



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	大改革期ロシアにおける地方行政制度の再編 :1858-1864年
Author(s)	竹中, 浩; Takenaka, Yutaka
Citation	スラヴ研究, 39, 97-129
Issue Date	1992
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/5204
Type	departmental bulletin paper
File Information	KJ00000113341.pdf



大改革期ロシアにおける地方行政制度の再編

—— 1858 - 1864年 ——

竹 中 浩

序

1864年1月1日に裁可された法律によって、ヨーロッパ・ロシアの33の県に地域管理のためのゼムストヴォ機関が設置されることになった。この立法は、農奴制の廃止や司法改革、軍制改革などとともに、大改革と呼ばれる1860年代ロシアの一連の改革の柱とされるものであり、これによってロシアに曲がりなりにも地方自治が制度化されたことになる。

自由主義者は基本的に抑圧的な中央政府対自治を求める地域住民という対立の軸で地方行政の問題を論じた。こうした議論は改革の当時から広く見られたものである。当時改革派の人々は地方行政がきわめて混乱しており、不効率であると考えていたが、こうした混乱の原因は、多くの人々によって、過度の中央集権化、即ち決定権限の中央への集中に求められた。地方の実情について十分な情報をもたない中央の行政機関によって決定が下されるために、その決定は現実に即さぬものとなり、しかも執行に際しては現地の官吏の恣意に大きく依存することになる。これを改めるためには、行政機関の内部で権限を中央から地方に委譲する分権化だけでは不十分であり、自治を制度化し、地域のみで処理することのできる事務に関しては地域の事情に最も通じた人々、即ち地域住民に委ねることが必要になる⁽¹⁾。こうした議論は当時の論壇において主流であり、いわゆるスラヴ派・西欧派のいずれのジャーナリズムも、議論の立て方に幾分違いはあったものの、基本的にこの種の主張を行っていた。こうした議論は変わることなく後年まで存在した⁽²⁾。

このような革命前の自由主義の立場からは、地方自治というのはそれ自体が一つの理念として捉えられるために、これを目指す改革の正当性は、農奴の「解放」の正当性と同様に、常に自明のこととされる。この点で農奴制の廃止とゼムストヴォ改革は、ともに自治や自由という普遍的理念の実現を目指す開明的意図に導かれて行なわれたものであり、それゆえ性格を同じくするものと見なされることになる。

改革前における地方行政の混乱を、農奴制と同じ根から生じたものと見る議論も二つの改革を結びつけることになる。それは例えばロマノヴィチ = スラヴァチンスキーやヨルダンスキーのように、混乱の原因を18世紀的な地方行政のあり方の残存に求める見方である。18世紀において領主貴族は領地を独立国のごときものとし、しばしば警察の立ち入りに抵抗した。地方官吏は領主の同意の得られる範囲でのみ、活動することができた。こうした領主の地方行政に対する支配とその私物化は、程度は弱まったものの19世紀まで存続した。貴族はさまざまな形で地方行政に影響を及ぼすことができ、地方行政を混乱させた⁽³⁾。ゼムストヴォ改革は、他階級の人々を地域管理に参加させることによ

り、貴族の恣意を抑制するものである。このような考え方からすれば、農奴制の廃止とゼムストヴォ機関の導入とは同じ性格の改革ということになる。

これに対してソ連邦の歴史学は、農奴制の廃止もゼムストヴォ機関の設置も共に不十分で欠陥をもったものであるとみなし、後者についてはゼムストヴォ機関における階級構成に注目して領主層の比重の圧倒的優越を重視する¹¹⁾。たしかにゼムストヴォ機関において主導的役割を果たしたのは、農奴制の廃止によって特権を否定された保守的な領主貴族であった。彼らは鋭い階級的な利害関心をもつ人々であったから、発足時のゼムストヴォ機関の主体として中立的な公衆を仮定するのは現実的ではない。

他方西側の歴史学はゼムストヴォ機関に対する政府 = 内務省の統制の強さに特に関心を示してきた。ゼムストヴォ機関における「自治」が、国家的問題への関与を禁じられ、きわめて限られた範囲でのみ認められたものであることが重視された。このように着眼点は異なっていたが、自治機関としての不十分性や欠陥に注目する点ではソ連邦の歴史学と共通するところがあった。どちらの観点からしても、貴族の比重が高まり政府の統制が強められた1890年の法改正は否定的に捉えられることが多かった。

しかし数の上での領主出身議員の多さ、制度の面での政府への統制権限の留保は、それ自体直ちにゼムストヴォ機関の欠陥として論ずべきことではない。農民の代表が多く、政府の干渉が少なければそれでよい自治機関ができるという保証はないからである。行政制度を評価する基準は多様であるし、それは当時ロシアの地方行政が直面していた課題とも無関係ではありえない。

本稿では、農民と領主の法的地位に関わる農奴制の廃止と地域管理への主体的な参加に関わるゼムストヴォ機関の導入という二つの改革の間にある関連と共通の問題を探ろうと試みる。もとより農奴制の廃止とゼムストヴォ機関の導入とを関係づけるためには、理念の共通性といった抽象的な議論のみでは不十分である。具体的な論点に焦点を合わせながら、それぞれの改革に携わった人々の意図と、前提となった考え方を見ていかなければならない。その際、注目すべきことが三つある。

第一に、農奴制の廃止が地域管理事務の内容と執行方法にどのような影響を与え、導入されるゼムストヴォ機関が変化した状況にどのように対応することを期待されたかということである。この点に関しては、農奴制において領主をただ搾取者とのみ見る見方から幾分距離をとる必要が生じる。農奴制廃止後の地域管理を考えるには、農奴制のもとで領主及び貴族代表が地域管理において果たしていた役割の代替という問題を考慮することが必要になるからである。

第二に、ゼムストヴォ機関の導入は、この時期に行なわれた地方行政に関する改革として唯一のものではないということである。1860年代の前半には、農奴制の廃止という一大変革に地方行政を適合させるために、地方行政機構全般の再編が行われた。1861年2月19日に裁可された一般農民法では、村団及び郷といった農民団体が新設され、それに伴ってその役員や機関に属する行政的義務と権限が定められた。さらに同じ日に裁可された調停機関法では、農民と旧領主との間の諸問題を処理する各レベルの調停機関について詳しく規定された。また1862年12月25日に裁可された郡警察に関する暫定規則によって地方における殆ど唯一の執行機関である郡警察の改革も実施された。1864年のゼ

ムストヴォ改革の意義はこの時期のこうした地方行政全般の再編の過程との関連で明らかにされねばならない。それによってはじめて、この改革を単に自治理念の実現の試みと見る見方を脱することができると考えられるからである。

第三に、それぞれの改革が階級制度の性格に及ぼした影響である。階級制度というのは法律によって臣民の中にいくつかの範疇を設け、それぞれ異なった法的地位を与え、異なった扱いをするというものである¹⁵⁾。農奴制の廃止は、第一の階級とされた貴族の最も重要な階級的特権を否定したのであるから、これが階級制度のあり方一般に重大な影響を与えたことは容易に理解できる。

しかし、ゼムストヴォ機関の導入もまた、ロシアにおける階級制度の性格に重大な影響を与えた。たしかに、地方における人的資源の乏しさ故に、いかなる制度改革を行なおうとも地域管理の主たる担い手は実際には同じ（即ち現在貴族階級に属している人々）であろう。しかし制度の前提として、それぞれの範疇に属する人々に対して与えられる地位の名目的根拠の変更は、彼らの社会的地位を実質的に変える可能性をもたないとは限らない。ロシア社会における階級制度の社会的・政治的意義を考える上でも、この点は重要である。

このような認識に立って、以下では1858年に地方行政制度改革の問題が具体的に提起されてから64年1月にゼムストヴォ機関設置法が裁可されるまでの改革の過程について、その中で特に重要と思われる側面に焦点を合わせつつ、検討を加えていくこととする。

第1節 郡レヴェルにおける行政と貴族

第1項 郡貴族団長

改革前、郡レヴェルには、県における県知事のような政府を代表する行政機関の長は存在しなかった。郡レヴェルにおける行政の最高責任者は郡貴族団長であった。郡貴族団長は郡の貴族団体の指導者であって、郡内の選挙資格を有する貴族による3年毎の選挙によって選出された。それゆえ郡貴族団長は少なくとも名目的には貴族の代表である。しかし郡貴族団長は県知事と公式・非公式の関係を持ち、県知事がその県を統治するのに協力した。郡貴族団長職は貴族と官僚制の中間に立って、両者の関係に均衡をもたらしていた。

1858年、領主地農民の地位に重大な変更を加えることが政府部内で論議されるにいたったとき、大きな改革を前にしてこうした地方行政のあり方では心許ないとする意見が政府部内に強まった。この問題に関する最高の審議機関である農民問題本委員会では、とりわけ国内治安の問題が最大の関心事であった。2月18日の勅令により、内務大臣のランスコイと国有財産相のムラヴィヨーフに、地方警察の強化に関する意見書を提出することが求められた。

司法大臣パーニンら急進的な農民改革に慎重な立場をとる人々は、各郡において現行の警察機構の上に政府の任命する郡長を置き、これを郡内の行政の最高責任者とするという考えをもつにいたった。この案は現在の県知事中心の地方行政の仕組みを改め、ロシアを八つの管区に分けてそれぞれ総督を置き、これに軍事・民政双方の最高の権力を与

えるという考えと対をなすもので、ムラヴィヨーフの提案にまとめられた。この案は本委員会で、内務省主導の地方行政の再編と農民問題の処理に抵抗する高官たちや、さらにはアレクサンドルの支持をも獲得した。しかしこの案は、県知事の権限強化による地方行政の一元化を目指す内務省にとっては好ましいものではなかった。これを世論の反対によって潰すことを考えたランスコイの提案により、この案を内務大臣通達によって県知事に提示し、意見を求めることになった⁽⁶⁾。

58年5月16日付の内務大臣通達によれば、郡長は郡の警察機構を掌握し一般法令の執行を監督すると同時に、郡における農民法施行の主たる責任者となる。郡貴族団長は郡長には従属しないが、貴族団長が参加することによって秩序維持及び社会の治安にとって有害な事件の防止に役立つような命令・施策に関しては、郡長の命令を遂行する義務を負うとされた。しかし格からすれば両者は対等であるべきものと考えられ、郡貴族団長も郡長もともに5等官に格付けされることが予定されていた⁽⁷⁾。

ランスコイの期待どおり、意見を求められた46人の県知事と6人の総督のうち、原則的に賛成したのは1割程度で、残りの9割はすべて反対であった。これは権限が縮小されることになる県知事としては当然の反応であろう。改革派の内務官僚ソロヴィヨーフは、反対者の中には貴族特権の擁護者と進歩派がいたとしている。しかしいずれも、郡長が新設されることによって郡貴族団長との間に生じるであろう摩擦を懸念していた。貴族特権の擁護者の中にはモスクワ総督のザクレフスキー、ペテルブルク総督のイグナーチエフが含まれていた。ザクレフスキーは、郡長を新設すれば郡長の権限と郡貴族団長のもつ精神的影響力の争いが生じ、権力が弱化すると同時に貴族は独立の支柱を喪失すると述べた。イグナーチエフは郡長の設置により執行部門において任命職の郡長と選挙職の郡警察署長との間に有害な対立が生じることを予想し、貴族に信任されている選挙職の郡警察署長をこれまでどおり執行部門の長にしておくべきことを説いた⁽⁸⁾。

結局アレクサンドルは同年秋ムラヴィヨーフ案に対する支持を撤回し、郡長構想は実現をみることなく終わった⁽⁹⁾。郡貴族団長によってもたらされている非公式の関係が郡長の設置によって混乱させられることは県知事にとっても郡の貴族にとっても望ましいことではなかったのである。その結果郡貴族団長は、郡における行政の最高統轄者としてとどまることになった。

しかし郡における貴族団長の力というのは権限よりもむしろ精神的影響力によるところが大きかった。郡貴族団長は県知事がもっていたような官吏の解任権をもたなかったから、好ましくない官吏がいた場合には、これを更迭するよう県知事に求めるしか方法がなかった。県知事がこれを支持しなかったときは、郡貴族団長と対立した官吏がそのままその職にとどまることもあった⁽¹⁰⁾。また郡貴族団長の影響力は貴族の信任に基づくものであった。貴族の多数が郡貴族団長に対する不信任を表明した場合、彼がその職にとどまることは難しかった。1861年9月、ヤロスラーヴリ県モログ郡の貴族団長は、貴族の信条と相容れない信条をもち、職務の遂行にあたって貴族に不利な仕方で行動したという理由で(即ち農民寄りの姿勢をとったとして)不信任を宣告され、辞職した⁽¹¹⁾。

郡貴族団長は郡内貴族の利益を代表する機関としての側面と地域管理の責任者という側面を合わせもっていた⁽¹²⁾。特定の階級の代表でありながら行政的責任を負い、しかも

郡の官吏に対して任免権をもたないという郡貴族団長の性格については、論壇でさまざまな議論があった。最もこの役職を重視し、地域の自治の要となる役割をこれに負わせようとしたのがカトコフである。カトコフは既に農奴制の時代において郡貴族団長は単なる貴族利益の代弁者ではなく、むしろ領主と農民の間の調停者であって、領主による不当な抑圧、領主権の濫用から農民を守る、殆ど唯一の存在であったと主張する⁽¹³⁾。カトコフはこの郡貴族団長職からさらに階級的色彩を拭い去ってこれを地域の名誉職とし、その精神的影響力によって領主と農民のいずれの利益よりも高い立場から地域管理を行なわせることを求めた。名誉職であるからには郡貴族団長というのは無報酬でなければならなかった。

こうした考え方には批判もあった。スマローコフは、ロシア農村における人材難という観点から、郡貴族団長を無報酬とすべきであるという議論を批判し、有能で、裕福で、自己犠牲的な人々が各郡にいると考えるのは空想的であるとした。彼によれば、役職の性格はそれが有給か否かということよりも、それに就いている人々の性格や考え方による。地域管理事務における郡貴族団長職の重要性を考えるならば、この職にふさわしい人材を得るためにもしかるべき俸給を出すことは当然であると考えられた⁽¹⁴⁾。

この郡貴族団長職を、名目的にも地域管理の責任者として制度化しようという考えは政府部内にも存在した。この考えはゼムストヴォ機関の導入のための法案を準備していたヴァルーエフによって支持された。ヴァルーエフは新設される郡ゼムストヴォ機関の執行機関である郡参事会の議長に、職務により自動的に郡貴族団長を就任させようとした。内務省が作成した63年の法案にはこの条項が含まれていた(第49条)⁽¹⁵⁾。

しかし階級団体の機関と一般の地域管理機関との区別という原則を守ろうとする意見は強力であり、内務省案は上のレベルの国家評議会における検討に際して支持を得ることができなかった。最終的に、新設のゼムストヴォ機関において、一般地域管理における郡貴族団長の地位は、執行機関の長である郡参事会議長としてではなく、審議・議決機関としての郡ゼムストヴォ会議の議長として制度化された(第43条)。これに対しては郡貴族団長の間には不満があったと言われる⁽¹⁶⁾。

第2項 郡警察署長

1837年6月3日に裁可された地方警察法によって、各郡には郡警察評議会が置かれていた。その長たる郡警察署長及び上席常任評議員は貴族選挙が行なわれているところでは貴族によって選出され、他のところでは政府によって任命されることになっていた(第18条)。郡長の新設を提案した1858年5月16日の内務大臣通達では、郡長が設置された場合、郡警察署長は郡長の下に置かれ、選挙法の全面的再検討が行なわれるまで、これまでどおり貴族の選挙によって選ばれるものとされていた⁽¹⁷⁾。

政府は任命職の郡長の新設を見送ったが、しかしやはり農民法の執行を貴族によって選ばれた郡警察署長に委ねるわけにはいかなかった。選挙職の郡警察署長は領主と農民とが対立する問題において領主の側に立つのが普通であったからである⁽¹⁸⁾。郡長の設置が見送られた以上、執行機関の長である郡警察署長は任命職とされなければならなかった。1859年1月29日の農民問題本委員会では、アレクサンドル2世は、来るべき農民改革

において領主と農民との間において重要な役割を果たすべき郡警察署長が貴族のみによる選挙で選ばれていることは不相当であるとし、この職は政府の任命職とすべきであるという考えを述べた。彼は同時にこの職により大きな権限を与えるべきであるとし、またできるだけ司法権と執行権を分離するよう努力することを求めた。こうしたアレクサンドルの意向は、法典編纂委員会が活動を開始したあとの3月25日に出された勅令によって確認された。郡警察署長は7等官に格付けされることになり、その任免は県知事に委ねられることになった⁽¹⁹⁾。

5月17日、本委員会はこの案を審議した。有名な改革派の皇族コンスタンチン大公と内相ランスコイは、郡警察が農民法の施行に先立って60年秋から活動できるように、早急に警察改革を行なうことを主張した。地方警察と市警察を統合し、任命職の郡警察署長というひとりの行政官の下に置くことによって、農民法施行後のいかなる事態に対しても迅速に対応できるようにすることを彼らは求めた。

これに対して他の9人の委員（御料地相アドレルベルク、第三部長官ドルゴルーコフ、国有財産相ムラヴィヨーフなど、保守派とされる高官たち）は、原則そのものについては正面から異を唱えなかったものの、このような抜本的な改革を農民法の施行に先立って行なうことの必要性を否定した。農民法施行に際して秩序と治安を維持するためには、官民ともに慣れた警察機構によるほうがよいというのがその理由であった。もとより彼らは任命制の郡警察署長職を置くことにもそれほど積極的ではなかった。現状で適任者を見つけることは困難であり、また農民法の施行によって貴族に犠牲を求めようとしているときに、彼らから郡警察署長の選出権を奪うことは政治的に賢明でないと主張された。結局農民法の施行前に警察改革を行なうことはできなかった⁽²⁰⁾。

任命職としての郡警察署長が実現したのは1862年12月25日に裁可された警察制度に関する暫定規則においてである。同規則の第18条において、郡警察署長及び同補佐の任免は県知事によると定められた。ランスコイに代わった内相ヴァルーエフはこの規則の審議過程で、郡警察署長補佐のほうはそれまで郡警察署長がそうであったように貴族の選挙によって選出されることにしようとしたが、成功しなかった⁽²¹⁾。

第3項 ゼムストヴォ機関導入前の地域管理機関

ゼムストヴォ機関が導入される以前には、県及び郡にはさまざまな審議機関が存在していた。こうした機関の中には、実際には殆ど活動していないものも少なくなかった。また県レベルの機関には、県貴族団長が参加していたほか、県の貴族が選挙によって選ばれた代表を送っていた。

地域管理事務のうち最も重要なものは住民の地方義務に関するものであった。これについては1851年7月13日の地方義務法で定められていた。地方義務に関する県レベルの審議機関として最も重要なのは県知事を議長とする地方義務委員会総会である。これは3年毎に開催され、次の3年間の地方義務の予算及び割当を検討する。これには県及び郡の貴族団長や県の財務局長、国有財産管理局長、御料地管理局長らの官吏のほか選挙で選ばれた貴族の代議員らも出席する（第27条・第30条）。予算案を作成するのは、県知事、

県貴族団長、財務局長、国有財産管理局長、御料地管理局長、県庁所在地の市長から成る地方義務特別会議である（第34条）⁽²²⁾。

金納の地方義務、即ち地方税として集められた金のかなりの部分は、地方の必要を満たすために中央行政機関あるいはその地方の出先が費消する。こうした支出に関しては地方義務委員会は一定額を交付するのみで、予算を執行する行政機関は支出の細部について地方義務委員会に直接報告することはない。県財務局の作成する年次報告は地方義務特別会議で検討された（第168条）。地方義務委員会は過去3年間の予算の執行について、一般的な形でのみ報告を受けた（予算執行を現実に監督するのは県知事の職務であった）。この一般報告は、次期の予算が検討される地方義務委員会総会に先立って作成され、一部は貴族会に提出されて3年に一度の貴族の選挙会の際に検討され、他の一部は地方義務委員会に提出された（第171条）⁽²³⁾。

また県によっては建設・道路委員会や宿営委員会が置かれていた。貴族はこれらの委員会にも選挙によって選ばれた委員各1名を送っていた。

郡には地方義務委員会分会が置かれていた。この委員会には郡貴族団長及び貴族代議員が出席し、郡内の地方義務の割当等について審議した。ほかに郡道路委員会や郡宿営委員会も置かれていたが、これらは殆ど活動していなかった。まれに活動するのは、郡貴族団長が特別なイニシアティブを発揮した場合や、県当局の特別な指示がある場合に限られていた。郡以下のレベルの行政は、地方警察を除けば十分に組織されており、郡貴族団長の個人的な影響力の行使に著しく依存していたとすることができる⁽²⁴⁾。

これは他の事務に関しても同様であった。地域管理のための重要な事務には食糧供給と社会福祉がある。食糧供給に関しては、1834年7月5日に裁可された穀物備蓄法により、県の食糧供給事務（飢饉に備えて穀物あるいは現金を準備する）は内務省に従属する食糧供給委員会が管轄することとされていた（第11条）。この委員会は県知事を議長とし、県貴族団長、副知事、県検察官、県庁所在地のある郡の郡貴族団長、3年毎に貴族によって選挙される常任委員によって構成されていた（第45条）。

郡レベルではこのような委員会は存在していなかった。国有地及び御料地に関してはそれぞれ独自の食糧供給制度が存在していた。郡の領主地においては食糧供給事務の監督は郡貴族団長、貴族によって選挙される村穀物倉庫監督、及び村穀物倉庫の設置を任された領主に課せられていた。郡貴族団長は郡内の穀物倉庫の状態について情報を収集し、県の食糧供給委員会と交渉した⁽²⁵⁾。

社会福祉事務に関しては、県には県知事を議長とし、貴族代表をはじめとする3名の評議員から成る社会福祉事務局が設置されていた。社会福祉事務局は内務省経済局の管轄で（内務省は1名の常任委員を任命していた）、県内の治療施設、慈善施設、養育施設、矯正施設等の管理に責任を負っていた。また社会福祉事務局は、その裁量で、郡貴族団長の出席を求めることができた。郡貴族団長は、郡内の慈善事務を監督し、それに関して社会福祉事務局に報告した。国有地農民、御料地農民の福祉については、それぞれの管理局が責任を負った。一般農民法の施行前は、領主は領地内の農民の福祉に対して責任を負っていた。同法の施行後は、一時的義務負担農民の福祉は村団及び郷の配慮すべきこととされた。

社会福祉事務局は施設を運営するためのさまざまな基金をもっており、かつてそれらを運用し、増加を図っていた。さらに預金を集め、保管し、貸付を行なったのであり、県内の領主を相手にした地方銀行の役割を果たしていた。しかし今やこの活動は停止されており、この部門は大蔵省に移管されつつあった⁽²⁶⁾。

一般に、県の地域管理機関は県知事と貴族団長、中央省庁の出先、階級代表の混成であり、県レベルでの自由な階級と各行政機関が、県知事の指導のもとに利害の調整を行なう場であった。郡の地域管理事務は基本的に郡貴族団長のイニシアティブに任されていた⁽²⁷⁾。貴族の信任に基づく役職に地域管理が委ねられていたのである。こうした制度が機能するのは、貴族相互、あるいは貴族と他の階級との関係が安定し、郡貴族団長に対する信頼が持続的である場合に限られていた。農奴制の廃止に伴ってこうした条件に変化が生じたとき、郡以下のレベルの行政制度の再編の必要性が感じられるにいたるのは当然であった。

第2節 農民管理

第1項 村団と郷

農奴制の廃止が既定の方針となってからも、旧領主に領地の農民に対する管理責任を負わせる可能性が政府において排除されたわけではなかった。1858年5月16日に内務大臣が各県知事に、予定されている農民管理制度改革について政府の考えの骨子を知らせたときには、各領地の農民が村団を構成し、その領地の領主が村団の長（ナチャーリニク）となることが考えられていた。村団の管理に関しては、常に領主の承認を要することとされていた⁽²⁸⁾。

このことは、この時点では当然のこととみなされていた。著名なスラヴ派の論客でいわゆるリベラル派の領主であったサマーリンは、土地共同体から分離した郷のような農村行政単位を作ることに対する厳しい批判者であったが、彼は内務省の農民管理制度についてのプランを批判した1858年7月の書簡の中で、領主が農民団体の長あるいは監督になることに対しては何ら異議を唱えていないどころか、それを当然のこととして受け入れている⁽²⁹⁾。彼は領主が農民に確実に領主に対する義務を履行させる手段をもつことを重視していたから⁽³⁰⁾、それは不思議なことではない。

しかし58年から59年にかけて方針が転換し、村団に対する旧領主の直接的統制は基本的に排除されることになった。一般農民法では領地毎の農民のまとまりは村団としてそのまま存続させられ、この村団に対して領主は監督権・警察権をもつこととされたが、これらの権利は名目的なものであり、領主の村団に対する直接の統制を可能にするものではなかった。領主はただこの権利に基づいて村長にしかるべく処置するよう要請を行なうことだけができた。村長がそれを履行しないときには、領主は調停員に訴えねばならなかった（第150条・第152・153条）。

農奴制のもとで、領主は有害で危険と判断した農民を領地から追放し、シベリアに送ったり、兵役に就かせたりすることができたが、このように領主自らが好ましくない農民を直接処分することはもはやできなくなった。ただ処分を求める権利が残されたの

みであり、実際の執行に関しては調停機関や農民自身の判断を待たねばならなかった。例えば一般農民法第158条は、領主がある農民を有害かつ危険と認めた場合、彼を除名して（即ち領地から追放して）政府の管轄下に移す（即ちシベリアに送る）ことを村団に提案する権利を領主に与えたが、多くの場合村団はこれに同意しなかったから、領主は郡の調停会議を通じて県農事審判所に訴え出なければならなかった⁽³¹⁾。

また第154条は、領主に対して侮辱を加えたり、他の農民の領主に対する不服従を扇動したりした農民が裁判に付され処罰されることを定めていたが、それにはある程度客観的な事実の裏付けを必要とし、必ずしも領主の思いどおりにはならなかった⁽³²⁾。

代わって村団の管理は農民自身によって選出された村長に委ねられることになった。いわゆる農民の自主管理が制度化されたのである。村長には一定の警察権が与えられ、村団を構成する農民の管理に関する責任を負わされた。この村長の管轄下に置かれたのは農民だけではない。村団に分与され、あるいは村団によって所有権を取得された土地に居住する、納税階級のすべての者が村長の管轄下にはいるとされた。領主に奉仕する者及び領主の屋敷地に居住する者は村長の管轄下にはいらず、直接地方警察の管轄下に置かれる。退役しあるいは無期休暇中である下級軍人も村長の管轄下にあったが（一般農民法第62条）、彼らの中には村長に服従することを欲しない者もいたようである⁽³³⁾。村長は地域的行政単位の長というよりも、農民団体の長という性格が強かった。

村団は同じ領主に対して義務を負ってきた農民によって構成されたのであるから、既に実体を備えている農民の団体であった。しかし郷はそうではない。郷を構成する農民はもともと一体性をもっていない。1858年5月16日の内務大臣通達では、数個の村団が郷をつくとされ（調査人口1万人程度）、その長は郷を構成する諸領地の領主により選出されることになっていた⁽³⁴⁾。郷とは農民管理のための人為的な単位であった。それゆえ郷そのものに対する反対論も存在した。サマーリンは農民の理解できない行政的な単位を設けることに反対していたし、『土地所有者雑誌』を編集していたジェルトゥーヒンは、農民の置かれる条件が領主との関係によって大きく異なるために、行政的単位をつくってもその中に多様な農民がはいることになり、特殊利害を一般的利害へと融合するという行政単位設置の目的を達成することができないという理由で、やはり郷設置案に批判的であった⁽³⁵⁾。

もとより郷を設置しようとする側にとっても、やはり郷のもとになる何らかの実体が存在すればそれに越したことはなかった。そのような考え方から教区を行政単位にしようという案もあった。教区というのは教会を中心とした宗教的単位である。一教区当りの男子農民の数は平均500人ほどで、行政単位として適当な規模であり、農民の公的生活において教会が果たす役割は小さくないと考えられるから、教区と郷を重ね合わせることは合理的な理由があるとされた⁽³⁶⁾。サマーリンとともにリベラル派の領主として法典編纂委員会でミリューチンに協力したチェルカッスキーも、58年の論文で、教区をもとにした農民のまとまりをつくることを提案していた⁽³⁷⁾。この案は一般農民法にも取り入れられ、法定の要件に合致する場合には教区から郷を形成することが認められた（第44条）。

これに対して郷を農民団体ではなく地域的な行政単位にしようという考えもあった。この考えはこの改革では実現しなかった。具体的にはこの問題は郷の中に領主を加え、領主に農民の監督を行わせるという案の適否をめぐって現れた。農民に対する領主の後見を郷監督の形で制度化しようという考えは58年5月16日の通達において見られたが、法典編纂委員会では採用されなかった⁽³⁸⁾。しかし貴族の中にはこれを求める声が高く、県の貴族委員会からきた多くの召集代議員によって強力に主張された⁽³⁹⁾。

この考えはさらに政府部内において、本委員会におけるアドレルベルク、ドルゴローフ、ムラヴィヨーフの意見書として具体化される。彼らは、一時的義務負担の時期には領主の権力に代わる行政権力の強化が必要であるとし、農民だけから成る団体ではなく農民以外の人も含む地域的な行政単位としての郷を求め、その中ですべての土地所有者に共通する利害のために郷内の事務全般を監督する郷監督の設置を提案した。郷監督は農民の郷長がもたない教養と知識を備えている。郷監督は500デシャチーナ以上の土地（普通一人前の領主と認められる資格であり、第一類の調停員と同じ基準である）をもつ土地所有者（階級を問わず）の中から150デシャチーナ以上の土地をもつ土地所有者によって選挙される3年任期の無報酬の役職であり、農民の自治組織を監督するものとされた。郷がひとりの領主の領地のみから成る場合には、その領主は当該郷の郷監督たる権利を有するものとされた⁽⁴⁰⁾。

これに対しては、本委員会の他の委員から、郷監督と他の役職との職務の重複、それゆえに生じうる衝突を理由とする反対があった。郷監督の権限は農民団体の監督を任務とする調停員と重なり、警察や、領地内の村団に対する監督権をもつ一般領主との関係も難しい。また郷がひとつの村団だけから成る場合、その郷の選出はひとりの領主の手に委ねられることになる。それを避けるために政府の任命に委ねれば、当該領地の領主は官吏の後見の下に置かれることになる。紛争は必至であり、領主の間に不満を引き起こす。もしその領主自身が郷監督に任命される権利を与えられれば、彼ら大領主に特別な役割を与えることになる。このような反対論が出された⁽⁴¹⁾。

このような反対論を唱えたのは、郷の管理機関が、公益に従って活動するように直接政府の行政的統制に従属させられねばならないと主張する人々であった。彼らは、ゆくゆくは国有地農民であると領主地農民であるとを問わずすべての農民が共通の管理機関のもとに統合されることが国家の行政秩序のために是非とも必要であるとした。農民を個別に監督している役所を廃止し、一元的な管理機関を形成した上で郷の最終的な制度化を行わねばならない。もとよりそれは現状ではきわめて困難であるから、暫定的に現在審議されているような形で郷制度を作ろうとしているのである。それは格別新しいものではなく、これまで農民が知っているものである⁽⁴²⁾。

このように多数派は郷をあくまで農民管理のための暫定的な組織とみなし、いずれ御料地農民や国有地農民も併せたより恒久的な行政単位を作ること考えていたのであるが、彼らは暫定的にせよ農民に対する領主の後見的な影響力を制度化することを望まなかった。彼らにとっては郷の管理に領主の影響力を残すことより、これを暫定的にはあれ農民自身に委ねることのほうが好ましかったのである。郷監督制度は結局実現されなかった⁽⁴³⁾。

郷監督の案が実現を見なかったため、郷長が農民管理の責任者になった。郷長として選ばれたのは裕福な農民が多かった。その中にはかつて領地の管理人として金を稼いだ体僕もいた⁽¹⁴⁾。彼らは読み書きができたが、郷長の中には文盲の者が数多くいた⁽¹⁵⁾。郷の管理については読み書きのできる郷書記が大きな影響力をもっていた。

郷長は郷全体の管理について大きな責任を負うことになった。郷長には明らかにその能力を越えた任務を負わされていた。例えば郷長は郷内の道路や橋が破損したままになっていないよう監視せねばならない(一般農民法第84条第4号)。しかし郷長はこの任務を十分理解しておらず、破損した道路や橋がそのまま放置されていることが多かった。また郷はかなり大きな規模の農民団体であり、郷内には郷の負担で建てられた学校や病院、慈恵院等の施設がある。こうした施設に対する監督も郷長の任務に属する(同第9号)。ところが郷長はこのような施設においてどのような秩序が守られるべきか知らず、このような施設で働いている教師も、医師も、医師の助手さえも、郷の金で雇われてはいても、自分たちの仕事に対する郷長の干渉を認めなかった。こうした施設を設立し、維持するにはもっと教育と影響力のある人々の配慮が必要であった⁽¹⁶⁾。そこで調停員が重要な役割を果たすべきことになる。

第2項 調停員

調停員は農民法実施において最も重要な役割を果たすことを期待された人々である。ひとつの調停区にひとりの調停員が置かれ、その調停区内の領主と農民の間に生じる諸問題を処理した。調停区の数とそこに含まれる村落については郡貴族会が決定した。調停員の基本的な任務は領主と農民の間で約定証書を取り交わさせることであった。約定証書とは農民法の定めた大枠の中で個々の領地について農奴制廃止後の領主・農民間の土地をめぐる権利義務関係を定めるもので、農民法施行後2年の間に作成し実施せねばならなかった(一般農民法第7条)。調停員はまずこの任務に当たった。

調停員は純粋な官吏ではない。彼らは土地の貴族の中から選任され、その任命に際して官等が求められず、官等への格付けも行なわれなかった。ただその勤務上の権利や懲罰の手續きに関しては郡貴族団長と同等とされた(調停機関法第21条)。いわば官吏と一般市民の中間に位置する役職であり、その特殊な位置ゆえに、これが自治原理を本質としているとみるベゾブラーゾフのような見方もあった⁽¹⁷⁾。

この調停員の選出手続きをめぐるには、既に法典編纂委員会の中に異なった意見があった。ここでは農民にできる限り自らの利害を代表させ、選挙などを通じて領主貴族に対して一定のチェックを行なわせるという考え方が支配的であったから、調停員の選出については、領主貴族の中から農民の選挙によって選ぶとする意見が領主出身の専門家委員の中で主流であった⁽¹⁸⁾。これに対してこの委員会を指導する立場にあった内務次官ミリューチンは、現段階では農民にそれだけの準備ができていないことを理由に、県知事による任命を主張した⁽¹⁹⁾。結局1861年2月19日に裁可された調停機関法では、同法施行後3年間は、土地の貴族が作成した被選挙権者の名簿の中から県知事が選任することとされた(但し県知事には解任権はない)。3年が経過したのちは、選任のための新たな規則が定められることとされた(第13・14条)。

選任される資格をもっていたのは、以下の条件のいずれかを満たすその土地の世襲貴族である。(1)500デシャチーナ以上の土地を所有する者、(2)150デシャチーナ以上500デシャチーナ未満の土地を所有し、任官に際して12等官に格付けされるべき学歴を有する者、(3)県貴族会で選挙権を有する者(第6条)。このうち第一の範疇の人々と第三の範疇の人々はともかく、第二の範疇の人々は県において一人前の貴族と認められる人々ではなかった。しかも調停員の中心となったのはこの範疇の人々であった。その中には土地の有力領主の間では必ずしも馴染みがなく、有力領主から同輩とは認められていない人々が多かった。このようないわば格下の貴族の調停をあおがねばならないことは、有力な領主たちにとって決して愉快なことではなかった。有力領主の側の調停員に対するこのような反感が、彼らと調停員との間にしばしば発生したトラブルの根底にあったと考えられる⁽⁵⁰⁾。

『モスクワ報知』紙は、好ましくない調停員のタイプとして三つを挙げた。第一は、自らは何も考えず、ただ法律のみに基づいて行動する官吏タイプ、第二は、古い農奴制への傾きをもつ旧套墨守型、第三は身分間の対立を激化させる口舌の徒、似非リベラルである。これを引用した『セーヴェルナヤ・プチェラー』紙は、このうち最も悪いのはいわゆる似非リベラルであるとしている⁽⁵¹⁾。官吏や領主の中にはこの制度に対して好意的でない人々が少なからずいた。彼らは調停員のような独立した機関に慣れていなかった。調停員の独立というのは彼らにとって愉快なことではなく、彼らはむしろ純粋な官吏である警察分署長のほうに馴染みがあった。政府内部でも調停員を県知事に従属させる案が大臣に提出されたと言われる⁽⁵²⁾。

調停員の性格の曖昧さに対する否定的な評価は政府の中枢にもあった。内務大臣のヴァルーエフもそうした意見をもつひとりであった。ヴァルーエフは行政機構の中にはっきり位置づけられない、性格の曖昧な機関の存在を嫌った。彼は調停員についても、農民法施行のための暫定的な機関としてのみ考え、61年9月の上奏文では、領主と農民の間に立つという調停員の困難な立場を認め、その活動を肯定的に評価しながら、調停員が行政機関から完全に独立しているかのような誤った理解があるとし、調停員は行政的機能をもっている以上他の行政機関との関係を断ち切ることはできないとしている⁽⁵³⁾。彼は既に62年10月30日の通達で、治安判事制の新設に際して調停員と調停機関を存続させる必要があるか否かという問題を提起している⁽⁵⁴⁾。

論壇でも調停員に対しては多様な見方があった。具体的にはそれは調停機関法施行から3年を経過したのち、調停員の選出方法をどうするかという問題をめぐって現れた。これは1862年の論壇で特に関心を集めた問題であった。多くの人々は現行の県知事に代わって地域社会が選出に参加することを求めた。当時『祖国雑記』に発表されて注目を集めた「農村書簡」の著者スマローコフは、貴族の作成した候補者名簿の中から地域社会全体によって選ぶという考え方と、地域社会が選んだ候補者の中から貴族が選挙するという考え方を紹介し、自分は前者を支持するとした⁽⁵⁵⁾。他方トカチーフは調停員の選出に際して貴族に特別な役割を果たさせる必要を認めず、地域社会による選挙一本にすることを主張した⁽⁵⁶⁾。これに対して調停員を選挙で選ぶことに反対し、県知事による任命を主張したのがN. N. ユマートフである。ユマートフは、選挙にすれば調停員は自分

を選出した人々の利益の弁護者にならざるを得ず、調停者に期待される双方の利益への公平な配慮が不可能になるとした。特に領主と農民の利害が対立している現状では、中立的な官選の調停者が必要である。彼は農民によって選出される調停員が農民の利益の擁護者になることを恐れていた⁽⁵⁷⁾。このように当時役職の性格と選任の方法とは密接な関係にあると考えられていた。

調停員は領主と農民の間の紛争を調停することに加えて、農民団体の管理に対する監督をもその職務とした。調停員は農民役員の職務上の不正行為に対する懲罰を行なう権限をもっていた。もとより調停員は、原則として直接農民団体の管理そのものに干渉するのではなく、農民役員の人事に対する監督を通じて間接的に影響力を行使する権限のみを与えられていたにすぎない。しかし調停員の中には、郷長や村長の選挙に際して特定の人物を支持し、その後楯となっていた者もあったと言われる⁽⁵⁸⁾。

調停員の役目は約定証書の作成をもって終わるものではなかった。調停員にはその農民に対する精神的影響力によって農民を指導し、これまで領主のもとにあった農民たちに自主管理を定着させ、農民自身にその生活条件を改善させていくことが期待されていた⁽⁵⁹⁾。スマローコフは調停員がそのイニシアティブを発揮すれば病院や薬局の設立はずっと容易になるであろうとしている⁽⁶⁰⁾。

しかし多くの調停員は、自らの任務をそのように積極的に解釈することはなかった。約定証書の作成が完了したあと、調停員は実質的な活動を停止したと言われる⁽⁶¹⁾。彼らは農村の経済的整備にそれほど積極的に取り組むことはなく、期待されていたほどの行政的役割は果たさなかった。地域管理の主役となることもなかった。

第3項 農民への自助努力の奨励

調停員が期待されていた仕事のひとつは、農民を領主への依存から脱却させ、彼らに自助努力を奨励し、それを組織化させることであった。農奴制とともに農民に対する領主の保護が廃止された結果、農民はそれまでのように緊急の場合に領主の援助をあてにすることができなくなっていたのである（一般農民法第9・10条）。このうち特に重要な意味をもっていたのは、緊急時に農民に食糧を供給する義務をこれ以後領主が免除されたことであった。

緊急時の食糧供給は農村の治安と穀物の再生産に関わる重大問題であり、政府は凶作に備えて、この場合の援助を目的とした基金を農民から徴収された税によって県毎に作らせるとともに、農民から一定量の穀物を徴収することによる穀物の備蓄を進めさせてきた（1822年4月14日の勅令及び1834年7月5日に裁可された穀物備蓄法）。特に農民に近い所に穀物の備蓄を置くために、領主に勧めて農民団体の負担で村穀物倉庫を設置させた。村穀物倉庫の監視は郡貴族団長に委ねられ、その補佐として、郡内に居住する貴族の中から数名の穀物倉庫監督が任命された（穀物備蓄法第9条）⁽⁶²⁾。

領主は農民に、飢饉に備えて村穀物倉庫に余分な穀物を蓄えることを勧めた。しかしこのやり方は十分な成果を見なかった。農民には、緊急の必要や将来に備えて蓄えるだけの穀物はとれなかったし、そもそも将来に備えて自ら穀物を蓄える動機は農民にはそれほど強くなかった。穀物が不足した場合には、農民にとっては領主の穀物を供給して

もらったほうがはるかに有利であったからである。蓄えられたとしても、たえず取り崩された⁽⁶³⁾。

農奴制の廃止後、村穀物倉庫及び農民がこれまでそこに貯蔵してきた穀物は村団のものとなった(62年1月4日付内務省令)。村団は自らの責任で穀物倉庫を管理しなくならなくなった⁽⁶⁴⁾。かつて貴族から選ばれてその監視に当たっていた穀物倉庫監督もやがて廃止され、一時的義務負担農民の村落における村穀物貯蔵庫の維持及び穀物備蓄の浪費防止についての監督責任は、1862年12月24日に裁可された国家評議会意見第2項に基づいて暫定的に郡貴族団長に移った。しかし郡貴族団長に有効な監督を行なうことは不可能であったから⁽⁶⁵⁾、結局これは調停員の仕事になった。既に62年1月19日付の内務省令は、調停員に、農民への食糧供給について配慮する直接的義務を負わせていた⁽⁶⁶⁾。農奴制の廃止後、飢饉に備えて農民への食糧供給を保障するための手段を講じることは、調停員に課せられている最も重要かつ困難な任務の一つであった。

調停員はさらに農民の貨幣経済への適応についても配慮しなければならなかった。農奴制のもとで農民が領主の後見の下にあったときには、領主は農民の福祉のために、農民による外での出稼ぎ及び家への労賃の仕送りを統制していた。また領主は農民が現金を必要とする際にこれを立て替えることも行なっていた。農民が現金を最も必要とするのは、秋の人頭税と地租の納付に際してであり、その納付期限は1月1日である。以前領主はクリスマスに出稼ぎ農民からの送金があるまで、納税に必要な現金を一時立て替えていた。農奴制の廃止後、農民はもはやこのような領主の保護を受けることができなくなった。期限までに税を納付するためには、否応なく穀物を、時には家畜までも、売らなければならなくなった。穀物商人はこの事情を知っていて穀物を買叩いたから、秋ごとに穀物価格は急落した。このような事態を避けるために、村団全体の穀物を担保とした貸付窓口の設置が提案されていた⁽⁶⁷⁾。

領主の保護の消失は、火災や家畜の疫病といった災害に関しても問題になった。かつて農民は、村に火災や家畜の疫病が発生した際、ある程度は領主の補助をあてにすることができた。いまやこれがあてにできなくなり、農民はこれらの災害が発生した場合、たちまち困窮することになった。ゼムストヴォ機関が導入されたとき、保険の組織はその担うべき事務のひとつとして挙げられることになった(ゼムストヴォ機関法第2条第5号)。ある調停員は、家畜の相互保険を組織するためにイニシアティブをとった。しかし一旦疫病が発生した場合には調停区のかんりの家畜に被害が生じることになる。また疫病はかなり頻繁に発生したから、ひとつの調停区だけで保険を組織した場合、掛金を加入者に負担可能な範囲におさめることは困難であった。したがってより広域的な規模で家畜相互保険を組織することが必要になった⁽⁶⁸⁾。

保険を保険として機能させるためにも、家畜の疫病の拡大を防止することは、農村住民にとって死活的な重要性を有する事柄であった。そのためには、まず疫病の発生が確認された時点で迅速にその拡大を防ぐ処置を講じることが必要であったが、農民自身の消極的態度がこれを妨げた。農民は自分の家畜が疫病にかかった場合、しばしばそれを隠蔽し、自分だけで処理した⁽⁶⁹⁾。また外部から疫病にかかった家畜がはいってくるのを防ぐことも、必ずしも容易ではなかった。これについて監視の責任を負っていたのは地

方警察であったが、地域住民の有効な統制が及ばない警察が地域住民の切実な利益に常に配慮するという保証はなかったから、疫病にかかった家畜の通過によるその地域での疫病の蔓延の危険は常に存在した⁽⁷⁰⁾。ここでもやはり調停員が重要な役割を果たさねばならなかった。ゼムストヴォ機関設置法は、やはり防疫をもゼムストヴォ機関が担うべき事務の中に含めることになった(同第8号)⁽⁷¹⁾。

第4項 地方警察

郡の下には、純粋な行政区分として警察区があった。郡は三つほどの警察区に分けられ、それぞれの警察区には警察分署長が置かれてこれを管轄する。警察区の数及び区割りの変更は、1837年6月3日の地方警察法で、皇帝の裁可を要することとされている(第6条)。この点は1862年の暫定規則でも変わらない(第10条)。警察区は調停区と異なり、より厳格に維持されるべき本来の行政区分であった⁽⁷²⁾。警察分署長も調停員と異なり純粋の官吏であり、郡警察署長の推薦により県知事が任命する(暫定規則第19条)。彼らが実際に警察活動を指揮することになる。

警察分署長の下で実際の警察活動に携わるのが警吏(sotskii)と巡査(desiatkii)である。1837年法は、警吏が農村住民の100から200の世帯を管轄し、警吏の配下にある巡査が10から30の世帯を管轄するとしていた。暫定規則では、警吏は警察区の下より小さな区域(sotniaと呼ばれる)を管轄するものとされ、巡査は各村落に置かれるとされた(第16条)。

村長・郷長にも管轄区域内での一定の警察権が与えられていたが、彼らはその行使にあたって常に地方警察の指示に従わねばならなかった。彼らは調停員、予審判事、地方警察、及びすべての行政機関の、それぞれの管轄事項に関する正当な要請を無条件に執行する義務を負っていた(一般農民法第63条・第85条)。村長あるいは郷長の警察的職務に関する命令は、直接伝達されるか、あるいは警吏を通じて伝達された。警吏は命令の伝達を行なうことができるだけで、村団あるいは郷の管理機関の事務に直接干渉する権限はなかった。しかし警吏と村団及び郷の管理機関とは相互に協力し合うことが義務づけられていた(同第85条註)。

地方警察は農民に公的義務を履行させることを重要な任務としていた。一般農民法によって租税に関して村団は連帯責任を負っていたが、村団全体が滞納を生じさせた場合には、地域の警察は村団に対して滞納分の支払いを強制する措置を講じ、これがうまくいかないときには、警察は農民の動産を売却して滞納分の支払いに当てることとされていた(第190・191条)。夫役に関しては警察はさらに重要な役割を果たした。農民は地方義務として、軍隊等の通過時に宿営を提供し世話をする義務、道路整備の義務などを負っていたが、こうした夫役の割当を行ない、履行を監督したのが地方警察であった。

一般に夫役は農民にとって重い負担であり、しかも地域の事情によって負担の軽重が異なるために不公平な負担であったが、とりわけ農民が嫌がったのは農民自身の荷馬車による公的目的のための荷物の輸送義務であった。これに対しては労賃が支給されたが、支給額はこの義務を履行することによって農民が被る損失を十分に賄うものではなかった。それゆえ農民に対する荷馬車の要請はできるだけ制限されるべきであるという

声もあった。しかし地方警察はなお安易に、しかも正当な手続を踏むことなしにこれを要請する傾向があったと言われる⁽⁷³⁾。

農民のこうした負担を軽減するために、地方義務の中の夫役を金納化することは、論壇のみならず⁽⁷⁴⁾政府の内部でも検討されていた。ただ農民にとって現金収入を得ることはしばしば困難であり、場合によっては夫役を履行することのほうが租税を収めることよりも容易であった。夫役の金納化を無理に進めることは用意のできていない農民を貨幣経済に巻き込ませる虞もあり、これには慎重でなければならないと考えられた⁽⁷⁵⁾。

難しい関係は調停員と警察との間にも存在した。調停員は自らの決定を執行する正式の部下をもたなかったから、この目的のためには農民機関あるいは警察の協力を求めるか、あるいは直接これに執行を委ねなければならなかった(調停機関法第80条・第82条)。両者の関係は、調停機関と地方警察の相互関係に関する61年8月26日付の内務省令によってより明確にされた⁽⁷⁶⁾。この省令によれば、調停員のすべての管轄事務は、郷裁判所の管轄事務と同様、直接地方警察の管轄の範囲にははまらない。調停員は審理・決定を公式に警察に通知する義務を負う。調停員の管理事務について、地方警察は、調停員のすべての正当な要請を遅滞なく無条件に執行する義務を負うとされた。もとより地方警察が調停員の要請を、法的根拠がないことを理由に退けることもあった⁽⁷⁷⁾。

調停員と農民との関係も、警察と農民との関係も、ともに厳密な権限に基づくものというよりは、調停員や警察が農民に対しても精神的影響力に大きく依拠していた。それだけに両者は農民に対する影響力をめぐって対立することもありえた。リャザン県で、ある調停員が農民の不従順に対して郡警察署長に処罰を依頼したところこの郡警察署長は処罰を行わず、自ら単独で農民と接触してこれを説得し、調停員に対して謝罪する用意があることを表明させた。しかし調停員はこれを受け入れず、当該農民の処罰を要求して県農事審判所に訴えた。

これに対して同審判所は、調停員と郡警察署長の双方に非があるとした。郡警察署長は、調停員の要請を執行せず、自ら農民と接触して説得にあたったことは越権であるとされた。また調停員のほうも、農民役員の協力を得て混乱を收拾する十分な手段が法によって与えられているにも拘らずこれを用いることなく、直ちに地方警察の助力を求めたことは自らの存在理由を否定するにひとしいと批判された。リャザン県農事審判所は、農民に対する精神的影響力こそが、調停員にとって警察的手段よりもはるかに強力な武器であって、調停員は万策尽きたあとでなければ地方警察の助力を求めるべきではないとした⁽⁷⁸⁾。

しかし調停機関ができてから、地方警察が農民を動員することは困難になったと言われる。かつて警察は農村の経済的整備に農民を動員し、例えば村道の補修などを行なわせていたのであるが、調停員が置かれるようになってからは、警察はこれとの衝突を恐れて、農民に対して強い要求をしたり処罰したりすることを控えるようになった。また農民のほうも、調停員の支持が得られる場合には、警察の要請に対して抵抗することが多くなった⁽⁷⁹⁾。こうして農村においては、農民役員、調停員、地方警察から成る行政的構図が成立した。三者は必ずしも相互に調和したものではなかった。それらの関係が円

滑でなかったとき、農民の労働に依存した地域管理は停滞せざるを得なかったのである。

ゼムストヴォ機関の導入は、行政の末端でのこうした事態を特に改善するものではなかった。ゼムストヴォ機関は警察よりほかに自らの決定を執行する機関をもたなかったからである。1864年8月、国家評議会の求めに応じてまとめられた意見書で内相ヴァルーエフがヴィチという行政単位の設置を提案したのは、このような状況を背景としてのことであった。彼の考えるヴィチとは男女合わせて1万5千人以下の人口をもつ行政単位である。ヴィチの長は郡会議員の直接選挙資格を有する地域の土地所有者から内務大臣が選任する。彼は農民の自己決定を認めつつ、あらゆる面で彼らを指導することが期待された。調停員と似た任務を負うが、調停員よりも財産資格が厳格であり、中央において任命され、権限が包括的である。ゼムストヴォの参事会の決定や地方警察の指示がヴィチの中で行われるようにすることも彼の任務であるとされた⁽⁸⁰⁾。しかしこれも結局実現されずに終わった。

ヴァルーエフは、農民の自己管理そのものに対しては異を唱えなかったが、一般的な地域管理の一部を農民に任せてしまうことには反対であったし、この面での調停員の農民に対する影響力を評価してはいなかった。彼は、農民の自主管理を前提としつつも、農民に対してより直接で一般的な指導を行なう役職を置くことによって、こうした末端での行政の混乱を改善することを考えていたと思われる。

第3節 ゼムストヴォ機関の導入

第1項 地方税

農奴制の廃止と前後して、税制改革、特に地方税改革が政府部内でも論議されるようになった。1861年10月の報告の中で大蔵省の税制委員会（1859年に設置）第一部会は、地方税の賦課（地域社会の必要を充足させる）及び支出並びに中央官庁の出先が保有する資金の管理及び支出（国家の必要を充足させる）に対して地域住民の参加の道を開くことを提言した。ここでは当然に地域の経済的利害の代表から成る地域管理機関の設置が前提とされていた。地域社会の必要の充足に関してはこの地域管理機関が地方予算を作成し、地域のすべての収入源に対して地方税を賦課する。各郡への割当は県の機関が行ない、郡の機関は郡内の割当を行なう。これについて議論の余地があったのは、作成された予算に対する県知事の承認を必要と考えるか否かということがあった。これに関しては上記部会は県知事の承認は不要であるという意見であった。しかし最終的には、1864年のゼムストヴォ機関法第90条によって、予算の実施に関するゼムストヴォ会議の決定に関しては県知事の承認を要することとされた。

問題は国家の必要を充足するための資金の地域での支出に対する地域管理機関の参加である。これまで国家的事務と地方的事務とは截然と区別されてはいなかった。それはそれぞれのための財源が明確に区別されておらず、明らかに国家的な目的のための費用が地方税として徴収されていることに現れていた。

国家的目的のために徴収される地方税、いわゆる国家地方税をどうするかということは、地方税改革論議における焦点の一つであった。この国家地方税というのは、かつて国家的必要を充足するために地域住民に課せられていた夫役を金納化することによってできたものである。これはあくまでその地域において国家的必要を充足するためのもので、額は地域によって異なり、また時とともに変動する。したがってそれは納税者に一律に課せられる一般国税から除外されてきた。税額は各中央官庁の出先が決定するために、大蔵省の統制は及ばない。また税額の決定や割当への地域管理機関の参加は名目的なものにとどまった。そのため財政的配慮抜きに、それぞれの役所の行政的必要を満たすため、税額が増大する傾向が見られた。支出も当の役所によって行なわれ、地域社会の代表がそれを監督することは甚だまれであった。

このように本来国庫からの支出をもって当てるべき行政的必要が地方税によって充足されていることの問題性は政府によっても認識され、上記部会は、1861年に国家地方税の大部分を地方税から分離し一般国税に繰り入れることを提言した。しかし現在国家地方税によって充足されている必要の中には、地域の条件と一定の結び付きをもっているものがある。国家地方税によって賄われている行政事務の中には、駅通馬の飼育や国道の建設のように、住民の利益のために役立つものがあり、また宿営事務及びさまざまな軍事的事務のように事務の遂行が地域条件によって左右される場合がある。したがってこれらに関しては場合によっては地域管理機関の参加を認めてよいと考えられた⁽⁸¹⁾。蔵相レイチェルンは63年11月に国家評議会に対して、国家的必要のための支出を一元化し、すべて国庫によって行なうことを考慮中である旨報告した。しかしこれは、国家地方税の額が相当に大きいことから、容易に実現しなかった⁽⁸²⁾。

上記部会は純粹の国家的必要を充足するために中央官庁の出先によって行なわれる公金支出・執行に関しては地域管理機関を参加させる意味を認めなかった。国税の割当に地域住民を関与させるべきでないというのは内相ヴァルーエフの基本的な考え方であった。特に62年の10月以降、ヴァルーエフは大蔵省の税制委員会に対して強い影響力をもつようになったと言われる⁽⁸³⁾。この争点はゼムストヴォ機関設置法の審議の過程で、徴税の効率という観点からゼムストヴォ機関に国税割当への参加を認めようとした蔵相レイチェルンと、デモクラシーにつながりかねないという理由でこれに反対するヴァルーエフの激しい対立を招いた⁽⁸⁴⁾。結局ゼムストヴォ機関設置法と同じ日に裁可された暫定規則の第4条は、国税に関する事務をゼムストヴォ機関の権限には含めず、県知事及び地方義務特別会議に行なわせることとした。

このように、これまで厳密に区別されないうる国家の必要と地域社会の必要は、農奴制の廃止を機に原則的に別のものとして考えられるようになった。もとよりいずれの必要を満たすためのものであるにせよ、行政事務の執行の中には地域住民の夫役に依拠せざるを得ない部分が多かったから⁽⁸⁵⁾、国家の必要を満たすための行政事務の執行といえども地域社会に与える影響は決して小さくはなかった。しかし政府の観点からすれば、そうした執行の現実よりも、一定の事柄について政府の排他的権限を確立することのほうが重要であった。残余の部分に関しては、これを地域管理機関に包括的に委ね、県知事が一定の監督・統制を及ぼすことにそれほどの問題があるとは考えられなかった。

第2項 地域管理機関の統合

内務省に設けられたミリューチンを中心とする警察改革のための委員会で郡警察の改革を検討した際に、警察を執行機関として純化するためにこれまで郡警察が行なってきた地域管理事務（夫役の履行に関する事務、郡内の食糧供給に関する事務、工場や市場等の開設に関する事務）を警察から分離し、同時に地方義務委員会分会、郡道路委員会、郡宿営委員会、公衆衛生委員会といった既存の郡の地域管理のための諸機関を統合して、統一的なゼムストヴォ審議会を設置し、「郡における経済管理機関により大きな統一性、独立性、信頼性を与える」⁽⁸⁶⁾案が出た。これは1860年4月30日にでき上がった郡警察一般機関草案第72条に対する付則（郡ゼムストヴォ審議会に関する暫定規則案）⁽⁸⁷⁾として草案に盛り込まれ、高官から成る上級の委員会である農民問題本委員会の検討に委ねられた。

この案では、ゼムストヴォ審議会は最終的に県及び郡の地域管理機関が設立されるまでの暫定的機関で、郡貴族団長が議長を務める。それに伴って、それまで地域管理事務に関する個別の目的のために設けられてきた機関は廃止され、その事務はこの審議会に移管されることになる。これが1864年に法制化されたゼムストヴォ機関の原型である。地域管理のための統一的機関であるゼムストヴォ機関というのは、最初は警察改革との関係で、郡の複数の地域管理機関の統合の問題が結びついて浮かび上がってきたのである。

この案ではまだ選挙による地域住民参加の考えは出ていない。また郡警察署長が加わるなど、従来の地域管理のための審議機関とそれほど異ならないものであった。この案は、案を作った内務省の委員会自体が、このような郡の地域管理機関の設置は、県の地域管理機関の改革を抜きにしては難しいと認めていたこともあり、5月17日の本委員会で一旦棚上げにされた⁽⁸⁸⁾。

1861年4月のヴァルーエフの内相就任後、ゼムストヴォ機関についての検討は彼を中心とする委員会が行なうこととなった。審議の中で現行法において食糧供給委員会が管轄している食糧供給事務及び社会福祉事務局が管轄している社会福祉事務はゼムストヴォ機関に移管されることになったが、問題はこれらの機関が管理している基金であった。これをすべてゼムストヴォ機関に移管することに強硬に反対したのはやはりヴァルーエフである。まず食糧供給基金について、ヴァルーエフは62年11月に、この基金が政府の指示に基づき、納税階級から徴収された金によって形成されたものであるがゆえに、その保管と運用は政府の行政機関が行なってきたということに注意を促し、この基金の一部を中央の管理に移すことを提案した。結局この提案が通って、基金の一部は内務省に移管され、全国的な利用のための基金とされた⁽⁸⁹⁾。

しかし他の部分はゼムストヴォ機関の管轄になり、この基金からの援助もまた、ゼムストヴォ機関によって管理されることになった（地方義務、食糧供給、社会福祉に関する事務についての暫定規則第45条）。穀物備蓄もゼムストヴォ機関の管轄になったが、村団毎の穀物備蓄を直接管理したのではなく、それはこれまでどおり村団が自ら行なった（第46条）。ただ村団による管理は郡参事会による監督を受けることになった。郡参事会はそ

のために郷役場あるいは郡警察を動かすことができた(第49条)。基金からの援助の交付も郡参事会が決定することになった(第61・62条)。

社会福祉施設が管理している基金に関しても、その形成に政府が関わっていることを理由に、無条件でゼムストヴォ機関に引き渡すことに対する抵抗があったが、結局これはゼムストヴォ機関に移管されることになった。また63年の内務省法案では、ヴァルエフの意見に従って、教育や公衆衛生はゼムストヴォ機関の管轄事項に挙げられていなかったが、国家評議会での審議の過程で付け加えられた⁽⁹⁰⁾。社会福祉、教育、医療に関する監督がゼムストヴォ機関に課せられたことによって郡内の学校、病院、慈恵院に対する監視は参事会に移った。各施設に対する郷長の任務は、ゼムストヴォ機関の指示によって明確に規定されることになった。郡参事会は郡内の交通路の保全をも管轄することとなり、この部門でも、郷長及び地方警察は参事会の指示の単なる執行者にとどまることになった⁽⁹¹⁾。これによってこれまで地方警察、調停員、郷機関の間で責任の所在が曖昧なままになっていた部門が、明確な責任者をもつことになった。

こうして地域管理に関する空白が埋められ、農奴制廃止後の地域管理が郡参事会を中心に制度化されることになった。これまで郡貴族団長が専ら行ってきた郡の地域管理全般に対する監督は、新設の郡参事会に委ねられることになった。郡参事会は議長と2名(必要と判断されれば6人まで増員可)の参事会員によって構成され、彼らはみな、3年毎に郡ゼムストヴォ会議において、議員の互選により選ばれることになった(ゼムストヴォ機関法第46条)。郡参事会の議長は少なくとも形式的には貴族階級の代表ではなく、複数の階級の人々から選ばれたから、執行機関に関する限り地域管理機関と階級機関の分離は一応成し遂げられたとすることができる。

第3項 選挙資格

改革前にも、地域住民が選挙によって地域管理機関に代表を送ることがなかったわけではない。しかし実際に地域管理機関を動かす人々を選出するのは一定の財産資格を満たした貴族に限られていた。こうした制度は、農奴制の廃止後はもはや維持することが困難であった。貴族という範疇の存在理由そのものが問われるにいたった以上、貴族の代表のみによって地域管理が運営されるという制度は正当性をもちえなくなっていた。何らかの形で他階級の人々をも地域管理に参加させなければならなかった。しかし全く無条件に、あらゆる人間に参加の権利を与えるというのは、多くの人々にとっては現実的であるとは思われなかった。そこで有資格者とそうでない人々とを分かつための新しい基準が見出されねばならなかった⁽⁹²⁾。

それまで貴族は県及び郡ごとに組織され、団体を構成していた。しかしそれは自発的結社でなく、貴族会への参加資格を構成員自身が決めることはできなかった。それは政府が決めた。貴族会で投票権を行使するための資格はさらに厳しかった。しかし十分な財産をもたない者も、官吏として政府が定めた官等にまで達することによってこの権利を行使することができた。いずれにしても、実際に有資格者の増減を調節できたのは政府だけであって、貴族自身ではなかった⁽⁹³⁾。

これまで公職選挙のための直接選挙権を与えられていたのは、登録男子農民100人以上を有するか、契約によって自分の土地に同数の農民を居住させている貴族、及び同一県内に3000デシャチーナ以上の土地を有する貴族であった。農奴制が廃止された今となつては、この資格をそのまま維持することは不可能であった。第一に登録農民の所有は法的に否定され、第二に農業労働の調達方法の多様化によって貴族以外の土地所有者がこれまでよりもずっと多くなる可能性が開かれたからである。

こうした階級的な選挙資格に代わって新たに土地保有（所有あるいは利用）と地域管理への参加とが結びつけられることになった。それは、その地域において土地を多く保有する者は、その地域の管理の問題により深い利害関係をもっているという考え方に基づく基準であった⁽⁹¹⁾。これを採用した場合、一定面積以上の土地を保有する個人あるいは団体の代表に、地域管理のための役職を選挙する資格、あるいは役職に選挙される資格を与えるということになる。土地の保有を地域管理への参加の条件とする以上、一般農民法によって土地に対する権利を明文で認められた一時的義務負担農民を排除することはもはやできなかった。これによって、領主から一定の面積の土地を分与されている（しかしまだ所有権は取得していない）村団もまた、地域管理に参加する資格を与えられることになった。その点で画期的な原則の変更であった。

地域管理への参加とは、何よりもまず、地域管理の最も基本的な機関として予定されている郡の代表制機関の議員の選挙への参加であった。このための選挙資格として、土地の保有に関する一定の基準を満たしていることが要求された。しかし土地保有の形態はさまざまであり、主体もさまざまであるから、その多様性に配慮しようとするれば複雑な選挙手続が必要になる。第一に、すべての有資格者が一同に会して選挙を行なうべきか、それとも異なった範疇の有資格者が別々に集まって選挙を行なうべきかということが問題になる。端的に言えば、旧領主と一時的義務負担農民とが同一の選挙会において議員を選ぶか否かということである。それぞれの選挙会を別々にもてば、選ばれた議員は階級代表としての色彩を強くもつことになる。同一の選挙会で議員を選べば、実質はどうあれ、地域社会全体の代表を選んだという建前をとることが可能になる。これはまさに当時最も有力なジャーナリストであったカトコフが主張していたことであった。

同一の選挙会での選挙を支持する声はカトコフのようなジャーナリストから聞かれただけでなく貴族会の中にもかなり強くあった。これはペテルブルク県貴族会の審議によって知ることができる。1863年に内務省は、ゼムストヴォ機関設置法案に関する貴族の意見を知るために、ペテルブルク県貴族会にこの問題について審議することを許した。ペテルブルク県貴族会は既に前年の初めから、8人から成る特別委員会を設置してこの問題についての意見を作成させてきていたが⁽⁹⁵⁾、特別委員会の多数派（5名）は単一の選挙会の開催を支持していた。選挙は郡毎に行なわれるが、これは県会議員、郡参事会員等を選ぶためのもので、これらと別に郡会議員を選ぶことは考えられていなかった。

さらにこの多数派案では選挙資格について階級の区別をしていない。貴族か非貴族か、個人か団体かを区別せず、100人分の最大分与地面積の土地に当たる1万5千ルーブリ相当以上の不動産を郡内において所有または恒久的に利用する者に直接参加権、その20分の1の不動産を所有または恒久的に利用する者に間接参加権が与えられるべきであると

した。また県ゼムストヴォ会議の郡毎の議員数は同じとされた。したがって議員一人当りを出す選挙人の数は郡によって異なることになる。各郡概算で議員を40名まで選出すべきこととされた⁽⁹⁶⁾。

ペテルブルク県貴族会は63年3月に、多数派の作成した案とそれに対する少数派の批判（多数派案において提案された選挙会議では、有産者以外の者が過剰に代表される）を叩き台として審議を行ない、選挙会議において農民代表が圧倒的多数になることを防ぐために、郷を農民による選挙会議への全権代表選出の単位とすべきこととし、各郷から1名ずつの代表が出ることにした。県会議員の数も問題とされた。40人の適任者を出せる郡は殆どなく、必ずしもすべての郡で農民以外の土地所有者がこの数に達するわけではないという批判があった。この結果満場一致で県ゼムストヴォ会議には各郡から10名のメンバー及び2名の同候補を選ぶことになった⁽⁹⁷⁾。

このようにペテルブルク県貴族会の案は、農民代表の数を抑えた単一の選挙会で、高い選挙資格を満たした者だけが集まり、県会議員や郡参事会員を選ぼうというもので、貴族会を主体として、それに僅かに他階級の代表を加えることを考えていた。富裕な土地所有者が指導する県会中心のゼムストヴォ機関の構想であった。

ヴァルーエフは、土地の貴族が地域全体の利益代表となることは望まなかった。内務省の案では別々に郡会議員を選ぶ選挙会を開催する方式が採用された。その場合まず第一に問題になるのは土地所有者の選挙会に出席するための選挙資格である。1862年春にまとめられた内務省の委員会案では、貴族（「一般に他の階級より分別があり、教養があり、公共的活動に参加する用意のある階級」）は最大分与地面積の50倍の土地を所有する者、非貴族は最大分与地面積の100倍の土地を所有する者、賃借人については最大分与地面積の250倍の土地を賃借する者が出席資格を与えられた⁽⁹⁸⁾。

62年の内務省案はそのまま立法化されたのではない。この案は国家評議会への上程に先立ってコンスタンチン・ニコラエヴィチ大公を議長とする大臣会議の特別審議会で検討され、修正を受けて法案にまとめられた。63年5月26日に国家評議会に上程されたゼムストヴォ機関設置法案では、選挙資格は貴族が最大分与地面積の50倍の土地を所有することとされていたのが平均分与地面積の100倍の土地を所有することとされ、非貴族は最大分与地面積の100倍の土地を所有することとされていたのが平均分与地面積の200倍の土地を所有することとされた。土地所有者の選挙資格をさらに明確にするために、領主が農民に恒久的に利用させている土地も、農民が買取りを行なっていない限り、領主の土地として計算されるということが明記された。また賃借人の選挙資格が緩められ、賃借人の選挙資格は所有者の5倍とされていたのが4倍の土地を賃借していればよいことになった。また選挙資格の20分の1以上の土地を所有している者には間接選挙権が与えられることになり、小土地所有者に対しても配慮がなされた⁽⁹⁹⁾。

次に問題になるのが農民代表の数である。一般に安定した地域管理を行なうためには農民の利益が過剰に代表されることを防ぐ必要があると信じられていた。そのためには農民の選挙会に配分される議員定数を相対的に少なくしなければならなかった。62年の内務省委員会案では、土地所有者の選挙会で選出される郡会議員の数は最大分与地面積の2000倍につき一人、農民の選挙会（郷長及び村長が出席する）で選出される郡会議員の

数は分与地4000につき一人とされた⁽¹⁰⁰⁾。国家評議会に上程された63年法案では、土地所有者の選挙会で選出される郡会議員の数が平均分与地面積（最大分与地面積でなく）の3000倍につき一人に、農民の選挙会で選出される郡会議員の数は平均分与地面積の6000倍につき一人になった。この変更は農民代表の比率を低くするものであった⁽¹⁰¹⁾。

法案は63年5月に国家評議会に上程され、ここで重要な修正が加えられた。内務省案の主たる批判者になったのは皇帝直属官房第二部長官のM. A. コルフであった⁽¹⁰²⁾。選挙資格に関しては、ペテルブルク県貴族会の考えが支持されて個人的土地所有者の中の貴族と非貴族の差別が撤廃された（土地所有が一元的基準とされるべきであり、貴族に特権を認めることは貴族を他階級から離間させることになるという理由で）。その上で、個人的土地所有者の選挙資格は高い方ではなく低い方に一本化された。即ち63年法案において貴族の選挙資格とされていたものが非貴族にも適用されることになり、非貴族の土地所有者の選挙会への参加を容易にした。

選挙資格に関するもう一つの重要な修正は、土地の賃借に基づく選挙資格が否定されたことである。国家評議会では、選挙権はゼムストヴォ機関の施策による受益の程度に基づくべきではなく、土地の所有権あるいは恒久的利用権に基づくべきであるとされた。こうした権利を有することが地域社会の構成員たる条件と考えられたのである。土地の一時的利用者である賃借人はその地域において地租を負担することもなく、その地域に限られた一時的な利害関係を有するにすぎない。そのような賃借人に権利を与えることは賃貸人である地主の権利を狭めることになり、それを恐れる地主に賃貸契約の締結を躊躇させることになって健全な賃貸制度の拡大を阻害する。また意のままになる者への賃貸の形をとることによって大地主が事実上多くの票を獲得するのも土地所有者間の平等の見地から好ましくないというのがその理由であった⁽¹⁰³⁾。

また村団からの郡議員選出のための選挙会は、出席者を内務省案のように郷長及び村長に限定せず、郷サポートによって任命された代表から形成されることになった。農民は郷長や村長が上級の行政機関から完全に独立しているとは見ておらず、彼らによって選ばれた議員を自らの代表とみなすことはないであろう。郷長や村長にはなりたがらない、より能力の高い人たちの中で、議員にならなくてもよいと考える人々がいるはずであるというのがその理由であった⁽¹⁰⁴⁾。また各村団から少なくとも一人は代表を出すこととされた（ゼムストヴォ機関法第30条）。

議員定数に関してはさらに根本的な変更が加えられた。議員一人当りの基準面積を選挙会毎に示すという、土地所有者が過剰に代表される内務省案のやり方を放棄し、人為的に均衡を作り出すため、土地所有者によって選出される議員の数が都市住民によって選出される議員の数と村団によって選出される議員の数の和を上回らないように（大部分の郡で同数になる）、第1回選挙のための議員定数が予め法定されることになった⁽¹⁰⁵⁾。

内務省（ヴァルーエフ）の考え方は、最も信頼できる階級である貴族を部分的に（政府のイニシアティブを損なわない範囲で）政策形成に参加させ、それによって政府を補強しようというものであった。彼は政府が支持基盤を欠いていることを憂慮していたから、このような形での政府の強化を図ったのである⁽¹⁰⁶⁾。一方でより広い範囲の貴族に参加の機会を提供してその経済的利益と社会的地位を維持させること、他方でゼムストヴォ機

関の選挙資格に関して貴族の階級の特権にある程度の配慮をすることによってそれまでの社会構成との連続性を保つことの政治的必要性を重視していた。

結果として裁可されたゼムストヴォ機関設置法は内務省案に比べ、非貴族の土地所有者及び農民に地域管理への参加の門戸を広く開けるものとなった。他階級と貴族階級との均衡を図ることによってゼムストヴォ機関が土地所有者、特に貴族の利益のみによって動かされることのないように配慮された。地方税・夫役の割当を最も重要な管轄事務とするゼムストヴォ機関において、土地所有者の利益と村団の利益は多くの事柄に関して衝突することが予想された。それまではこれらの殆どすべてが農民によって負担されていた。ゼムストヴォ機関設置の一つの狙いはこれらの負担をより公平にすることであったから、機関の内部で農民が土地所有者に対して十分その利益を主張できるようにすることが必要であると考えられた。

結論

農奴制廃止に伴う地域管理制度の再編は、二つの側面から捉えなければならない。一つは農民法施行のための郡レベルの管理機構の整備と政府の影響力の強化であり、もう一つは農民に対する領主の直接的統制の廃止に伴う郷及び村団のレベルでの地域管理の制度化である。

郡レベルに関して言えば、貴族と政府の関係の問題になる。最も大きな変革は郡のゼムストヴォ機関、即ち郡会及び郡参事会の設置である。ここでは政府の関心は地域管理のために貴族社会の協力を取り付けることであり、同時にその政治的圧力を弱めることであった。ゼムストヴォ機関はそのための便利な道具として機能するはずであった。そこでは貴族という範疇は土地所有者という財産資格に基づくより開かれた範疇に変換された。また郡貴族団長はもともと行政官に近い性格をもっていたが、郡の地域管理の新たな担い手となるべき郡参事会議長が郡貴族団長と別に立てられたことによって、地域管理に対する責任の根柢が、これまで男子農奴100人以上を所有する比較的富裕な貴族の代表であることから、地域住民のより幅広い層の信任に基礎づけられていることへと変化した。

もとより政府は臣民をいくつかの範疇に分けて行政の対象にするというやり方を放棄したわけではなかった。経済的関係の多様性を完全に捨象して、抽象的な「市民」とその主体性を前提とした地方行政制度を作り出すことは、明らかにこの改革の課題ではなかった⁽¹⁰⁷⁾。こうした人的範疇は依然として堅固なものであり、法的地位と経済的生活を共有する、しばしば文化的に相互に隔絶した人々の団体であった。

他方領主の農民に対する直接的統制の廃止というのは高度の政治的決断であり、政府はそれに伴う末端での管理の空白と混乱を引き受けて処理しなければならなかった。これに伴って生じた農民役員、調停員、警察という三者の新たな相互関係は、不安定で偶然的要素に左右されるところが多く、地域管理の円滑な執行、特に領主の保護がなくなってからの農村生活の安定を保障するものではなかった。農民に対する政府の統制は確かに弱まることになった。

しかしこの時点ではなお、これまできわめて密接であった領主と農民とのつながりを断ち切ることのほうが重視されていた。農民の直接管理に対して単独で包括的責任をもつ役職に有力領主を任ずることは、県知事が任命権をもちそれほど有力でない貴族を当てることのできる調停員の場合と異なり、政府にとって必ずしも好ましいことではないとする意見がいわゆる改革派を中心としてなお強かった。これに対してヴァルーエフは、役職そのものが内務省の厳格な統制下に置かれてさえいれば、農村管理のための単独責任制の役職が貴族によって占められることに対しては抵抗を示さなかった。むしろ農民による地域管理が混乱していることのほうが問題であり、それを改善するために貴族を行政的な目的に沿って活用することがヴァルーエフの考え方の基本であった。

大改革時代にはこうした考え方がなお均衡していた。しかし実際に一般的な行政的目的を実現しようとするとき、もはや農民を完全に放置するわけにはいかなかった。警察に直接農村管理を任せないのであれば、この目的のために何らかの役職を設けなければならなかった。問題はこの任免権を誰がもつかであった。1864年11月20日に裁可された司法機関構成法によって郡ごとに置かれた3年任期の治安判事の選任は郡会に委ねられた。しかし郡会は、郡の下位に農村を監督する役職をもたなかった。調停機関の維持費用は当初調停員の両当事者である領主と農民によって負担されていたが、ゼムストヴォ機関の設置後地方税でもって賄われることになった。しかし郡会には調停員の任免権限は与えられず、これに対するゼムストヴォ機関の側の不満があったと言われる⁽¹⁰⁸⁾。

しかし調停員はその後速やかに農村において重要な役割を果たすことをやめてしまった。調停員の官吏化が進んだことによって地域住民と調停員とのつながりは急速に失われていったし、内務省から見ても、相対的に独立した役職で県知事の統制に完全に服従しない調停員は疎ましい存在になりつつあった。ゼムストヴォ機関にとっても調停員は無用の長物になっていた。74年に調停員制度が廃止されるまでに、ゼムストヴォ機関がその廃止を請願したのは25回に上ったと言われる⁽¹⁰⁹⁾。最終的にこれが廃止されたとき、その地域管理に関する職務の一部は地方警察に移った。このとき生じた空白は、15年のち地方主事によって埋められることになる。

大改革は農民管理機関とゼムストヴォ機関との制度的つながりを必ずしも十分に準備しなかった。農民管理機関の代表が郡会議員の選挙に参加し、あるいは自ら議員となったことを別にすれば、ゼムストヴォ機関が農民に直接働きかける制度は形成されなかった。調停員制度が有効に機能しなくなったのちは、農民に対する監督は結局有力な土地貴族と県知事 = 警察の仕事であった。大改革と反対改革との連続と断絶について論じるとき、このことは重要な意味をもつと考えられる。

- 注 -

- 1 地方官吏の恣意を抑制するためには同時に司法と行政の分離、司法による官吏の責任追及もまた重視された。特に改革当時いわゆるリベラル派が優勢であったトヴェーリ県貴族会を指導したウンコーフスキーやゴロヴァチョーフはこうした立場

- をとっていた。Terence Emmons, *The Russian Landed Gentry and the Peasant Emancipation of 1861*, Cambridge, 1968, pp. 134-136, 253-255.
- 2 自治の社会経済理論に対する国家理論の登場は、この図式を修正するものではない。それはゼムストヴォ機関の地位の問題であってそれが代表する利益の問題ではない。P. P. Gronskii, "Teorii samoupravleniia v russkoi nauke," in: B. B. Veselovskii, Z. G. Frenkel'(eds.), *Iubileinyi zemskii sbornik, 1864-1914*, St. Petersburg, 1914, pp. 79-81, 84-85.
 - 3 A. Romanovich-Slavatinskii, *Dvorianstvo v Rossii ot nachala XVIII veka do otmeny krepostnogo prava*, St. Petersburg, 1870, pp. 490-501; N. I. Iordanskii, *Konstitutsionnoe dvizhenie 60-kh godov*, St. Petersburg, 1906, pp. 1-6, 14-15.
 - 4 ソ連の歴史学の立場から地方行政改革の文献を概観したものとして、V. V. Garmiza, "Zemskaia reforma i zemstvo v istoricheskoi literature," *Istoriia SSSR*, No. 5, 1960, pp. 82-107.
 - 5 異なった法的扱いの中で最も基本的なものは人頭税を負担するか否かということであった。しかし、それ以外にも国民の中に多くの法的地位の違いが存在し、たくさんの階級をつくりだしていた。したがって単一の農民「階級」なるものがあったわけではない。Gregory L. Freeze, "The Soslovie (Estate) Paradigm and Russian Social History," *American Historical Review*, vol. 91, No. 1, 1986, pp. 21-24.
 - 6 Ia. A. Solov'ev, "Zapiski senatora Ia. A. Solov'eva o krest'ianskom dele," *Rusaskaia starina*, 1882, March, pp. 562-571, 576-577; S. Frederick Starr, *Decentralization and Self-Government in Russia, 1830-1870*, Princeton, New Jersey, 1972, pp. 141-150; Daniel T. Orlovsky, *The Limits of Reform: The Ministry of Internal Affairs in Imperial Russia, 1802-1881*, Cambridge, Mass., 1981, pp. 145-147.
 - 7 *Sbornik pravitel'stvennykh raspriazheniiakh po ustroistvu byta krest'ian, vyshedshikh iz krepostnoi zavisimosti*, vol. 1, St. Petersburg, 1861, pp. 178-180.
 - 8 Solov'ev, "Zapiski," *Rusaskaia starina*, 1884, February, pp. 253-264.
 - 9 Starr, *op. cit.*, pp. 158-159.
 - 10 P. P. Sumarokov, "Derevenskie pis'ma, No. 15," *Otechestvennye zapiski*, No. 6, 1862, part 3, p. 161.
 - 11 *Severnaia pchela*, No. 228, Oct. 13, 1861. 彼はその後同郡の調停員になった。 *Mirovoi posrednik*, No. 10, 1862.
 - 12 改革後について、A. P. Korelin, *Dvorianstvo v poreformennoi Rossii, 1861-1904 gg.: Sostav, chislennost', korporativnaia organizatsiia*, Moscow, 1979, p. 226.
 - 13 *Moskovskie vedomosti*, No. 138, 1863.
 - 14 P. P. Sumarokov, "Derevenskie pis'ma, No. 19 (sic)," *Otechestvennye zapiski*, No. 3, 1864, part 2, pp. 29-31.
 - 15 *Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustroistvu*, vol. 2, St. Petersburg, 1886, p. 38.
 - 16 Sumarokov, "Derevenskie pis'ma, No. 19 (sic)," p. 33.
 - 17 *Sbornik pravitel'stvennykh raspriazheniiakh po ustroistvu byta krest'ian, vyshedshikh iz krepostnoi zavisimosti*, vol. 1, p. 180.
 - 18 *Sovremennaia letopis'*, No. 3, January, 1862, p. 29.
 - 19 *Zhurnaly Sekret'nogo i glavnogo komitetov po krest'ianskomu delu*, vol. 1, Petrograd, 1915, pp. 332-333; *Sbornik pravitel'stvennykh raspriazheniiakh po ustroistvu byta krest'ian, vyshedshikh iz krepostnoi zavisimosti*, vol. 1, p. 56.
 - 20 *Zhurnaly Sekret'nogo i glavnogo komitetov po krest'ianskomu delu*, vol. 1, pp. 492-500.
 - 21 Robert J. Abbot, "Police Reform in Russia, 1858-1878," Ph. D. Dissertation, Princeton University, 1971, p. 125.

- 22 *Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustroistvu*, vol. 1, St. Petersburg, 1885, pp. 22-23.
- 23 *Ibid.*, pp. 30-35.
- 24 Iordanskii, *op. cit.*, pp. 10-13.
- 25 *Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustroistvu*, vol. 1, pp. 60-62.
- 26 *Ibid.*, pp. 18, 69-70, 74.
- 27 A. P. Korelin, "Institut predvoditelei dvorianstva o sotsial'nom i politicheskom polozenii dvorian," *Istoriia SSSR*, No. 3, 1978, p. 35.
- 28 *Sbornik pravitel'stvennykh raspriazheniakh po ustroistvu byta krest'ian, vyshedshikh iz krepostnoi zavisimosti*, vol. 1, pp. 173-174.
- 29 O. Trubetskaia, *Materialy dlia biografii kn. V. A. Cherkasskogo*, vol. 1, book 1, Moscow, 1901, pp. 152-153.
- 30 拙稿「ロシア自由主義の形成過程(二) — 「大改革」時代における社会認識と制度論 — 」『国家学会雑誌』第99巻第9-10号、1986年、106-108頁参照。
- 31 リャザン県の事例。 *Severnaia pchela*, No. 225, Oct. 10, 1861.
- 32 リャザン県の事例。 *Severnaia pchela*, No. 227, Oct. 12, 1861.
- 33 キエフ県の事例。 *Severnaia pchela*, No. 231, Oct. 17, 1861.
- 34 *Sbornik pravitel'stvennykh raspriazheniakh po ustroistvu byta krest'ian, vyshedshikh iz krepostnoi zavisimosti*, vol. 1, p. 171.
- 35 N. M. Druzhinin, "Zhurnal zemlevladel'tsev, 1858-60 gg.," in: N. M. Druzhinin, *Izbrannye trudy: Sotsial'no-ekonomicheskaiia istoriia Rossii*, Moscow, 1987, pp. 70-71; A. I. Skrebitskii, *Krest'ianskoe delo v tsarstvovanie Imperatora Aleksandra II: Materialy dlia istorii osvobodzheniia krest'ian*, vol. 1, Bonn, 1862, pp. 343-346.
- 36 *Ibid.*, pp. 370-371.
- 37 V. A. Cherkasskii, "Nekotorye obshchie cherty budushchego sel'skogo upravleniia," *Sel'skoe blagoustroistvo*, No. 9, 1858, part 3, pp. 241-247.
- 38 *Sbornik pravitel'stvennykh raspriazheniakh po ustroistvu byta krest'ian, vyshedshikh iz krepostnoi zavisimosti*, vol. 1, p. 172.
- 39 Skrebitskii, *op. cit.*, pp. 670-673.
- 40 *Prilozheniia k Zhurnalu Glavnogo komiteta po krest'ianskomu delu*, Petrograd, 1915, pp. 63-64.
- 41 *Zhurnaly Sekret'nogo i glavnogo komitetov po krest'ianskomu delu*, vol. 2, Petrograd, 1915, pp. 93-96.
- 42 *Ibid.*, pp. 96-98.
- 43 ソ連邦の指導的な歴史家であったサイオンチコーフスキーやドゥルジーニンは、郷監督が貴族から任命されるはずのものであったことを重視し、この制度が1889年に新設された地方主事制の先駆であったという理解を示す。例えば、ペ・ア・サイオンチコーフスキー、増田富壽・鈴木健夫訳『ロシアにおける農奴制の廃止』早稲田大学出版部、1983年、124-125頁。
- 44 *Mirovoi posrednik*, No. 8, 1862.
- 45 一般農民法施行から20年近く経った1880年1月の調査でも、当時ゼムストヴォ機関が導入されていた34の県で、読み書きのできる郷長は4650人、読み書きのできない郷長は3227人であった。Thomas S. Pearson, *Russian Officialdom in Crisis: Autocracy and Local Self-Government, 1861-1900*, Cambridge, 1989, pp. 86-87.
- 46 Sumarokov, "Derevenskie pis'ma, No. 19 (sic)," pp. 2-6. 農民の自主管理を自治の名に値するものとするべきか否かについては、サマーリンとカトコーフの間に論争があった。拙稿「ロシア自由主義の形成過程(二)」704-707頁参照。

- 47 拙稿「ロシア自由主義の形成過程(三) — 「大改革」時代における社会認識と制度論 — 」『国家学会雑誌』第100巻第1・2号、1987年、131頁。こうした理由から、本稿では「調停吏」(増田富壽・鈴木健夫)「調停官」(菊地昌典)という訳語を採らなかった。
- 48 ヴァルーエフは、当事者のうちの一方のみに選挙権を与えるこうしたやり方は公平ではないと考えていた。“Dnevnik grafa Petra Aleksandrovicha Valueva, 1847-1860 gg.,” *Russkaia starina*, 1891, November, p. 405.
- 49 N. P. Semenov, *Osvobozhdenie krest'ian v tsarstvovanie Imperatora Aleksandra II: Khronika deiatel'nosti Komisii po krest'ianskomu delu*, vol. 3, part 1, St. Petersburg, 1891, pp. 346-348.
- 50 *Mirovoi posrednik*, No. 7, 1862; V. G. Chernukha, *Krest'ianskii vopros v pravitel'stvennoi politike Rossii*, Leningrad, 1972, pp. 36-38.
- 51 *Severnaia pchela*, No. 352, Dec. 30, 1862.
- 52 *Mirovoi posrednik*, No. 10, 1862.
- 53 O. N. Shepeleva(ed.), “Zapiska P. A. Valueva Aleksandru II o provedenii reformy 1861 g.,” *Istoricheskii arkhiv*, No. 1, 1961, pp. 71-72.
- 54 *Sbornik pravitel'stvennykh rasporyazheniiakh po ustroistvu byta krest'ian, vyshedshikh iz krepostnoi zavisimosti*, vol. 3, part 2, St. Petersburg, 1863, pp. 124-126; Chernukha, *op. cit.*, pp. 44-46.
- 55 Sumarokov, “Derevenskie pis'ma, No. 15,” pp. 128.
- 56 P. Tkachev, “O mirovykh sud'iakh,” *Vremia*, No. 7, 1862, part 2, pp. 83-92.
- 57 *Sovremennaiia letopis'*, No. 3, January, 1862, pp. 28-30. ベゾブラーゾフは、むしろ行政機関は農民の利益を代表するものと考え、調停員は行政機関と土地所有者との合意によって選ばれるべきであると主張した。V. P. Vezobrazov, “Mirovye uchrezhdeniia,” *Russkii vestnik*, No. 4, 1862, pp. 563-565.
- 58 *Mirovoi posrednik*, No. 20, 1862; *Severnaia pchela*, No. 228, Aug. 24, 1862.
- 59 ヴィリノ県では、調停員に、郷の管理機関が置かれる建物を見つけるのに協力し、農民がその備品の購入のために浪費をしないように監視することも求められた。*Severnaia pchela*, No. 236, Oct. 23, 1861.
- 60 Sumarokov, “Derevenskie pis'ma, No. 19(sic),” p. 4.
- 61 P. P. Sumarokov, “Derevenskie pis'ma, No. 18,” *Otechestvennye zapiski*, No. 9, 1863, p. 106.
- 62 *Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustroistvu*, vol. 1, pp. 16-17.
- 63 P. P. Sumarokov, “Derevenskie pis'ma, No. 12,” *Otechestvennye zapiski*, No. 11, 1861, p. 148.
- 64 *Mirovoi posrednik*, No. 11, 1862.
- 65 穀物倉庫監督はさらに杜撰であった。Sumarokov, “Derevenskie pis'ma, No. 18,” p. 89.
- 66 *Sbornik pravitel'stvennykh rasporyazheniiakh po ustroistvu byta krest'ian, vyshedshikh iz krepostnoi zavisimosti*, vol. 3, part 1, pp. 69-70.
- 67 P. P. Sumarokov, “Derevenskie pis'ma, No. 19,” *Otechestvennye zapiski*, No. 1, 1864, part 2, p. 19.
- 68 Sumarokov, “Derevenskie pis'ma, No. 15,” pp. 159-160.
- 69 Sumarokov, “Derevenskie pis'ma, No. 12,” p. 137.
- 70 Sumarokov, “Derevenskie pis'ma, No. 15,” pp. 160-161.
- 71 これは1863年に国家評議会に提出された法案においてはゼムストヴォ機関の担うべき事務の中に含まれていなかった。*Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustroistvu*, vol. 2, p. 30.

- 72 一般農民法の施行後、1861年4月26日の勅令により、郷の組織化に都合がよいように警察区を変更することが認められた。*Sbornik pravitel'stvennykh raspriazheniakh po ustroistvu byta krest'ian, vyshedshikh iz krepostnoi zavisimosti*, vol. 2, part 1, St. Petersburg, 1861, p. 50.
- 73 ヴィリノ県の事例。*Mirovoi posrednik*, No. 9, 1862.
- 74 例えば、...v, "O natural'noi dorozhnoi povinnosti zemstva," *Russkii vestnik*, No. 10, 1861, pp. 637-648.
- 75 *Severnaia pchela*, No. 238, Oct. 25, 1861.
- 76 *Sbornik pravitel'stvennykh raspriazheniakh po ustroistvu byta krest'ian, vyshedshikh iz krepostnoi zavisimosti*, vol. 2, part 2, St. Petersburg, 1862, pp. 72-75.
- 77 タンボフ県チェムニコフ郡の調停員が、失踪した体僕を郡じゅう捜索することを警察分署長に提案したところ、郡警察評議会は、その件が調停員の活動範囲にはいっておらず、それゆえ要請が法的根拠を欠いていることを理由に、受理しなかった。*Mirovoi posrednik*, No. 7, 1862.
- 78 この事件を伝えた『調停員』紙編集部は、この決定のうち、郡警察署長が農民を説得したことを越権であるとした部分を批判し、領主と農民との間に自発的合意を成立させるのは職務権限ではなく精神的影響力であり、もし警察のほうにより大きな精神的影響力があるならば、それを行使して農民の説得にあたることに一向差し支えはないはずであると論じた。*Mirovoi posrednik*, No. 4, 1862.
- 79 Sumarokov, "Derevenskie pis'ma, No. 18," pp. 106-107; Sumarokov, "Derevenskie pis'ma, No. 19 (sic)," p. 6.
- 80 Peter Czap, Jr., "P. A. Valuev's Proposal for a Vyt' Administration, 1864," *Slavonic and East European Review*, No. 105, 1967, pp. 395-402. アメリカの研究者チャップは地方主事が任命職であることから、選挙職の郷監督ではなくヴィチの長をその先駆と見るべきであるとしている。*Ibid.*, pp. 391, 407-409. ソ連の歴史家チェルヌーハは農民に対する貴族の後見という面に注目して、調停員を地方主事の先駆と見る。*Chernukha, op. cit.*, p. 69.
- 81 *Severnaia pchela*, No. 238, Oct. 25, 1861. 佐藤芳行「ロシアにおける農村租税制度と農民分与地的土地所有(1861-1905年)」『歴史学研究』1981年12月号、22頁。
- 82 *Ministerstvo finansov*, 1802-1902, part 1, St. Petersburg, 1902, p. 489.
- 83 V. V. Garmiza, *Podgotovka zemskoi reformy 1864 goda*, Moscow, 1957, pp. 195-196; Starr, *op. cit.*, p. 277. 同委員会は、ゼムストヴォ機関設置法案の審議と並行して、ゼムストヴォ機関の重要な管轄事務の一つである地方義務に関する法律の再検討を行っていた。しかしこの作業が同法の公布に間に合わないことは明らかであったため、地方義務に関する現行法を新法に適合させるための暫定規則を定めることになった。*Ministerstvo finansov*, pp. 486-487.
- 84 Starr, *op. cit.*, pp. 278-279.
- 85 十分に信頼できる請負業者が存在しない以上、夫役を金納化することには当然に限界があった。
- 86 *Sbornik pravitel'stvennykh raspriazheniakh po ustroistvu byta krest'ian, vyshedshikh iz krepostnoi zavisimosti*, vol. 1, p. 57.
- 87 *Trudy Kommisii o gubernskikh i uezdnykh uchrezhdeniakh*, part 1, book 1, St. Petersburg, 1860, Osobyie prilozheniia k proektu obshchego uchrezhdeniia uezdnoi politzii, pp. 9-13.
- 88 *Zhurnaly Sekret'nogo i glavnogo komitetov po krest'ianskomu delu*, vol. 1, p. 500.
- 89 Garmiza, *op. cit.*, pp. 196-198.
- 90 Starr, *op. cit.*, pp. 286-287.
- 91 Sumarokov, "Derevenskie pis'ma, No. 19 (sic)," p. 17.

- 92 イワン・アクサーコフは財産資格そのものに対する厳しい批判者であった。拙稿「ロシア自由主義の形成過程(三)」143-147頁参照。
- 93 チチャーリンの貴族存続論はこの点を重視するものである。前掲、148-149頁参照。政府は1856年12月9日の勅令で、世襲貴族身分を取得するための条件をそれまでより厳しくしていた。
- 94 この考え方はコシェリョーフなど当時の多くのいわゆるリベラルに支持された。この考え方を必ずしも支持しなかった論者として、レシコーフ(V. N. Leshkov)がいる。Den', Nos. 42-44, 1865.
- 95 1862年1月26日、ペテルブルク県貴族会において、政府に対して地域社会の利益に関わる諸問題を審議するための特別会議の設置を請願することが議決された(賛成174、反対31)。この会議は階級に関係なく、一定の土地を所有するすべての個人、法人(農民団体)がこれに参加するものとされた。さらに特別委員会を設置し、この問題を審議することが請願され、許可された。
- 96 *Severnaia pchela*, No. 60, March 16, 1863; No. 62, March 19, 1863; No. 65, March 22, 1863.
- 97 *Severnaia pchela*, No. 68, March 27, 1863.
- 98 *Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustroistvu*, vol. 1, pp. 193-194.
- 99 *Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustroistvu*, vol. 2, pp. 33-34.
- 100 *Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustroistvu*, vol. 1, pp. 194-195.
- 101 *Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustroistvu*, vol. 2, pp. 33, 67-80; Garmiza, *op. cit.*, p. 190.
- 102 コルフの内務省案に対する批判については、Starr, *op. cit.*, pp. 280-283を参照。
- 103 *Materialy po zemskomu obshchestvennomu ustroistvu*, vol. 2, pp. 502-507.
- 104 *Ibid.*, pp. 515-516.
- 105 *Ibid.*, pp. 516-525. 郡会議員の総数は1万3024名、そのうち土地所有者の代表は6204名、農民の代表は5171名、都市住民の代表は1649名ということになった。Garmiza, *op. cit.*, p. 237.
- 106 P. A. Valuev, "O vnutrennem polozhenii Rossii, 1864g.," *Istoricheskii arkhiv*, No. 1, 1958, pp. 148-149.
- 107 アメリカの研究者ヴチスロは、地方行政についての著書の中でロシアにおける階級制度の根強さ、その過渡的・二面性と地方行政問題への影響を重視している。ヴチスロによれば、専制と階級制度は深く結びついていた。いわゆる開明官僚にとって専制は手を触れるべからざるものであったが、彼らは階級(soslovie)制度には手を触れようとした。しかし結局彼らは階級制度に基づくロシアのパティキュラリズムを強化したに過ぎなかった。大改革において開明官僚は農奴制の廃止によって階級間の分離を弱め、農村に市民社会を作り出そうとしたが、結局分離を強めることとなり、農民の法的地位の特殊性を固定化したという認識を示している。Francis William Weislo, *Reforming Rural Russia: State, Local Society, and National Politics, 1855-1914*, Princeton, New Jersey, 1990, pp. 43-45.
- 108 Chernukha, *op. cit.*, pp. 56-57.
- 109 *Ibid.*, p. 57.

The Russian Local Administrative Reforms, 1858-1864:

The Ministry of Internal Affairs and the Local Nobility in the Era of the Great Reforms

Yutaka TAKENAKA

On January 1, 1864, three years following the Peasant Emancipation, the Russian Emperor Alexander II sanctioned the Zemstvo Statute, one of the remarkable achievements in the era of the Great Reforms. This legislation was intended to institute self-administrating bodies called “zemstvo institutions,” in which representatives of provincial and district inhabitants should take charge of some aspects of local affairs. Contemporary liberal intellectuals celebrated the introduction of these institutions and highly praised this reform as an embodiment of the idea of self-government and a great step toward a harmonious relationship between lords and peasants in countryside.

Soviet and Western scholars have not always followed the views of those intellectuals who showed unconditional favor to this legislation. The most serious defect Soviet scholars found in the new local organs was the overwhelming dominance of the noble element over the others in the composition of zemstvo deputies. In estimating the zemstvo's role in the history of Russian self-government from a Western point of view, it looked more important that they were under the strict control of provincial governors and the ministry of internal affairs.

The success of administrative institutions, however, can be evaluated not only in terms of the extent to which they embody such ideas as equality and autonomy, but also in the light of administrative effectiveness. Architects of an administrative system are usually more concerned with the effectiveness of the system than the underlying notions. They are always interested in how the institutions would work to carry out a specific administrative task in a specific situation. That is the reason why it is often difficult to label them “liberals” or “conservatives” in an ideological sense.

The situation of local administration facing the Russian reformers in the post-emancipation period was as follows:

First, the Emancipation Statute abolishing serfdom liquidated ex-lords' economic and social privileges on the one hand, and liberated them on the other. In other words the ex-lords were freed from the obligation to protect their peasants in case of crop failure and other sufferings as well as from administrative responsibility with respect to such businesses as tax collection and peace-keeping in their manors. Now that the peasants were freed from lords' administrative control and personal bondage, it was urgent for the central government to organize them on a new basis, and keep order in villages in some way. As for

the protection of peasants, it was to be incorporated into the new, broader administrative framework.

Secondly, several pre-reform organs responsible for important local affairs, such as local duties, food supply (grain reserves), and social welfare at the provincial and district levels, did not work well owing to their separateness and semi-bureaucratic composition. New organs were needed to manage mutually-related local affairs in a more systematic way. They should not be aristocratic or bureaucratic, but open to other categories of residents, including emancipated peasants, though there was no question that the nobility would keep the central role as the first estate of the Empire.

Thirdly, there two noble offices of general responsibility at and below the district level: the district marshal of the nobility and the peace arbitrator. The first was elective and the latter appointive. Furthermore, some high government officials made abortive plans to establish the offices of district governor and township warden. Whether elective or appointive, all these offices had a dual character: estate and bureaucratic. They were to serve both estate interests and the central government's aims at the same time. To reconcile them at local levels was the most important task for the people in these offices to carry out.

P. A. Valuev, minister of internal affairs and architect of the zemstvo institutions, was primarily concerned with making a solid power base for the czarist government. He gave priority to restructuring pre-reform local administration in order to stabilize the regime. For the time being, the only estate the autocracy could rely on was the nobility. Valuev recognized the need to sustain less wealthy nobles by economic policy and give the nobility favored status in local administrative institutions. It did not seem to him dangerous for the nobility to occupy dominant status in local institutions if they were sufficiently controlled by provincial governors and the ministry of internal affairs, and separated from the harmful influence of political activists with anti-government ideologies. His caution about political unrest partly explains why he was very reluctant to give the zemstvo institutions authority over communication, education, and penal institutions.

As to local administration below the district level, Valuev wanted a new noble office responsible for general supervision of small administrative units, because peasant society was too unreliable to serve administrative purposes by itself.

This office, in Valuev's view, should also be controlled by the provincial authorities and the ministry of internal affairs.

"Enlightened bureaucrats" and their allies inside the czarist government were sympathetic with another approach toward the question of peasant control and local administration. They attached special importance to separating peasants from the direct influence of their ex-lords. It was, however, ill-advised and even impossible in both political and technical terms to entrust villages to the supervision of the bureaucracy. They chose to organize peasants into relatively independent units and leave their administration to

themselves under the guidance of peace arbitrators, appointed by provincial governors from a list of qualified nobles.

The dominance of the nobility in the zemstvo institutions should be reduced, in their view, by using other elements to counterbalance it artificially in the district assembly, a basic zemstvo organ. They were also against giving the marshals of the nobility a decisive ex officio position in the zemstvo boards.

The local administrative reforms took place on the balance of these two sets of basic concepts of peasant control and local administration. The peasant control system at the village and township levels was shaped on the basis of the thinking of “enlightened bureaucrats,” but the local self-administration at the district level mainly embodied Valuev’s ideas. This resulted in the lack of institutional and stable ties between the peasant and district self-administrating organs, except local police and peace arbitrators.

The peace arbitrator, an office relatively independent of bureaucratic and local control, however, did not satisfy either the ministry of Internal Affairs or local self-administrating organs as far as its administrative functions were concerned, though local society was obliged to pay for the cost of arbitrating activities. They were anxious for an improvement in this system, but it meant getting out of the framework of the Great Reforms. The office of peace arbitrator was brought to an end in 1874.