

ドイツ社会民主党と地方行財政

——自治体政策論争を中心として——

小 淵 港

はじめに

本稿で取り上げようとするのは、ドイツ社会民主党 (SPD) の 1902 年ミュンヘン大会と 1904 年ブレーメン大会でおこなわれた自治体綱領をめぐる論争である。1900 年代初めにすでに社会民主党は、帝国議会に多数の党国会議員をおくり、数十万の党員を擁する世界最大の社会民主主義政党に成長していたが、当時なお党全体としての自治体綱領をもっていなかったのである。1902 年の党大会は、この自治体綱領が初めて本格的に取り上げられた大会であり、1904 年の大会は、社会民主党の自治体綱領が確定をみた大会であった。

わが国における社会民主党研究は、相当の学問的蓄積をもち、同党の自治体活動についても研究がある¹⁾。しかし、自治体政策をそれ自体として取り上げた研究は、筆者の知るかぎり見当たらないように思われる。そこで本稿の目的は、社会民主党の自治体綱領が決定された 1904 年大会における論争の論点を整理すること、自治体綱領が必要とされるにいたった経緯を考察することを通じて、その自治体政策に一定の評価を加えようとするにある。

ところで、自治体綱領が確定されたこの時期というのは、ドイツの歴史が大きく転換する直前の時代にあたっている。ドイツは、第 1 次大戦における敗北とドイツ革命を経て、やがてワイマール共和制の時代を迎えるのであるが、この過程を通じて、ドイツの行財政は大きな変化をとげることになる。財政につ

いて言えば、従来邦税の中心であった所得税等の直接税がライヒ税化されるとともに、税源を奪われた邦・市町村にたいしてはライヒ交付税を配布するという形での地方財政調整制度が登場してくることになる²⁾。1904年に確定された社会民主党の自治体政策（それは当然にも地方自治と地方財政にたいする基本見解の確立でもあった）は、その後の改革期における同党の政策をも基本的には規定していくこととなるのであって、そういう意味では、自治体政策論争の分析は、第1次大戦からワイマール期における社会民主党の自治体政策、財政政策分析にとっての一つの手掛りを与えるものと思われる。

1904年の自治体綱領の詳しい分析と評価については他日を期し、本稿では、自治体綱領をめぐる論争の要点を論じ、そこから得られるかぎりでの一定の評価を加えてみたい。

I 社会民主党の自治体への進出とその背景

1890年代以降、ドイツ社会民主党が急速に地方自治体に進出した背景には、ドイツ資本主義の発達と賃労働者の増加、産業と人口の都市集中にともなう地方自治体にたいする行政需要の増加、行政分野の拡大という事情があった。つまり、社会民主党が重要な活動の舞台として自治体を選びうる過程が進行したということである。

ドイツ資本主義は、19世紀後半から20世紀初めにかけてめざましい勢いで発展した。とくに、1880年代以降、いわゆる大不況期（1873～96年）には各産業部門におけるカルテル化が急激に進み、石炭、鉄鋼、電気、化学工業を中心に重化学工業の著しい発展がみられた。こうして、1900年代の初めには、鉱工業生産においてドイツは先進国イギリスとはほぼ肩をならべ、鉄鋼生産ではイギリスを凌駕するにいたった³⁾。1882年には、産業別人口の39パーセントを占めていた農業就業者数は、1907年には31パーセントまで低下し、かわって工業就業者数が31パーセントから35パーセントへ、商業・運輸部門が8パーセントから12パーセントへと増加している（第1表参照）。

急速な工業化の進展にともなう、農村部から都市部への人口の流入が進み、都市人口が急激に増加した。人口2万人以上の都市の人口は、1875年の100市615万人から、1900年の227市1623万人へと約2.6倍に増加し、総人口の約3割が都市に居住することとなった(第2表参照)。また、ドイツの地方制度上都市自治体に分類される人口2千人以上の都市についてみれば、その比率は同じ時期に39.0パーセントから54.3パーセントへと増加し、人口の過半が都市に集中するにいたったことを示している⁴⁾。

こうした急速な工業化と賃労働者の増加、人口の都市集中は、とりわけ大都

第1表 産業別人口

単位：百万人

年 度	1882年	1907年
農 業	7.1 (39)	8.6 (31)
工 業	5.7 (31)	9.8 (35)
商 業・運 輸 業	1.4 (8)	3.5 (12)
そ の 他	3.9 (22)	6.3 (22)
合 計	18.1 (100)	28.2 (100)

(注) ()内は構成比 (%)を示す。

(出所) Jürgen Kuczynski, *Die Geschichte der Lage der Arbeiter in Deutschland von 1789 bis in die Gegenwart*, Bd. I, Berlin 1954, S. 78.

第2表 都市人口の増加

単位：万人

	1875年	1890年	1900年
都 市 人 口	615 (14.4)	1,053 (21.3)	1,623 (28.8)
農 村 人 口	3,657 (85.6)	3,889 (78.7)	4,014 (71.2)
合 計	4,272 (100.0)	4,942 (100.0)	5,637 (100.0)

(注) ①都市人口は、人口2万人以上の都市の合計として計算。

②()内は構成比 (%)を示す。

(出所) *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*, 1880, 1891, 1906.

市において、住宅不足、生活環境の劣悪化をまねき、上下水道、住宅建築、交通機関、教育施設等の公共施設の整備の必要性を高めていった。これら諸施設の整備は、主としてドイツの都市自治体の担うところとなり、各都市は、土地の公有化を基礎として住宅建築、都市計画を進めるとともに、ガス、電気、路面電車、水道等を地方公営企業として経営することによって都市的な行政需要の増大に応じ⁹⁾また公営企業からえられる収入を有力な財源⁹⁾として財政運営をおこなっていった。こうして地方自治体の行政分野の拡大と経費膨張が進んだ⁷⁾。

ドイツ資本主義の発展は、他方では労働組合運動と社会主義運動の高揚をもたらした。1878年の「社会主義者鎮圧法」によって、ドイツの労働運動と社会主義運動は非合法状態におかれていたが、1890年、同法の延長法案が帝国議会で否決され、鎮圧法が失効するとともに、運動は驚くほどの勢いで前進することとなった。1891年に組合間の連絡・統合機関として設けられたドイツ労働組合総務委員会統率下の自由労働組合の組合員数は、1892年の23万人から、1900年には70万人に近づき、1904年には100万人を上回るまでに増大した⁸⁾。鎮圧法下で公然たる活動を議会の演壇での活動に制限されていた社会民主党は、鎮圧法失効直後の1890年2月の総選挙において140万票余りの得票を獲得し(得票率19.7パーセントで第1位となった)、帝国議会に35の議席を確保した。1887年の総選挙では76万票11議席であったことを考えるとこれは著しい躍進であった。社会民主党はその後も労働者層の不満を吸収し労働組合運動の発展にも支えられて勢力を拡張し、1903年の選挙では301万票(得票率31.6パーセント)81議席を占めて第1党の中央党の100議席に迫る勢いを示した⁹⁾。

以上のような、急速な工業化と都市化、労働者階級の増大とその組織的力量的拡大のもとで、社会民主党の活動も一定の変化を余儀なくされてくる。組織力も微弱で、各級議会における党議員数も少なかった鎮圧法の時代までは、活動は主として宣伝活動にとどまった。しかし、鎮圧法失効後、党員数が増え、帝国議会のみならず邦議会、三級選挙制下の市町村議会にも相当数の党議員を擁するようになるとともに、革命の原則論を宣伝するだけでなく、財政政策、

社会政策、教育問題等の現実問題にもかかわり、一定の政策をもって臨まざるをえなくなった。1890年代以降社会民主党内に台頭した改良主義の潮流は、上に述べたような事情のもとで様々な現実問題の部分的改良に徹しようとする勢力であった。¹⁰⁾ これら勢力と社会民主党中央の指導者たちとは、しばしば党大会で激しい論戦を展開することとなった。あくまでマルクス主義の原則に立ち、社会主義革命の実現をめざして戦うべきか、それともさしあたりの部分的改良を任務として原則を曲げるかが争われた。たとえば、予算協賛問題にたいする党の態度をめぐる論戦がそうであった。政府予算の承認は階級国家の承認につながるから予算は原則的に拒否されるべきだというのがペーベル、カウツキークら党指導者の公式見解であった。これに対し、改良派の主張は、予算の原則的拒否は党の議会活動を低下させるものであり、統治機構への参画、議会活動による社会改良を推進するためには予算承認が必要である、というものであった。¹¹⁾ 論戦では、1901年のリューブック大会以降1910年のマグデブルグ大会まで、いずれの大会においても原則論が勝利を収めはしたが、¹²⁾ 幾度も勝利を収めねばならなかったこと自体、原則論による党内の統一ができていなかったことを示している。こうした原則論と改良主義との対立は、自治体政策をめぐることも現れてくることは、後に述べる通りである。

ところで、先にも述べたように、ドイツにおける急速な資本主義の発達は、産業と人口の都市への集中をもたらし、様々な都市問題を発生させ、都市自治体をしてこれへの対応を余儀なくさせたのであるが、この自治体とその行財政とは社会民主党の重要な活動の舞台となったのである。自治体行政では、住宅問題、都市計画、公衆衛生、失業者対策、教育問題等、労働者にとって身近な問題が扱われたからであって、ここでは議会への積極的参加によって具体的な成果を上げることが可能だったからである。市町村議会選挙が、納税額の多寡によって選挙民を三つの等級に区分し、各等級が同数の議員を選出するという著しく財産所有者に有利な三級選挙制¹³⁾のもとにおかれていたため、社会民主党の市町村議会への進出は容易ではなかった。しかし、鎮圧法失効後の精力的な宣伝・組織活動や、自治体における大地主とブルジョアの支配に反発する農

民、手工業者、自由主義勢力の支持もあって、次第に自治体における勢力は拡大されていった。とくに、バイエルン、ヴェルテンベルク、パーデン等の選挙制度の民主化がある程度進み、また自由主義勢力が比較的有力であった南ドイツでは、1890年代末から1900年代初めにかけて、社会民主党の自治体への進出はめざましいものがあった。第3表は、1909年の社会民主党の市町村長・市町村参事会員・市町村議員数を邦別に示したもののだが、その数は総計6千名を越えている。¹⁴⁾この表によっても、社会民主党の市町村議会への進出、とりわけ南ドイツ諸邦での進出ぶりがうかがえる。パーデンでは、1900年に、フォルヒハイム・パイ・カールスルーエ (Forchheim bei Karlsruhe) で絶対多数を確保 (48議席中31議席) し、さらに1904年には3人の社会民主党員市長が生まれるなど、社会民主党が文字通り自治体運営の中心にすわるほどであった。¹⁵⁾

市町村議会に進出した社会民主党は、地方自治体行政に積極的に関与し、労働者保護、公衆衛生、住宅政策等の分野で成果を上げていくが、党全体としてはいまだ自治体綱領をもっていなかった。エルフルト綱領の後半部分には、行

第3表 地方自治体におけるSPD代表者数 (1909年)

邦 国	市・町村長、参事会員数				市・町村議会議員数			
	市 数	市参員 長事数 ・会 市	町 村 数	町町会 村村員 長参数 ・事	市 数	議 員 数	町 村 数	議 員 数
ブ ロ イ セ ン	—	—	4	4	94	455	510	1,179
バ イ エ ル ン	5	15	4	9	29	91	43	105
ザ ク セ ン	1	1	—	—	58	204	622	1,112
ヴェルテンベルク	22	60	64	115	21	74	127	315
パ ー デ ン	7	36	16	26	19	228	107	888
ヘ ッ セ ン	1	1	—	—	5	24	73	238
そ の 他	2	2	5	5	74	292	297	952
合 計	38	115	93	159	300	1,368	1,779	4,789

(出所) F. Ludwig, *Kommunalpolitik und Sozialdemokratie*, Berlin 1910, SS. 14—15
にもとづき作成。

動綱領として自治体にかかわるいくつかの要求が掲げられてはいた。たとえば、市町村における自治、義務教育・上級教育施設における授業・教材の無償制度、間接税の廃止と累進所得税、財産税、労働者保護などであった。しかしこれだけでは、自治体行政に生じる様々な問題に有効に対処し、地主とブルジョアの支配に対抗して労働者階級、農民、小手工業者らの利益を擁護していくには十分ではなかった。このため社会民主党の地方組織は、エルフルト綱領では解決のつかない問題については、それぞれ独自に個別に対応せざるをえない状態であった。こうして1890年代末頃になると、全党的な自治体綱領の策定が日程にのぼってくることになる。

II 自治体綱領策定への動き

社会民主党は、すでに1870年代にライプチヒ近郊の諸都市に相当の議席をもっていたといわれているが、¹⁶⁾自治体への進出が目立ち始めるのは、1880年代以降のことである。自治体にわずかな勢力しかもっていない間には、社会民主党は、特別の自治体綱領はもたず、市町村議会選挙のたびに関係する地方党組織がそれぞれ個別的要求を掲げて選挙に臨んでいた。要求自体かならずしも整理されたものではなかった。しかし、地方自治体が大衆にたいする党の影響力の拡大にとって重要な意義をもつことが認識されるにつれて、地方組織のなかには独自の自治体綱領をもつものが現れてきた。社会民主党の自治体問題の理論家であったP. ヒルシュ (P. Hirsch) によれば、1883年には、ベルリンの党組織が自治体綱領を決定し、ベルリン市議会選挙において8,453票を集めて5議席を確保することに成功した。¹⁷⁾その綱領は、ヒルシュによれば、社会主義的とは言えない七つの要求から成り立っていた。¹⁸⁾すなわち、1)家賃税の改革、2)増税の拒否、3)政治的権利の侵害を伴わない免税、4)あらゆる公債の拒否、5)累進所得税による経費の支弁、6)馬車鉄道、ガス等の公有化、7)普通・平等・直接選挙権の実現、であった。これら諸要求は当面する選挙にむけて掲げられた部分的、個別的なものではあったが、すでに税制改革、公益事業の公有

化、市町村における普通選挙権の実現など、その後の社会民主党の自治体政策の基本要素となったものが含まれていた。

ベルリンにおける躍進を背景として、1898年には、ブランデンブルク地方の第1回市町村議員会議が開かれ、個別市町村を越えて適用される自治体綱領を採択した。その主な内容は、1) 市町村での普通選挙の実施、2) 学校制度の改善、教材の無償制、3) 間接消費税と人頭税の廃止、4) 公益事業の公有化、5) 公営企業における労働者と自治体との労働協約の締結、6) 葬儀費用の公的負担・無料化、であった。¹⁹⁾ ブランデンブルク以外にも、同じ頃ザクセン、ヘッセン、バーデン、ヴェルテンベルク等において邦単位での自治体綱領が採択されていた。こうして、個別市町村ごとに個別要求を掲げておこなわれる自治体活動から、広域的自治体綱領をもったの活動へと社会民主党の自治体活動は次第に整備・統一されていった。

地方組織における自治体綱領の採択が広がっていくにつれて、社会民主党全体としての自治体綱領の策定も時間の問題となるにいたった。自治体における勢力の拡大にもかかわらず、遅くまで全体としての自治体綱領が存在しなかったことの原因は、第1に、自治体活動に精力的に取り組んでいた勢力のなかでは南部ドイツの改良主義の潮流が優勢であって、これへの党中央の警戒感が強かったこと、第2には、ドイツは数多くの邦から成り立つ連邦国家であり、邦ごとに地方制度に様々な相違があり、一般的綱領はともかく、具体的内容をもった自治体綱領を策定しにくいという事情があったこと、等にあったと思われる。しかし、市町村議会で議席をもつ党員の数が着実に増加し、社会政策の分野で一定の成果を上げるなどの事実と直面して、党大会での自治体政策の検討と綱領の採択とは避けられない事態となってきた。

1900年のマインツ党大会では、ブランデンブルク、ザクセン、ヴェルテンベルクの代表らによって自治体綱領の必要性が主張され、市町村選挙綱領が提案された。²⁰⁾ 提案は採択にはいたらなかったが、社会民主党機関紙『フォアヴェルツ』に、毎月付録として自治体問題の討論誌を付けるという補足動議が採択された。²¹⁾ 同じ1900年には、第2インターナショナル第5回大会がパリで開催さ

れた。F. ルードヴィッヒらによれば、この大会で採択された自治体問題に関する決議が、社会民主党の自治体活動を促進するとともに、党による自治体綱領作りの気運を高めた²²⁾。パリ大会の決議は、社会主義的民主主義の一般原則を自治体に適用したものが自治体社会主義であるとの定義づけをおこなって、社会主義勢力の自治体活動の重要性を強調するとともに、公共交通機関、浴場、病院等の公有化を推進し公共の利益に供すべきことを指示していた²³⁾。

こうしてついに、1902年の社会民主党ミュンヘン大会において、初めて自治体綱領が公式の議題として扱われることになった。

III 自治体綱領をめぐる論争と綱領の決定

ミュンヘン大会において自治体綱領の報告に立ったのは、イギリスの都市改良の実状を研究するとともにドイツにおける社会民主主義的自治体政策の具体化を検討していたことで知られる H. リンデマン (Hugo Lindemann) であった。

リンデマンによって提案された自治体綱領²⁴⁾は、全部で四つの部分から成っていた。第1部では、資本主義国家における地方自治体の性格づけがおこなわれていた。すなわちリンデマン提案は、資本主義国家における市町村の地位は、一方では住民の社会的欲求に奉仕する地方行政団体であり、他方では国家の行政活動と統治活動の補助機関であるという二重性をもつこと、この二重性をもちながら結局は市町村は支配階級の利害にもとづく行政を構築しようとする傾向に従属することを指摘している。いわば、自治体にたいする社会民主党の基本的見解を示したものとして一般綱領に属するものと言うことができる。第2部は、以上の基本見解に立って、地方行財政制度の改革目標を明らかにしたものである。提案はまず、階級支配の止揚によってのみ全社会員に奉仕する行政活動への道が開かれうると断わったうえで、1) 普通選挙にもとづく市町村議会の構成、あらゆる所有特権の廃止、2) 地方自治体にたいする邦の監督権を「知る権利」に制限し、邦の行政命令権を廃止すること、3) 地方税制を国家的に規

制すること、食料品課税の廃止、行政需要を邦の補助金、邦の所得税・財産税・相続税への付加税、および土地増価税によって充足すること、以上を地方行政制度の改革要求として掲げている。第3部は、自治体の行政の範囲を定めたものである。公衆衛生、都市計画、住宅制度、社会政策、貧民救済、国民教育、公的扶助、経済の奨励が主な行政分野とされた。各分野の活動においては、1) 任務の充足に必要な組織とその運営は自治体自身の手によっておこなわれるべきこと、2) 料金が徴収される場合には、原価主義によるべきこと、この二つの原則が貫かれるよう要求している。第4部は、個別要求であって、行政の各分野についての具体的要求が掲げられている。その第1項目は、公衆衛生である。そこでは、国民の健康の維持のために、下水道・塵芥処理等の地方公営、と畜場・市場・醸造業の公営と公的なミルク・パン・肉の供給等による食料品の生産と流通の規制、公衆浴場・公園・競技場の公設と体育の促進、公営の病院・療養所・薬局を設けて病気の予防と治療をおこなうこと、葬儀の公営と無料化、等の広範囲にわたる具体的目標が示されている。第2項目は、都市計画と住宅制度であって、そこでとりわけ重視されているのは、市町村の土地公有の拡大、土地の公有にもとづく都市計画と住宅政策の推進、住宅管理と住宅紹介のための住宅局の設置、原価主義にもとづく公営住宅家賃の決定である。第3項目は、国民教育の要求であり、授業と教材の無償制、校医による生徒の健康管理、能力ある労働者子弟への上級学級の開放、および学校図書館・公民館・劇場等の公的教育施設の設置等が提案されている。第4項目では、経済活動について、水道、灯火・ガス供給、路面電車、汽船、港湾施設と倉庫、広告施設の地方公営がうたわれている。第5項目は社会政策であって、ここでは、一般社会政策と特殊社会政策の二つの分野に分けて要求を規定している。一般社会政策では、職業紹介、失業救済等労働者保護を任務とする自治体労働者政策の中央機関として労働局を設立すること、市町村事業を委託される企業の請負制度の規制、市町村関連企業への市町村議員の関与の禁止、特殊社会政策では、自治体労働者のための8時間労働日・有給休暇・各種保険制度・労働者委員会の設立等が定められている。最後の項目は、貧民救済にあてられ、貧民救済の非宗教性の

確保と名誉職の活用、養育院の設置、孤児の救済が述べられている。

以上、多少詳しくリンデマン提案の内容をみてきたが、その内容は各地方組織とりわけ改良主義的要素の強い南ドイツの地方組織によってすでに採択されていた綱領の内容を受け継ぐとともに、地方自治体にたいする基本的見解、地方行財政制度の改革をも含む包括的かつ具体的なものであった。党大会では、リンデマンが自治体政策に関する決議案（自治体綱領）について、提案の趣旨説明をおこなったあと、討論にはいった。

ハンブルク代表のフローム (Frohme) は、自治体政策に党が積極的に取り組むことが必要であると主張した。フロームは、その根拠として、イギリス、フランスの労働運動の成果に刺激されて党が自治体問題に積極的に取り組み始めたのにたいし、ブルジョア的社會政策家たちがその機先を制しようとして自治体社會政策に力を入れ始めており、戦術上からも自治体政策の明確化が求められていることをあげた。そのうえで、自治体には都市条例が適用される都市自治体と農村自治体条例が適用される町村とがあり、各自自治体のおかれている条件の違いを区別して慎重に自治体政策を立案すべきことを要求した²⁵⁾

同じくハンブルク代表のホフマン (Hoffmann) は、決議案には全体として賛成しながら、請負制度については規則ではなく、廃止とするように反論した。ホフマンは、市町村事業の請負制度のもとで、高値請負と安値請負との開きが大きすぎることを、このため高値請負の場合には業者がぼろ儲けをし、安値請負の場合には労働者への負担転嫁がおこなわれる点を指摘して、制度そのものを廃止するように主張した²⁶⁾

ゲサウ (Gesau) 代表のシュトーレ (Stolle) は、公営施設料金の原価主義と教育問題について提案に反論を加えた。シュトーレはまず原価主義の採用について、「将来の恩恵のために現在が負担」²⁷⁾ すべきいわれはないと反論した。その発言の趣旨は、おそらく原価主義を止めて無償とすべきだということだったと思われるが、発言そのものからは明らかではない。教育問題について、シュトーレは、教育費を全額国庫負担とするよう要求した。シュトーレの主張の根拠は、ザクセン党組織の自治体綱領が教育の国家化 (Verstaatlichung) を掲げている

こと、国は補助金を出すからといって市町村に干渉し自主性を制限する権利はないはずであること、小規模自治体の財政力が乏しいこと、であった。そしてシュトレーは、これとの関係で、救貧経費の国庫負担をも要求した²⁸⁾

以上三人の討論者が、主として自治体綱領の個別要求にかかわって意見を述べたところで、党長老のジンガー (Singer) が発言に立ち、討論についての総括をおこなった。「私としてはこの討論の中心的意義は、我々がついに初めてドイツの党全体のために自治体政策を対象として取り上げた点にあると言いたい。」²⁹⁾とジンガーは討論の意義を評価した。ジンガーはまた、自治体には多様性、規模の大小があって統一的政策作りには困難がつきまとうが、もはや自治体綱領の策定を免れることはできないことを指摘し、社会民主党の市町村議員が雑事に忙殺されないようにするためにも原則の必要なことを認めた。そのうえで、以下のような動議を提出した。

「提案されている決議を個別に審議することは今はできないと思われる点を考慮して、党大会はこれを議事日程の対象からはずすことを決定する。」³⁰⁾

このジンガーの動議は可決されて、自治体政策決議は、結局三人の代表が討議しただけで決定を見送ることになってしまった。大会は、自治体政策に関する決議、リンデマンの報告、これにたいする動議を素材として党中央に委任し、次回の大会で再度提案することを決定した。

この決定にもとづき、自治体綱領は1904年のブレーメン党大会にあらためて提案された。報告者は前回同様リンデマンであった。1904年の提案は、細部においては若干の変更があったが、全体としては1902年のものとほぼ同じであった³¹⁾。変更もしくは新しく付け加えられた主な内容は、以下の通りであった。

第1に、市町村にたいする邦の監督権が、「知る権利に制限する」から「市町村の違法な行政行為にたいする異議申し立て権に制限すること」に変更された。

第2に、市町村税制の国家的規制について、「大枠において邦の法律によって規制される」と、規制の程度を明示した。

第3に、土地公有の拡大とこれにもとづく都市計画・住宅政策に関する叙述が削除された。

第4に、綱領で要求されている様々な市町村の行政任務を行財政力の不足のために満たしえない市町村については、市町村連合の創設が望ましいとする主張が、新たに付け加えられた。

さて、1902年の決議案は、決定こそ見送られたものの、三人の討論者のいずれもが個別要求についてはともかく、全体としてはこれに反対しなかった。このことにも現れているように、1904年決議案はほぼ原案通り採択されることが予想される状況であった。社会民主党の議長であったA. ペーベルは、1904年大会直前に党機関誌『ノイエ・ツァイト』(Die Neue Zeit)に一文を寄せ、決議採択の見通しを語っている。ペーベルは、1902年大会ではリンデマン提案の討論はなお時期尚早であって、関係者による協議を必要としたが、「今やこの問題に決着がつけられねばならぬし、また決着をつけることができる。」³²⁾と述べている。またペーベルは、ベルンシュタインが、『社会主義月刊』誌(Sozialistische Monatshefte)において、自治体綱領を一般綱領(すなわちエルフルト綱領)とあわせて審議するよう要求していることに触れ³³⁾自治体綱領は一般綱領と矛盾するものではなく、一般綱領の改訂とは切り離して大会で審議すべき旨を述べてベルンシュタインの要求を退けている。彼は、「いずれにしても、党綱領の改訂の延期は、いま自治体綱領の討議を断念すべき理由とはなりえない。ここでは、わが同志たちがほとんど毎日かわりあっている実践的性質の問題が問題なのであって、……」³⁴⁾と述べて、自治体問題が原則論というより実践的性質の問題であり、比較的容易に意見の一致が見られるであろうとの予測をおこなっていた。このペーベルの予測にも示されているように、いまや党指導部としても、リンデマン提案の線で自治体綱領の採択をおこなう意志を固めていたとみることができよう。

ブレーメン党大会は、リンデマンの趣旨説明を受けて、討論にはいった。討論においては、11名の代表が発言した。特徴的なことは、南ドイツの改良主義的立場を代表すると思われる代議員たちが、自治体綱領に全体としては賛意を表明したこと、地方自治にたいする基本見解やマルクス主義的原則と自治体政策との関連など、自治体綱領の根本にかかわる議論がほとんどおこなわれず、

主として個別要求の論議に終始したことである。ペーベルやカウツキー、ペルンシュタインなど幹部の発言はみられなかった。こうした討論の状況から考えられることは、自治体綱領に大きな論争を呼びおこしそうな項目を盛り込まなかったこと(たとえば市町村予算の協賛問題など)、改良主義勢力の意見を盛り込みながら、他方では一般綱領とは矛盾しないとすることで改良主義勢力の活動に一定の歯止めをかけうるとの党指導部の思惑が働いたのではないかということである。そういう意味では、そもそも自治体綱領案自体が、改良主義への譲歩を意味し、彼らとの妥協の産物であったとも言えるわけである。

さて、討論の内容であるが、ここでは主な論点に整理して論じることにしよう。主な論点は、1) 地方税制改革の基本方針、2) 教育と貧民救済事業を邦に移管するか地方自治体のもとに残すべきか、3) 教育と医療の無償制の是非、4) 自治体綱領の性格、5) 土地の公有化、であった。

地方税制改革について、決議案は、税制の邦による大枠規制と土地増価税を提案していたが、この点は大会でかなり活発に論議された。地方税制のあり方は、地方自治の物的基礎である地方税にかかわり、そういう意味では地方自治にたいする社会民主党の基本姿勢を問う問題でもあった。ライブチヒ代表のランゲ(Lange)は、地方税制の国家的規制に反対の意を表明した。彼は、ザクセンにおいては邦による市町村税制への規制が強められ、間接税と人頭税が導入される形勢にある、ザクセンの党組織はこの傾向と戦い、自治体の租税自主権を守ろうとしていることを指摘した³⁵⁾。また、ハーナウ(Hanau)代表のホッホ(Hoch)も、所得税・財産税・相続税への付加税方式に懸念を表明した。彼は、「市町村は、付加税の査定のさいになんの自由もなく、付加税を地域の実情に適合させることができなくて苦しんでいる」³⁶⁾と述べ、「所得と所有を基礎として住民に課せられる税」³⁷⁾を設けるように主張した。ホッホの意見は、付加税制度における市町村の自主的権限の乏しさを指摘することによって、自治体の租税自主権の強化を主張したものと考えられる。土地増価税については、マンハイムのレーマン(Lehmann)らが、反対の意見を述べた。レーマンは、土地増価税は、土地所有者によって容易に他に転嫁されうる可能性をもっており、その

可能性がある以上原則として要求してはならないものだと主張した。³⁹⁾ 地方税制をめぐることは、市町村の租税自主権の重要性が指摘されたことが注目される。議論は地方自治の本質にまでは及ばなかったが、地方税制改革のあり方をめぐって、地方自治を邦によって規制される地方税で支えるべきか、租税自主権にもとづく地方税によって支えるべきかの論戦がおこなわれたことは、社会民主党の地方自治にたいする基本的立場になお相違のあることを明らかにしたとも言えよう。

教育と教養事業に関する討論は、ほぼ1902年大会と同様のものであった。反対論者たちは、邦による関係経費の全額負担、さらにはこれら事業の邦への移管についても言及した。⁴⁰⁾

教育・医療の無償制については、資本家、地主等の金持への贈り物であり、また経費の支弁ということでは、有産者に経費を負担させることなしには市町村にとっては制度を維持することができないとの反対意見が出された。教育の無償制についてはそれほど大きな意見の相違はみられなかったが、医療については負担能力の多少に応じて有償制を残すべきだとの主張がおこなわれた。⁴¹⁾

土地の公有化に関する意見は、決議案が土地公有化に触れていない(1902年の決議案には含まれていた。)ことを批判するものであった。パンコウ(Pankow)代表のフライヴァルト(Freiwaldt)は、少なからぬ市町村によって土地の投げ売りがおこなわれ、都市計画上必要となった時に再び買い入れるということがおこなわれているため、土地売買に伴う浪費がはなはだしい現実を指摘し、こうした弊害を除去するためには、「市町村が、森林・牧草地・耕地の公有を維持し、できるかぎりそれを増やすべき」⁴²⁾だとの意見を表明した。

最後に、自治体綱領の性格についてであるが、これには南ドイツの代表が主として意見を述べた。ミュンヘン代表のシュミット(Schmid)は、決議案を行動綱領とはみなすべきでなく、行動綱領の基礎にとどまると考えるべきだとし、個別自治体での具体化については地方組織の責任に委ねるよう主張した。⁴³⁾ また、改良主義の代表的存在であったジューデクム(Südekum)も、決議案には賛

意を表明しつつも、市町村の多様性を根拠としてドイツ全体のための自治体綱領は現状では不可能であり、そういう意味ではリンデマン提案も「将来の市町村綱領への序論に他ならない」⁴³⁾と述べた。この自治体綱領の扱いをめぐる二つの意見は、綱領に含まれている諸要求に反対するわけではないが、これを自治体に適用するさいには、地方組織の自主的判断の余地を残せということ、換言すれば自治体綱領の拘束力を減殺しようとする努力でもあったと言うことができる。南ドイツの改良主義者にとっては、自らの永年の要求が盛り込まれた決議ではあったにしろ、この自治体綱領がエルフルト綱領と結びつけられて党活動を律するということになれば、自由主義勢力との協力や自治体予算協賛問題等での行動の自由が制約されることになりかねない、と思われたからであろう。

以上のような討論を経て、リンデマンによって提案された自治体綱領は、自治体労働者の団結権というシュベルト(Schubert、ベルリン代表)の修正意見のみを付け加えて原案通り可決された。このようにしてドイツ社会民主党は、初めて自治体綱領をもつことになったのである。

IV むすびにかえて

1904年ブレーメン大会の自治体政策に関する決議は、その後ドイツ社会民主党の自治体政策の基本を律するものとして一応の役割を果たしていく。しかし、同決議は、自治体政策をめぐる党指導部と改良主義勢力との妥協の産物としての性格をもっていたために、自治体予算の協賛問題などの大きな意見の対立のある問題は決議には明記されておらず、また社会の根本的変革という社会民主党の最大の目標との関係での自治体政策の位置づけという点でも、かならずしも明確な規定がおこなわれていなかった。こうしたこともあって、自治体政策をめぐる対立はその後も尾を引くことにならざるをえなかった。たとえば、F. ルードヴィヒは、ジュデクムが「ミュンヘン党大会でおこなわれたように、一般原則は概略的にのみ定められうるのである。個別的なことの実行は、市町

村議員の洞察と分別に委ねるべきである。」⁴⁴⁾と述べたことを評して、「これによって以下のような指示が社会民主党に与えられていることになる。……綱領は気長な計画だから、その実現可能性をあまり気づかうな、場合によってはその実行についてもあまり気づかうなと。」⁴⁵⁾と述べている。

ここで、1904年の自治体綱領の内容そのものについてさらに立ち入った検討を加えることは紙数の関係からおこないえない。したがって、この点については別稿であらためて論じることとし、ここではその要点を簡単に指摘するにとどめたい。

第1には、自治体綱領が、限界はあったにしろともかく採択されたことによって、社会民主党の自治体活動にはずみがつけられ、その後の自治体議会へのいっそうの進出と活動の拡大に役立ったということである。

第2には、すでに触れたように、自治体綱領のもつ妥協的性格のために、綱領の採択にもかかわらず党内の対立は一掃されず、ベーベルやカウツキーらの原則論と改良主義者たちの自治体行政における部分的改良に活動を解消させる傾向とはその後も温存されることになったことである。結局、同綱領はその後改訂を加えられないまま、第1次大戦後まで維持されることとなった。⁴⁶⁾

第3には、綱領の前半の「階級支配の止揚によってのみ市町村の民主的組織化は完成され、すべての住民の福祉を等しく促進する行政活動への道が切り開かれうる。」という原則的規定が、後半の具体的諸要求(その多くは改良主義者たちの実践的経験によって生み出されたものであった。)を、どのように制約するのか、さらに言えば自治体の二重の性格のもとで、いかなる改革や運動が国家行政の補助機関としての性格を弱め、社会主義という大目標への接近の条件を生み出すのが不明であったことである。この点では、エルフルト綱領について指摘されてきた一般綱領と行動綱領との関係の不明確さという問題点⁴⁷⁾を、自治体綱領もまた背負うことになったのである。

第4には、地方税制の改革をめぐる示された、地方税の邦国による規制という考え方の含む問題点である。リンデマンは決議案の趣旨説明のなかで、直接税の利用についての市町村の完全な自由があったとされるザクセン⁴⁸⁾を例

に引いて、完全な租税自主権は、自治体による課税権の濫用を招く恐れがあるとして、地方税制の国家的規制の必要性を主張したのである。⁴⁹⁾ この考え方は社会民主党の伝統的な思想として1920年代まで維持されていくのであるが⁵⁰⁾ この思想の背景には、社会民主党が相当な地歩を築いているライヒにたいして、市町村はなお全体として地主・ブルジョアの支配下にあり、こうした保守勢力の行動を社会民主党が影響力を行使しうるライヒを通じて規制するという戦術上の要請、および市町村と住民の自治能力にたいする不信感があったように思われるのである。⁵¹⁾ こうして、自治体綱領は、一方では地方自治強化を要求しながら、他方では地方自治の制限を意味する租税自主権の制限を主張するという矛盾に陥っているということである。

なお検討を要する課題は少なからず残されている。とりわけ、地方税制と地方財政にかかわる社会民主党の政策については、十分な分析をおこないえたとはいえない。これらの課題については、自治体綱領の分析を中心にして、別稿にて検討することとしたい。

(1984年6月30日脱稿)

(注)

- 1) 飯田収治・中村幹雄・野田宣雄・望田幸男『ドイツ現代政治史』ミネルヴァ書房1966年、とくに飯田氏の同書所収論文「大衆民主主義的状況の醸成」。村瀬興雄『ドイツ現代史(第9版)』東大出版会1970年、第3章。安世舟『ドイツ社会民主党史序説』御茶の水書房1973年、第3章。本稿がこれら研究成果に多くを負っていることは言うまでもない。
- 2) 加藤栄一「ドイツにおける財政調整制度の成立」大内力編『現代資本主義と財政・金融2 地方財政』東大出版会1976年、を参照。
- 3) J. Kuczynski, *Die Geschichte der Lage der Arbeiter in Deutschland 1871-1932*, Berlin 1954, SS. 18-22.
- 4) Kaiserlichen Statistischen Amt (hg.), *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*, Berlin 1880, S. 6, 1905, S. 4.
- 5) 都市人口の急増のもと、ドイツ各都市でおこなわれた都市改良については、W. H. Dawson, *Municipal Life and Government in Germany*, London 1914, に詳細な紹介がある。
- 6) F. ノイマルクによれば、1913年当時のドイツ諸都市の収入に占める公営企業収入の割合

- は、平均して 15 パーセントであった。F. Neumark, "Die Finanzpolitik in der Zeit vor dem I. Weltkrieg", Deutsche Bundesbank (hg.), *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975*, Frankfurt am Main 1976, S. 82, 呉文二・由良玄太郎監訳「ドイツの通価と経済(上)」東洋経済新報社 1983 年, 103 ページ。
- 7) ノイマルクによれば, 1872 年から 1913 年にかけて, 市町村の公的支出は, 約 5 倍に増加した。Ebenda, S. 73, 邦訳, 前掲書, 91 ページ。
- 8) 飯田収治他, 前掲書, 137 ページ。
- 9) SPD の得票数等については, Institut für Geschichte der Deutschen Akademie der Wissenschaften zu Berlin (hg.), *Deutsche Geschichte in Daten*, Berlin 1967, S. 505, S. 538 による。
- 10) 村瀬興雄, 前掲書, 131 ページ以下。飯田収治他, 前掲書, 153 ページ以下。村瀬氏は, 改良主義の背景に触れて「党が改良主義的日常闘争に全力を傾倒したのは, それが可能であったからのみではない。それ以外に行い得ることが当時余りなかったのである。」(前掲書, 133 ページ)と述べている。また飯田氏も, 「党の指導者たちは行動綱領の要求を一つ一つ達成してゆくしか, 当面はとるべき道がなかった。……改良主義の本質は, まさにこの点にあったといえることができる。」(前掲書, 154 ページ)とほぼ同様の評価を下している。他に余り行い得ることがなかったから改良主義が発生したとすることの可否は検討を要するが, 原則論の具体化の立ち遅れ状況の指摘としては妥当であろう。
- 11) 廣田司朗「ドイツ社会民主党と財政政策」有斐閣 1962 年, 214 ページ以下。廣田氏の研究は, SPD 結成以来, 第 1 次大戦にいたるまでの SPD の財政政策を一貫して分析した労作である。廣田氏の同書 137~138 ページには, 1904 年のリンデマン決議についての論及がみられる。
- 12) 廣田司朗, 前掲書, 214~215 ページ。
- 13) 三級選挙制と地主・ブルジョアによる地方支配については, 村瀬興雄, 前掲書に詳しい論述がある。同書 65 ページ以下, 参照。
- 14) SPD の市町村幹部・議員の数はその後さらに増加し, 1914 年には総計 12,224 人に達した。安世舟, 前掲書, 124 ページ。
- 15) F. Ludwig, *Kommunalpolitik und Sozialdemokratie*, Berlin 1910, S. 11, S. 13.
- 16) P. Hirsch, "Kommunalpolitik der SPD", J. Brix (hg.), *Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Ergänzungsband H-Z*, Jena 1927, S. 784.
- 17) Ebenda, S. 784, S. 786.
- 18) Ebenda, SS. 785-786.
- 19) F. Ludwig, a. a. O., S. 18.

- 20) *Ebenda*, S. 12.
- 21) W. Schröder, *Handbuch der sozialdemokratischen Parteitag von 1863 bis 1909*, München 1910, S. 240.
- 22) F. Ludwig, *a. a. O.*, S. 19. P. Hirsch, *a. a. O.*, S. 785.
- 23) P. Hirsch, *a. a. O.*, SS. 785-786.
- 24) *Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands zu München 1902*, Berlin 1902, S. 90ff. SPD 党大会議事録については、以下 *Protokoll zu München 1902*, のように略記することとする。
- 25) *Ebenda*, SS. 219-220.
- 26) *Ebenda*, S. 220.
- 27) *Ebenda*, S. 220.
- 28) *Ebenda*, S. 221.
- 29) *Ebenda*, S. 221.
- 30) *Ebenda*, S. 222.
- 31) *Protokoll zu Bremen 1904*, Berlin 1904, S. 118ff.
- 32) A. Bebel, "Der Bremer Parteitag", *Die Neue Zeit*, Jg. 22, Stuttgart 1904, S. 741
- 33) このベルンシュタインの論文とは, "Die Programmrevision und der Bremer Parteitag", *Sozialistische Monatshefte*, Septemberheft 1904, のことである。
- 34) A. Bebel, *a. a. O.*, SS. 745-746.
- 35) *Protokoll zu Bremen 1904*, S. 297.
- 36) *Ebenda*, S. 297.
- 37) *Ebenda*, S. 297.
- 38) *Ebenda*, S. 301. この土地増価税は, その後 1909 年のジードーの財政改革において取り上げられ, 1910 年に議会で可決されて帝国税として採用された。SPD は, 基本的には増価税に賛成であったが, 増加税収入の市町村への配分比率が小さいことを理由として, 帝国議会では法案に反対した。廣田司朗, 前掲書, 136 ページ以下, 参照。
- 39) たとえば, オッフエンバッハ (Offenbach) 代表のウルリッヒ (Ulrich) の発言。*Protokoll zu Bremen 1904*, SS. 300-301.
- 40) *Ebenda*, S. 297.
- 41) *Ebenda*, S. 302.
- 42) *Ebenda*, S. 296.
- 43) *Ebenda*, S. 298.
- 44) F. Ludwig, *a. a. O.*, S. 33.

- 45) *Ebenda*, SS. 33-34.
- 46) ヒルシュによれば、SPDは1927年にいたるも、これに代わる独立した自治体綱領はもっていなかった。P. Hirsch, *a. a. O.*, S. 788.
- 47) 飯田収治他, 前掲書, 153-154 ページ。
- 48) H. Elsner, *Das Gemeindefinanzsystem*, Stuttgart 1979, S. 23.
- 49) *Protokoll zu Bremen 1904*, S. 292.
- 50) 拙稿「ドイツ社会民主主義の行財政改革論をめぐって」『財政学研究』第2号, 財政学研究会 1979年, この点に関連して若干の指摘をおこなっているので参照されたい。
- 51) たとえば, リンデマンは, 租税自主権の制限との関係で, 邦議会は「市議会よりもはるかに良い税法を立案するであろう」と述べて, 市議会への不信感を表明している。*Protokoll zu Bremen 1904*, S. 292.