

[学術論文]

## 公共福祉哲学の現代的展望

－ヘーゲルの〈Korporation〉と〈Kreis〉に関わって－

福吉 勝男

要旨：ヘーゲル「市民社会」の中心的内容のひとつを成す〈職業協同団体〉（Korporation）や地方自治団体をはじめとした諸団体を、「国家」の政治機構および行政組織の中核を構成する〈地域自治コミュニティー〉（Kreis）として位置づけ直し、さらにこのコミュニティーが地方政府および国家・中央政府と連携してすすめ、公共性を形づくる主体としての人々の生活と福祉の確保・保証にはたす重要な役割の有する現代的意義について検討する。

キーワード：市民社会、職業協同団体（Korporation）、地域自治コミュニティー（Kreis）、福祉、地方政府、  
国家

### 1. 〈公共福祉〉論の基本的考え

次の破線内文章は、山脇直司『公共哲学叢書⑨ グローカル公共哲学―「活私開公」のヴィジョンのために』（東京大学出版会、2008年1月）に関する私の書評である（京都フォーラム／公共哲学共働研究所機関紙『公共的良識人』2008年7月1日号に掲載）。この山脇氏の著書には公共福祉についての基本的な論点が網羅的に提出されており、それへの私自身の考えも率直に現したと考えている。したがって、公共福祉とは何か、そしてそれがいかなる現代的意義を有しているかについて端的に述べていると思われるので、まずその全文を紹介することにしたい。

日本国憲法が保障する人権を制限する根拠になるのが「公共の福祉」である。憲法12条は「公共の福祉のために利用する責任を負う」として、国民に行き過ぎた人権行使を戒めている。一方で、13条は「公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」として、人権の尊重を国に命じている。国民による責任の背負いか、国による尊重か、どちらに重点が置かれているかはこれだけでは明確ではないようだ。だからといって、2005年に発表された自民党の新憲法草案のように、「公共の福祉」を「公益及び公の秩序」にそっくり言い換えてしまっているのか。ここに多少の懸念が生じるのが、「公益」「公の秩序」の名をかざして安易に人権の制限がなされるのではということだ。日本の政権政党である自民党が、「公共」から「公」へと主張のベクトルを変更しようとしているとき、ドイツでは「公共」を前面に掲げての新たな社会づくりのいっそうの促進が企図される。

ドイツ連邦議会委員会に設置された「市民活動の将来」委員会から2002年6月に出された報告書に、それを明確に確認しうる。そこでは公共福祉の展開に主に関わる市民活動について定義され、その重要性が強調される。市民活動は、「個人的物質的利益の獲得を目指すものではなく、公共福祉志向の協力的活動である。それは、通常市民社会の公共空間における組織や制度で発展する。自己組織、自己権限、市民権が、決定過程における市民の参加と共同設計の基礎になる。市民活動は社会関係資本を創出し、それにより社会福祉の改善に寄与する」(坪郷実訳)。「公共福祉」志向を育む市民活動を特に重視しているのが分かる。ここには公権力による「公の秩序」の形成・執行・発揮などといった発想は微塵もみられない。強調されているのは、個々人の自発性に基づく他者との結びつきの強化ということだけだ。「公」の強調は権力と個人とのタテの関係の重視を意味するが、「公共」の強調は個人と他の個人とのヨコの関係の重視を意味する。タテのベクトルの強化が図られようとしている今日、ヨコのベクトルから個々人の本来の関係と社会のあり方を原理的にかつ体系的に考え検討することが必要である。このような折に刊行された山脇氏の本書には特別な意義があるように私には思える。山脇氏は金泰昌氏とともに日本における今日の公共哲学の興隆を主導されてきた。その公共哲学の基本テーゼのひとつが「活私開公」だ。「活私開公」は、「私という個人一人ひとりを活かしながら、人々の公共世界を開花させ、政府や国家の公を開いていく」ような「人間—社会」観である(7頁)。この観点には重要な論点が天こ盛りである。第1には「私」(the privateではなく、individualやpersonを指す)が基軸にすえられ、個人一人ひとりが主人公に位置づけられている。だから「滅私奉公」とは考えを異にする。第2には「私」を活かしつつ政府や国家の「公」にも関わり、公のあり方をより良きものへと変えることに関係する。だから「滅公奉私」とは全く異なる。第3には「活私開公」といっても「私」と「公」の二項だけが重視されるのではなく、「私」と「他の私」=他者との関係、すなわち多くの私からなる人々の「公共世界」が大きく展望される。したがって第4には、「活私開公」は「滅私奉公」や「滅公奉私」での「私—公」二項論ではなく、「私—公共—公」の三項論だ。先に指摘した「公共の福祉」に代えての「公の秩序」の場合は、タテ関係の強い「私—公」二項論に他ならない。この二項論の場合は、個々人の人権の尊重といっても、タテ関係の強さから、公(お上)が護りお上から護られるという発想になりがちである。これに対して、「私」と「公」の中間に「公共」が入った三項論においてはじめて私・公共・公の三者相互間がヨコの関係、同水準で論議の対象になりうる。「私—公」二項論にあって公は凡そ政府・国家を指す。私と国家の関係で何か事が生じたとき、私は「裸で狼の群れのなかに」一人にいるようなものとなる。だから「公共」という中間項、すなわち社会の中間団体・組織が多重・多層にあることが必要だ。ヨコ関係にある私たち一人ひとりがそれら

の一員としてあってはじめて、公としての国家・政府もタテではなくてヨコ関係のものとして位置づけされるからだ。中間団体・組織というと、一見いかにも中途半端なものの印象を受ける。だがこの類のものがないと一時も暮らしていけない。一番身近な家族だってミニあるいは基礎的の中間団体・組織とっていいかもしれない。学校や居住地、教育・福祉・文化に関する様々な団体・組織、NGOやNPOはすべて中間的なものだ。諸々の地方自治団体は大きく有力な団体であり組織だ。このような中間団体・組織が網の目のように張り巡らされ、生きいきと機能して暮らしをあらゆる側面から支え、支え合っていることこそが豊かな社会だと思う。では私たちの大部分がそこと関わり、そこから生活の糧を得る民間企業は公共性をもった中間団体・組織かどうか。ここは重要な論点となる。山脇氏は民間私企業を市場経済の主要アクターとしてみ、その公共的役割を強調する。市場は企業や機関投資家のほか、消費者、政府、NGO/NPOなどの諸アクターによって動かされていることは疑う余地がない。このことの強調だけなら誰もが行なう常識的なことだ。山脇氏の卓見は、企業が自らの利益を福祉や環境保全などの公共善の推進と貧困や環境破壊などの公共悪の除去に寄与しうるところに公共性があるとし、このことを通して福祉や環境に貢献することが企業利益と結びつくような市場経済のあり方を追求するところまで論じている点なのである。これが夢物語の理想論としてではなく、実現可能な理想的現実主義として提起されている点に、多くの人が多大の勇気と希望を感受するに違いない。山脇氏による具体的政策論の提示が今後望まれる（111頁、175 - 176頁）。三項論からは公としての政府・国家もヨコ関係としてみえてくるとはどういうことか。山脇氏は政府を、「一人ひとりの個人から成る民の公共によって正当性を与えられて公共性を担う」重要な組織だと定義する。この定義の成立には、管理・運営を従来のガバメント（統治）ではなく、「民の公共」とのガバナンス（共治）として捉まえ直す必要があるという（96 - 100頁、106 - 109頁）。ガバメントからガバナンスへの転換の強調は説得力のある卓見である。ガバメントは上から権力機構を通しての統治を印象づける。一方、ガバナンスは共治なのだ。では共治の支えては誰なのか。政府と市民社会、種々のコミュニティ、市場などの民間組織だ。だから政府のガバナンスはソーシャル・ガバナンスとも呼ばれる。こうした政府と民間組織とが相互ネットワークを形成しつつ、種々の政策を通して公共世界を共治していく。その場合、当然ながら政府の権限を国際機関や地方自治体に委譲する必要も多々生じる。したがって、ソーシャル・ガバナンスはグローバル（グローバルにしてローカル）な多層構造を帯びてくる。中央政府にあって、ソーシャル・ガバナンスで特に重要なのは福祉、雇用、開発の領域とされ、こうした領域での政策遂行にあたって「民のニーズ」に依拠すること、そして結果の判断・評価にあたって選挙などによる「民の公共的判断」が必要だとする。この山脇氏の考えには、民主主義が有すべき基本的

な内容が入っていると思う。選挙が大事といっても、誰が何のために、何を実現するための行為なのかが明らかにされているということだ（第2章、第4章）。ソーシャル・ガバナンスの本領が遺憾なく発揮されるのは、中央レベルよりむしろ地方レベルであろう。それは日々の暮らしの現場は地域であり、住民一人ひとりが「市民的徳性や信頼関係のネットワークとしてのソーシャル・キャピタル[社会関係資本]」（108頁、ドイツ連邦議会「市民活動の将来」委員会報告書と同一の重要な指摘！）を涵養・強化し、それを通して「各地域の公共世界」は活性化され、地域住民の公共の福祉も高まるからだ。この山脇氏の丁寧な考察の行き届いた指摘を肝に銘じたい。これまでの統治ではなく共治・ガバナンス、それも地方レベルから中央レベルに至るまで（さらに国際的なグローバルなレベルにまで）のソーシャル・ガバナンス論をしっかりと理解しておくなら、冒頭で問題とした日本国憲法における「公共の福祉」に代えての「公の秩序」の無意味さ、「公」の理解の一面性のもつ浅薄さと怖さ等が明らかとなる。逆に、「公共の福祉」の意味曖昧さが払拭され、その重要性が明確になる。山脇氏は政府と個人（の権利）との本来の関係理解をベースにして、「公共の福祉」についてこう考えるべきだという。「公共の福祉」は政府による個人の権利の規制原理としてではなく、個人一人ひとりからなる国民が構築していく「公共善」だ。したがって国民には、「民の税金で成り立つ政府＝国家の公共活動」が社会保障制度、教育制度、社会的インフラなどの公共善＝公共の福祉のためになされているかを厳しくチェックする態度が要求される。こうしてはじめて、国家は *res publica*（公共のもの）となり、民の福祉装置として機能するという（106 - 107頁）。山脇氏の「公共の福祉」理解においてはじめて、政府・国家の正当性（国民による根拠づけ、承認の根拠・理由）とソーシャル・ガバナンスの意義づけが明確になると思う。山脇氏の国家・政府と「公共の福祉」に関する理解との関係で、氏によるヘーゲル観について一言述べておきたい。本書で言及されている思想家は、古今東西きわめて多岐にわたり、壮観といえる様相である。頻出度でいえば、一番多いのがロールズであり、ハーバーマスやカントが続く。実はカントに続いて頻出度が高いのがヘーゲルなのだ。これは意外である。ヘーゲルは公共哲学から程遠く、国家哲学の称揚者だと山脇氏は理解されているように私は考えていた。だが本書の数箇所、「ヘーゲルの公共哲学」（iv、28、85、179頁）として新たに積極的評価が示されている。公共哲学としてヘーゲル哲学を読み直しつつある私にとって山脇氏の新評価は心強い限りだ。さらにいえば、ヘーゲル「法・権利の哲学」の国家論での定義において、「国家」とは国家権力を意味し、それも立法権・統治権・君主権の三権力のうち君主権に収斂していくという君主制国家論者として従来多くの研究者によりヘーゲルが理解されてきた。だが国家のもう一つの定義があるのだ。「国家とは具体的自由の現実態」という説明がヘーゲル自身によりなされている。但し、ヘー

ゲルによる詳しい叙述はない。この第二の定義からみると、三つの国家権力は国家の定義における主たるものではなく、むしろ国民の自由実現の手段となろう。そして自由が実現した状態（「具体的自由の現実態」）が本来の国家ではないのか。市民社会（職業協同団体、コミュニティ集団、自治集団等による）の内容が十全に成熟したところで成立し、具体的自由が実現した国家、こうした国家像がみえてくる。この国家像は山脇氏が強調するソーシャル・ガバナンスによる福祉の実現という姿に近いものだ。こうした公共哲学の観点からヘーゲル国家論を再検討した論文が今回、私の勤務校で博士学位請求論文として提出された。山脇氏の議論が若い研究者にも大きな影響力をもちはじめたことがうかがえる。

## 2. <公共福祉>とヘーゲルの<Korporation>/<Kreis>論

公共福祉は、国家・政府により上からなされる施しの福祉をさすのではない。それは国家・政府とリンクして、国家・政府に下支えされながら人々が互いに協力し合う福祉をいう。そのメカニズムと特徴を明確にすることが本稿の当面の課題であるが、そのさいヘーゲルの<Korporation>と<Kreis>に関する考えが重要な示唆を与えてくれる。

まず、<Korporation>とはどのような内容のものか。これはギルドの閉鎖的な職能団体であるツunftとは異なって、職業選択の自由のもとで結成された新たな職業協同団体を指す。ヘーゲルは市民社会のなかでの<Korporation>の役割を高く評価する。というのも、この職業協同団体は市民社会の第1原理たる「欲求の体系」=市場の自由競争のなかで各々の職業に関わる人々の生活の下支えをする、彼ら自らが結成した団体だからである。

次に、<Kreis>とは何を意味するのか。ヘーゲルはこの<Kreis>について多くは論じていない。『法・権利の哲学要綱』（以下、『要綱』）<sup>(1)</sup>では2-3箇所ではしか言及していない。そのなかで最も重要な1箇所を以下で紹介したい。ここは実は、<Korporation>と<Kreis>との関係を理解する上でも重要な箇所なのである。

### 『要綱』第288節 <原文>

Die gemeinschaftlichen *besonderen* Interessen, die in die bürgerliche Gesellschaft fallen und außer dem an und für sich seienden Allgemeinen des Staats selbst liegen (§ 256), haben ihre Verwaltung in den Korporationen (§ 251) der Gemeinden und sonstiger Gewerbe und Stände und deren Obrigkeiten, Vorsteher, Verwalter u. dgl. Insofern diese Angelegenheiten, die sie besorgen, einerseits das *Privateigentum* und *Interesse* dieser *besonderen* Sphären sind und nach dieser Seite ihre Autorität mit auf dem Zutrauen ihrer Standesgenossen und Bürgerschaften beruht, andererseits diese Kreise den höheren Interessen des Staats untergeordnet sein müssen, wird sich für die Besetzung dieser Stellen im allgemeinen eine Mischung von gemeiner Wahl dieser Interessenten und von einer höheren Bestätigung und Bestimmung ergeben. (S.457f.)

<和訳> (藤野・赤沢訳/中央公論社)

市民社会に属して、国家という即自かつ対自的に存在している普遍的なものそれ自身には属さないような共同の特殊利益(第256節)に対する行政的管理は、地方自治団体やその他の商工業団体や身分団体といった諸団体(第251節)と、それらの管理者や長や経営者などによって行われる。彼らの配慮し管理するこれらの要件は、一面では、これらの特殊な諸圏の私的所有と利益であり、この面からすれば、彼らの権威もまた、彼らと同じ身分の者や同じ市民たちの信頼に基づくが、しかし他面、これらの仲間集団は、国家のより高い利益に従属していなければならない。したがって、こうした両面があるかぎり、右の地位への選任方法は一般に、これらの利害関係者たちによる普通選挙と、上からの追認および任命との、混合方式ということになる。(544-545頁)

本節において使用されている<Korporation>と<Kreis>は1箇所ずつである。藤野・赤沢訳では「諸団体」と「仲間集団」とされている。これら訳をどうするかは内容理解に関わって重要である。実はこの<Korporation>は単数ではなく複数なのだ。この点にも留意する必要がある。数種類ある和訳でも次のようにそれぞれ微妙に異なっている。

<Korporationen>

- ・三浦和男訳「地方自治体〔教区共同体〕、その他の営利企業〔営業〕、諸身分などの諸団体〔職業団体〕であり…」<sup>(2)</sup>
- ・高峯一愚訳「共同体およびその他の実業や階層による職業団体、…」<sup>(3)</sup>
- ・上妻/佐藤/山田訳「地域団体、その他の産業および職業身分の団体、…」<sup>(4)</sup>
- ・藤野/赤沢訳「地方自治団体やその他の商工業団体や身分団体といった諸団体、…」<sup>(5)</sup>
- ・T. M. Knox 訳<…in the hands of Corporations, commercial and professional ><sup>(6)</sup>
- ・S. W. Dyde 訳<…in the corporations of the societies, trades, and professions, ><sup>(7)</sup>

私は中央公論社版の訳が正解だと考える。市民社会における職業協同団体をも含めた諸団体をKorporationenは意味しているからである。この点からみると、三浦和男訳も適訳だといえるが、「諸団体〔職業団体〕」とされる〔 〕の補訳が余分だ。せっかく「諸団体」と訳されながら、〔 〕を入れることによって「諸団体」が「職業団体」によって代表されてしまい、「諸団体」という社会的括りが無くなってしまふ。英訳ではKnox訳の<Corporations, >における大文字とコンマの部分が気になるが、いずれにしる原文中の<Gemeinden>が訳されていないように思う。Dyde訳では<corporations of >の<of >に注目し、これを同格の<of >と解するなら、Dyde訳は全体として中央公論社版と同じだといえる。

<Korporationen>の訳が特定できたとしても、しかし重要な問題が残る。それは<Korporationen>を<Kreise>とヘーゲルが言い換えている点なのだ。なぜ言い換える必要が

あるのか。またこの〈Kreis〉を和訳するとどうなるのか。まず和訳の点からみてみよう。多くの訳者が苦心している様子を以下に窺うことができる。

三浦訳「権限分野」、高峯訳「特殊圏」、上妻・佐藤・山田訳「これらの集団」、藤野・赤沢訳「仲間集団」、Knox 訳〈these circles〉、Dyde 訳〈these circles〉<sup>(8)</sup>—この〈Kreis〉を原文のコンテキストから理解すると、国家の普遍性に対する特殊圏である市民社会の様々な〈circles〉を指しているから、先の諸訳はすべて正訳である。だが、事態をより具体的につかみ表現しているかという点からみると、「権限分野」や「特殊圏」では抽象的すぎる。また「これらの集団」では〈Korporationen〉の訳をそのまま持ってきているにすぎず、工夫がみられない。これに対して、「仲間集団」は分かりやすく工夫されており、英訳者二人による〈circles〉に近い。しかし、まだインパクトに欠けていると私は思う。

インパクトに欠けている原因は、〈Korporationen〉を〈Kreis〉とヘーゲルが言い換えた理由が明確に理解されていない点にあると私は考えている。すなわち、「仲間集団」との訳は対等関係にある一定の人々の集まりとの意で、人々の対等関係性が特徴づけられており、すぐれた訳ではある。しかしこれだけでは社会学的な集団概念でしかない。実はこの〈Kreis(e)〉は、集団概念をも包括しつつ勝れて政治的・行政的な統治に関わる概念なのだ。

ヘーゲルは〈Kreis〉について詳述していない。『要綱』では第 288 節の他には第 303 節で論じているだけである。しかし、この第 303 節における説明がきわめて重要であり、この概念の有する政治的・行政的な意味内容を明らかにしている。第 303 節では〈Kreis〉について二回にわたり説明している。以下でその二回分、およびこれらと意味上深く関わる個所一個所を摘出しておく（藤野・赤沢訳を参照）。

- (1) 「国家は本質的に、それぞれの分枝 (Glieder) がそれ自身だけで (für sich) Kreis であるような、そういうもろもろの分枝から成る一つの組織体である」<sup>(9)</sup>
- (2) 「例の Kreis というかたちをとってすでに存在している共同体 (Gemeinwesen を、それが政治の場へ、すなわち最高の具体的普遍性の立場へ入ってゆく場合に、もともと多数の諸個人に解体させる考え方は、まさにそうすることによって、市民生活と政治生活とを別々に切り離れたままにしておき、・・・」<sup>(10)</sup>
- (3) 「市民社会の諸身分と、政治的意義における諸身分すなわち議会とは、・・・両者の合一を今でも失っていない」<sup>(11)</sup>

みられるように、(1) では一つの組織的全体である国家を構成する不可欠な有機的諸部分が〈Kreis〉と表現されており、(2) と (3) では (1) についてより具体的に説明されている。すなわち、〈Kreis〉は全体である国家を構成する数多くの部分としての「共同体」、ないしは「コミュニティー」<sup>(12)</sup> であって、このコミュニティー・共同体（以下では「コミュニティー」と表記）が「最

高の具体的普遍性の立場」である「政治」に関わると、そこでは当然ながら「市民生活」（経済）と「政治生活」（議会）が合一している。というのも、ヘーゲルの〈市民社会－国家〉関係観にあっては、市民社会における第1身分が上院議会の議員、第2身分が下院議会の議員の資格を得るとされるからである。

以上のように、〈Kreis〉について第288節と第303節から総合的に考えてみると、単なる社会学的な集団概念でないことが明確になる。もちろん〈Kreis〉は「コミュニティー」であるとヘーゲル自身が説明しているように、国家を構成する数多くの団体を指しており、集団概念であることには間違いない。だが、この集団概念は同時に勝れて政治的概念であることにも注目しておかねばならない。

〈Kreis〉が集団概念であると同時に政治的概念であるとの確認とともに、もう一点明確にしておきたいことがある。それは国家との関係における〈Kreis〉の政治的あり方という点である。先の第303節における(1)の「・・・それぞれの分枝 (Glieder) がそれ自身だけで (für sich) Kreis である・・・」に注目されたい。全体である国家からみると分枝である〈Kreis〉は諸部分である。だがこの諸部分が「それ自身だけで (für sich) Kreis である」—この場合の「それ自身だけで (für sich)」に留意する必要がある。「それ自身だけで」は「自立して」あるいは「独立して」の意味合いのものであり、政治的には「自治的」の意味のものであろう。だから〈Kreis〉は、政治的には国家という有機的全体の部分を構成しつつも相当に自立性に富んだ、自治的性格の強い「コミュニティー」をヘーゲルは考えているのだと私は思う。

こうした事情と理由から、先に私は〈Kreis〉を「地域自治コミュニティー」と訳すべきだと提案したのだ。いうまでもなく、この地域自治コミュニティーは一つではなく、国家の分枝を成すのであるから数多くのものである。この数についても適正な数字というものがあるであろうから、この点については後に検討することにした。

さて、「地域自治コミュニティー」というほどの意味を有する政治的概念としての〈Kreis〉は、ヘーゲル独自のものなのか。この概念は実は19世紀初頭のドイツ諸国にあって、ナポレオン・フランスに後押しされつつ同時にまたナポレオンに抵抗し、それからの解放と自立を企図して自国の近代化を追求したなかで成熟したものだ。

ドイツのなかでいち早く近代化に向けて歩を進めたのはライン同盟に結集した諸国、そのなかでもとりわけバイエルン王国であった。国王ヨーゼフ二世の後ろ盾のもとバイエルン改革を主導したのは、M. モンジュラであった。彼が核となって作成した「1808年・憲法」<sup>(13)</sup> はドイツ最初の近代憲法といわれている。その第1章「基本諸規定」中の第4条においてこう明記されている—「これまで Provinz に区分されていたものに代わり、バイエルン王国全体に Kreis という地方行政区を導入する。」(S. 11f) この条文中の〈Provinz〉は一般に「州」と訳されているものであり、国家の中のいくつかの州は国家全体のことを考えずに好き勝手放題のてんでバラバラ



の状態であった。これでは統一国家にはならない。そこで考えられたのが< Provinz >に代わる< Kreis >なのである。

< Kreis >は条文にあるように地方行政区なのである。行政区の長として国家・中央から長官が派遣される（第3章「王国の行政について」第4条）（S. 14）。こうして上からの統一性を確保する。他方で、各地方行政区での総会では国民代表機関・議会の議員を選挙により選出する（同条、および第4章「国民代表機関について」第1条）（S. 14, S.16）として、立法機関である議会という国家権力の下からの構成に留意する。このように国家・中央と地方との有機的連関に配慮している。要するに、統一性と自治性のミックス・バランスが重要なのだ。統一性が強すぎると過度な中央集権になり、地方の自治性が強調されすぎると< Provinz >に逆戻りしてしまう。

確認したようにバイエルン王国の「1808年・憲法」において、< Kreis >は主要概念のひとつとなっており、地方自治を大事にしながらも国家の統一性を確保して近代統一国家バイエルン王国を担保している。したがってこの語は明らかに政治的概念であり、地方行政区を指すものであって、ヘーゲルの場合と同じように「地方（地域）自治コミュニティー」といって間違いないであろう。

19世紀初頭のドイツにおける近代的改革といえば、いうまでもなくシュタインとハルデンベルクが主導したプロイセン改革がとりわけ有名である。このプロイセン改革はバイエルン改革に少し遅れて開始され、改革の後期にはヘーゲルもその一翼を担うことになった。

ヘーゲルがハイデルベルク大学の教授を辞して新興のベルリン大学（1810年創立）教授に就任したのは1818年10月である。したがって、とりわけ学術文化や文教分野でプロイセン改革に関わっていくのは宰相ハルデンベルクの時代である。私はここで< Kreis >論との関係で注目したいのは、ハルデンベルクの前任者であり、プロイセン改革の基礎を築いたシュタインの構想と政策についてなのである。

シュタインの国家改革構想をみるうえでまず重視しなければならないのは、「ナッサウ覚書」（1807年6月）<sup>(14)</sup>といわれているものである。シュタインが故郷のナッサウにおいて、理想の国家像を基にして国家の改革構想をまとめ、プロイセン国王に上奏したものだ。

「ナッサウ覚書」は最高行政機構（各省の設置）、地方自治の導入、ポーランドの行政問題を主要内容としている。ここでは地方自治の導入に注目したい。これは下級統治機構の組織化に関わる事項である。

地方自治を考える場合、現存のProvinz別の省を存続させると地方分断の恐れがあり、国家の統一性の観点から欠陥があるとして廃止する。それに代えて事項種別ごとの省（租税省、産業経済省、厚生省、文部省、など8省）の設置を提案する。他方で、地方行政に関わってとりわけ都市自治の推進を企図する（1808年11月「都市条令」<sup>(15)</sup>）。

「都市条令」における特徴点をまとめるとこうである。都市においては市民がどこまでも主体

であり、その市民による自治が行政の基本であることが極めて鮮明にされている。その証し立てとして以下の3点を指摘しておく。

第1に、市民権を有した市民が自らの代表であり、都市の立法機関である市議会を構成する議員（無給、任期3年）を選出する（各選挙区単位で市民による直接、秘密選挙）。

第2に、市議会の権限を次のように定めている。

- ①都市（市）の行政を担う上級機関としての市参事会メンバー（市長〔有給〕と参事官〔有給・無給〕）を選出する（但し、大都市の市長は市議会推薦の3人の候補者の中から国王が任命する）。
- ②市参事会のもとに行政単位として区が設けられるが、各行政区の区長を選出する（その後、市参事会で承認）。

第3に、市民の市政への積極的参加を呼びかけ、また参加促進のための制度化を図っている。市民の「最高に活発で力強い協働参加」（第169条）を要請し、同時にその制度化を次のように構築している。各行政区には教会・学校・救貧・防火・保健・土木建設などの業務ごとに関係部署が設けられ、市参事会メンバー、市議会議員、市議会によって選ばれた市民らが協同して業務にあたる（179条—180条）。特に注目しておくべきこととして、救貧組織については「市民の手と公共心と都市住民の慈善とに委ねる」（第179条）とまで強調し、市民自身による解決とそのための組織化の必要を求めている。

このようにシュタインの都市自治の構想と政策は、旧い< Provinz >に代えて新たな< Kreis >（地域自治コミュニティ）を、なかでも（大・中・小）都市（Stadtkreis）という自治コミュニティを育て、ここを新国家建設の重要拠点にと意図したものだ。

都市を含めての< Kreis >としての「地域自治コミュニティ」は、単なる集団でも、また政治団体でもない。当該地域に暮らす人々の生活まるごとに関わる、自治を基本とする共同体なのだ。その共同体の組織のあり方と具体的な課題はどのようなものか。典型例を、先のシュタインにおける「都市条令」の有する特徴のなかにみてとることができる。

その特徴のなかで先にみた第3の事柄、すなわち市民の市政への積極的参加を呼びかけ、また参加促進のための制度化を図り、市民の「最高に活発で力強い協働参加」（第169条）を要請している点に注目したい。この点は市民みずからが< 公共福祉 >を展開促進していく上で重要であり、現代からみても非常に参考になる方法である。

### 3. 「地域自治コミュニティ」の公共福祉的要件—< Kollegium >／ガバナンスの視点

市政への市民の「協働参加」はどのように制度化されているか。それは、各行政区ごとに教会・学校・救貧・防火・保健・土木建設などといった生活全般に関わる各業務ごとに関係部署が設けられる、という具合である。各関係部署では、市政当局（市参事会メンバー）、市議会議員、市

民代表（市議会によって選ばれた）らが協同して業務にあたる。

先に挙げた市民の「協働参加」業務のうち道路や橋など土木建設、学校校舎の建設、教会や防火施設の設置は、インフラとしての社会資本に他ならず、これらの充実は生活上不可欠のものとして重要である。だがここで特に留意しておきたいのは、救貧業務も市民の「協働参加」事項とし、その救貧組織について「市民の手と公共心と都市住民の慈善とに委ねる」（第179条）とまで強調し、市民自身による解決とそのため組織化の必要を求めている点についてである。

救貧対策は上からの施しとしての施策が一般的だ、と解されやすい。だが都市条令に明記する市民の「協働参加」による救貧への対応は、施し施策とはまったく異なるものである。また、先にみた「協働参加」事項として挙げられている救貧以外の教会・学校・防火・保健・土木建設などは、直接・間接いずれにせよ市民一人ひとりの利害に関係している。みずからの利害に関わるが故に市民がみずからその事項に関与するのである。

だが、救貧の事項は自利に関係するからではない。見知らぬ他者への利害（利他）として存立している。利他を市民間で追求し実現することが都市条令では志向されている。ここには「公共心」および「慈善」の精神の形成・陶冶と発露が目指されている。まさに＜公共福祉＞志向の考えである。こうした考えが市民間に横溢してこそ都市が文字通り地域自治共同体となり、これら共同体が点から線へ、さらに面へと拡がっていくことによって新たな国家が樹立される。こうした構想がシュタインのなかにあったといえる。

シュタインのこうした＜公共福祉＞志向の考えは、先にみた＜Korporation＞を＜Kreis＞へと発展させ、意味転換を企図したヘーゲルの構想にも共通してみてとることができる。

ヘーゲルは1818年10月にハイデルベルク大学からベルリン大学へ移るが、この1年前の1817/18年の冬学期に、ハイデルベルク大学で法・権利の哲学に関する講義をしている。この講義の受講生による筆記録が、いわゆる『第1回講義（筆記）録』である。ちなみに、ヘーゲルの著書として有名な『法・権利の哲学要綱』（以下、『要綱』）は、1820年末に刊行されたものであり、ベルリン大学に赴任してからの2回（2学期）の講義後に出版された。『第1回講義録』<sup>(16)</sup>は『要綱』の原型にあたり、その検討は重要である。

今、私はこの『第1回講義録』における＜Kreis＞論に特に注目したい。それは＜Kreis＞が＜Kollegium＞との密接な連関のもとで説明されているからであり、この点は『要綱』と比べての独自性であって、同時に現代的意義に富んでいると思えるからである。

『第1回講義録』におけるヘーゲルの国家論の最も重要な点の一つは、三つの国家権力のうちで立法権が重視されているという点である。立法権・議会の有する権限と役割は枢密院や内閣（関係する諸官庁）、また統治・政府委員会に「委任されない」。枢密院も決議権をもたず、たんに「提案し、説明し、解説する」だけである。決議権は立法権・議会の権限なのだ。君主権が行なう最終決定は「形式的な最終決定」にすぎない。「君主は一切の統治行為に対して責任がない」、「君

主権の責任は大臣に帰せられる」、「君主のすべての決定は当該の大臣によって署名されねばならない」—こうした君主の無答責性、大臣の副署権ということが、君主権の有する形式性の確認を表現している。

立法権の重視と必然的に連関してもう一つの重要点は国民主権の立場が鮮明であるという点である。この国民主権との関連で、< Kreis >と< Kollegium >について説明されている。ヘーゲルは次のようなコンテキストにおいて述べる。

国家目的についてまず確認し、それは国民の福祉の実現にあり、その実を挙げていくのが行政の仕組みである。この仕組みのところに国民主権の立場が鮮明に現れる。それはこうだ。(1) 地域に暮らす人々自身によって組織づけられた「地域自治コミュニティー」(Kreis)による「福祉」の確保・維持を重視する (vgl. S. 210)。(2) 自治に委ねられる地域・地方的諸組織と行政との密な連携を強調する。地方諸団体、同業組合、職業協同団体 (Korporation) などが中核となって「地域自治コミュニティー」が成されるが、その組織原則は「自治」である。自治による特殊な利益追求が「共同の利害関心」をもち、ひいては「全体」、すなわち国家に関わる普遍的な利益追求に結びつけられる。(3) 統治・行政組織のあり方は本質的に「合議・協議」(Kollegium)である。下級から上級に至る行政・統治機構のどのレベルにおいても合議・協議を基本とし、トップの「内閣」に至るまでそうだ。さらに、この内閣でさえ「内閣合議・協議」(S. 214)が基本だとされる。国民主権の質が評価される場合、立法権を有する議会が国民の代議機関であるがゆえに、議会と国民との不断の結びつきは決定的に重要だ。議会と国民との不断の結びつきを確保し、その質を保証するものこそ全国の隅々に至るまで結成されている大小様々な、多重・多層な数多くの「地域自治コミュニティー」であり、そこでの「合議・協議」の充実度が立法トップの国民議会や、また行政トップの内閣のあり方を左右する。

みられるように、ヘーゲルにあって国民主権とはたんなる抽象物では決してない。それは「国民の福祉」実現という具体的な、しかも至上の目的を達成するための手段であり、方法論なのだ。では、手段・方法論は目的に比して価値が低いだろうか。否、そうではない。目的達成には適正な手段・方法論が不可欠だからだ。先に検討した< Kreis >、< Kollegium >ともに主人公である国民の生活と福祉を確保し保証するためにヘーゲルが最も必要とし、適正と考えた手段・方法論に他ならない。

地域自治コミュニティーは地域で日々暮す一人ひとりにとって最も身近で、確かな手触り感のある他者との関係性を確保する場である。この地域自治コミュニティーなるものは、どの個人にとっても共通で唯ひとつしか存在しないというものではない。むしろ逆であって、多岐にわたる無数といえるほどの多数の、大小さまざまな地域自治共同体が重層的に存在する。これら多数の地域自治コミュニティーの内部でも、共同体間でも何らかの意思決定過程には構成員・組織・団体等での「合議・協議」が尊重されねばならない。ヘーゲルみよるとこうしたあり方が全国レベ

ル・中央レベルに至るまで貫かれていくべきなのだ。

問題は、こうしたヘーゲルの「地域自治共同体」(Kreis)や「合議・協議」(Kollegium)についての考えに現代的意義があるのかという点である。あるなら、それはどのような点なのか。これらを検討する前提として、私は次の点の重要性について確認しておきたい。それは、地域のスケールおよび自治と合議・協議の意義についてである。

地域のスケールとは、生活と福祉を自立的に確保し維持していくにふさわしい適正なヒューマン・スケールのことである。小さすぎも大きすぎもない規模が求められる。人々の生活と福祉に関わる基本のほぼ全体がカバーされ、確保される必要がある。仕事・労働、経済、教育・文化などの諸必要が基本レベルで充足される程度のスケールである。そしてこのスケールにおいて、一人あるいはある特定集団・団体によるトップダウンで事が決定されるのではなく、重層的な合議・協議を通した自治により決せられる。したがって自治が可能なスケールということである。「生活と福祉」という内容の確保と、「自治」可能という二つの基本的要素を満たすスケールが課題となる。小さいとスケールの自治は比較的容易であろう。しかし内容の確保が困難になる。大きいと内容の確保が比較的容易にはなるであろうが、自治が困難になるだろう。

「生活と福祉」の確保・保証と「自治」可能のヒューマン・スケールについての一定の結論はどうか。私は現代の日本に即していうならば、一般的には人口20 - 30万程度の規模のものであろう。そして県レベルにまでのものが、「地域自治コミュニティ」の最大のものだと思う。しかしこの点では、事項の精査により不可能なものが出てくるに違いない。したがって、最大の地域自治コミュニティのいくつかを包括するもう一項が必要だと考える。それは地域自治コミュニティというカテゴリーを質量の両面で超えるものだ。これを例えば「地方政府」と名付けてもよい。そして実は、地域自治コミュニティとともに、地域自治コミュニティを包括するこの地方政府の有する意義は、急激にグローバル化し、そこから派生してきている難問題へ中央政府と連携し対応するという二重、三重のバリア機能の重要なひとつを成す点にあるといえる。

ここで、〈地域自治コミュニティ—地方政府—中央政府〉関係を構築していくさい検討しておくべき重要な課題を公共福祉的要件として、次のように列挙しておきたい。

- (1) 生活と福祉に関わる基本事項において、地域自治コミュニティ、地方政府、中央政府、三者各々の役割と責任の分担を骨格において確定し、それに要する予算をどれだけ、どのようにして獲得あるいは配分するのかという点である。中央政府が地方政府や地域自治コミュニティへ交付するというような、上からの交付金方式、つまり中央集権型は本来のあり方にふさわしくないとと思う。むしろ地方分権型が望ましく、予算措置は例えば単純明快に中央5割・地方5割の平等2分割方式なり、少なくとも地方に必要な独立自主財源確保を認めねばならない。
- (2) 地域自治コミュニティおよび地方政府が包括し権限が及ぶ規模はどの程度のものがふさわ

しいかという点である。地理地形、風土、包括地面積や歴史的伝統などの多くの要素・要因から考慮されねばならない。しかし私はここで重視するのは、人口の規模である。人が生きていく上で最も基本となるのは、必要な関係が取り結べる人（の数）だと考えるからだ。人数が少ないほど互いに顔見知りになり、親密にはなる。しかし互いの欲求充足の範囲・程度は狭く少ないであろう。多ければ欲求充足は広範囲に大きくはなるが、互いに見知らぬ人となる。大きすぎも小さすぎもしない欲求充足からして適正な、ヒューマンスケールということの検討が必要である。

- (3) 中央政府はひとつである。しかし地方政府と地域自治コミュニティは複数である。複数の地方政府の適当な数とは一概にいえるわけではない。国土面積、人口規模、経済力、歴史的文化的伝統等からの総合的判断になるであろう。私が今暮らす所を拠点としてひとつを例示するならば、東海3～4県、あるいは中部地方を区切りとした人口1千万前後が目安となるように考える。この1地方政府が当該地方に暮らす人々の政治・経済・文化等の基本的担い手であり、責任を負う当局となる。

地方政府に包括される地域自治共同体についての精密な議論が必要であろう。現在の日本の行政単位でいえば、これは市町村ということになる。市といっても人口100万以上の大都市から数万の中小都市まで含み範囲が広い。町村は全体として過疎が急速に進行中である。したがって地域自治コミュニティは暮らしの核となり拠点となるところであるから、暮らしの過去からの繋がりという点を重視するなら市町村ということにはなる。だが、合併再編ということも必要となる。少子高齢化の大きな波が押し寄せてきている今日、医療・教育・福祉を中心とした課題を解決していくためにも市町村を組み換え・再編し地域自治コミュニティの確立を必要予算措置とともに実現することが緊急不可欠な課題だ。

- (4) 統治や行政のあり方という点である。この点は地域自治コミュニティ内部、地域自治コミュニティ間、地域自治コミュニティと地方政府との間、地方政府間、地方政府と中央政府との間、等においてそれぞれ問題となる重要なことである。今日、ガバメントとガバナンスの言葉が区別されて使用される。ガバメントは統治であり、上から下を治めるという傾向が強い。ガバナンスは、<共治>という当事者（個人、団体、組織、当局など）が対等に共同して執行・責任を負い、政治するというものである。この共治というあり方は、先にあげた諸機関内部および諸機関間のいずれにおいても基本におかれるべきだ。

すでにヘーゲルが、統治・行政組織のあり方は本質的に「合議・協議」（Kollegium）であるべきだ、と主張したことを先に確認した。その内容は、下級から上級に至る行政・統治機構のどのレベルにおいても合議・協議を基本とし、トップの「内閣」に至るまでそうだというものであった。ヘーゲルのいうKollegiumはガバナンスそのものといえる。

国民主権を貫き、自治を基本にして国民の福祉を実現していこうとすれば、暮らしの最も身

近なレベルから国家の頂点に至るまで関係者・機関の合議・協議による共治が不可欠だといえる。身近なところを下、頂点を上とさしあたり表現したとしても、事柄の決定や執行にさいし機能するベクトルは下から上へ、あるいは上から下へと一方的に固定して向くわけではない。上下は双方向であるべきだ。この双方向を実質化するためにも、合議・協議あるいは共治のいっそう細密なルールづくりが必要であろう。それは例えば、地域自治コミュニティにおける議会と地方政府における議会との関係、また地方政府議会と国会との関係における諸点である(権限分野、選挙・被選挙権、議員の数や任期など)。

これまでヘーゲルの< Kreis >論の内容を検討し、その現代的意義を考察する上で不可欠な課題を4点ほど指摘した。このなかで最も基本となり大事にされねばならないことは、いうまでもなく人々の生活と福祉を確保し実現することである。その点からみると、先の4点はすべて目的に対する手段である。目的実現にはそれにふさわしく適正な手段があり、その手段なくしては目的実現も覚束ない。手段のなかで最も基本となるのは、地域自治コミュニティの規模と必要予算の確保ということだと思う。それは、人々の生活と福祉に関わる社会サービスの基礎的部分(子どもや高齢者のケア、学校教育、雇用対策等、上下水道・エネルギーの供給、地域道路ネットワーク、諸文化施設など)が、この地域自治コミュニティにおいて提供されねばならないと考えるからである。

生活と福祉の確保にしっかりと根ざした地域自治コミュニティの確立、地域自治コミュニティの活性化に適正な役割と責任を遂行しうる地方政府の樹立、これらを力強くサポートする中央政府の設置は、現代の急激なグローバル化がもたらす弊害を無くす、あるいは緩和する二重、三重のバリアとして機能するに違いない。そしてこうした機構・制度を有する国家と他の諸国家のインターナショナルな連携がまたもうひとつ大きな規模の、グローバル化への対応措置として今日強く求められるであろう<sup>(17)</sup>。

#### 注

(1) 『要綱』に関しては、以下のテキストを使用した。

G.W.F.Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, G.W.F.Hegel, Werke in zwanzig Bänden 7, Redaktion Eva Moldenhauer und Karl Markus Michel, Frankfurt Am Main 1970. (以下ではHegel, *Grundlinien*) 邦訳は「法の哲学」(藤野・赤沢訳)『世界の名著35 ヘーゲル』(中央公論社、1967年)を参照した。引用個所については、(S.、頁)と本文中で明記した。

(2) 三浦和男訳『法権利の哲学』(未知谷、1991年、475頁)

(3) 高峯一愚訳『ヘーゲル法の哲学』(論創社、1983年、246頁)

(4) 上妻・佐藤・山田訳『ヘーゲル全集9b 法の哲学 下巻』(岩波書店、2001年、496頁)

(5) 藤野・赤沢訳『世界の名著35 ヘーゲル法の哲学』(中央公論社、1967年、545頁)

(6) *Hegel's Philosophy of Right*, translated with notes by T. M. Knox, Oxford University Press,

London, 1962, p.189.

- (7) Hegel, *Philosophy of Right*, translated by S.W. Dyde, Prometheus Books, New York, 1996, p.299.
- (8) 三浦訳、高峯訳、上妻他訳、藤野他訳、Knox 訳、Dyde 訳は、前掲のものである。
- (9) Hegel, *Grundlinien*, S. 473. 藤野・赤沢訳、562 頁。
- (10) *Ibid.*, S.474. 同書、562 頁。
- (11) *Ibid.*, S.474. 同書、563 頁。
- (12) 『要綱』の第 303 節における < Gemeinwesen > を藤野・赤沢氏は「共同体」と訳しているが、前掲の Knox は < communities > (op.cit. p.198)、Dyde は < the common existence > (op.cit. p.314) と英訳している。これらを参考にして私は「コミュニティー」とした。
- (13) バイエルン王国の「1808 年憲法」(Konstitution für das Königreich Baiern. Vom 1. Mai 1808) の原文については、次の資料に所収のものを使用した (*Bayerische Verfassungsurkunden – Dokumentation zur bayerischen Verfassungsgeschichte*, bearbeitet von Dr. jur. Alfons Wenzel, Verlag Ernst Vögel・München/Stamsried 1990, S. 11 – 17)。引用及び参照箇所については、本文中で (S.) と明記した。
- (14) シュタインの「ナッサウ覚書」の原文資料は、次ものを用いた。Publikationen aus den Preussischen Staatsarchiven, Bd., 93, Neue Folge, Erster Abteilung: *Die Reorganisation des Preussischen Staates unter Stein und Hardenberg*, Erster Teil: Allgemeine Verwaltungs- und Behördenreform, Herausgegeben von Georg Winter, Bd., 1, Verlag von S. Hirzel in Leipzig / 1931, S.189 – 206.
- (15) シュタインの「都市条令」の原文資料は、次ものを用いた。  
 Frei vom Stein, *Briefe und Amtliche Schriften*, neu herausgegeben von Walther Hubatsch, [10Bd., 11 Hefte, 1957-1974 ]Bd., 2(2) Kohlhammer Verlag, Stuttgart, S. 947-979.
- (16) ヘーゲル『第 1 回講義録』に関しては、以下のテキストを使用した。  
 G.W.F. Hegel, *Vorlesungen über Naturrecht und Staatswissenschaft, Heidelberg 1817/18 mit Nachträgen aus der Vorlesung 1818/19, Nachgeschrieben von P. Wannemann*, hrsg. von C. Becker, W. Bonsiepen, A. Gethmann-Siefert, F. Hogemann, W. Jaeschke, Ch. Jamme, H.-Ch. Lucas, K. R. Meist, H. Schneider, mit einer Einleitung von Otto Pöggeler, Felix Meiner Verlag, Hamburg 1983. 引用箇所については本文中で (S.) として明記した。邦訳は、尼寺義弘訳『ヘーゲル 自然法および国家学に関する講義—1817 / 18 冬学期講義、ハイデルベルク』(晃洋書房、2002 年) および高柳良治監訳『ヘーゲル 自然法と国家学講義—ハイデルベルク大学 1817・18 年』(法政大学出版局、2007 年) を参照した。
- (17) < 地域自治コミュニティー—地方政府—中央政府 > 関係の構築にあたっての検討課題を考える上で、次の研究書を参照した。山脇直司『グローバル公共哲学—「活私開公」のヴィジョンのために』(東京大学出版会、2008 年、106 – 109 頁)。小池直人・西英子『福祉国家デンマークのまちづくり—共同市民の生活空間』(かもがわ出版、2007 年、129 – 145 頁)。山口二郎・宮本太郎・小川有美『市民社会民主主義への挑戦』(日本経済評論社、2005 年、137 – 162 頁)。A. ギデンズ『第 3 の道』(佐和隆光訳、日本経済評論社、1999 年、136 – 149 頁)。