

自治をめぐるグナイストとシュタインの理論上の差異

Der Unterschied zwischen der Steinschen und Gneist'schen Selbstverwaltungslehre

柴田 隆行

Takayuki SHIBATA

伊藤博文や山縣有朋などを介して明治期日本の憲政と行政に多大な影響を与えたドイツの法学者グナイスト (Rudolf von Gneist, 1816-95) は、同時期に日本から60名以上の政治家や官僚、学者、宗教家等が「詣で」て教を請うたオーストリアの国家学者シュタイン (Lorenz von Stein, 1815-90) と、生涯にわたり親しく学問的交流を続けた。彼らのあいだで交わされた書簡 (拙稿「シュタインとグナイストの交流——往復書簡を通して (上) (下)」2012-2013年『東洋大学社会学部紀要』49-1、50-1 参照) ならびに彼らの諸著作を仔細に検討すると、その間に無視できない差異があることがわかる。そうであるならば、その差異が明治期日本の憲政と行政にも少なからぬ影響を及ぼしているはずである。

本稿は、こうした仮説のもとで、まず、グナイストとシュタインの所説が日本でどのように受け止め理解されてきたかを見る。つぎに、その理解に対応させながら、それが彼らの所説に即したものであるかどうかを検討する。最後に、上述の仮説を検証する。

1. グナイストとシュタインの所説に対する明治期日本の理解

(1) 議会不信

憲法調査のため伊藤博文は数人の随員とともに1882 (明治15) 年3月14日に日本を発ち、最初にドイツの首都ベルリンに法学者グナイストを訪ね (5月19日)、また、同年9月18日から10月31日までオーストリアのウィーンで国家学者シュタインから17回の講義を受け、その後ふたたびベルリンにて翌年3月までグナイストとその弟子のモッセの講義を受けた。(伊藤がグナイストから受けた講義内容は公的には明らかにされていない。)

伊藤はベルリンからウィーンに赴いてすぐの8月8日にシュタインを表敬訪問し、シュタインから学ぶところ多いと直観、同11日岩倉具視に宛てその感激を伝えている。

……独逸にて有名なるグナイスト、スタインの両師に就き、国家組織の大体を了解する事を得て、皇室の基礎を固定し、大権を不墜の大眼目は十分相立候間、追て御報道可申上候。実に英、米、仏の自由過激論者の著述而已を金科玉条の如く誤信し、殆んど国家を傾けんとするの勢は、

今日我国の現情に御座候へ共、之を挽回するの道理と手段とを得候（春畝公追頌会編『伊藤博文伝中巻』原書房1970年 p296-297）

国会開設と憲法制定を目前にしての伊藤らの渡欧だが、グナイストとドイツ皇帝ヴィルヘルム一世から告げられたことは、議会を開くと反対勢力が徒党を組んで妨害するから、国会開設を勧めないが、やむを得ず国会を開くならばその点の防御策を施しておく必要があるということだった。上の引用文にも見られるように、伊藤自身も日本の自由民権運動の圧力を身に沁みて感じていた。だが、伊藤はドイツ留学で自信を得て、民権派の運動は観念的なものにすぎないと批判した。

千八百期の末年に当り、仏国王家擅横の事跡あると、仏民乱を好むの質あるとに依り、又ルソーが如き誤見の学者が悪を世海に流したるとに依り、其結果自由民権の説世の風潮を為し、終に革命変乱に至て勢ひ窮まり、英雄衆を籠絡して己が功名利達の志を遂ぐるの好時期を作り、……国会あるの国は、早晩も君主統御の権を削弱し、無智無学議員の多数に国政の得失を任せん事を主張し、不得止して之を放任したるの国は、今日如何共する事不能（松方正義宛同年9月6日付伊藤博文書簡、同上 p312、313）

「誤見の学者」ルソーの所説を「金科玉条の如く」掲げ「殆んど国家を傾けんとする」「無智無学議員の多数」が議会で跋扈する、と、日本の政治状況に重ねて伊藤はグナイストらの言葉を聞く。

国会開設に関してドイツで聞かされたこうした見解について、瀧井一博氏はつぎのように解説する（『伊藤博文 知の政治家』中公新書2010年）。グナイストから「議會制度に対する敵対的な発言」を聞いた伊藤博文はそれを「頗る専制論」と受け止めた。同様の見解をドイツ皇帝からも聞かされたが、伊藤に「議會制導入へのためらいが萌した形跡は認められない。議会と共同で運営していくとの構想において、伊藤は一貫していた。だとすれば、伊藤の関心は、議會制度の移植をどのようにすれば免疫不全を起こさずに施術することができるか、という点に向けられていたと推察できよう。」（p63-64）そして、「この点、シュタインの講義は伊藤の志向にマッチしていた。『憲政（Verfassung＝議會制）はその最も本来的な概念に基づけば、行政の行為なくしては無内容であり、行政はその概念上、憲政なくしては無力』と説く彼の国家学は、議會政治と行政の調和を図るものだったと言えるからである。」

もっとも、瀧井氏は別の著作（『ドイツ国家学と明治国制——シュタイン国家学の軌跡』ミネルヴァ書房1999年）で、シュタインも議会とりわけ民主主義に否定的だったと指摘する。「シュタインは民主主義を立憲制と等置され得るものとは考えておらず、むしろ両者の間の緊張関係を強調している。民主主義は国家の一機関に過ぎない立法部＝議会の専横を容易に導き、立憲政治を覆す危険性をはらんだものであるというのがシュタインの教示である。」（同上 p194）たしかに、シュタインは伊藤博文らを前にして、普通選挙法を採用すると当然ながら多数派の専横に至るから「平等一般ノ義ニ反スルヲ以テ、最モ国ヲ危フスルノ害アリ」（9月18日講義、伊東巳代治筆記『大博士斯丁氏講義筆記』）とし、しかもその多数派は下等社会の人が占め、彼らは「常ニ多数ヲ制スルヲ以テ労働力役ニ依ラス専ラ議論ノ多数ヲ以テ富楽ヲ致スヘキ私利自便ノ法律ヲ制定スルノ事アルベシ」（「純理釈話」伊東巳代治関係文書）、

あるいは「下等社会必ス起テ上等社会ト雄ヲ争ヒ、其抑圧ヲ被ル所ノ権利地位ヲ保全センコトヲ思フヘシ。此反動力一トタヒ社会ノ間ニ現出スルトキハ、革命党ハ之ヲ以テ失フベカラサルノ好機トナシ」（9月20日講義、前掲）ということさえ起こりかねない、と述べている。とは言え、シュタインの根本思想が非民主主義的であったりグナイスト同様に「頗る専制論」であったりするわけではない。たとえば、陸奥宗光に対しておこなった講義（1887年1月4-20日。陸奥宗光記、瀧井一博編『シュタイン国家学ノート』信山社2005年）でシュタインは、「多数者は公的な地位から少数者を絶対に締め出してはならない。少数者は国家のあらゆる委員会への参加を認められるべきである」（p43）と語るが、これは、「下等社会ノ人」が多数を占める議会で少数の上層社会の意見を認めるべきだということではまったくなく、逆に、社会を実効支配している占有者階級に対して非占有者階級の平等な権利を認めるべきだという思想に裏づけられたものである。けだし、国家は、社会における占有者と非占有者との無限の闘争対立を超えて各人の人格態の実現を果たすために存在すべきだからであり、1887年7月26日から翌年1月4日までおこなわれた海江田信義に対する講義でも（『須多因氏講義筆記』）、国家の「主ト為リ本ト為ル所ノ者ハ、個人ノ生活ニ在ルヤ明カナリ、個人ハ国家ノ結極ノ目的ナリ」であって、議会での反対派の対策に苦勞することがあるとしても、国家の本質において本末を転倒させてはならないとの思いがシュタインには強くあった。

他方、じっさいに議会で長く政治活動を続けるグナイストには、シュタインのような理想論は見られない。1886年10月25日から翌年3月21日まで伏見宮貞愛らに対し行われたグナイスト講義（伊東巳代治文書「グナイスト氏談話」。「大森鐘一関係文書（1）」『國家學會雑誌』第84巻第5/6号、1971年も参照）では、その第一回目からいきなり、「南独乙各国ニテハ殆ンド君主ハ議院ノ奴隷トナリタリ」と述べて、議会への不信感をあからさまにする。したがって、「帝室財産ハ勿論租税ナリ国費ナリ旧来有り来り定リタルコトハ決シテ議院ヘハ掛ケズ只報告スル而已ナリ。」議員を選ぶ際には十分に注意しそれなりの見識をもった者を選ばなければならない、とグナイストは続ける。第二回講義でも冒頭で、「本日ハ一般議院ニ於テ危害及ビ困難ヲ生ズルノ実況ヲ述ベン」とし、困難の原因はゲゼルシャフトにあるという。「社会」における資本を持つ者と持たざる者との対立は必然的であり、いま日本で国会を新たに開設するというのであれば、この関係を良く設定しなければ「拳ツテ喧嘩ヲ為スニ至ルベシ」と忠告する。第三回では、日本は幸運だと述べ、その理由を「人民ヨリ強迫セラレテ火急ニ憲法ヲ作ラル、」のではないからだとする。だから、憲法を制定するなら議院に諮らず欽定憲法とすれば良いと提案する。グナイストの議会不信は、シュタインが抱く議会運営上の危惧の比ではない。

山田公平氏は『近代日本の国民国家と地方自治——比較史研究』（名古屋大学出版会1991年）と題する浩瀚な書物で、グナイストが議会不信を抱きつつその状況を打破する道を自治制度の確立に求める事情をつぎのように概説する（p182）。

グナイストは、まず、三月革命を契機とする立憲制の開始に、議会主義＝代表制の原理によって国民主権と政党政治が際限なく展開していく危険をみる。その根拠は、国家と社会の対立関係において社会の利害の対立の展開が国家を社会の主権へ帰属せしめるという帰結によるものであ

る。立憲主義国家におけるこうしたさげがたい対立関係を克服し、社会と国家の強力な高揚を均衡ある調和 (die gleichmässige Harmonie) において求めることは、利害の対立を本質とする社会のうちに求め得ず、国家の組織——法規によらねばならない。法の主体者としての国家のインシヤチブによってこそ、国家と社会の調和ある統一が可能となる。それは法律による官治の構築のもとで、諸階級を国家に包摂することによって可能となる。このような全体構造の実現が自治にはかならない。

(2) シュタインからグナイストへという系譜

グナイストの思想は、彼自身が認めるように、社会と国家の対立というシュタインの思想の影響下にある。理論的にそう言い切れるかについてはあとで検討するが、ここではそうした理解がとりわけ日本では一般化していることをまず確認しておきたい。

グナイスト理論をわが国で最初に詳細に論究した赤木須留喜氏は「ドイツ法治国家の論理と構造 (一) ~ (四)」(『国家学会雑誌』第78巻第9/10号、第11/12号、第79巻第1.2号、第3/4号、1965年)で、グナイストを古典的自由主義者と位置づけ、その理念的系譜をドイツ観念論とロマン主義の文脈の影響を受けた「ヘーゲル→ローレンツ・フォン・シュタイン→ルードルフ・グナイストに及ぶ『国家』(Staat) と『社会』(Gesellschaft) の対立という社会理論」に求める。そこから、「憲法体制においては、国家権力は、自ら、『社会』の諸勢力の『侍女』、すなわち、強者の利益の『組織体』となり、それが『多数意思の支配形式』をとって現れる (Rst 172)。その結果、『社会』の『国家』に対する優越という現象は絶対的に避けられない」というように、グナイスト理論を「国家と社会」の対立理論から理解する (上掲 p493)。

現実の生活形態においては、人間は抽象的な「私」でもなく、むしろ「国民」でもなくて、各々の「所有」(Besitz) と「営利」(Erwerb) に規定される存在である。すなわち現実の社会には、「所有」と「非所有」との対立関係が根底にある。そして「所有」の成立要件は「持たざるもの」(Nichtbesitzende) の「持てるもの」(Besitzende) への「従属」(Abhängigkeit) であり、その意味で「労働」と「所有」とは対立の状況にある。この対立関係と「差異」(Verschiedenheit) は、「国家」の内部における人間の「非自由」(Unfreiheit) を発生させる要素であって、いまや人間は「需要」と「供給」の関係に規定されつつ、「世界観」・「利益」・「要求」の不一致という相互に基本的に対立し交叉する矛盾した状況に置かれているのである。(同上 p617)

赤木氏の論述に即してグナイストの結論を言えばこうなる。国家を「『社会』の諸利益を調整する主体」として位置づけ、「その『義務』の下に『社会』を『従属』せしめることによって国家の制度と機能を保障」(同上 p620) すること。だが、国家のインシヤチブはそのままでは発揮されない。そこで求められるのが、「『社会』の内部に形成されうる『有機的組織体』」としての「自治」(Self-government) である (同上 p623)。

上山安敏氏は、当時の政治状況と法論状況を絡めてさらに具体的にグナイスト理論を考察し、つぎのようにまとめる（『近代ドイツの憲法状況と司法の構造』『法律時報』No.539-554、1973-74年。『憲法社会史』日本評論社1977年、p114）。

三月前期では、憲法の獲得への闘争が法治国家論のエネルギー源であったし、自然法的論議に立って論争がなされていた。しかし憲法を上から与えられた五〇年代からは、憲法を前提にし、その上に立って立憲国家の性格が問われたのである。プロイセン憲法闘争に見られるように、そこで争われる焦点は、憲法解釈であった。……この時期に、L・シュタインは、すでに研究の出発点から「憲政」と「行政」の区分を確立し、憲政と行政を上下の概念でなく、憲政によって警察国家から市民社会への転換をさせ、「行政」に市民社会の矛盾を克服する崇高な使命を与えることによって、憲政から異なった行政の範疇を確定しはじめていた。L・シュタインの社会哲学に依拠したグナイストは、さらに行政を憲政レベルに高めて、L・シュタインの行政学（Verwaltungslehre）の継承を通じて、さらに行政法（Verwaltungsrecht）を確立し、それに学界での市民権を獲得させた功績をもったといえよう。

また、鈴木康夫氏は「プロイセン行政裁判制度——グナイストモデルの分析」（『千葉大学教養部研究報告』A-9 1976年）で、19世紀後半のドイツ政治勢力におけるグナイストの位置を、市民的リベラル派とユンカートウムの中間としてのプロイセントウム＝ドイツ・リベラル派（穏健自由派）に置き、彼らの理論的基礎にシュタインの社会哲学とりわけその「国家万能」論がある、と指摘する。グナイストにとって国家と社会はけっして和解し得ない対立物であり、したがって、国家は「私利の相対立するカオスとしての社会を倫理的に指導する」ものとして位置づけられる。グナイストは——と鈴木氏は続ける——法治国家を「名誉職原理によって『国家』の脱『社会』化をはかりつつ、合議制的行政と裁判によって実現しよう」とした。

いまここでは、赤木、上山、鈴木の3氏に即して、グナイストとシュタインの関係についての見解を見たが、彼らほど詳細にはないが、他の研究書でもほぼ同様にグナイストとシュタインの関係を「国家と社会の対立」という論点に求めている。そのことは、グナイスト自身が認めていることであり間違いではないが、冒頭で予告したように、「国家と社会」の関係についてのシュタインとグナイストの理解はけっして同じではない。それはあとで検討しよう。

（3）自治理論

明治期日本で新たに自治制度を確立するとき最大の争点となったのは、自治をどの範囲まで認めるかという問題だった。それは、自治を人為的に導入してその範囲を広げることに反対した井上毅の意見書に明確に示されている。1888（明治21）年10月5日付「府県制ニ対スルノ杞憂」で井上はこう述べる。

府県制ノ草案ニ依レバ府県ハ純然タル自治ノ区域トナリ、府県知事ハ自治団結ノ機関タラントス。……地方ノ過半ハ中央命令ノ及バザル所トナリ、統一ノ政ハ尾大ニシテ掉ラザルノ病患ヲ

生ジ、……彼ノ米国又ハ英国ニ於ケル学者ハ自治ヲ以テ共和ノ異名トシ、地方ノ自治ニ止ラズ全国ノ自治ヲ説ク者アルハ人ノ普ク知ル所ナリ（リーバー氏ノ自治論ノ如シ）小生ノ杞憂ヲシテ万一ニモ将来ニ効アラシメバ、或ハ恐ル百年ノ後歴史上ニ於テ我祖宗ノ国体ヲ破リシモノハ府県自治ノ制ナリトノ評論ヲ下ス者アランコトラ（山中永之佑ほか編『近代日本地方自治立法資料集成2 明治中期編』弘文堂1994年 p470）

同年12月10日の井上による「自治制ニ関スル演説」でも、「私ハ自治ノ賛成者ダケレドモ、制限自治ノ論者デアル。委シク言ヘバ私ハ町村自治ノ賛成者デアツテ、而シテ府県自治ノ反対者デアルト云フコトデアル」（同上 p483）と述べられるが、こうした見解は三浦安や末松謙澄ほかにも見られた。佐藤進氏は『日本の自治文化 日本人と地方自治』（ぎょうせい1992年）で、井上が府県自治は国体破壊のおそれがあるとして否定した論拠は、「英米の学者とくにリーバーの『自治論』が説くように、自治は共和制・民主制の異名であり、府県自治を認めれば府県知事公選の主張に対抗できなくなる」（上掲 p37）という点にあったと指摘する。

井上の意見を強力に支持したのはロesslerである。ロesslerは自治を府県や郡に認めるべきではないと強く助言した。その背景に、プロイセン・ドイツの自由主義的立憲制樹立のために自治が利用されたとするロesslerから見ての苦い思いがあった。もっとも、井上毅の自治論は、ロesslerのような政治的理由に基づくものではない。井上は、ヨーロッパの自治は中世以来の伝統に基づくものであり、それと同様にわが国の町村自治もいわば自然的に発達したものであり「自然ノ自治」であって、これを基礎にして近代の自治制度を確立すべきである、と主張したのである。この点において、井上の論敵である内務省およびその背後に控える山縣有朋の考えとのあいだに大きな差異はない。

山縣は自治制度に関する理論的なバックボーンをグナイストに求めたが、グナイストはプロイセン・ドイツに近代的な自治制度を確立するのに大いに貢献した人物ながら、日本で新たに自治制度を確立するにはむしろフランスの中央集権的制度のほうが適していると助言していた。前掲『グナイスト氏談話』でグナイストはこう述べる。日本のような「創業ノ事多キ国」では国制の事務を速やかにこなすにはイギリスのように「集合ノ責任」にしてはならず、ひとりで決済するフランスの制度に倣うべきである（第4回）。県制もフランスの制度を取り入れるのが最も良い。もちろんフランスの制度すべてが良いというのではなく、「一人ノ県令アリテ万事ヲ処分スルノ制ハ模倣スベキ」（第5回）である。ただし「仏国ニテハ自治政治ナク中央ノ政府直チニ人民ニ直接スルガ故ニ争乱改革絶ユル時ナク国権モ鞏固ナラズ」（第10回）、人民のばらばらな意見をまとめるのに苦労し、結局「党派ニ権力ヲ有セシムル」ことになってしまった。こうならないためには、県や郡などではフランスの中央集権的な制度を活かす一方で、町村すなわち「『ゲマインテ』ノ規則ハ独乙ノ規則尤モ適当ナリト考フ之レヲ日本ニ移シテ大ニ適当スル所ナルベシト信ス」（第13回）。つまり、グナイストの持論である、地方名望家による無給の自治事務を通して国の施策を地方に徹底させ、同時にそうした人たちに地方で政治的な基礎訓練をさせ国政に吸い上げるという、まさに「国家と社会をつなぐ中間項としての自

治」を日本に推薦しているわけである。かといって、地方自治を中央集権国家に吸収しようとするだけでグナイストの真意でないことは、これに反対するロesslerの危惧から逆証明される。自治を認める以上、あくまでも原則は人民の自由への志向を認める制度でなければならない。その点の微妙な状況を山田公平氏が前掲書でみごとに描き出している。

国民的統一のもとで封建的抑圧や規制を廃止し、自由・平等な人権を実現しようとする要求は、同時に中央権力による全国画一的な統治にたいして、地域の自由、地域の実情、民族体の伝統にもとづく自治の要求、すなわち地域自治権・民族自治権の主張を生み出す。しかも国民国家への統一が、歴史的、地理的に差異をもって発達してきた諸地域の集合のうえになりたったものであるが故に、こうした国家的統一のなかで地域の独自性が強調される現実的根拠がある。しかしこの地域自治は、古い身分的、団体的原理にたつ地方分立主義であることを否定され、地域における自由、平等な人権の実現をとおして国民的統一にむかうものであり、地域自治体の国民的連合形成へと発達していく方向をもつものとされる。これによって国家それ自体が自治体化される。こうした観点からは、主権的国民国家体制における地方自治の確立は、国民的自立の基礎となるものということができよう。(前掲 p27-28)

ここで問題となるのは、山田氏の言う「国家それ自体が自治体化される」という点である。井上毅を筆頭に自治を府県郡レベルで認めることに反対した人たちは、こうした「国家の自治体化」であった。

以上の3点、すなわち民主主義に基づく議会開設の問題、「国家と社会の対立」の問題、そして自治の範囲に関する問題について、節を改め、グナイストとシュタインの所説を見ることにしよう。

2. 「社会と国家の対立」理解の差異

(1) シュタインとグナイストの相互評価

シュタインとグナイストは折々情報を交換したり新著を献呈して感想を述べ合ったりしている。とくにシュタインはグナイストの著作をきちんと読んで書評を書いたり自説に活かしたりしたが、グナイストはもっぱらイギリスの憲政と行政の紹介分析ないしはプロイセン政治について報告するだけである。したがって、シュタイン著作への言及は少ないが、グナイスト自身に言わせると、自分の思想の根底にはシュタイン理論があるという。

ところで、1860年にグナイストは主著『今日のイギリスの地方体制と地方行政、あるいは、今日的形態での自治システム』を公刊するが、シュタインは早速その書評を書く(Lorenz von Stein, *Die heutige englische Communalverfassung und Communalverwaltung, oder das System des Selfgovernment in seiner heutigen Gestalt*, von Dr. Rudolf Gneist, Professor der Rechte. Berlin, Ant. Springer. 1860, in: *Oesterreichische Vierteljahresschrift für Rechts- und Staatswissenschaft*, Bd. 5, 1860)。ひとはイギリスを公法の模範国であり議会主義と自治の故郷だと言うだけで、それ以上の考察はしない。つまり、結局はイギリスについて何もわかっていない。そういうドイツの現状にあって、グナイストが初めて、あえて個別的な考察を控え、

全体的な視野からイギリスの憲政と行政の全体を捉える著作を公刊した。彼は「ドイツの学問の旗をアルビオン〔イギリス〕の大地に立てた」。同時にこの著作は「たんに純粹に学問的な利害関心だけでなく高度に政治的な利害関心を持っている」とシュタインは続ける。当時プロイセンでは議会がもめており、とりわけ議会主義と立憲主義との関係が改めて問われていた。グナイストはまさにこの問題を「自治」を媒介にして解決しようとした。プロイセン・ドイツではこれまで自治について非常に漠然とした表象しか持たれていなかった。イギリスの自治は地域的な自己管理 (Selbstverwaltung) にすぎず、国家的な要件はそこから排除されると思われてきた。「グナイストはこうした表象を根本的に破壊した」とシュタインは言う。グナイストは本書で、イギリスの状態をフランスの立憲主義と対比しつつ特徴づけ、議会と自治の関係を明らかにした。われわれは——とシュタインは続ける——これを機会に憲政と行政と自治について、ドイツ、フランス、イギリスの比較研究を深めなければならない。

シュタインは『行政理論』第1部 (*Die Verwaltungslehre. Erster Theil. Die Lehre von der vollziehenden Gewalt, ihr Recht und ihr Organismus. Mit Vergleichung der Rechtszustände von England, Frankreich und Deutschland.* Stuttgart 1865) の前書きを「ベルリンのルドルフ・グナイスト教授へ」と題した。シュタインはグナイストの業績を賞賛しつつ、ローマ法衰退後のヨーロッパの法状態とオーストリアの憲政の特殊性について述べる。第一部第一篇でシュタインは、「人格態に、つまり、人格的な意識や人格的な意志と行為に高まった共同態が国家である」というように、独自の人格態論に基づき国家を定義し、そこから国家意志としての憲政と、その執行としての行政についての理論を展開する。第二篇では、自由な人格態の自己実現形態として、言い換えれば、自由な行政の母体としての自治と結社を論じる。第三篇は結社論である。そこでは、自らの根柢を自らのうちに持つ自己制約的な統一体が人格態であり、そうした人格態がもろもろの人間の統一として存在する場合、これを国家と言う、と述べる (S.4)。だがまた、国家は万人に普遍的で平等なものだけを包摂するが、同時に諸個体の特殊態を自らのうちに引き受ける統一体がなければならないとし、それが自治体であるという (ibid.)。そうであるならば、つぎに問題となるのは国家と自治体の関係である。

シュタインが『行政理論』第二版を公刊した年、グナイストは『行政・司法・法的手段』 (*Verwaltung-Justiz-Rechtsweg. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preußen.* Berlin 1869) を公刊している。ここですでに自治が議会と官治 (Staatsverwaltung) との中間項として位置づけられている (S.V)。グナイストによれば、フランスでは社会的階級間の和解のない敵対が進行しているが、イギリスでは社会問題の解決を求めて現行の法治国家のもとで議会体制の確立が求められている (S.1)。言い換えれば、国家と社会の関係を議会ならびに自治によって結合しようとしている (S.3)。これに対して、ドイツではこうした解決は疑問視され、フランスでは絶望視されている (ibid.)。イギリスの自治 (selfgovernment) は、「官治の一システムであり、国家意志遂行のための第二の補完的なシステム」であって、「コミュニケーションへの国家委任」である。したがって、国家原則に基づく任命権によってもろもろの法律

が議会の決議によって制定される (S.95-96)。このように、グナイストでは自治を法秩序ないし官治に不可欠なものとする (S.101) 位置づけが目につく。

翌1870年公開のグナイスト『プロイセンのクライス条例』(*Die preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des deutschen Verfassungsstaates*. Berlin 1870) では、こうしたイギリスの「自治」概念をどのようにしてプロイセン・ドイツに根づかせるかが課題となる。機械の発明によって労働形態ももろもろの職業形態も変わり、それに応じて占有形態も変わった (S.1)。こうした変化の時代を特徴づける概念がフランスからもたらされた。「社会」の概念がそれである。社会は、占有と非占有、すなわち利害の対立を基礎にしており、それ自体では問題を解決できない。これを解決するのは国家の人倫的な秩序しかない (S.4)。国家では「利害と利害ではなく、利害と義務」(S.4)として闘争が捉えられる。この闘争を解決できるのは官庁とその活動であるが、そのモデルはイギリスに求めることができる。そこでは国家と社会の中間項としての自治が解決の鍵である。この中間項こそ「イギリス500年の憲政を基礎づけ展開し、今日まで維持されてきたもの」であり、それは「国家への奉仕活動のなかで、対立する社会的諸階級を統一し、まずは近隣団体において共通の国家的活動に慣れさせ」、いっそう高度な目標を自覚させるものである (S.6)。つまり、「自治は、社会的諸階級を、国家の諸課題を実現するための人格的な共同活動に引き込み、そうして国家の活動を強化し活発にする」(S.189) ものである。

こうしたグナイストの国家論をコンパクトにまとめたのが『法治国家』(*Der Rechtsstaat*. Berlin 1872) である。「社会と国家との再結合 (立憲体制) によって初めて国家への新しい運動が現れる」(S.2) とグナイストは主張するが、「社会と国家の再結合」はそれらの対立を前提とする。これらに対立するのは、社会が分裂を、国家が統一を志向するからである。社会の分裂は占有者と非占有者の対立、あるいは非占有者の占有者への従属に帰着する。この社会的対立すなわち支配と従属は世代から世代へと受け継がれることで国家を左右する対立にまで成長する。かつて占有と労働を結びつけていた人格的な生活共同態が解体し、新たな需要をともないつつ、財貨生活と貨幣経済の見通せない変化のなかでひとびとは翻弄される (S.3)。社会のこうした根本傾向に恒常的に対処しつつ法治国家が成立した (S.6)。とは言え、「国家のいかなる市民も、出生、教育、社会的利害によって、国家に参加する以前にすでに社会の一部門に属している」(S.8)。したがって、国家と社会は、対立ではなくいかにして和解し合えるかが問題である。この解決は「中間項」としての「自治」に求められる。

詳論は他に譲り、ここではグナイストがこうした議論の典拠としてシュタインの著作を挙げている点に着目したい。巻末註記でグナイストはシュタインの『社会の概念とフランス革命の社会史』(Leipzig 1850) の緒論の参照を求め、つぎのように附記している。

この模範的な叙述は、イギリス憲政史についての私の叙述にとって重要な意義を持つものとなった。……私は、社会の概念の重要な意義を全面的に承認するが、国家と社会との関係に関してシュタインとは別の結論に達した。(S.183)

グナイストは1879年に本書の改訂版として『ドイツにおける法治国家と行政裁判所』(*Der Rech-*

tsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. Berlin 1879) を公刊するが、その註記ではこの後半部を削除している。別の箇所の註記で、「真の国家生活は立法と行政の交互作用のなかで現れる。それは、法律と命令 (Verordnung) の有機的相互関係で表現された」というシュタインの「最新論文」の一節を引用し、これによりシュタインは本来の思想に戻ったがこうした哲学的な議論はいまやドイツの実証的国法論との矛盾を解決できない、と批判している (S.355)。ここから察するに、グナイストはいまやシュタインとの理論上の差異には興味がなく、独自の道を歩むことをここで意思表示していると解釈することができる。グナイストの独自の道とは、「個人がその人倫的な義務を否定できないように、人民はその国家的意識を否定することはできない。……『国家』は、人間の倫理的自然において自立的に設定されている」(S.28) という言葉に見られるように、国家に軸足を据えて現実の諸問題に対処することである。

シュタインは、グナイストのこの改訂版を受けてすぐに書評を書き (*Rechtsstaat und Verwaltungspflege*, in: *Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart*, 6 Jg., 1879)、「シュタインの理解の基礎は、立法と執行権力との厳密な区別である」(S.317) と自説を確認したうえで、これまで不明であった、自治と「司法の前での公的機関の活動の無条件の訴追可能性」(S.320) との関係进行を明らかにした、とグナイストを讃えている。そのうえで、グナイストは「理論を違う側面で前進させたが、シュタインは厳密な論理の分野を進み」(S.317)、ヨーロッパ法全体をその歴史とともに比較研究した、と自負している。

グナイストはその3年後に著した『イギリス憲政史』(*Englische Verfassungsgeschichte*. Berlin 1882) で自らの過去をつぎのように総括している。「1848年の疾風怒濤時代が私を初めて法律の領域から普遍的で政治的な領域に導いた」。フランスについてのシュタイン著作を学んで利害に関わる国家についての関心を深めると同時に、当時は自分が国民議会へ加われなかったこともあって、都市行政に関わり、そこで現実政治を体験した。それは、イギリスの統治階級が地域で毎日おこなっている経験から学んだものである (S.III-IV)、と。つまり自分はずねに現実政治に関わって思索を重ねているのだとグナイストは自負しているわけである。ちなみに、1882年は、伊藤博文がグナイストとシュタインから憲法講義を受けた年である。

(2) 状況のなかのグナイスト

ビスマルクがプロイセンで政権を握った1862年は、シュタインとグナイストが「国家と社会」をめぐる意見交流を深めていた時期に属する。グナイストはその後ビスマルクの専制政治と闘いつつも徐々に同調していった。他方、シュタインは、1860年オーストリアの財務大臣ブルックが死去して政治的パトロンを失ったこともあって、研究生活に専念するようになる。それがいま瞥見した彼らの意見の違いとして反映しているようにみえる。

ところで、この激動の時代にグナイストの活動を驚くべきほどの確に捉えた匿名論文が存在する (*Rudolf Gneist als Publicist und als Abgeordneter*, in: *Unsere Zeit. Jahrbuch zum Conversation-Lexikon*. Siebenter

Band. Leipzig 1863)。ここでその一部を紹介したい。匿名氏はつぎのように状況を概説する。

19世紀に入り公法の領域でドイツとくにプロイセンにおいて大きな変化があった。とりわけ解放戦争以来、絶対的な統治形式が激しく攻撃された。国家の公的活動と権力が官僚に集約されていたが、彼らを凌駕するいかなる法的な力も国民は持っていなかった。他方、社会における物質的利害も官僚の支配下にあった。彼らの監視と管理から自由であり続けた産業部門も占有様式もほとんどなかった。こうした状態を屈辱的と感じた人民は、国家生活の方向を議会における自己決定権に求め、その手本をフランスに求めた。官庁を支配階級から奪い返し、人民の意志に従属させ、社会的利害に近い階級のものとしようと望んだ。この課題は、フランスではルイ・フィリップの憲章によって解決された。これに応じてプロイセンの自由党のスローガンは立憲制の確立とされた。ただし、1848年までは、である。「立憲制」ということで理解されたのは議会だった。議会への期待において、自由思想的な諸党派すべてが一致したが、選挙権を持つ階級については意見が分かれ、激しい論争がおこなわれた。ただ、国民がその理想的かつ物質的な諸要求に従って自由実現と幸福促進のために統治と立法に決定的に参加するという基本見解は共有された。1848年までは、この見解の正当性への信仰は揺るぎないものであり続けた。この時代に起きたフランスの事件が初めて変化を引き起こし、眼差しはふたたびイギリスへ向けかえられた。思えば、われわれがフランスに求めた手本はもともとイギリスの政治的な自由であった。「議会がこの自由の担い手であり支え手であるはずだった。フランスでもそうした議会があったにもかかわらず、非占有者階級と占有者階級との醜悪で血生臭い闘争のなかで、それは崩壊した。」フランスで実証されように、政治的かつ人格的な自由の維持のためには議会だけでは十分でなかった。「イギリスには、議会とならんで、従来見過ごされてきたがいまや見出されなければならないさらに別の政治的自由のファクターがあった。イギリス人自身がそれへの注意を促した。」それは Selfgovernment である (S.721-722)。こうして地方分権と自治が日々のスローガンとなったが、自治の原理は、プロイセンでは1850年3月の地方条例で実現されたと思われる。「自治は、健全な社会状態の確立と維持のために、社会問題の解決のために、必要である。」(S.735) 具体的には、法的意志の保護、犯罪者処罰、年少者配慮、貧民の世話、秩序維持、生業全体の監督、福祉と安寧、青年教育、交通路整備、人民の防衛維持などを担う。しかるに、「国家に指導されるいかなる種類の活動も組織を必要とするし、恵み豊かな成果を得るには、怠惰、無分別、悪事に対する一定の権力が必要である」と認識され、これを行使しうるのは「全体意志つまり国家だけである」。人民の生活のあらゆる領域への関与は国家のみが可能である (S.736)、と主張されるようになった。いまや、フランスで語られる抽象的な「自由」ではなく、地方憲政の人格的側面こそが、ばらばらな社会階級をまとめることができる。それだけが「市民を貨幣の神格化から守り、日々の苦しみや家のつましい世話から解放し、いつでも偉大な共通の祖国を身のまわりに見たり感じたりできるようにする力がある」。自治は、「政治的自由の前提条件として必要であり、人格的自由の保証として必要であり、良い行政の設立のために必要であり、社会平和の実現と保守のために必要である」。したがって、自治を確立し、それを中間身分に広げることがプロイセンにおける王政の課題である (S.737)。

「ルードルフ・グナイスト」と題するこの論文の匿名筆者はグナイスト自身ではないかと疑われるほどに、グナイストの主張の意義と必然性をプロイセンの時代状況とからめて的確に把握している。逆に批判的見解にやや欠けるとも言える。

グナイストの所説を的確に捉えているという点では、のちのことだが1929年に公刊されたシッファーによる初めてのグナイスト・モノグラフ (Eugen Schiffer, *Rudolf von Gneist*, Berlin 1929) を挙げることができる。シッファーによれば、グナイストの所説は「明らかにヘーゲルの国家哲学の影響を受けている」が、それ以上にシュタインの1849年以降の社会理論、すなわち「社会と国家の対立」理論のもとにある。グナイストが「社会」という言葉で理解しているのは、「占有の自然的不平等によってつくられた関係の総体であり、この関係はおのずと階級と個人の権力位置の不平等へ向かった。不平等な占有は、占有対象をはるかに越えて従属を生んだ。そこから占有者と非占有者とのやむことなき闘いが、支配者と被支配者の、高位者と低位者の、有力者と無力者の闘いが大きくなった」(S.46)。こうした社会的対立を国家は直接解決することができない。そこで導入されたのが、イギリスの自治理論である。ただし、グナイストの自治は委任行政 (Auftragsverwaltung) である。つまり「自治のかたちをとった官治」である。したがって、「国家と社会の関係にとって第二の規制的機能として、国家の法治国家への拡大が求められた」(S.50)。

ナチ時代に公刊されたフォイクトの自治論 (Fritz Voigt, *Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff und juristische Erscheinung*, Leipzig 1938) もグナイストの所説を非常に的確に捉えている。「自治」という言葉で今日われわれが理解している意味に近いのは、1848年以前頃までは、自治 (Selbstverwaltung) よりも自己統治 (Selbstregierung) だった (S.138)、とフォイクトは指摘する。自治は当時財産権的な響きを持っていた。これを変えたのが、20年後に現れたグナイストの諸著作である。グナイストは「イギリスの selfgovernment を議会と官治の中間項として描く。社会が立法を越える力を持てば短時間に最も困難な危険が示される。というのも、支配者階級はつねに自分の力を他の階級に及ぼそうと努めるからである。イギリスの自治にはこれを克服する力があつた」(S.149) とフォイクトは続ける。——ここまではグナイストの所説そのままであるが、それに続く「グナイストの思想の出発点は、国家そのものに固有の人倫的理念と威力が内属しているという確信である」(S.150) という指摘はフォイクトのものである。グナイストの自治は「国家的な自治」である。「自治によって法治国家を実現し、自治という中間項によって国家と社会を調和させようとするグナイストの努力は、彼が自治の思想をゲマインデや都市にまったく限定するつもりのないことを明らかにする。彼のお上の (obrigkeitliche) 自治は、無給の名誉役人による国内地方行政における国家機能の遵守である」(S.151) とフォイクトは概説する。

ここでフォイクトはシュタインに言及する。シュタインの場合、官治 (Staatsverwaltung) と自治との厳然たる対立がある。「自治はつねに国家の影響を打破しようと努めるが、官治はつねに自治を自分の軌道に引き込もうとする。」(S.155) もちろん統治と自治は互いに調和的關係を得るよう努力しなければならない。そこでシュタインは「代理」とか「助言」とかの概念を持ち出すが、これは明らか

にグナイストの影響による (S.156)。だが、そのことによってシュタインの自治は「官治と私的結社の形成との調和的な共同作業」を介して国家の執行権力形成に資することになる。このようにフォイクトは指摘する。シュタインの思想がこの通りであるかについては疑問があるが、フォイクトのこの指摘は極めて重要である。というのも、この著作はナチ時代に公刊されたものであるが、フォイクトが指摘するように、「官治はつねに自治を自分の軌道に引き込もうと」し、「私的結社」を総動員して一元的な独裁国家を形成したのがナチズムだからである。自治が「つねに国家の影響を打破しようと努め」ながら結局は「自治」の名において国家総動員体制に組み込まれた歴史的事実をわれわれはドイツにおいても日本においても見ている。

第二次世界大戦後は、自治はその原点に戻って再構築されつつある。グナイストの自治理論とそれへの批判を考察したロッセフ (Nikolai Losseff, *Der Begriff der Selbstverwaltung bei Gneist*. Berlin, FU Diplomarbeit 1965) は、「今日自治はもはやグナイストの意味では理解されない」と断言する。「名誉職役人の原理はたしかにまだ現前するが、二次的になった。」各地区のゲマインデは独自の憲政を持ち、土地共同態に根づく人びとに管理されており、行政に対する管轄権全体を保持して官治と対峙する (S.45)、と。

シュタインは、とりわけ日本ではいまでも国家主義者とか国家万能論者とかと評されることがあるが、シュタインにとって国家はあくまでも社会問題解決の手段であり、自治に関しても、地方自治体をたんなる国家行政の末端機構としては捉えていない。パンコーケが正しく指摘するように (Eckart Pankoke, *Soziale Selbstverwaltung. Zur Problemgeschichte sozial-liberaler Gesellschaftspolitik*, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, VII, 1972)、シュタインが自治を行政の問題として捉える場合、自治はつねに社会改革と関連づけて論じられる。「階級闘争の社会運動の構造危機への解答として若きシュタインによって展開された、階級を凌駕する『相互的利害の共和国』というモデルは、近代的な結社制度の利害多元主義に適用された。」 (S.201) 社会と国家の関係についても、「とりわけ社会発展上の機会均等のゆがみ」を是正するために「構造政策的かつ社会政策的な国家干渉によって逆操作」され「決定と操作のポテンシャルを上昇」 (S.199) させたとしてシュタインの社会理論を高く評価するパンコーケの見解は妥当と思われる。

最初は批判的な立場で、のちには与党的な立場で議会運営に苦しんだグナイストは、自らの理論の基礎をシュタインの「国家と社会の非和解的対立」に求めたとし、わが国の研究者もそれをそのまま鵜呑みにしているが、シュタインの諸著作を読めば明らかになるように、シュタインが説く「国家と社会の関係」は、けっして非和解的でもなければ「国家万能主義」でもない。最後にこの点を確認して、全体の小活としよう。

小活

シュタインによれば、人間は基本的に自らの人格態を実現することを使命とするが、現実にはさまざまな制約がある。個人のそうした制約をひとは多数態で乗り越えようとして共同態を形成する (*Der*

Socialismus und Communismus des heutigen Frankreichs. Ein Beitrag zur Zeitgeschichte. Zweite, umgearbeitete und sehr vermehrte Ausgabe. Leipzig 1848, S.16)。諸個人は互いに他者のために、さらには万人のために働くことで初めて自分の欲求を充足しうる (S.18)。この共同態すなわち協働体がうまく回転するには一定の秩序、「万人のための万人共同の労働の秩序」(S.19) が求められる。それは「労働配分と財貨配分の法則」(S.22) である。しかしながら、諸個人はそれぞれ意志も能力も占有物も異なる。結局は各人の財貨生活の量と質が関わってくるから、共同態のこの秩序は非占有者階級の占有者階級への依存となる (*Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage. Bd. 1. Leipzig 1850, S.26*)。この依存関係を克服しないかぎり、共同態はいずれ崩壊する。人間共同態 (Gemeinschaft) のうち、社会 (Gesellschaft) は、欲求実現・自己実現を目指す諸個人の協働体 (ヘーゲルの言う「欲求の体系」——柴田) であるから、こうした利害関係を自ら解決することはできない、というのがシュタインの考えである。シュタインによれば、これを解決しうる共同態は国家である。「国家は諸個人を人格的統一に集約することを目的とするが、社会は個人を個人として個人に下位づける」(S.40) がゆえに社会は他の諸個人との関係態つまりその依存関係を脱却しえない。国家はあらゆる個人を完全な自由、完全な人格的発展に高めることを原理とするが、社会は諸個人を他の諸個人のもとに従属させ、他の諸個人に依存させることで諸個人を完成させることを原理とする (S.45)。したがって、「国家と社会の対立が人間共同態の生命である」(S.46)。国家は社会の諸矛盾を解決しようとするが、国家に生きる諸個人は社会的存在であるから、原理的には国家が社会の上位に立つように見えて、実際にはむしろ国家が社会に従属させられる。すなわち、国家は占有者階級に左右されることになる。これを防ぐためには、国家の主権者がいっさいの利害を超えた存在とならなければならない。こうして社会的王制が提案される。

以上が、シュタインの1848年と1850年の著作に書かれている国家と社会の関係である。グナイストがシュタインから「国家と社会の対立」を学んだというのは、おそらくここまでである。だが、1852年の『国家学体系』以降のシュタインの諸著作では、こうした対立関係を強調したり、国家ないし社会的王制がすべての社会の問題を解決するという図式的な説明は消え、国家はどのようにして社会問題を解決すべきかについての具体的な探究がおこなわれることになる。じっさい、『国家学体系』の内実は (ウィーン移籍もあって執筆が中断し完結しなかったが) 社会の学である。「社会と国家は互いに不可分に結びついている」(*System der Staatswissenschaft. Bd. 2. Stuttgart und Augsburg 1856, S.33*) のであり、社会の学なしに国家の学は成り立ちえないという思想がこれ以降前面に出てくる。(ちなみに、シュタインは1850年著作までは「国家と社会」という語順で書いているが、1856年著作以降は「社会と国家」という語順に変わる。) 問題は国家と社会が対立すると指摘することではない。対立があるとしたらそれをどのように克服するかが問題である。晩年のシュタインは官治と自治の対立などもはや語らない。彼は統治を両者の結合体と定義する (*Handbuch der Verwaltungslehre. Th. 1., 3. vollständig neu bearbeitete Auflage. Stuttgart 1888, S.96*)。これは自治を国家に取り込むことを意味しない。『行政理論』第二版 (*Die Verwaltungslehre. Th. 1., 2. Abt. 2. durchaus umgearbeitete Auflage. Stuttgart 1869, S.123*) に

見られる、「自由な国家が国民の自主活動を受け入れるのは、その意志決定すなわち立法においてだけでなくその行為すなわち行政においても」であるというシュタインの自由思想は晩年まで失われていない。「自由の本質は諸個人が国家生活に参加することにあるがゆえに、立法のための自由があるだけでなく自由な行政も存在する。」(ibid.) 明治期日本の政治家や官僚、学者たちはシュタインから憲法や行政理論を学んだが、その底流にある彼のこうした自由思想を学ぶことはなかった。「和魂洋才」すなわち西洋の制度だけを学んだのである。

本稿は、2010～2012年度日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究（C）の助成を受けた研究成果の一部である。

【Abstract】

Der Unterschied zwischen der Steinschen und Gneist'schen Selbstverwaltungslehre

Takayuki SHIBATA

Japanische Politiker der Meiji-Ära wie Hirobumi Ito und Aritomo Yamagata haben Verfassungs- und Verwaltungslehre bei Rudolf von Gneist und Lorenz von Stein gelernt. Gneist berichtet, dass Steins Lehre des Gegensatzes zwischen Staat und Gesellschaft für ihn von maßgeblicher Bedeutung war. Während für Gneist, der als Politiker im Parlament schwere Kämpfe durchstehen musste, der Gegensatz unaufhebbar blieb, war es für Stein von großer Bedeutung ihn aufzulösen. Stein suchte das richtige Verhältnis zwischen Verfassung und Verwaltung und verstand die Regierung als Vereinigung der Staats- und Selbstverwaltung. Die Grundlage der Steinschen Staatswissenschaft ist der Liberalismus, der von den japanischen Politiker aber damals nicht verstanden wurde.