

| | |
|------|-------------------------------------|
| タイトル | シュテンデ国家の理念と実践 - オーストロ・ファシズムと憲法 / 国制 |
| 著者 | 高橋, 義彦; TAKAHASHI, Yoshihiko |
| 引用 | 北海学園大学法学研究, 57(4): 1-21 |
| 発行日 | 2022-03-30 |

論 説

シュテンデ国家の理念と実践 — オーストロ・ファシズムと憲法／国制

高橋 義彦

はじめに

1933年3月、オーストリア首相のエンゲルベルト・ドルフスは、正・副議長辞任の混乱に乗じて国民議會を閉鎖し「戦時経済授權法」に基づく政府命令による統治を開始した。共産党とナチス党は政府命令により禁止され、最大野党であった社会民主党も1934年2月の武装蜂起とその失敗ののちに禁止された。さらに1934年4月末には、戦時経済授權法に基づく政府命令と禁止された社会民主党議員を除いた残余国民議會での議決という二段階の手続きを経て、ハンス・ケルゼンもその起草にかかわった共和国憲法は新憲法（「1934年憲法」）へと改正された。これによりいわゆる「オーストロ・ファシズム」体制は確立したといえる。

筆者は論文「オーストロ・ファシズム確立過程における『合法性』と『正統性』——アドルフ・メルクル、ロベルト・ヘヒト、エーリッヒ・フェーゲリン」¹において、この間の戦時経済授權法に基づく統治並びに憲法の改正手続きをめぐる国法学者や各政治勢力間の論争の詳細を論じた。つまりウィーン大学法学部教授のアドルフ・メルクルや最大野党・社会民主党（さらにはオーストリアでは野党であったナチス）が政府の行為を「違憲」であり「正しくない」と批判したのに対し、法務官僚でありドルフス政権の「桂冠法学者」²と呼ばれたロベルト・ヘヒトや与党・キリスト教社会党は「合憲」であり「正しい」と擁護し、一方でウィーン大学私講師のエーリッヒ・フェーゲリンやファシズム政党である護国団は共

¹ 高橋義彦「オーストロ・ファシズム確立過程における『合法性』と『正統性』——アドルフ・メルクル、ロベルト・ヘヒト、エーリッヒ・フェーゲリン」（『政治思想研究』第17号、2017年、203-233頁）。

² Dollfuss macht Entdeckungen, in: *Arbeiter Zeitung*, 21. Dezember 1932, S. 2.

和国憲法上「違憲」であるかもしれないが政府の行為は「正しい」と、その革命的正統性を訴えたのであった。

本稿はオーストロ・ファシズムの確立過程に着目した前稿の続編として、新憲法成立によって確立したオーストロ・ファシズムの憲法／国制上の「理念」と、政府によるその政治的「実践」の間に存在した「ずれ」をめぐる論争を明らかにしていく。その際中心的な検討課題にするのが「シュテンデ」と呼ばれるオーストロ・ファシズム独特の理念である。ドルフスは左右の激しい階級対立により合意が困難になった国民議会に代えて、労使が協調した各業種ごとの職能シュテンデ集団や宗教・教育・学問・芸術などの文化シュテンデ集団から代表者を派遣するシュテンデ議会設立を構想したのであった。教皇の回勅に基づくこの多分にカトリック的な理念は、以前よりイグナツ・ザイベルなどキリスト教社会党の政治家によって唱えられていた。そして実際新憲法では、前文で国家が「シュテンデ原理」に基づくと言われ、立法機関はシュテンデ的に改造されたのである³。

本稿では、まず第一章においてこのシュテンデ理念が憲法上どのように規定され、政治的に機能するよう予定されていたのかについて説明する。その際には国家意志形成機関である立法機関に焦点を当て、シュテンデがどの程度立法に参与するよう予定されていたのかに注目する。続いて第二章では、ヘヒト、フェーゲリン、メルクルが新国家の憲法／国制をどのように解釈していたのかについて論じる。特に「シュテンデ」国家という理念と憲法の規定に対する三人の解釈の「相違点」に着目する。第三章では憲法に規定されていたシュテンデ「理念」が、ドルフス＝シュシュニク⁴ 政権においてどの程度「実践」されたのかについて論じる。シュテンデ理念は憲法に様々な形で明記されたものの、それは完全に現実化されることはなく1938年の独逸合邦によりシュテンデ国家そのものが消滅してしまった。このシュテンデ国家の「理念」（憲法に

³ オーストロ・ファシズムとシュテンデについては、村松恵二『カトリック政治思想とファシズム』（創文社、2006年）並びに細井保『オーストリア政治危機の構造』（法政大学出版局、2001年、第5章）を参照。

⁴ ドルフスは1934年7月25日にオーストリア・ナチスのテロにより殺害され、ドルフス内閣の法相であったクルト・フォン・シュシュニクが首相職を引き継ぎ、1938年3月の独逸合邦までその職にとどまった。

書かれた規定)と「実践」(実際の政権運営)の「著しい矛盾」⁵に着目し、オーストロ・ファシズムの特色を明らかにしていく。

第一章：シュテンデ国家の「理念」

1-1：1934年憲法の理念

それではまず1934年憲法⁶の理念を確認していこう。新憲法の前文では、以下のように謳われている。

そこからあらゆる権利の由来する全能の神の名において、オーストリア人民はシュテンデ原理に基づく、キリスト教的・ドイツ的連邦国家のための憲法を受け取る。

旧憲法が「大口をたたいて」(ヘヒト)⁷いた国民主権の文言は消え、代わりに新憲法は神の名のもとに制定された。憲法は国民が制定するものではなく、神から「受け取る」ものとなった。そしてその中核として「シュテンデ」的・「キリスト教」的・「ドイツ」的・「連邦主義」的の4つの理念が明記された。

これらの理念はすでに憲法制定前からドルフスの唱導していたもので、たとえば1933年9月の演説の中でドルフスは次のように訴えている。

⁵ Emmerich Talos, Walter Manoschek, Aspekte der politischen Struktur des Austrofaschismus. (Verfassungs-) Rechtlicher Rahmen — politische Wirklichkeit — Akteure, in: Emmerich Talos, Wolfgang Neugebauer (Hg.), *Austrofaschismus. Politik — Ökonomie — Kultur 1933-1938*, 7. Auflage, Wien, 2014, S. 123 (『オーストリア・ファシズム — 一九三四年から一九三八年までの支配体制』田中浩・村松恵二訳、未来社、1996年、95頁)。

⁶ 1934年憲法については、村松『カトリック政治思想とファシズム』(291-301頁)、細井『オーストリア政治危機の構造』(229-235頁)、奥正嗣「オーストリア1934年連邦憲法と職能身分制国家 — オーストリアファシズム独裁制の時代(1933年-1938年)(1)」(『国際研究論叢』(27)2、2014年、33-51頁)、奥正嗣「オーストリア1934年連邦憲法と職能身分制国家 — オーストリアファシズム独裁制の時代(1933年-1938年)(2)」(『国際研究論叢』(27)3、2014年、61-79頁)などを参照。

⁷ Robert Hecht, Volksvertretung und Staatsführung in der neuen Verfassung, in: *Reichspost*, 1. Mai 1934, S. 2.

われわれは、故郷にキリスト教的でドイツ的な国家を打ち立てようとしています。現在の政府は、キリスト教的精神の内に国家と経済の刷新を軌道に乗せようと一致して結束しています。われわれは、シュテンデ的な形式とシュテンデ的な基盤を憲法の生命の基盤に置こうとしています。われわれのこの小さなドイツ国家は、教皇による回勅の呼び声を国家生活に現実になせようとする気概を持った最初の国家なのです⁸。

資本主義的システムの時代、資本主義的=自由主義的な経済秩序の時代は過ぎ去り、マルクス主義的人民指導の時代はかつてのものとなりました。われわれは画一化もテロも拒否します。われわれが望むのは、シュテンデの基盤に基づき、強力な権威の指導下にある、社会的、キリスト教的、ドイツ的なオーストリア国家なのです⁹。

ここでは資本主義、自由主義、マルクス主義、ナチズムが批判対象に挙げられ、それへの対案として教皇の回勅に基づくキリスト教的シュテンデ国家が挙げられている（ここでいう教皇の回勅とはピウス 11 世による『クアドラゼジモ・アンノ』のことである）。新憲法の前文にはまさにこうしたドルフス年来の主張が反映されているのである。

この4つの理念のうち、まず先に「キリスト教的・「ドイツ」的・「連邦主義」的の3つの理念に触れておきたい。本稿は4つの理念のうち特に「シュテンデ」理念に着目するものであるが、その理由はシュテンデ理念が他の理念に比べ憲法に細かく規定され、シュテンデ的立法機関の創設も予定されているからである。それに対し他の3つの理念は、それがあくまでスローガンにとどまったり（「キリスト教的・「ドイツ」的理念）、理念と条文の間に明確な矛盾が見られる（「連邦主義」的の理念）。

そもそも「キリスト教的理念」と「ドイツ」的の理念については憲法に詳しい規定は存在せず¹⁰、メルクルも「国政上のプログラム」に過ぎない

⁸ Die Rede des Bundeskanzlers, in: *Wiener Zeitung*, 10. September 1933, S. 3.

⁹ Edmund Weber (Hg.), *Dollfuss an Oesterreich. Eines Mannes Wort und Ziel*, Wien, 1935, S. 30-31.

¹⁰ Ewald Wiederin, *Christliche Bundesstaatlichkeit auf ständischer Grundlage: Eine Strukturanalyse der Verfassung 1934*, in: Ilse Reiter-Zatloukal, *Christiane*

と指摘している¹¹。まずキリスト教的理念についてであるが、確かに憲法前文にはキリスト教の神が刻印され、加えて 30 条にあるように、1933 年 6 月 5 日の教皇庁との政教条約によりカトリック教会はある種の特権的な立場を得た。しかし当然のことながら、あらゆる国家行為がキリスト教的理念に合致することを求められるわけではない。また後述する新しい立法予備協議機関である連邦文化評議会には宗教組織の代表者も議員を派遣することが規定されたが(47 条 1 項)、この宗教代表もカトリック教会が独占するわけではなく、プロテスタント教会とユダヤ教団体からの派遣も予定されている(BGBI, 1934 II, Nr. 284)。またドイツ的原理にしても、憲法上の規定は「ドイツ語は国語である」(7 条)だけで、国家行為がドイツのか非ドイツのか問われることはない。

一方で「連邦主義」的の理念はシュテンデ理念同様に憲法に細かい規定があり、州やゲマインデの権限が規定されている。だがこの理念に関しては、現代の研究者も一致して「名目的なもの」¹²、「憲法のお飾り」¹³とみなしている。というのも、新憲法においては州知事並びにウィーン市長は公選ではなく連邦大統領により指名され、連邦首相による副署も必要となった(114 条 4 項、138 条)。しかも州立法には連邦首相の同意が必要とされた(111 条 2 項)。共和国時代には「黒い」中央政府に対抗した「赤い」ウィーンの独自の行政が大きな影響力を持ったが、そうした可能性は新憲法でははじめから摘まれていたわけである。メルクルは前文の理念と憲法の内容が一致しているのかは「大きな疑問」¹⁴と述べ、フェーゲリンも新憲法に「単一国家的構成の強化」¹⁵を見ている。

Rothländer, Pia Schölnberger (Hg.), *Österreich 1933-1938. Interdisziplinäre Annäherungen an das Dollfuß-/Schuschnigg-Regime*, Wien, 2012, S. 33.

¹¹ Adolf Merkl, *Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs. Ein kritisch-systematischer Grundriss*, Wien, 1935, S. 14-15.

¹² Wiederin, *Christliche Bundesstaatlichkeit auf ständischer Grundlage*, S. 34.

¹³ Helmut Wohnout, *Die Verfassung 1934 im Widerstreit der unterschiedlichen Kräfte im Regierungslager*, in: *Osterreich 1933-1938*, S. 26.

¹⁴ Merkl, *Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs*, S. 19

¹⁵ Erich Voegelin, *Der autoritäre Staat. Ein Versuch über das österreichische Staatsproblem*, Wien, 1936=1997, S. 199.

1-2：シュテンデ国家の規定

それでは次の本稿の主題である「シュテンデ」理念について見ていこう。シュテンデ理念は、先述した憲法前文と2条だけでなく、シュテンデ自治を認めた32条2項、文化シュテンデ議会（連邦文化評議会）を規定した47条、職能シュテンデ議会（連邦経済評議会）を規定した48条など様々な規定がある。だがそもそも「国家がシュテンデ的に秩序付けられている」とはどのような状態を指すのであろうか。フェーゲリンは次のように定義している。

シュテンデ的に秩序づけられた社会ということで理解されるのは、その分枝が職能シュテンデ的ケルパーシャフトにおいて、多かれ少なかれ自治権を持って組織された社会である。シュテンデ国家は、この連関において、社会がシュテンデ的に組織され、シュテンデ代表が最高階層にある国家意志形成、何よりも立法に参与する国家と理解される¹⁶。

つまりフェーゲリンは、国民がそれぞれ職能シュテンデ集団に所属してその内部で自治を行い、シュテンデ集団の代表者を通じて国家意志形成（特に立法）に参加するような国家を「シュテンデ国家」と呼ぶことができるというのである¹⁷。本稿でもこの定義に倣い、ドルフス＝シュシュニク体制における立法機関に注目する。というのも通常の議会制民主主義国家と比べたドルフス＝シュシュニク体制の特異性は、この立法機関にあるといえるからである。

1934年憲法では従来の普通選挙に基づく国民議会は廃止され、立法機関は4つの予備協議機関と1つの議決機関に再編された。予備協議機関にあたるのが国家評議会・連邦文化評議会・連邦経済評議会・州評議会

¹⁶ Voegelin, *Der autoritäre Staat*, S. 204.

¹⁷ 他にもたとえば閣僚として憲法起草に携わったオットー・エンダーも、シュテンデ国家を「国民がシュテンデ的に区分され、立法の本質的部分がシュテンデの構成に基づき、行政がますます国家から職能シュテンデに引き継がれている」国家と定義づけている（Otto Ender, *Gedanken zur Vollendung der Verfassung*, in: *Monatsschrift für Kultur und Politik*, II. Jg., November 1937, S. 965）。

で、議決機関にあたるのが連邦議会である。44条では「連邦立法は、国家評議会・連邦文化評議会・連邦経済評議会・州評議会（以上、予備協議機関）での法案の予備協議のあと、連邦議会（議決機関）により行われる」と定められている。以前の国民議会（そして通常の議会制民主主義国家の議会）との大きな相違点は立法機関の側に法案提出権のないことで、法案提出権は連邦政府に限定される。

立法機関の役割は、第一に予備協議機関における政府提出法案の鑑定である。法案の鑑定に際しては、法案の性質により4つの予備協議機関から鑑定の委嘱先が選ばれるが（義務的鑑定、61条2-3項）、委嘱外の法案についても自由に鑑定できる（自由鑑定、61条5項）。もし予備協議機関が鑑定を行わなくても、政府が定めた鑑定期間を経過した法案は議決機関である連邦議会へと送付される。議会制民主主義国家において野党が審議を引き延ばして会期切れに追い込み法案を廃案にするような戦術を、各予備協議機関が採ることはできないのである。鑑定を受けた後の政府提出法案は、場合によっては鑑定に基づく修正を経たのちに連邦議会へと送られ採決に付される。その際は原案通りの可決か否決しか選択肢はなく、連邦議会に法案修正権はない。

次に各予備協議機関の構成について見ていこう。国家評議会は定数が40-50名（46条5項）で、議員は「功績のある有能な連邦市民」から連邦大統領により指名される（同1項）。国家評議会には「国権と公益」の観点からの法案の鑑定が期待されている（61条6項）。次に連邦文化評議会であるが、定数は30-40名で「法律上承認された教会と宗教団体、学校・教育・大衆教育団体、学問、芸術の代表」からなる（47条1項）¹⁸。連邦文化評議会には「文化的利害」の観点からの法案の鑑定が期待されている。各種文化団体の代表者から構成されるという意味で、この議会も「文化シュテンデ」的であるといえる。州評議会は各州政府の代表者からなり（49条1項）、「州の利害」からの法案の鑑定が期待されている。

最後に連邦経済評議会だが、これは職能シュテンデと直接かかわるがゆえに、本稿の観点からは最も重要な予備協議機関である。連邦経済評議会は定数70-80名で、「職能シュテンデから派遣された代表」により構

¹⁸ 議員の内訳としては、1934年10月9日の法律で以下のように規定された（BGBl. 1934 II, Nr. 284）。ローマ・カトリック教会代表8名、プロテスタント教会代表1名、ユダヤ教団体代表1名、学校・教育・国民教育団体代表22名、学問・芸術代表4名。

成される（48条1項）。憲法が予定する代表を派遣する職能シュテンデ中央集団には「農・林業、鉱・工業、手工業、商業・流通業、金融・信用・保険業、自由業、公務員」が挙げられている（48条4項）¹⁹。連邦経済評議会には「経済的利害」の観点からの法案の鑑定が期待されている。

次に議決機関である連邦議会であるが、連邦議会は各予備協議機関の代表者から構成される。割り当ては国家評議会議員20名、連邦文化評議会議員10名、連邦経済評議会議員20名、州評議会議員9名である（50条1項）。

以上のように1934年憲法では、領域的な有権者集団から選挙を通じて国民意志を国家意志形成に関与させる制度に代えて、シュテンデ代表を含む様々な利害代表者を通じて国民意志を国家意志形成に関与させる制度が作られた。ここで問題なのは1934年憲法に定められた立法過程が果たして「シュテンデ国家」的と呼べるのか否かということである。

第二章：国法学者たちの解釈

2-1：ロベルト・ヘイト

それではまず政府の「公式」解釈ともいえる、法務官僚ロベルト・ヘイトの解釈から見ていこう。ヘイトは憲法の施行に合わせて、与党系の新聞である『ライヒス・ポスト』に「新憲法における国民代表と国家指導」と題して自ら新憲法の解説を3日にわたり連載した²⁰。

その冒頭でヘイトは「新憲法の目的は、政党支配とその不可避の抗争、そして執行機関の無力を克服し、代わりに権威的国家指導と結合した職能シュテンデ国民代表を置くこと」にあると述べる。ヘイトは別のインタビューにおいても、「権威的指導」と「シュテンデ的＝民主主義的理念」

¹⁹ 議員の内訳としては、1934年10月9日の法律で以下のように規定された（BGBl, 1934 II, Nr. 284）。農・林業代表29名、鉱・工業代表15名、手工業代表12名、商業・流通業代表9名、金融・信用・保険業代表4名、自由業代表4名、公務員代表7名。

²⁰ Robert Hecht, Volksvertretung und Staatsführung in der neuen Verfassung I, in: *Reichspost*, 1. Mai 1934, S. 3; Volksvertretung und Staatsführung in der neuen Verfassung II, in: *Reichspost*, 3. Mai 1934, S. 2; Volksvertretung und Staatsführung in der neuen Verfassung III, in: *Reichspost*, 4. Mai 1934, S. 2（本節での注のない引用はすべてこの論説からのものである）。

が「憲法の二つの根本原理」と述べており²¹、ヘヒトが権威主義とシュテンデ理念（民主主義）の「両立」に憲法の意義を見出していたことが読み取れる。

ただしここでいう民主主義とは旧憲法下での「先鋭化した議会主義」を意味しない。ヘヒトにとって旧憲法下の自由民主主義・議会制民主主義とは、野党（当然念頭にあるのは最大野党・社会民主党である）による国政の妨害をのさばらせるものに他ならなかった、政権与党が「オーストリアの維持のための責任を担い、国家利害を政党の利害に優先した」のに対して、野党は「常に否定的な精神という役割に甘んじ、ときには——現実化の可能性など一切考慮せずに——デマゴグ的な要求」をするばかりであった。また野党が議会の調査権などの議会主義的権利を「あらゆる施策に反対することで政府を困難に陥らせるために濫用した」ことも記憶に新しい。

こうした議会主義の弊害を防ぐために設立された新憲法下での立法府の特徴とは「いかに権威的原理が国民代表の権限に制約を設けているのか」を示すものである。そもそも新憲法においては、立法イニシアティブは議会ではなく連邦政府のもとにある。また議会には法案修正権もない（予備協議機関はあくまで諮問機関であり、連邦議会は議決の機能しか持たない）。この点についてもヘヒトは立法府による修正や補足によって政府提出法案が「わかりにくい継ぎ接ぎ細工」になることを防ぐことができると肯定的である。

もちろんこれは予備協議機関での議論が無意味だというわけではない。当然政府は、「政党政治とデマゴギーから解放」された予備協議機関での鑑定に対し真摯に耳を傾け、法案の連邦議会提出時に若干の修正行うことは十分ありうるからである。また連邦議会も単なる「見せかけの生」を送るわけではない。なぜならもし連邦議会が政府法案を否決した場合その議決は決定的で、政府がそれでもなお法案を可決しようとするれば国民投票にかけるしかないからである（65条）。

それではシュテンデ理念の意義とは何であろうか。ヘヒトはシュテンデ国家についての説明を「民主主義的原理」と題して行っている。先述のインタビューの答えにもあるとおり、ヘヒトにとってシュテンデ理念とは新憲法における民主主義的部分を意味するのである。職能シュテン

²¹ Ein Meisterwerk der Gesetzgebung, in: *Reichspost*, 29. April 1934, S. 2.

デ国民代表は権威的国家指導と「相互に密接に関連し、相互に補い合い、制約を課す」。当然問題は、普通選挙に基づく代表と職能シュテンデに基づく代表のいずれが「国民代表」の名にふさわしいかということであるが、ヘヒトは少なくとも経済に関しては職能シュテンデ代表のほうが機能する可能性が高いであろうと述べる（そして当然予想される国家の問題は経済だけではないという異議に対しては、他の3つの予備協議機関の存在がカバーするという）。

さらに連邦経済評議会議員の任命は「上」から政府により「権威」的に行われるのではなく、「下」から各職能シュテンデ集団により選出される（48条）。しかも連邦議会において連邦経済評議会と連邦文化評議会の代表者が占める議席は、国家評議会と州評議会の代表者を合わせた数よりも多い。ヘヒトは連邦議会の定数59名中、30名「も」シュテンデ代表が占めることを強調する。この意味で新憲法は「健全な民主主義的な制度を近年の権威的国家の要求と結合」したものであり、「シュテンデ的民主主義と指導者原理の中庸」を行く「オーストリア精神の作品」といふべきものなのである、と論稿を締めくくっている。

2-2: エーリッヒ・フェーゲリン

次にエーリッヒ・フェーゲリンの解釈を見ていこう。ウィーン大学私講師であったフェーゲリンは、憲法制定前後に『ウィーン新聞』に、「オーストリアの憲法制定」²²、「歴史の鏡の中の新合議体システム」²³、「権威的国家の核」²⁴と三つの論説を掲載し、のちにはこれらの論稿をさらに発展させた『権威的国家』²⁵（1936年）を発表した。『権威的国家』は単なる1934年憲法のコンメンタールではなく、広くヨーロッパ国家学の伝統の中で、1848年以來のオーストリアの憲法／国制の問題を論じた大著である。

フェーゲリンも新国家の「政治的シンボル」は「シュテンデ国家」で

²² Erich Voegelin, Verfassungsgebung für Österreich, in: *Wiener Zeitung*, 27. April 1934, S. 1-2.

²³ Erich Voegelin, Neues Kammersystem im Spiegel der Geschichte, in: *Wiener Zeitung*, 5. Mai 1934, S. 1.

²⁴ Erich Voegelin, Der autoritäre Staatskern, in: *Wiener Zeitung*, 13. Mai 1934, S. 1-2.

²⁵ Voegelin, *Der autoritäre Staat*（以下本節での頁番号は、本書のものである）。

あるという。このシュテンデ国家という理念は、(1)階級闘争理念の克服、(2)大衆民主主義と代表独占の危険性への対抗、(3)全体国家理念への対抗、のために持ち出されたものであった(224-225)。つまりは社会民主党とナチスへの対抗ということである。先ほども見たように、フェーゲリンはシュテンデ国家のメルクマールを、国家意志形成＝立法過程へのシュテンデ代表の参与の度合いに見ていたわけだが(204)、それではフェーゲリンは憲法上の規定をどのように評価していたのだろうか。

新憲法はシュテンデ国家的か、という問いへのフェーゲリンの回答は否定的である。なぜなら1934年憲法は、その条文を文字通りにすべて実現したとしても「きわめて限定された意味においてのみシュテンデ国家的」であるからだ(225)。立法機関の中で「政治的＝シンボリックに非常に重要なシュテンデ国家的部分の表現」といえるのが、各職能シュテンデ中央集団から議員が派遣される連邦経済評議会である(226)。しかし連邦経済評議会はあくまで4つある予備協議機関の1つにすぎず、議決機関としての機能は持たない。また他の予備協議機関を見ても、各文化団体から議員が派遣される連邦文化評議会は文化シュテンデとしての機能を有しているものの、事実上連邦政府に任命された議員のみからなる国家評議会と州評議会はシュテンデ的とはいえない。議決機関である連邦議会には各予備協議機関から代表が派遣されるが、全59名中連邦経済評議会の代表は20名であり、連邦文化評議会の代表を含めても30名で、これでは連邦政府に任命された議員とはほぼ同数である。へヒトとは逆に、フェーゲリンは連邦議会にシュテンデ代表が30名「しか」いないことを強調するのである。

それゆえフェーゲリンは、新憲法を「権威的憲法」と呼び、新憲法下の立法機関を「権威的合議体(eine autoritäre Kammer)」と分類する(225)。なぜなら新憲法下では「立法機関がもはや政治的意志形成機関たり得ない」状況にあり、それはもはや「議会(Parlament)」ではなく「非議会主義的立法機関としてのオーストリアの合議体」とでも呼ぶべきものである(235)。その機能は「権威的な立法補助機関」であり、立法府による議会主義的コントロールは退化している。この点について、フェーゲリンは憲法制定直後の論説でもこう書いている。

国家の重心は一義的に、シュテンデにでも議会にでもなく、執行権

力にある。新しい議会とは、極めて限定された機能しか持たない、何か異様な形で築かれた立法合議体なのである²⁶。

だがここで誤解してはならないことは、フェーゲリンは新憲法が十分にシュテンデ的ではないことを「非難」してはいないことだ。彼にとって連邦経済評議会に代表される新しい国制のシュテンデ的構成とは「大衆民主主義的要素への譲歩」を意味しているに過ぎなかった(226)。ハプスブルク帝国時代は各民族間の対立により、共和国時代には各政党間の対立により、オーストリアには民主主義の前提となる統一された政治的人民としてのデモスが存在してこなかった。そうした国家には、政府の権威的指導により国家意識・国民意識を創出する必要がある。フェーゲリンはその役割をドルフスに期待したわけである。それゆえ行政政府が立法も含めた国家指導を担う権威的国家はむしろ望ましいものであった²⁷。

それゆえフェーゲリンは新憲法制定に際し、政府命令に加えて国民議会での議決という「無意味な」民主主義的手続きを経たこと²⁸、新憲法に憲法制定権力としての政府権力が明示されていないことにも批判的である。「神の名のもとに受け取る」という形でお茶を濁した前文では、「権力の源泉は匿名のままである」(185)。またシュテンデ的・キリスト教的・ドイツ的・連邦主義的という理念は列挙されているにもかかわらず、「新憲法で最も重要な根本原理」たる「権威」的理念は記載されていない。フェーゲリンにとって新国家の国制とは、彼の著書のタイトルにもあるとおり「権威的国家」なのであった。

2-3：アドルフ・メルクル

ウィーン大学教授のアドルフ・メルクルはドルフスによる戦時経済授権法に基づく統治に対して一貫して批判的であり、また新憲法への改正手続きについてもそれが共和国憲法の規定に反していることを指摘して

²⁶ Voegelin, Neues Kammersystem im Spiegel der Geschichte, S. 1.

²⁷ この点については高橋義彦「エリック・フェーゲリンのウィーン——オーストリア第一共和国とデモクラシーの危機」(『政治思想研究』第12号、2012年、342-370頁)、細井『オーストリア政治危機の構造』(243-249頁)参照。

²⁸ 高橋「オーストロ・ファシズム確立過程の『合法性』と『正統性』」(220-222頁)。

いた。しかし彼のこうした批判の準拠点であった共和国憲法は1934年憲法の成立により失われてしまう。メルクルは新憲法制定前後から多くの論稿を発表し²⁹、それらを『オーストリアの権威的=シュテンデ的憲法』³⁰（1935年）へとまとめあげた。

メルクルもフェーゲリン同様に、新国家はまず何より「権威的国家」であると述べる（III）。オーストリアは1933年以来、権威的に統治された国家グループへと参入した。たしかに「シュテンデ」理念や「連邦主義」的理念の余地は存在するが、それはあくまでも「憲法最高のライトモチーフ、すなわち権威的国家指導が全く疑問に付されない範囲でのことに過ぎない」（13）。「シュテンデ思想の原理的代表者」であれば、政府による権威的な立法への参与は「国家意志形成へのシュテンデの参与」を狭めるものとみるだろう³¹。またこのように権威的原理が優勢なうえに、シュテンデ的立法機関である連邦経済評議会も本来の意味の「議会」とは呼べない。

連邦の国家形式の議会主義的な性質はすでに完全に除去されている。なぜなら新しい立法合議体（Gesetzgebungskollegien）は、そのまだ未定の構成に従っても、その作用領域からしても、従来の学問的な語の意味での議会（Parlament）ではない（19）。

法律の発案権を持たず、単なる諮問機関としての役割しか持たない立法機関は、もはや「議会」ではないとメルクルも指摘するわけである。

だがメルクルとフェーゲリンの大きな違いは、メルクルがそれでもなお「シュテンデ」理念の実効化に大きな期待を寄せていることである。オーストリアは新憲法により確かに権威的国家グループに入ることになったが、「オーストリアをこうした国家集団から際立たせ、人民投票的で国民代表的に統治されている諸国家に近づける独特の国法上の特徴と

²⁹ ヘヒト、フェーゲリンに比べて、メルクルは新憲法についての数多くの論稿を遺している。メルクルの著作一覧については Wolf-Dietrich Grussmann, *Adolf Julius Merkl. Leben und Werk*, Wien, 1989 を参照。

³⁰ Merkl, *Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs*（以下本節での頁番号は、本書のものである）。

³¹ Adolf Merkl, Die Wende des Verfassungslebens, in: *Wiener Neueste Nachrichten*, 1. Mai 1933, S. 2.

は、その新憲法のシュテンデ的傾向」である (III-IV)。つまりメルクルはシュテンデ理念に新憲法における民主主義的要素を見ているわけである。それゆえ「シュテンデ憲法は民主主義的原理に接近すればするほど、真に職能シュテンデ的に構成された合議体を国家意志形成に参加させる」(8)。シュテンデ理念を徹底することで、権威的国家内部において可能な限り民主主義を発展させ、西欧や北欧諸国に再度接近させることも可能とメルクルは考えている (28)。

そのための大きな問題は、シュテンデ理念の実効化が憲法には規定されておらず、連邦立法に委ねられていることだ。つまり連邦経済評議会議員や連邦文化評議会議員をどのように選出するかは未定のままなのである。この点についてメルクルは次のように書いている。

国家意志形成が真の職能シュテンデ的基盤に基礎づけられるならば、基本的にすべての職業従事者は国家意志形成にかかわりをもつことになり、民主主義が人民の自己統治を意味するとすれば、不可避的に多かれ少なかれ民主主義の一部が実現することになる。このシュテンデ原理を通じて可能になる民主主義的な性質が実現するのかどうか、そしてどの程度実現するのは、シュテンデ制度についての憲法の空白部、とりわけ 47 条と 48 条により委ねられている連邦文化評議会と連邦経済評議会についての法律の実効化にかかっている (18)。

新憲法では連邦政府の権限が強く、それは「権威」的憲法である。しかしシュテンデ理念を「てこ」にすれば、そこから民主主義的要素を展開することは十分に可能とメルクルは考えたわけである。そのためにこそ重要なのが憲法上のシュテンデ議会に関する規定を「施行するための立法 (Ausführungsgesetzgebung)」なのであった (32)。憲法制定で終わりではなく、政府には「最も困難で責任重大な職能シュテンデの組織問題」³² という課題が残っているのである。

³² Adolf Merkl, Enzyklika Quadragesimo Anno und Verfassungsfrage, in: *Wiener Neueste Nachrichten*, 14. März 1934, S. 2.

第三章：シュテンデ国家の「実践」

1934年11月1日、1934年憲法に定められた4つの予備協議機関と1つの議決機関からなる新立法機関が始動した。それに先立ち首相のシュシュニクはラジオ演説を行い「11月1日をもって、ドルフス博士の計画に基づくわがオーストリア国家のシュテンデ的再建への道は第二段階に到達しました」と高らかに宣言した³³。これにより政府命令による立法という例外状況から、(権威的要素が強いとはいえ)予備協議機関と連邦議会による立法という通常状態への回帰が期待された³⁴。与党系の『ライヒス・ポスト』も「憲法は完成した」と題した記事で「11月1日をもって移行期に連邦政府に委ねられていた単独の立法権は失効する。今後立法は予備協議機関に提示されたうえで、連邦議会により議決されねばならない」と書いている³⁵。

だがシュシュニク自身が述べていたように、この立法機関の創設は「決定的な答え」ではなく、「暫定的なもの」にすぎなかった。なぜならメルクルが「最も困難で責任重大」と指摘していたシュテンデ議会を具体化する法律はまだ作られていなかったからである。それゆえ最初の連邦経済評議会議員と連邦文化評議会議員は「シュテンデ憲法への移行に関わる1934年7月19日の連邦法律(1934年憲法移行法)」(BGBl, 1934 II, Nr. 75)に基づき、連邦政府によって任命された。つまり最初の議会ではすべての予備協議機関の議員が政府による任命だったのである(ただしシュシュニクは先の演説の中で、議員の任命は恣意的なものではなく既存の職能シュテンデ的組織や文化団体との協議を経て選出したものと弁明はしている)。それゆえ次の課題は「第二段階」から「第三段階」への移行、つまり職能シュテンデ団体や文化シュテンデ団体から代表者を選出する規定を立法化することであった。シュシュニクは11月1日の演説で「来年」には「決定的で完全な再建」が達成されると楽観的に予想

³³ Der Bundeskanzler über VF. und Staat, in: *Reichspost*, 1. November 1934, S. 2.

³⁴ オットー・エンダーも新立法機関の始動により「1年半にわたるほとんど独裁的な政府」から「通常の立憲主義的形式」への回帰がなされるはずと論じる(Otto Ender, Die Entwicklungstendenz der neuen Verfassung, in: *Wiener Zeitung*, 16. September 1934, S. 1-2)。

³⁵ Das Verfassungswerk vollendet, in: *Reichspost*, 1. November 1934, S. 3.

した。

ところが新しい立法機関の運営には、この連邦経済評議会と連邦文化評議会に関する立法の未整備という問題に関連して、もう一つ大きな問題が存在していた。それは連邦立法機関を通さない立法を可能とする「授権法」の存在であった。1934年4月30日の残余議会で議決された憲法法律(BGBl. 1934, Nr. 255)には、1934年憲法制定に関する2条に加えて、憲法が完全に実効化されるまでの移行期に、政府自ら立法することを可能にする3条2項が存在していたのである³⁶。そして1934年憲法移行法56条3項(BGBl. 1934 II, Nr. 75)により、この移行期間の終了は、ここまで繰り返し論じてきた連邦文化評議会と連邦経済評議会の議員の選出を規律する立法がなされるまでと規定されていた³⁷。

つまり政府は連邦文化評議会と連邦経済評議会に関する立法を先延ばしする限り、あらゆる法律を授権法に基づき公布する権限を持っていたのである。そして実際、「来年」には憲法の完成を目指すと言明したシュシュニクという言葉とは裏腹に、連邦政府は立法機関を通さずに授権法に基づく立法を数多く行っていく。1934年から1938年3月の合邦までの間にオーストリアで立法された532の法律のうち、実に69%にあたる367本の法律がこの授権法により公布され、連邦議会で議決された法律は31%の165本に過ぎなかった³⁸。フェーゲリンやメルクルがもはや議会とは呼べないと指摘するほど「権威的」に構成された立法機関「すら」政府は回避したわけである。まさに授権法3条2項こそが「1934年から1938年までの憲法の現実の中心的基盤」であった³⁹。また肝心の職能

³⁶ 「第3条(2) 国民議会、連邦議会、その委員会、1929年連邦憲法法律並びにその他の法律に基づく諸機関に属するあらゆる権限、とくに憲法制定も含めた連邦立法権と、1929年連邦憲法法律に予定されている国民議会と連邦議会の連邦執行との共同行為に関する権限は、連邦政府に移管される」。

³⁷ 「第56条(3) 憲法の領域における例外措置に関する、1934年4月30日の連邦憲法法律第3条2項の規定は、シュテンデ憲法の移行に関する本連邦憲法法律の第21条1項と2項に従って召集された連邦文化評議会と連邦経済評議会の活動期間が満了するまで、効力を持つ」。

³⁸ Helmut Wohnout, *Regierungsdiktatur oder Ständeparlament. Gesetzgebung im autoritären Österreich*, Wien, 1993, S. 305.

³⁹ Helmut Wohnout, Das Ermächtigungsgesetz 1934 und seine Handhabung im autoritären Österreich, in: *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*, Band 2/2018, S.

シュテンデに関する立法も、1938年3月までに成立したものは公務員(BGBI. 1934 II, Nr. 294)と農・林業(BGBI. 1935, Nr. 304)の2つにとどまり⁴⁰、連邦経済評議会議員を選出するための各職能シュテンデ中央集団での選挙がすべての職能シュテンデで行われることはなかった。結局合邦に至るまで、予備協議機関そして連邦議会には政府任命議員しか存在しなかったのである。

とはいえ、1934年憲法そして「シュテンデ」国家という理念は、単なる画餅に終わったわけではなかった。議員のなかにはシュテンデ国家という理念をもとに政府批判を行う者もいたからである。たとえば1936年2月6日の国家評議会において、憲法学者でもあるルートヴィヒ・アダモヴィッチは「連邦閣僚の皆さんは連邦議会と予備協議機関が存在するというをご存じないようです」と政府を皮肉り、「この種の立法が繰り返されると、かつての議会制民主主義システムの問題を新しい職能シュテンデ思想の導入で乗り切ろうという新憲法の真に壮大な根本思想は、完全に否定される危機にさらされます」と「非シュテンデ」的な政府の実践を批判した⁴¹。同じ国家評議会議員だったフリードリヒ・フンダーの回想には、「法案のごく一部しか国家評議会に送付されず、ほとんどが命令によって処理されていることに対する〔アダモヴィッチの〕抗議」に向けられた、他の国家評議会議員からの賛意について記されている⁴²。全議員が大統領により任命される、予備協議機関のなかでも最も「権威的」色彩の強い国家評議会においてすら、授權法による立法は批判を浴びたのである。そして実際政府はこうした抗議を受けて、徐々に連邦議会の比重を高めていった。1935年には成立した法律189本のうち連邦議会の議決に付されたのはわずか33本のみだったが、1937年には143本中75本と実に半数以上が連邦議会の議決に付された⁴³。また憲法の規定上立法機関に法律発案権はなかったものの、各予備協議機関での鑑定を通じて、事実上の法案の修正権も実現されるようになっていっ

371.

⁴⁰ エルンスト・ハーニッシュ『ウィーン／オーストリア二〇世紀社会史』（岡田浩平訳、三元社、2016年、486頁）。

⁴¹ Wohnout, *Regierungsdiktatur oder Ständeparlament*, S. 312-313.

⁴² Friedrich Funder, *Als Österreich den Sturm bestand. Aus der Ersten in die Zweite Republik*, Wien, 1957, S. 196.

⁴³ Wohnout, *Regierungsdiktatur oder Ständeparlament*, S. 306.

た⁴⁴。

そして首相のシュシュニクも演説においてたびたび「憲法の完成」に言及した。ここでいう「憲法の完成」とは、当然のことながら、連邦経済評議会と連邦文化評議会に関する規定の立法化であり、それに伴う憲法移行期の終了、すなわち授権法の失効を意味した。1936年4月1日の連邦議会でシュシュニクは、「職能シュテンデ的構造を完成する進路へとさらに進んでいくこと」を宣言し「私は皆さんに、政府が堅い意欲と意志を持っていること（…）そして可能な限り今年中に、オーストリア憲法の職能シュテンデ的な改造を、完全にではなくてもその大部分を前進させることをお約束します」と請け合った⁴⁵。また1937年2月には官製の国民組織である「祖国戦線」の集会で、今後の課題は「憲法の完全な施行、職能シュテンデ的構成の完成」⁴⁶であると述べ、同年9月にも「来年は憲法完成の年だ」、「1938年末には、われわれは5月憲法を現実化し、完全に施行せねばならない」⁴⁷と翌年の完成を約束している。戦後の回想のなかでもシュシュニクは、授権法に基づく立法を制限すべきであるというアダモヴィッチ博士の要求に対し自身が真剣に取り組んだこと、さらには立法機関の権限を拡充し予備協議機関に法律の発案権を付与する改革も「目前に迫っていた」と述べている⁴⁸。憲法の改正を要するような改革がどこまで実現可能だったかはともかくとして、少なくとも1937年末には「憲法の完成」は現実的な政治課題となっていた。

このシュシュニクの「憲法の完成」宣言を受け、国法学者たちもその具体化案を論じている。1934年憲法の起草者であるエンダーは「憲法の完成に向けての考察」⁴⁹と題した論稿で予備協議機関の単純化について論じ、連邦経済評議会と連邦文化評議会を合併し「シュテンデ評議会」とすべきと改組案を提示した（ただし連邦議会の構成は変えず、シュテ

⁴⁴ Talos, Manoschek, Aspekte der politischen Struktur des Austrofaschismus, S. 132-133 (109頁)。

⁴⁵ *Stenographisches Protokoll 18. Sitzung des Bundestages*, 1. April 1936, S. 283.

⁴⁶ Der Bundeskanzler über brennende Tagesprobleme, in: *Wiener Zeitung*, 15. Februar 1937, S. 4.

⁴⁷ *Reichspost*, 20. September 1937, S. 2.

⁴⁸ Kurt Schuschnigg, *Im Kampf gegen Hitler. Die Überwindung der Anschlussidee*, Wien, 1988, S. 99.

⁴⁹ Ender, Gedanken zur Vollendung der Verfassung, S. 965-968.

ンデ議会と国家評議会・州評議会代表が釣り合うよう設定されている)。そしてこうした考察は「連邦首相の宣言により、1938年は憲法が実施される年」だからこそ「現実的意味」を持つのだと締めくくっている。またメルクルも「憲法とシュテンデ秩序の完成」⁵⁰と題した論稿で、シュシュニクの演説により「オーストリアの国家秩序と社会秩序の新設に明確な期限」が設定されたと述べる。シュテンデ国家が実現することで授権法による「純粋に権威的体制」は終わりをづけ、オーストリアは「権威的国家」から「国家指導部と真のシュテンデ代表の協働に特徴づけられる立憲主義国家」へ移行する。来るべき年には「われわれの立法の法政治的な重要性が顕著に上昇する」だろうと述べ、シュテンデの実効化による民主主義の拡大という従来の自身の期待を繰り返した。1938年は「シュテンデ」国家の実現を夢見る者にとっては希望の年になるはずだったのである。

おわりに

1938年2月11日深夜、シュシュニクを乗せた特別列車はウィーン西駅を出発した。翌日ベルヒテスガーデンの山荘でドイツ首相のアドルフ・ヒトラーと会談するためである。会談の席上ヒトラーは治安大臣にアルトゥーア・ザイス＝インクヴァルトを任命すること、オーストリアで禁固されているナチス党員を釈放することを声高に要求した。武力侵攻もほのめかすヒトラーの姿勢に対し、シュシュニクは憲法の規定上閣僚の任免権と恩赦権は大統領に属し、自分の一存では決められないことを説明するので精いっぱいだった。帰国後シュシュニクは24日に連邦議会で演説し「死ぬまで赤・白・赤を、オーストリアを！」とオーストリアの独立維持を訴える。そして3月には「自由でドイツ的・独立的・社会的・キリスト教的・統一的オーストリア」存続の是非を問う国民投票を行うことを宣言した。

この報に接したヒトラーは激怒し、3月11日にオーストリアに最後通牒を発する。ナチスの要求通りに（要求は時間を経るにつれ高くなっていった）、国民投票を中止し、シュシュニクが辞任し、ザイス＝インクヴァルトを首相に任命したにもかかわらず、ドイツ軍は武力侵攻を開始

⁵⁰ Adolf Merkl, Vollendung des Verfassungswerkes und der Ständeordnung, in: *Oesterreichische Volkswirt*, 2. Oktober 1937, S. 11-13.

しオーストリアはドイツに合邦された。3月13日に閣議決定された「オーストリアはドイツ・ライヒの一州である」という独逸合邦に関する布告が、1934年4月30日の授権法に基づく最後の命令であった⁵¹。皮肉なことに、授権法による統治は多くの人々が期待したシュテンデ国家の「完成」によってではなく、シュテンデ国家の「消滅」とともに姿を消したのである。

戦間期は自由民主主義の危機の時代であったといわれる。だがそれは民主主義の全否定の時代というわけではなく、むしろさまざまな複数の「民主主義」の実験の時代でもあった⁵²。本稿の主題であった「シュテンデ国家」も、当事者にとってはそれこそが「真の民主主義」を実現するものと考えられていたのである。もちろんそこには憲法が定める立法機関の権限の弱さ、政府による授権法の濫用、シュテンデ議会に関する立法の遅延など様々な問題は存在した。しかし領域的な有権者集団から国民代表を選挙するという手段に代え、職能という有権者集団から利益代表と国民代表を兼ねた代表を選挙するというオーストリアの試みは、それ自体として非常に興味深い「実験」であった（それは一つのコーポラティズムの実験といえるだろう⁵³。ポピュリズムが席卷する今日の世界政治においても、通常の選挙、議会政治の機能不全はとみに叫ばれている。自由民主主義とは異なるもう一つの「民主主義」の可能性を、オーストリアの「シュテンデ国家」という未完の構想に見ることは不可能ではあるまい。

⁵¹ *Gesetzblatt für das Land Österreich*, 15. März 1938, Nr. 1.

⁵² ヤン＝ヴェルナー・ミュラー『試される民主主義——20世紀ヨーロッパの政治思想』（板橋拓己・田口晃監訳、岩波書店、2019年）。

⁵³ この点については、村松『カトリック政治思想とファシズム』（199-202頁、302-307頁）参照。

※本稿は北海学園学術研究助成金による研究成果の一部である。

**Theory and Praxis of
“*Ständestaat* (Corporative State)”:
Austrian Fascism and its Constitution**

Yoshihiko TAKAHASHI

At the end of April 1934, Chancellor Engelbert Dollfuss enacted a new constitution (*Verfassung 1934*) to rebuild Austria as *Ständestaat*. This reorganized the Austrian parliament into new legislative body consisting of four advisory bodies (state council, federal council of culture, federal council of economics and council of states) and one decision-making body (federal diet). At the time, however, there was much debate among legal scholars as to whether the new state, in which the government monopolized the legislative power and allowed parliament only the right to advise, could be called as *Ständestaat*. Robert Hecht considered the new state system to be both authoritarian and *stände*-like (democratic). Erich Voegelin said that the new constitution was not sufficiently *stände*-like and that it was an authoritarian state. Adolf Merkl, on the other hand, believed that democracy could be realized through expanding the delegation of authority to *Stände*. However, the Austrian government after 1934 made a number of legislations based on enabling act rather than through the new legislative body. And the annexation by Germany in 1938 (*Anschluss*) resulted in the disappearance of the *Ständestaat* itself. The idea of a *Ständestaat* was never fully realized and remained an paper plan.

