



# HOKKAIDO UNIVERSITY

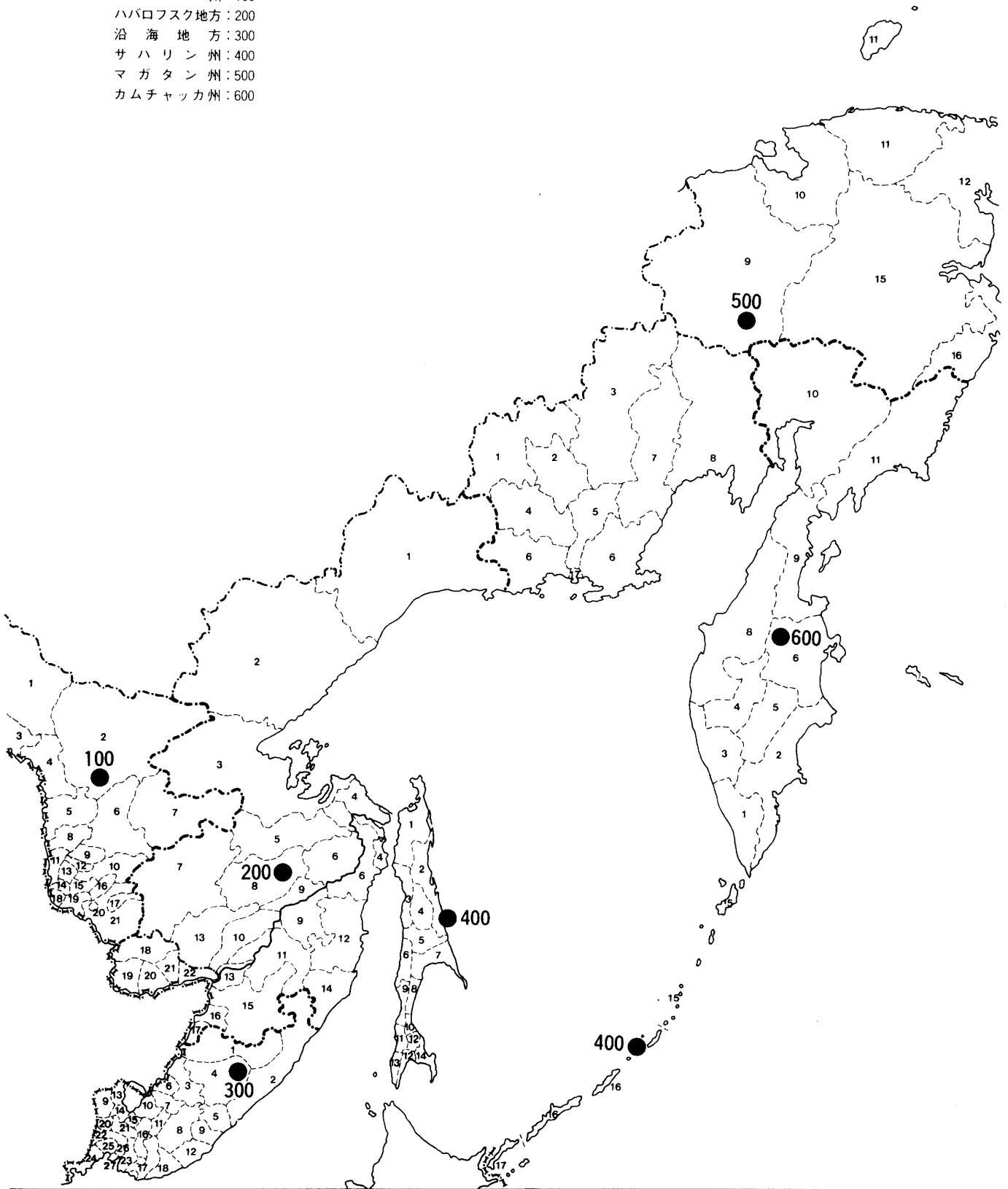
Title	<研究ノート>帝政ロシアの地方制度, 1889-1917
Author(s)	松里, 公孝; Matsuzato, Kimitaka
Citation	スラヴ研究, 40, 165-183
Issue Date	1993
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/5216">https://hdl.handle.net/2115/5216</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	KJ00000113359.pdf



参考地図3：極東の行政区分図 (Rajon) 別

(出所：KARAKIN, N. 報告より。「第6回北地区・極東シンポジウム1992. 9. 4-12」)

- アムール州：100
- ハバロフスク地方：200
- 沿海地方：300
- サハリン州：400
- マガタン州：500
- カムチャッカ州：600



# 研究ノート

## 帝政ロシアの地方制度1889-1917

松 里 公 孝

### 1. 帝政ロシアの地方制度の基本的特徴

本稿においては、1890年前後の反改革によって確立されたロシア帝国の地方制度を実態的に検討する。地理的対象は、ゼムストヴォ設置県に限定する。研究ノートという性格上、ここで扱われる論点は網羅的なものではない。検討はインスタンツィヤに沿って行なう。

管見によれば、ソヴェト史学におけるインスタンツィヤに沿った地方制度の研究は、P. N. ズィリヤーノフが1982年に発表した論文を挙げうるのみである<sup>(1)</sup>。しかし、国家機構の政治社会学的な考察を課題としたズィリヤーノフの論文と、その機能的側面の分析を課題とした本稿とでは、視角がかなり異なるので、ここでズィリヤーノフの研究そのものを論評することはしない。ただ、著者の印象では、ズィリヤーノフには、帝政ロシアの行政制度の非能率を強調しすぎる傾向があるように思われる。

帝政ロシアの地方制度は、国家官僚制(当時の用語法では、「アドミニストラーツィヤ」と称された。本稿ではこの呼称も併用する)、全身分自治体(ゼムストヴォと都市)、農民の身分自治(郷と村)、以上三つの要素からなつた。これに加えて、貴族の身分自治(県と郡の貴族団)に公行政組織としての性格があつたことは否定できないが、大改革以降は、慈善事業など一部の分野を除けば、その意義は小さかつた。基本的には、近代ロシアにおける貴族団は、社会团体、政治団体、圧力団体として機能したと考えてよい。したがって、貴族団は本稿の考察からは除き、上記三要素の相互関係から帝政ロシアの地方制度を考察する。

<図1>を一見すれば明らかなように、帝政ロシアの地方制度の根本的な特徴は、国家官僚制と全身分自治団体との二元体制が管区のレベルにまで到達していたことである。いわゆる「アングロ・サクソン型」「大陸型」という地方自治の類型論は、一元的な地方制度の成立を前提として、警察行政に代表される権力的な業務を地方自治体の固有の業務とみなすか、国から委任された業務とみなすかというところから生ずるのである。ところが、ロシアの地方制度においては国家官僚制とゼムストヴォが並立し、両者に適合的な業務が、少なくとも理念上は区別されていた。

1877年の時点で、ゼムストヴォの事業全体に占める機関委任事務 *obiazatel'nie raskhody* の割合が40パーセントから60パーセントであつたことは事実である<sup>(2)</sup>。しかしこれは、当時においてはゼムストヴォの事業規模が非常に小さかつたことを、むしろ示している。機関委任の事務量は、その後の半世紀ほぼ増大しなかつたので、1914年には、この割合は4.7パーセントにまで減少した<sup>(3)</sup>。帝政末期において残された機関委任事務として争点となつたのは、囚人の短期間の拘留や軍の駐屯時の食糧・住居の提供などの限られた業務にすぎなかつた。国家官僚制とゼムストヴォとの間の並行関係は、しだいに確立していったと考えてよい。

さらに特徴的なのは、ロシアにおいては、現状の二元システムを先進国型の一元システムへと改革するのではなくて、逆にそれを郷・村のレベルにまで徹底することが進歩的な見解であるとみなされていたことである。

ロシアにおいてこのような二元システムが成立したのは、第一には、農奴制廃止に際しての特殊な事情がある。一般的に、農奴制が廃止される際には、農奴主が行使していた司法・警察的、行政的権力をどのような機関に移すのかという問題が起こる。たとえば、プロシアにおいては、旧農奴主(グーツヘーレン)の経済外権力をできるだけ保全する方針が取られた。そこにおいては、警察管区は荘園と領域的に同一であり、グーツヘーレンは裁判権・警察権を行使しつづけた。グーツヘーレンは、領内の村長を任命し、身分制的郡会において郡長を互選した<sup>(4)</sup>。ところが、ロシアにおいては、農奴制時代の経験からツァーリ政府が地主貴族の行政能力をまったく信頼していなかったため、かつての農奴主の経済外権力は、解放後の地主貴族から徹底的に剥奪された。農奴主の経済外的権力は、あるいは国家機関へ、あるいはゼムストヴォへ、あるいは農民共同体へと移されたのである<sup>(5)</sup>。

機関の二元性は、正統性の二元性を意味していた。アドミニストラーツィヤの正統性根拠はツァーリに発し、ゼムストヴォの正統性の根拠は、それが住民によって選挙されているということにあった。周知の通り、ロシア専制の存在理由のひとつは、専制制度は広大な国土を統治する上で能率的であるということであった。その反面、国土が広すぎて中央政府が地方の状況を掌握できないという一般的な事情は、「ゼムリヤー」「地元」「地元の人々」といった観念に肯定的なニュアンスを与えた。このような両義性から、ロシアの地方統治においては、下降型の正統性と上昇型の正統性とが矛盾なく並存していたのである。たとえば、警察的な業務は住民から選出された機関(ゼムストヴォ)にはふさわしくなく、住民に選出された機関は社会経済的な業務に特化すべきであると考えられていた。つまり、アングロ・サクソン型の地方自治においては、警察権力は正しく行使されなければ住民の人権侵害につながるため、まさしくそれは自治体の固有の業務とされなければならないと考えられた。ところが、ロシアにおいては、警察業務のようなものは、ツァーリに正統性根拠を持つ機関に任せるべきだと考えられたのである。

## 2. 県と郡

ところで、反改革には、ふたつの課題があった。ひとつは、農民身分の国家的法秩序への包摂という大改革が理想とした目的をいったん脇に置いて、国家装置の発達と農民の文化的発達の度合いに相応して、農民行政機構の独自性を強めることであった。そのため、農民の身分自治の監督・指導を任務とするゼムスキー・ナチャーリニク制が導入され、その上級機関として郡大会が新設され、大改革期に設置された県農民問題執務室は県執務室に改組された(執務室の原語はprisutstvie)<sup>(6)</sup>。ゼムスキー・ナチャーリニクは農民行政と農民司法の両方を管轄したが、郡・県のレベルでは、行政問題を管轄する合議体と司法問題を管轄する合議体とは、一応分けられた。

反改革のもうひとつの課題は、ゼムストヴォ規程・都市規程の議員選挙規定を改正して、全身分自治体における貴族のヘゲモニーを確保するとともに、全身分自治を国家行政の一環として位置づけることであった。後者の目的のため、ゼムストヴォと都市の参事会員には官等が与えられ、その人事には県知事の承認(参事会議長の場合は、内務大臣の承認)が必要となり、また、県における監督機関として県ゼムストヴォ・都市問題執務室が設置された<sup>(7)</sup>。ただし、選挙法の改正は、自治体の活動の保守化はもたらさなかった。

県庁においては、18世紀末から19世紀はじめにかけての県制の確立と同時に、県プラヴレーニエが設置され、この合議体がながく県統治の中核であった。しかし、県(農民問題)執務室と県ゼムストヴォ・都市問題執務室の設置にともなって、その重要性は失われた。1890年代以降は、みぎの二つの執務室が、それぞれ農民身分行政、全身分自治行政を統轄するかたちで県統治を指導した。県執務室は、内務省の指示に基づいて郡大会やゼムスキー・ナチャーリニクを指導するとともに、それら下級機関から提起された問題を検討し、また内務省に伝達した。同様に、県ゼムストヴォ・都市問題執務室は自治体の活動を指導・監督するとともに、自治体によってあげられた請願を審議し、支持できるものについては内務省に提出した。

郡レベルには、郡貴族団長を議長とする郡大会が設置された。郡大会は、行政執務室と司法執務室とからなつた。行政執務室には、ゼムスキー・ナチャーリニクのほか、郡警察署長、郡ゼムストヴォ参事会議長が出席した。司法執務室には、同じくゼムスキー・ナチャーリニクのほか、管区 *okrug* 裁判官、名誉治安判事、市判事が出席した。

### 3. 管区

帝政ロシアの地方制度の問題点として、国家官僚制とゼムストヴォの基本単位としての郡と、農民自治の最上位の単位としての郷との間の隔たりが大きすぎる事が挙げられる。正確な平均面積をここであげることはできないが、ロシアの郡は、おおまかにいって、日本の県に匹敵する面積を有していた。このような面積的な事情からだけでも、支配エリートの意思が大海のような農民自治の世界に浸透することが、いかに困難であったかがわかる。したがって、郡と郷との間の中間段階である管区 *uchastok* の機構をいかに充実させるかが、国家官僚制とゼムストヴォの双方にとって重要課題となった。ゼムスキー・ナチャーリニク制の導入は、この課題に応えたものであった。著者が別稿において明らかにしたとおり、1900年に村落共同体の食糧事業の監督権がゼムストヴォから剥奪されてアドミストラーツィヤに移されたのだが、その際の論拠は、郡ゼムストヴォよりも管区ゼムスキー・ナチャーリニクの方が住民に近いということであった<sup>(8)</sup>。ゼムストヴォとアドミストラーツィヤが事業領域をめぐって競合関係にあったとするならば、ゼムスキー・ナチャーリニク制の導入は、後者を一歩有利にしたといえる。

これに対して、ゼムストヴォは、その規程においては郡以下の機関を持たないのだが、事実上、管区レベルの自前の機関を樹立していった<sup>(9)</sup>。地方差があるために一概には述べられないが、1870年代から1880年代にかけてのゼムストヴォ事業の創生期に管区医師制度と管区獣医制度が多く郡で導入された。1913年には、「古いゼムストヴォ」34県において、2,866の医

療管区が設置され、そこで2.124の病院、3千人以上の医師、1万人以上の医療助手 (fel'dsher) が活動していた<sup>(10)</sup>。管区医療制度は、予防医療・衛生管理・疫病対策と結合した制度であり、農村の知的な人的資源をいかに効率的に使うかというゼムストヴォの機構形成全体に共通する観点を、最も典型的に顕したものであった。ゼムストヴォの管区医療制度は、1911年ドレスデンにおいて開催された国際衛生博覧会において、「最も合理的な制度」であると称賛され、国際的にも普及していった<sup>(11)</sup>。

管区医療制度にやや遅れて、ゼムストヴォ火災保険とゼムストヴォ統計が発展した。ゼムストヴォ保険のエージェントは、多くの場合、郷参事会が代行した。この事情は事業の乱脈を招いたので、独立した保険エージェント機構を確立することがゼムストヴォ運動の課題とされた。一方、ドイツ職能統計、アメリカ農業統計と並んで、19世紀における世界三代統計のひとつとされるゼムストヴォ統計の基本的方法は、平時における農村コレスポンデントの組織化と、かなりの長期間をにおいて行なわれる遠征 (ekspeditsiia) 方式の大規模統計調査とを結合することであった。方法的には、同時代のアメリカやヨーロッパの農業統計と同レベルにあったのである。これに対して、総力戦事業を推進する上で統計が重要性を増した第一次世界大戦中には、エカテリノスラフ県ゼムストヴォなどの先進的ゼムストヴォによって、恒常的な管区統計家制度が構想された<sup>(12)</sup>。これが実現されていれば、世界の統計の歴史に画期的な意義をもったであろうが、残念ながら、実現されるよりも先に体制が崩壊した。

ゼムストヴォの経済政策が重要性を増した1905年革命後には、管区農学者制度が導入された。管区農学者は、「古いゼムストヴォ」34県で、1911年の373人から1912年の682人、1913年の1.003人、1914年の1.168人へと急速に増大した<sup>(13)</sup>。彼らは、ストルイピン改革期のロシア農業の急速な技術発展を助けたのみならず、第一次世界大戦期の農村の食糧事業をも担った。

以上にみたように、帝政末期には、ゼムストヴォは管区レベルに医師、獣医、農学者などの組織をもっていた。ゼムストヴォの管区の機関は、一方では、事業拡大に伴う必要の増大に応じて、他方では、農村インテリゲンツィヤの数的蓄積に応じて導入されていった。また、それは、ゼムストヴォの社会サービスが巡回システムから定住システムへと移行し、無資格者による安易な代行主義 (fel'dsherizm) から専門資格を備えた者の登用へと移行していった過程を反映していた。それゆえ、管区のゼムストヴォ組織の発達、ゼムストヴォの社会事業総体の発達のバロメーターであると、正当にもみなされたのである。

国・自治体の管区 uchastok レベルの機関は、支配エリートと農民世界の接点として、きわめて重要な役割を果たした。地方の文書館に断片的に残された、たとえば管区農学者の活動報告は、地方のアーカイヴ資料の中でも最も面白いものの部類に属する。生々しい農民の反応を伝えるからである。ところが、従来の研究は、郷ゼムストヴォ導入というレベルの伝統的な論点に目を奪われて(といっても、郷ゼムストヴォ問題がちゃんと研究されているわけではないが)、管区という重要な段階に然るべき注意を払ってこなかった。

管区と郷との違いは、単にその規模、そしてそれを主導する社会集団の違い(前者は農村インテリゲンツィヤ、後者は農民)のみによって説明されるのではない。それぞれのレベルにおける行政の質とでもいうべきものが異なるのである。郷を重視する考え方は、自治を通じた住

民の啓蒙を重視する考え方である。管区を重視する考え方は、機能主義的な、行政効率を重視する考え方である。

いくつかの例をひこう。カハーノフ委員会の解散後沈静化していたリベラルの郷ゼムストヴォ要求を再燃させたのは、1901年にモスクワで開催された全ロシア農業社会活動家大会であった。ところが、この大会においては、ペルミ県ゼムストヴォの管区農学者制導入の構想が紹介され、モスクワ県ゼムストヴォの経済援助機関(ekonomicheskie popechitel'stva)案が提案されていた。大会は、こうした上位ゼムストヴォの執行機関としての「機械的な」経済機構案を事実上退けて、郷ゼムストヴォの導入要求を決議したのである<sup>(14)</sup>。現実には、5年余の後、ロシア農業革命の決定的契機となったのは管区農学者制度の導入であったから、大会が示した意思は現実の要請からずれていたといえる。

1909年、ストルイピンが食糧事業のゼムストヴォへの返還を提案したときも、多くのゼムストヴォ活動家は、郷ゼムストヴォが導入されていないことを理由として事業の返還に反対した<sup>(15)</sup>。これは、そもそも、仕事を増やしたくないゼムストヴォ活動家が郷ゼムストヴォ問題を口実にしたにすぎないとも考えられるが、たとえこの反対が主観的には真面目なものであったとしても、やはりそれは現実的なものではなかったといわなければならない。第一次世界大戦中のロシアの食糧機構の基礎単位を形成したのは管区規模の委員会であり(正確には、鉄道駅の経済的引力で形成される地理的まとまりが単位となった)、またその委員会は農村インテリゲンツィヤがごく機能主義的に指導したのである。郷レベルの身分団体、郷単位の協同組合、そして事実上導入されつつあった郷レベルのゼムストヴォの諸機関は、みぎの組織の補助機関としてのみ活躍したのである。

一方、臨時政府の食糧政策の破産は、臨時政府が郷の食糧委員会や郷ゼムストヴォに依拠して事業を行なおうとしたことによって決定的となった。郷食糧委員は、インテリゲンツィヤや協同組合活動家にクォータを与えて過大代表させようとする政府の設置規程に反して、郷会によって「民主的に」選出されることがしばしばであったが、その場合、農村インテリゲンツィヤは往々にして選挙に勝てなかった。他方、食糧委員の俸給を目当てに委員になろうとする農民が多かった。結果として、郷食糧委員会は上級機関の意思をしばしば執行しなかったばかりではなく、「村落内政治」つまり農民間の情実やいさかいが、しばしば暴力沙汰も伴いつつ、そこに持ち込まれた<sup>(16)</sup>。臨時政府の食糧政策の失敗を目の当たりにしたポリシェヴィキ政権が、1918年の春、食糧機構を機能原則に基づいて命令一元的に再組織した<sup>(17)</sup>ことは、それが「食糧独裁」にともなう様々な残虐行為と結合していたことに対する道徳的憤激をここで脇に置くとするならば、合法則的な措置であったといわなければならない。

農事指導や食糧事業のような純経済的な成果によってのみ評価されるような事業は、機能主義的な原則に基づいて推進した方が合理的であるので、みぎにみた展開は当然である。より概念的に述べるならば、そもそも「自治」とは、命令一元的な、近代的な官僚制の対概念としてのみ意味をもつのであって、ロシアのような、実態においても住民の法意識においても近代的な官僚制(とその概念)が成立していない国において「自治」を物神崇拜すれば、しばしばアナキーが到来してしまうのである。これは、つい先頃、我々が目の当たりにした現象でもある。

#### 4. 郷

郷の機関については、別稿を準備中なので、ここでは一点についてだけ述べる。〈図2〉にみられるように、帝政ロシアの地方制度は、管区レベルまでの二元構造と、郷以下における一元構造を特徴としている。郷・村機関は、アドミニストラーツィヤの事務のみならず、ゼムストヴォの事業をも執行しなければならなかった。これは、郷・村機関の負担過重と非能率の客観的原因であった<sup>(18)</sup>。ゼムストヴォはゼムスキー・ナチャーリニクを経ずに郷・村機関を動員することはできなかったから、厳密には、ゼムスキー・ナチャーリニクをも「基層」の中を含めるべきかもしれない。

ゼムストヴォ活動家にとっては、基層一元構造は不満の種であった。これは、ただ一般的にゼムストヴォ活動家が農民自治の指導層に軽蔑的な気持ちを抱いていたためだけではない。この構造のもとでは、農民の目に、アドミニストラーツィヤの事業とゼムストヴォの事業との区別がつかなくなってしまうからである。笑い話のようだが、この点では、「ゼムストヴォ」と「ゼムスキー・ナチャーリニク」とが呼称として似ていたことも災いした。本稿第1節で述べた二つの正統性の並存という状況下で、警察的業務はできるだけアドミニストラーツィヤに押しつけ、みずからは社会経済的な業務を担当して住民の人気を稼ぐとともに、その自治意識を高めようとしていたゼムストヴォ活動家にとっては、これは耐え難いことであった。1901年、ペルミ県ゼムストヴォ参事会は次のように述べた。「(徴兵、徴税、秩序維持などの)郷の全国家的な義務が、その他の機能を圧倒し、地方自治の原理の発展を阻害している。好むと好まざるとにかかわらず、ゼムストヴォは郷の組織を利用せざるをえなかった。しかし、ゼムストヴォの活動は郷の環境の中で歪曲され、ゼムストヴォ本来のものでない相貌を帯びた。郷は、みずから実現に関与したゼムストヴォの諸方策にみずからの痕跡を残したのである」<sup>(19)</sup>。

したがって、郷ゼムストヴォ導入を要求するにあたって、ゼムストヴォ活動家は、従来の基層一元構造を、〈図2〉にみるような基層に至るまでの二元構造へと改めさせようとした。つまり、簡易裁判・警察・労役的業務から解放された郷ゼムストヴォを、従来の郷機関からは独立させて、純粋に地域経営的な活動を行なうものとして導入しようとしたのである。ところが、ストルイピン期に至って近代的な全身分自治を郷に導入する必要そのものは認めた内務省も、あらたに導入される郷自治が従来の警察的業務をも担うべきだという一点では譲らなかった。つまり、内務省は、基層一元構造を改めまいとした。こうして、郷ゼムストヴォを導入すべきか否かではなく、基層一元構造を保つのか、それとも完全な二元構造へと移行するのかが、内務省とゼムストヴォ・リベラルとの間の争点となったのである<sup>(20)</sup>。この事情は、帝政最後の郷ゼムストヴォの提案であるA. D. プロトポポフ内相の案に至るまで変わらなかった<sup>(21)</sup>。

実は、ゼムストヴォが農村協同組合運動に力を入れたのも、従来の身分的郷に替わる自前の活動の足場を作りたいという意図があった。ロシアの協同組合が郷レベルの全身分自治の欠如を補填するような役割を果たしたことは有名である。結果として、ロシアの協同組合は、任意加入団体の枠を越えるような行政的な役割をしばしば担わされた。たとえば、第一次世界大戦中の食糧分配制度の媒体となったことなどがそれである。この場合、協同組合が非組合員への

食糧分配をも担う場合が多かった。農村協同組合運動が以上のような文脈で発展すればするほど、ゼムストヴォの指導者たちは、「協同組合があるのだから郷ゼムストヴォは要らない」とする、現場活動家の素朴な意見にしばしば直面せざるをえなくなったのである<sup>(22)</sup>。

## 5. 補足的考察

ところで、県と郡との間に、アドミニストラーツィヤとゼムストヴォとで相似した関係が成り立つことは興味深い。一般に県ゼムストヴォよりも郡ゼムストヴォの方が保守的であったことは、よく知られている。県ゼムストヴォの方がその議員が開明的であり、優秀なインテリゲンツィヤ職員にも恵まれていたから、これは当然であったが、郡の「保守性」にはより同情に足る理由もあった。すなわち、ゼムストヴォ事業の重荷を担ったのは、基本的には郡ゼムストヴォだったのである。県ゼムストヴォは、いまだ実験的な事業や全県的な調整を必要とする事業を主に行なったのであって、定着した基本業務は郡に降ろされるのを通例とした。これは、たとえば、日本の革新都政期の都-区間関係においてもみられたダイナミズムであろう<sup>(23)</sup>。したがって、ゼムストヴォ社会事業の最盛期であったストルイピン期・大戦前夜期において郡ゼムストヴォの事業の比重が増大したことを、「ゼムストヴォ反動」のみから説明すること<sup>(24)</sup>は正しくない。

ロシアの県は、それ自体がヨーロッパの中小国や日本の北海道規模の広大な単位だったのであり、地域の実状を知るのは郡レベルの名望家・活動家だったのである。県ゼムストヴォの活動家は、データを収集し、政策立案を行ない、華やかな提案をする。それによって彼らのプレステージが上がるわけであるが、それを実行するのは郡なのである。ゼムストヴォ規程上、県ゼムストヴォは郡ゼムストヴォに事業を強制する権力は持たない。ただ、検討を促すだけである。いきおい、仕事を増やしたくない郡ゼムストヴォの議員・活動家の反応は、保守的なものとなる。また、一般的には、県よりも郡のゼムストヴォの方が財政状況は芳しくなかった。

みぎと同様の関係は、県農民問題執務室と郡大会との間にも成り立つ。前者は、内務省の指導も受けながら政策立案を行なう。しかしその実行を審議するのは、満足に足る官房組織も持たない郡大会である。郡ゼムストヴォが県ゼムストヴォの提案に抵抗したように、郡大会は県知事の提案に抵抗し、あるいはそれを骨ぬきにすることがしばしばであった。

ごく抽象的な意味では、これと同様の関係は、管区レベルの機関(とりわけゼムストヴォ側のそれ)と郷・村の間にも成り立つ。県ゼムストヴォが近代化エリートの拠点となり、よりオブローモフ的な郡ゼムストヴォと格闘したとするならば、管区は農村インテリゲンツィヤの拠点となり、農民世界のチョムナタ(暗愚)と格闘したのである。

以上、インスタンツィヤごとに帝政ロシアの地方制度の問題点を検討してきたが、総じて、この制度のとりわけ弱い環は、郷の機関、およびアドミニストラーツィヤ側の郡の機関、すなわち郡大会であったことがわかる。郡大会は、郡貴族団長、すなわち身分団体の長を議長とする合議体にすぎず、命令一元的な、近代的な官僚組織ではなかったのである。郡大会は、おなじく郡のゼムストヴォ参事会と比べても、指導力と機動性を欠く組織であった<sup>(25)</sup>。ストルイピ

ンの地方制度改革は、まさしくこの郷機関と郡レベルの国家機関とにメスを入れようとしたのであった<sup>(26)</sup>。

反改革の結果確立されたアドミニストラーツィヤとゼムストヴォの二元体制は、理念型としては、いまだ文化水準の低い近代化社会に非常に適していたことは否定できない。前述の拙稿で明らかにしたように、両者の分業関係は、以下のようなものであった。ゼムストヴォは、先進農民を協同組合に組織し、先進農民を通じて遅れた農民、共同体全体への影響力を行使するという前衛主義的な組織戦略をとる。つまり、ゼムストヴォは農民を上から引き上げる。これに対して、アドミニストラーツィヤは、共同体を梃子として、農民総体を下からすくい上げる。第二に、国民資源の動員の方法としては、ゼムストヴォは、経済的・商取引的方法を得意とし、アドミニストラーツィヤは、労役・貢納的な方法 *povinnost'* を得意とする。

社会的にいえば、このような分業は、前述の二つの正統性の並存状況に適合し、国家官吏とゼムストヴォ活動家双方のメンタリティーに適合していた。両方にとって、二元体制は居心地が良かったのである。これは、ロシアの近代化エリートの間で、西欧型のムニシパリティーを導入しようとする志向が最後まで生まれなかった原因であろう。

もちろん、制度の理念型としての優劣と制度の現実の効率性とを混同することはできない。当時の郷・村の役職者の大半は半文盲であり、計算ができなかった。また、本来、彼らの知的水準・行政能力・政治傾向を掌握すべき立場にあったゼムスキー・ナチャーリニクの、その掌握の度合いは一般に不十分であった<sup>(27)</sup>。しかしながら、逆にいえば、現実の非効率から、帝政ロシアの地方制度の理念型としての長所を否定することはできないのである<sup>(28)</sup>。

## 6. 臨時政府の地方制度

以上のように帝政ロシアの地方制度を特徴づけてゆくと、臨時政府が安定的な地方制度を創出できなかった原因も、ある程度明らかになる。第一に、臨時政府は、二月革命の勢いに押されてアドミニストラーツィヤを廃絶し、ゼムストヴォの一元体制を樹立することによって、ツァーリ体制下にあった絶妙な分業関係を清算した。ゼムストヴォは、総力戦争と革命情勢のもとで自分固有の事業だけでもパンク状態であったにもかかわらず、本来苦手な事業領域までひきうけざるをえなくなった。第二に、本稿第3節で述べたように、臨時政府は、その意思を農民世界に浸透させる唯一の経路である管区の機関を活用することができず、伝統的なレベルの要求たる郷自治を物神崇拜して（別言すれば、効率原理を軽視し自治原理を物神崇拜して）、結果として農民アナキズムに身をまかせた。

第二の点については、同情できる事情もあった。まず、帝政の廃止までは、第一次世界大戦期を通じてロシア農民は基本的に従順で愛国的だったのであり、ツァーリがいなくなったことが農民心理にもたらす激変を予想することは困難だった。また、戦争を継続する以上、管区農学者や管区医師のような農村インテリゲンツィヤを資源動員のために利用し続けざるをえなかった。そのため彼らは本来の仕事から疎外され、農民大衆からは調達・徴発の具体的な実行者とみなされ、敵視されるようになった。こうして、管区のゼムストヴォ機関は、農民が暴力性を強めつつあるまさにその時に機能を衰退させていったのである。

ゼムスキー・ナチャーリニク制の廃止に、地方制度の一元化、管区の軽視という臨時政府のふたつの失策の結合態をみることができる。もちろん、この「失策」は、革命運動の高揚によって強いられたものである。1917年3月21日の臨時政府首班リポフの電報は、ゼムスキー・ナチャーリニク制を廃止し、その機能を郡コミッサール、すなわち郡ゼムストヴォ参事会議長に移すことを命じた。これは奇怪な決定であり、地方権力は解決し難い混乱に陥った。第一に、第一審級であるゼムスキー・ナチャーリニクの機能を第二審級である郡に移すことが可能であろうか。第二に、郡大会は存続するとされたが、ゼムスキー・ナチャーリニクを除いた郡大会など意味があるだろうか。

第三に、郡ゼムストヴォ参事会議長には、農民行政・司法への規範付与というゼムスキー・ナチャーリニクの機能を代行する余裕はなかった。当時のロシア地方行政の出世パターンとしては、郡ゼムストヴォ参事会議長は、それまでにゼムスキー・ナチャーリニクや治安判事を経験しているのが通例であったから、農民司法に関する素養が前者になかったとはいえない。ただ、負担過重と、機関として任務に不適性であったことは克服し難かった。とりわけ臨時政府期には土地紛争が激発し、その司法的な解決が求められたわけであるが、これこそまさに、ゼムスキー・ナチャーリニクの主要な任務であった。臨時政府は、土地革命を扇動する一方で、その解決の経路をみずから閉ざしてしまったのである。郷会によって選出される土地委員会は、そもそも状況的な機関であり、農民の意向に左右されるべく運命づけられており、合法的な方法で土地問題を解決しうるような組織ではなかった。1917年5月、ハリコフ県ゼムストヴォの法律委員会は、「農民にまつわる社会的・経済的・政治的諸制度が革新されつつある状況下で、かつてはゼムスキー・ナチャーリニクと郡大会に帰属した重大な一連の事務が生じていること」、また、「現在どの機関が、誰がこれらの問題を解決すべきか、政府が明らかにしていないこと」、さらに、「これらの問題について、農民の組織と個々の農民に規範を付与するような機関が存在していないことが、きわめて望ましからざる紛糾を生み、農村生活に混乱をもたらしかねないこと」を指摘し、これについての内務省の説明を求めた<sup>(29)</sup>。

実際には、臨時政府は、ほとぼりが冷めたらまたゼムスキー・ナチャーリニクを使ってやろうと考えていたようである。そのため政府は、機能停止した元ゼムスキー・ナチャーリニクたちにカラ俸給を払い続け、農民ソヴェトなどの抗議を招いた。たとえば、ハリコフ県においては、県コミッサールの判断により、1917年10月1日に、ゼムスキー・ナチャーリニクへの俸給の支払いは、ようやく停止されたのである<sup>(30)</sup>。

## 7. むすびにかえて

最後に、本稿における考察を研究史の中に位置づけてみよう。そもそも、近代国家における行政制度の良否は、効率性原理と民主性原理との間の不断の緊張関係の中で評価されるべきである。住民の文化水準が低いにもかかわらず急速な近代化を迫られているような国においては、みぎの問題状況はいつそう深刻に考慮されなければならない。素人主義と形式主義を思考方法の特徴とするロシアの左派リベラルは、すくなくとも自分の懐に国家権力が転がり込んでくるまでは、それが理解できなかつた。不幸にして、こんにちのソ連のアカデミズム史学の主

流と西側の民主的歴史家は、ロシアの左派リベラルのメンタリティーを相続した。したがって、東西の歴史家の間には、奇妙に共通した偏向がみられる。

第一は、1905年革命を、ブルジョア民主主義的な国制変革の最後のチャンスとみなし、革命後に生じた「ゼムストヴォ反動」をもって、ゼムストヴォそのものが体制変革能力を喪失した、とする主張である。第二は、みぎの1905年革命絶頂論から出発して、その後の歴史を「都市のエリート文化」と「農村の民衆文化」との間の矛盾の激化の時代と捉える考え方である。郷ゼムストヴォ導入の失敗は、支配エリートが農民を体制に包摂することに失敗した典型例として位置づけられる。第三は、臨時政府を支えたゼムストヴォ権力の崩壊と住民のソヴェト権力への移行を、総力戦争と革命という不運な特殊状況から説明するのではなく、近代ロシア国制の根本矛盾(ゼムストヴォも含めた、国家機構の狭い階級性と身分性)から説明する考え方である<sup>(31)</sup>。第三の主張を論駁するには、別稿を用意しなければならないが、第一、第二の主張については、本稿の考察そのものが、すでに有力な反論となったであろう。

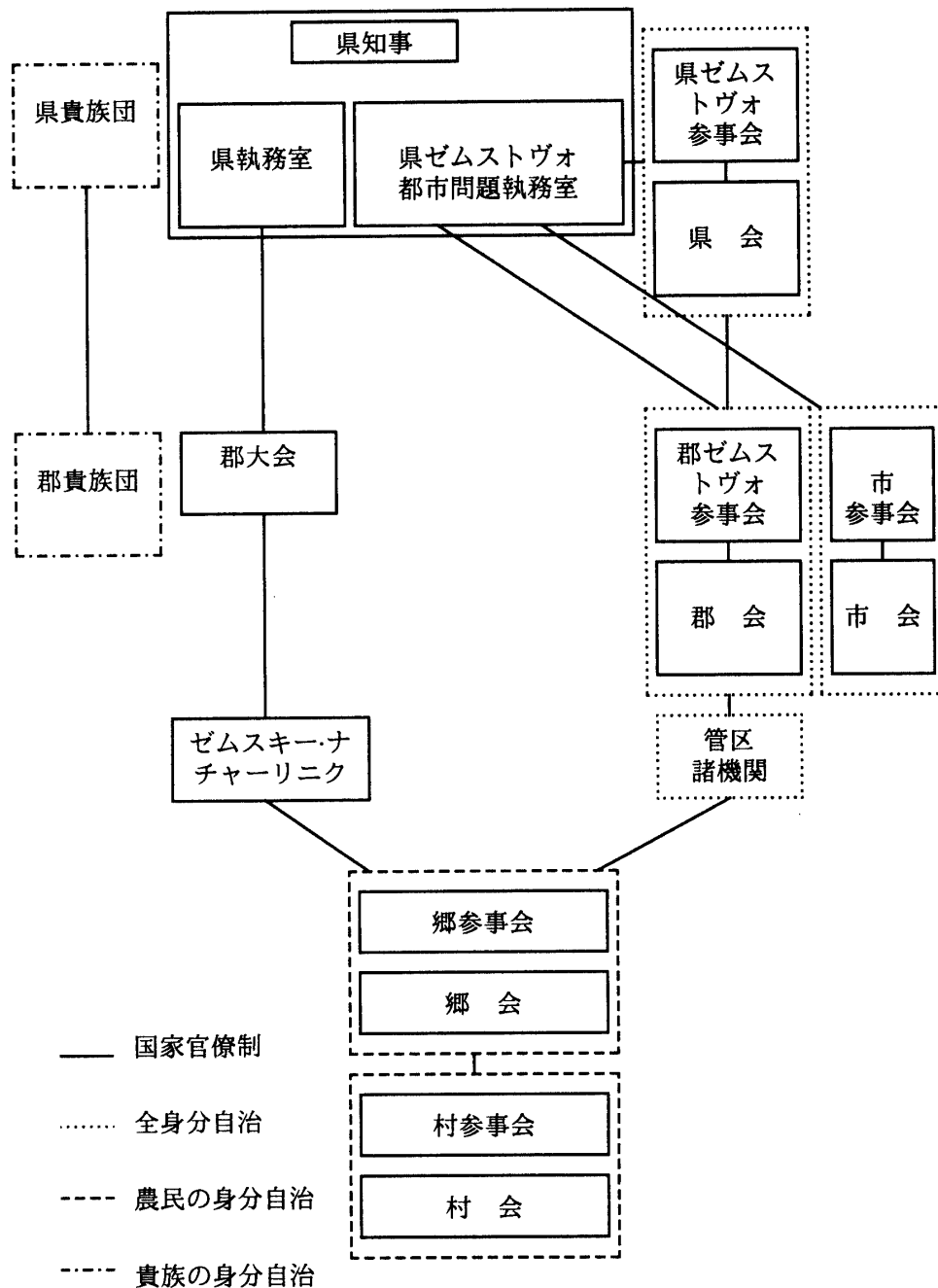
まず、左派リベラルを善玉とし、右派リベラルを悪玉とするような歴史観そのものが反省されなければならない。まさに「右翼-オクチャプリスト的」指導層のもとでこそ、ゼムストヴォの社会事業は、未曾有の発展をみたのである。これは、もちろん、ストルイピン時代の経済の好況や政府の対ゼムストヴォ姿勢の軟化という環境要因に助けられたものであったが、実務的な指導という点からも、左派リベラルよりも右派リベラルの方に有能な活動家が多かったことは否定できない。ロシア・リベラリズムの伝統に反する実務派リベラルをゼムストヴォ指導部の座につける直接のきっかけとなったのは、1905年の農民暴動であったが、彼らを育成したのは、1890年代におけるゼムストヴォ社会事業の拡大であった。

支配エリートと農民との間の矛盾という点では、郷ゼムストヴォ問題の意義が過大評価されてきた。ところが、支配エリートの意思を農民に浸透させる環になりうるのは、理論的にいつて管区しかなかったのであり、この管区の制度の発展・定着をみたのが、まさに両革命間期であったのである。ゼムストヴォ側の管区の機関の重要性については既に述べた。ゼムスキー・ナチャーリニクについては、両革命間期にそれが果たした役割を実態的に検討する必要がある。内務省は、地方制度改革の実現を待って現状を放置するような方針を当然にもとらず、現存の農民行政機構の効率性を高める努力をした。ゼムスキー・ナチャーリニクは、1910年6月14日法によって私有農民の財産権を法規化するという膨大な作業を担わされ、また、度重なる点検(revizii)キャンペーンによって、郷・村機関への監督の強化を求められた。我々の印象では、ゼムスキー・ナチャーリニクは、この時代、専門官吏としての能力を増大させたと考えられる。管区レベルの機関の発展は、先に述べたゼムストヴォとアドミニストラーツィヤの分業関係の一層の効率化を意味したことはいうまでもない。第二に、郷行政プロパーの問題としても、郷ゼムストヴォが法制化されなかったことのみをみるのではなくて、統治の実態において、たとえば飢饉の際の郷食糧委員会や大戦中の兵士家族援助のための郷民生委員会(ポベチーチェリストヴォ)などの形で郷の全身分自治がすでに発生しつつあったことをもみなければならない。本稿でも触れた、郷単位の協同組合による行政機能の代行も分析が必要である。第三に、そもそも、リベラルによる郷ゼムストヴォ導入の要求そのものが、効率性原理から

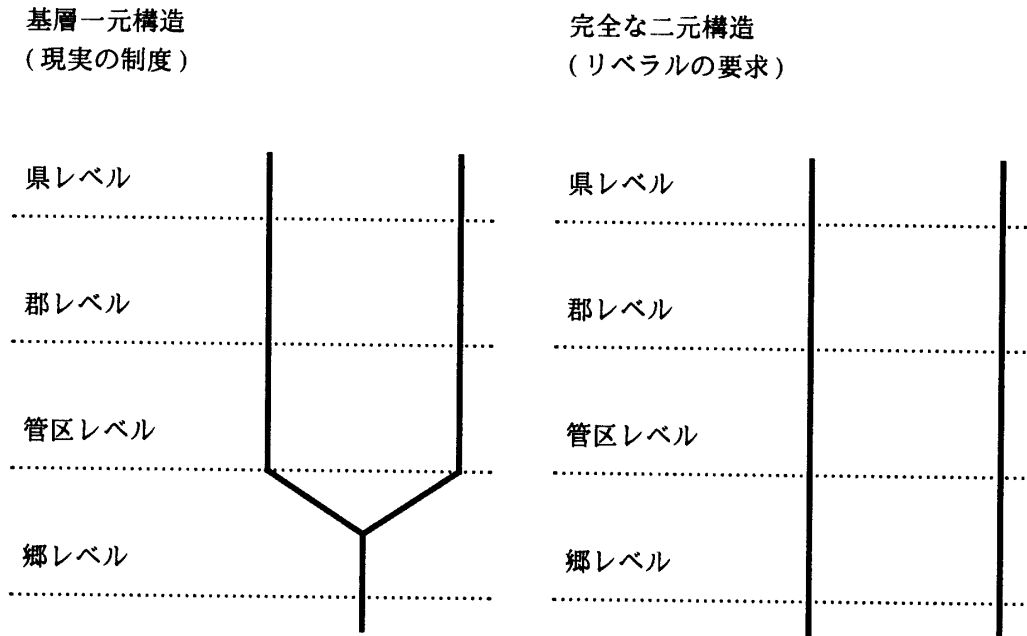
いってただちに実現すべき改革を先送りするための口実として用いられた側面があることも看過してはならない。

第一次世界大戦前夜において、ゼムストヴォ機構が一種の行き詰まりに直面していたことは否定できない。階級的に没落しゆく貴族を過大代表した1890年のゼムストヴォ規程による選挙制度は、ゼムストヴォ活動家の再生産を人口学的に困難にしていたのである。しかし、ここでもまた、我々は、実定法上の矛盾と行政の実態とを区別する必要がある。ゼムストヴォ事業の発展は、「4万5千人のゼムストヴォ教師」「4千人の農学者」「3千人の医師」等々の、諸身分から調達された活動家の「巨大な軍団」を生み出した。社会事業の発展そのものが、行政階級とでもいうべき新しい社会集団を育成したのである。まさにこの発展こそが1890年規程を決定的に時代遅れなものとした。1914年1月、ゼムストヴォ導入50周年を記念して、協同組合運動の雑誌『統一』に掲載されたある論文は、当時のゼムストヴォが直面した危機を「ゼムストヴォの制度的構造と、ゼムストヴォの現実活動の要請との間の矛盾」と形容した<sup>(32)</sup>。一般に、大きな社会変動を帰結するような危機は、改革の失敗からではなく、改革の成功から生まれるのである。帝政末期ロシアの地方制度の危機も、その例外ではなかった。

<図1> 反改革以後のロシアの地方制度



<図2>



- 注 -

- 1 P. N. Zyrianov, "Sotsial'naia struktura mestnogo upravleniia kapitalisticheskoi Rossii, 1861-1914 gg.," *Istoricheskie Zapiski*, vol. 107, 1982, pp. 226-302.
- 2 *Vestnik sel'skogo khoziaistva*, No. 9, 1914, p. 7.
- 3 *Izvestiia Moskovskoi gubernskoi zemskoi upravly*, No. 1, 1914, p. 3.
- 4 高柳信一「プロイセン地方自治制の生成とその特質」『社会科学研究』第4巻第1号、1952年、131-132頁。
- 5 この事情は、竹中浩「大改革期ロシアにおける地方行政制度の再編—1858-1864年—」(『スラヴ研究』第39号、1992年、97-129頁)に詳しい。
- 6 これらの機関は、1889年7月12日に皇帝により裁可された「管区ゼムスキー・ナチャーリニク規程 *Polojenie o zemskikh uchastkovykh nachal'nikakh*」およびそれに附属する二つの法律により導入され、または改組された。*Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii (PSZ), seriiia 3, t. 9, 1889, st. 6196.*

日本語において、「ゼムスキー・ナチャーリニク」の定訳は未だない。正しい訳語には、ふたつの条件がある。ひとつは、「土地」を意味する「ゼムリヤー」から派生する「ゼムスキー」という形容詞は、この場合「地方」ではなく「農民」を意味すること、つまり、特定身分のみを対象とした行政機関であることを明示すること。ゼムスキー・ナ

チャーリニクの上位機関である内務省ゼムスキー・オトチェルを、内務省「地方局」と訳したら何がなんだかわからなくなる。これは、内務省「農民局」と訳すしかない。もうひとつの条件は、三権分立を否定した、行政権と司法権を統合する役職であることを明示すること。この意味では、ドゥブロフスキーの著作の訳に際して、有馬達郎らが与えた「司政官」という訳語は妙訳である。「行政長官」という訳語は誤りである。ふたつの条件をあわせると「農民司政官」という訳語が最も適切であることになるが、日本語で「農民司政官」と呼ぶ場合、農民を統治する役人ではなく、農民の中から選ばれた役人であるように受けとられる危険性がある。日本語で「哲人王」といった場合、哲学者を統治する王ではなく、哲学者にして王になった者を指すのである。こうしてみると、「対農民司政官」という訳語が最も正確なのだが、これは日本語として綺麗ではない。以上にみたように適切な訳語が見つからないので、本稿では「ゼムスキー・ナチャーリニク」をそのまま用いる。

- 7 ゼムストヴォについては、この改革は、1890年6月12日に皇帝によって裁可された「県・郡ゼムストヴォ規程 *Polojenie o gubernskikh i uezdnykh zemskikh uchrejdeniakh*」によって実現された。PSZ, seriia 3, t. 10-1890, otdel 2, pp. 6927.
- 8 K. Matsuzato, “Sel’skaia khlebozapasnaia sistema v Rossii 1864-1917” (an unpublished paper presented in 1991 at Institute of History, Academy of Science, USSR), pp. 7-9.
- 9 たとえば、カザン・ゼムストヴォにおける管区制度の発達については、次を参照せよ。V. F. Abramov, “Kazanskoe Zemstvo v poreformennyi period, 1865-1890,” *Dissertatsiia na soiskanie uchenoi stepeni kandidata istoricheskikh nauk*, 1989, pp. 67-68, 117 and 150.
- 10 *Izvestiia Moskovskoi gubernskoi zemskoi upravly, No. 1, 1914, p. 4.*
- 11 *Permskaia zemskaia nedelia, No. 1, 1914, p. 5.* なお、現代ロシアの管区医療制度は、良い医者が選べないという理由で、ロシア国民の間で非常に評判が悪いが、これは管区医療制度に必ず付随する問題というよりも、社会主義タダ医療の全般的な欠陥から派生する問題とみなすべきである。
- 12 “Doklad o reorganizatsii tekushchei statistiki,” *Jurnaly Ekaterinoslavskogo gubernskogo zemskogo sobraniia 51 ocherednoi sessii 1916 goda s prilozheniem*, 1917, pp. 582-597.
- 13 当時の土地整理・農業総庁が刊行した名簿 *Mestnyi agronomicheskii personal, sostoiavshii na pravitel’stvennoi i obshchestvennoi sluzbe* の1911年、1912年、1913年、1914年の諸版に基づいて、著者が算出した。
- 14 *Melkaia zemskaia edinitsa, vol. 1, 1902, pp. 302-303; GUZiZ, Mestnyi agronomicheskii personal. . . , 1 ianvaria 1912 g., p. 3.*
- 15 たとえば、カザン県ゼムストヴォによる審議を参照。Proekt polojeniiia o merakh pomoshchi naseleniiu v sluchae neurojaia, Kazan’, 1909, p. 48.

- 16 For example; Gosudarstvennyi arkhiv Tambovskoi oblasti, f. 1060, op. 1, d. 17, l. 13 and 44; N. N. Bobynin, *Prodovol'stvennoe delo, Tambov*, 1917, p. 16; A. V. Sedov, "Istoriia organizatsii volostnykh i sel'skikh prodovol'stvennykh komitetov v 1917 godu," in *Voprosy istorii sotsialisticheskoi revoliutsii i sotsialisticheskogo stroichel'stva v SSSR*, 1974, pp. 3-56; G. I. Pisarev, "Khlebnaia monopoliia i prodovol'stvennye komitety Chernozemnogo tsentra Possii v 1917 godu," *Dissertatsiia na soiskanie uchenoi stepeni kandidata istoricheskikh nauk*, 1884, pp. 77-81, 124-131 and 157.

なお、みぎのピーサレフの研究によれば、クールスク県ノーヴィ・オスコール郡において、1917年の4月から10月にかけて郷食糧委員会に与えられた前渡し金6万4551ルーブリは、次のように支出された。

委員・職員の俸給	4万6609ルーブリ
通信・事務・家屋費	1205ルーブリ
アジテーション費	1608ルーブリ
<u>巡回・出張費</u>	<u>1万5669ルーブリ</u>
計	6万5091ルーブリ

郷食糧委員は、文字どおり、「税金泥棒」だったのである。このような、行政効率の視点からは容赦し難い臨時政府の郷機関のあり方は、1917年秋以降の住民の急速な離反の原因となった。1918年春には、住民はソヴェト機構を相対的に容易に受け容れたが、中央黒土地帯で行なわれたあるアンケートによれば、それを支持する理由の中では、ソヴェトがより「安価な」機構であるというものが大多数であった(D. G. Sel'tser, "Krest'ianskoe dvijenie v guberniakh Chernozemnogo tsentra Rossii (mart 1917 - mart 1918)," *Dissertatsiia na soiskanie uchenoi stepeni kandidata istoricheskikh nauk*, 1990, pp. 161-162)。皮肉なことに、ソヴェト革命は、「土光臨調行革」に類似した側面をもっていたのである。

- 17 A. L. Avrekh, "Partiinnye organizatsii gubernii Chernozemnogo tsentra v bor'be za khleb v period inostrannoi voennoi interventsii i grajdanskoi voiny (1918-1920)," *Dissertatsiia na soiskanie uchenoi stepeni kandidata istoricheskikh nauk*, 1978, pp. 39 and 65.
- 18 P. N. Zyrianov, "Sotsial'naia struktura. . .," pp. 247-249.
- 19 Doklady Permskoi gubernskoi zemskoi upravly Permskomu gubernskomu zemskomu sobraniuu 32 ocherednoi sessii, p. 736.
- 20 V. S. Diakin, "Stolypin i dvorianstvo (Proval mestnoi reformy)," in *Problemy krest'ianckogo zemlevladieniia i vnutrennei politiki Rossii*, 1972, p. 241. たとえば、ストルイピンの郷ゼムストヴォ案を検討したモスクワ県ゼムストヴォの専門委員会の議事においては、「もし郷長が国税を徴集し、様々な警察業務を遂行するようなことになれば、...彼は(住民の)信頼と尊敬を失うかもしれない。信頼と尊敬なしには、ゼムストヴォ事業を遂行することは不可能だ」といった意見が多数を占めた(TsGIAM SSSR, f. 184, op. 2, d. 91, l. 50)。

- 21 もちろん、プロトポポフの提案は、リベラル懐柔という性格が強い政治的なものだった。なお興味深いことに、当時の大臣会議議長A. F. トレーポフは、警察行政的な機能を県知事に服属しない郷ゼムストヴォに与えることに反対した(TsGIA SSSR, f. 1276, op. 12, d. 1818, l. 13)。つまり、ゼムストヴォ・リベラルの反対側から、同じくプロトポポフ案に反対したのである。
- 22 V. E. Brunst, *Zemskie volostnye komitety*, 1916, pp. 3-4.
- 23 逆に言えば、郡に降ろすタイミングを過たないことが、当該事業の発展のために重要であった。たとえば、ペルミ県ゼムストヴォは、農繁期(夏期)における著しい乳幼児死亡率を下げるため、夏期に限って簡易託児所を県内に組織する実践を1896年に開始した。これは当時のロシアにおいて先進的な試みであったが、わずか3年後に、この事業を郡ゼムストヴォに移管してしまったために、託児所の設置数はその後ほとんど増大しなかった。*Jurnaly Permskogo gubernskogo zemskogo sobraniia 53-i chrezvychainoi sessii i Doklady upravu semu sobraniuu*, 16-17 iunia 1915 g., pp. 18-19.
- 24 「ゼムストヴォ反動」とは、1905年革命後に、左派リベラルがゼムストヴォの指導部を追われ、オクチャブリスト的潮流がこれにとって替わったことを指す。この際、右派勢力は、議員がより保守的な郡ゼムストヴォを拠点とし、より左派的な県ゼムストヴォの権限縮小を要求する戦略をとったので、革命間期にみられた郡ゼムストヴォの比重の増大と「ゼムストヴォ反動」とは、しばしば同一視される。  
B. Veselovskii, *Istoriia zemstva*, vol. 4, 1911, pp. 75-79.
- 25 1900年にゼムストヴォからアドミニストラーツィヤへ食糧事業が移管された際には、県会・郡会が恒常機関でないことが理由のひとつとされたが(前掲拙稿 p. 8)、これとは逆に、1904年には、タヴリース県執務室が、郡大会が恒常機関ではないことを理由にゼムストヴォへの同事業の返還を要求している。同執務室の見解によれば、「ゼムストヴォの執行機関である参事会が常時活動しているのに対して、郡大会は、月に一回しか集まらない統制的、伝達的なインスタンツィヤにすぎない」のである(TsGIA SSSR, f. 1291, op. 130, d. 106v-1902g., l. 231)。
- 26 ストルイピンは、郡貴族団長を郡の「長」から外し、郡レベルの諸国家機関を統合する純粋な国家官吏としての「副知事」を置こうとした(V. S. Diakin, *Ibid.*, pp. 242-243)。この郡改革案が連合貴族団などの猛烈な反対で潰されてしまったことが、ロシアの貴族の時代錯誤性を象徴する事態であるかのように言われることがしばしばであるが、ロシアにおいてさえ、郡長職の国家機関化・脱身分化は、シュタイン・ハルデンベルクの改革において志されて以来、半世紀以上にわたる貴族の抵抗との闘争の末に、ようやく実現されたことを忘れてはならない。
- 27 たとえば、1915年にハリコフ県知事が県のゼムスキー・ナチャーリニクに命じて行なった郷役職者の「信頼度」調査の回答をみても、対象の知的水準や行政能力まで踏み込んで報告しているのは、たった2名のゼムスキー・ナチャーリニクのみであり、多くのゼムスキー・ナチャーリニクは、せいぜいのところ、役職者の逮捕歴や、税の極端な滞納を掌握

- しているにすぎない。Gosudarstvennyi arkhiv Khar'kovskoi oblasti (GAKhO), f. 18, op. 1, d. 963b.
- 28 最近の研究においては、ロシア地方統治の二元性を、専制に対してのゼムストヴォの弱さを示すものではなく、むしろ後者に有利な条件を提供するものであったとする見解があらわれている。たとえば、ゼムストヴォ史の専門家であるV. F. アブラーモフは、1864年のゼムストヴォ規程は、「ゼムストヴォの権限を文化・経済的な事業に限定することによって」、「警察国家の好ましからざる条件下で、自治の原則をより自由に発展させる可能性をゼムストヴォ機関に与えるものであった」と評価している(V. F. Abramov, "Obshchie voprosy organizatsii zemskikh uchrejenii," an unpublished paper, 1991, p. 1)。
- 29 GAKhO, f. 18, op. 1, d. 1285, l. 33.
- 30 Ibid., ll. 53-54, 60 and 72.
- 31 たとえば、次を参照。T. Emmons and W. Vucinich, *The Zemstvo in Russia – An Experiment in Local Self-Government*, 1982, pp. 423-446. R. T. Manning, *The Crisis of Old Order in Russia – Gentry and Government*, 1982, pp. 357-371.
- 32 *Ob"edinenie*, No. 1, 1914, p. 10.