

社会民主主義と自治体政策

——フーゴ・リンデマンのゲマインデ行政改革論——

木村周市朗

1 地方自治体給付行政の展開と「自治体社会主義」

現代福祉国家は、クリストフ・ザクセも強調するように、市民の必要に対して現金、現物およびサービスの諸給付を組織する「給付国家 *Leistungsstaat*」である¹⁾。福祉国家形成期には、伝統的な「秩序行政 *Ordnungsverwaltung*」と並んで新たに各種の「給付行政 *Leistungsverwaltung*」が、組織上の専門性をともないつつ生み出され拡大をとげてゆくのであって、ドイツのばあいには、この行政史上の新生面は、19世紀の末期に、すぐれて「自治 *Selbstverwaltung*」の思想と制度を基盤として展開されたように思われる。1880年代の「労働者保険」の新設は、ビスマルク公権国家による労働者統合・体制安定化政策の産物であったにもかかわらず、労使の保険料共同負担をつうじて、それまでの各種「共済金庫」の長い伝統の延長線上に、当事者自治の自己管理体制が国家的規模で制度化されることになったし、工業化に付随した急激な都市化現象は、地方自治体行政の活動領域を飛躍的に拡大し、シュタイン市制以来の都市自治の発達史を塗り替えて、とくに1890年代以降、「自治体社会政策 *kommunale Sozialpolitik*」を開花させた。

ドイツ第二帝制期にはほぼ相当する「高度工業化時代」は、人口の増大および都市集積の時代であり、量的な「都市の成長 *Städtewachstum*」は、都市的生活様式の普及を含む社会・文化構造全体の質的变化としての「都市化 *Verstädterung* bzw. *Urbanisierung*」をもたらした。その結果、都市

を中心とする地方公共団体は、都市住民の生活条件にかかわるまったく新しい行政任務の拡大に直面することになる。すなわち、19世紀前半までの伝統的・限定的な都市行政である「公権的・財産管理行政 Hoheits- u. Vermögensverwaltung」（警察・救貧・学校・都市所有不動産管理）とは別に、新たに、一方で、ガスと電気の生産と供給、給排水とゴミ処理、保健・衛生、都市計画と住宅供給、公共近郊交通手段、学校・劇場・図書館といった教育・文化施設など、都市的生活基盤の整備が関連科学技術の発達に支えられて進展し、他方では、救貧制度の近代化（名誉職から有給専門職へ）に加えて、保健、児童・青少年、住宅、失業者などの各種扶助制度（Fürsorge）、職業紹介所、失業保険制度が新設され、労使同数代表制による営業裁判所制度の定着が図られるなど、生活と労働の両面で「生存配慮 Daseinsvorsorge」的な広範な「給付行政」が「自治体社会政策」として各地で顕著に進展した²⁾。

それは「労働者保険」創設以降の国家社会政策の停滞と好対照をなしている。ビスマルク失脚後の1890年代の「新航路の社会政策」は、89年のルール鉱山ストの圧力のもとで開始されたプロイセン商務大臣ベルレプシュによる労働者保護政策を特徴とし、営業裁判所にかんする法律（1890年）と営業条令の改正（1891年）に代表されるが、そのベルレプシュも、その後は産業家や保守派の反対にあって96年に辞職したため、労使関係や失業保険、都市の貧困などの諸問題が未解決のまま残された。この国家社会政策の真空状態を埋めたのは、市民的・宗教的な各種慈善・任意団体の活動に加えて、とりわけ大都市の独自の行政展開であった。上記のような地方自治体の多方面の社会給付は、ライヒによる支援のないままに包括的な体系を築き上げたのであり³⁾、90年代以降のこうした状況を、G. A. リッターにならって、ライヒから大規模自治体への「社会政策イニシアチヴの移行」⁴⁾と呼んでもよい。帝国創建以降急増していたゲマインデの行政支出額総計は、19世紀末には諸邦の行政支出額総計をも上回ってさら

に増大した⁵⁾。したがって、第1次大戦後のヴァイマル共和国の「社会国家」化と、20世紀に特有の「給付国家」としてのドイツ「福祉国家」の形成は、19世紀末以降の地方自治体における各種給付行政の開拓と伸張によって実質的に準備されたのであって、それゆえにまた、「社会発展の〈社会国家的な〉主要負担に耐えねばならなかったのは、国家ではなく地方自治体であった」⁶⁾といわれるのである。

世紀転換期におけるこうした地方自治体レベルでの「生存配慮」行政の画期的進展は、絶対主義的官僚統治の延長線上に位置する国家行政と、それからの自立を図るゲマインデ自治との「二元主義」という、19世紀ドイツの行政構造史を特徴づける基本軌道——その起点としてのシュタイン都市条令（1808年）——の中で次第に醸成された「市民的自治」の理念と制度の発展形態であり、その自治を行政史的に担ったのは都市ゲマインデを拠点とした市民層であった。ドイツ市民層は、ライヒ・レベルでは、保守派優位のドイツ的構図を結局打破できなかったが、「都市の自治体政策は、19世紀全体を通じて市民層ないし自由主義の御料地でありつづけた」⁷⁾のである。

市議会で多数を占め、自治体行政を推進した市民的自由派のうち、大都市の市長を輩出したのは国民自由党である。オスナブリュック（1867-69、1876-79）ののち、フランクフルト・アム・マイン（1880-90）で市長を務めたミーケル（Johannes von Miquel）、ダンツィヒ（1863-91）のヴィンター（Leopold Winter）、ライプツィヒ（1876-99）のゲオルギ（Otto R. Georgi）、ベルリン（1872-78）のホーブレヒト（Arthur Hobrecht）、プレスラウ（1872-78）とベルリン（1878-92）のフォルケンベック（Max von Forckenbeck）などが知られ、たとえばフォルケンベックは、プレスラウでは上下水道、馬車鉄道、市営のガスと実業学校、博物館や劇場などをつくり、ベルリンでは国民学校の無料化を推進し、道路の清掃と植樹、公園、水道、市営の畜殺場と市場ドームを建設した⁸⁾。フランクフルト（1891-

1912)におけるミーケルの後継者アディケス (Franz Adickes) は、その長い在任期間を通じて各種公共建築や道路、労働者用公共住宅、職業紹介所、教育・文化・医療・救貧施設を拡充しただけでなく、1903年にドレスデンで開催されたドイツ都市博覧会の最後に、146都市の代表の会合で、ドレスデンのポイトラー (Gustav Otto Beutler) とともに「ドイツ諸都市の社会的任務 *die sozialen Aufgaben*」について講演し、2年後の「ドイツ都市会議 *Deutscher Städtetag*」の正式発足に貢献した⁹⁾。市議会や行政当局の中核を担った市民的自由派は、こうして広範な「生存配慮」行政を実務的に推進し、それをつうじて地方自治体の「社会的任務」という認識¹⁰⁾を広めたのである。

したがって19世紀末の自治体給付行政の発展は、都市的生活に付随する技術的・社会的条件が全市民のための都市当局の介入と支援を不可欠にさせたことに対応したものであったが、そうした行政対応は、しかし、主流としての市民的自由派によって担われただけではなかった。この時期にドイツ社会民主党の一部に生まれた「自治体社会主義」・「都市社会主義」(*Munizipalsozialismus*)あるいは「ゲマインデ社会主義」の思想と実践運動が、いわば傍流として、ゲマインデ・レベルで自由派との反発と協力という二面性を内包しつつ発展した。この思想運動は、それまで地方自治体の意志決定から排除されていた労働者大衆の参画と、自治体の各種供給・交通事業の「公営化」とを主張し、イギリスのフェビアン社会主義とその都市改革実践との強い影響を受けて、改良主義的に自治体の民主的諸改革から社会主義社会を漸進的に展望しようとした。そうした積極的な政治的価値意識において、「自治体社会主義」の運動は、それまでの市民的自由派を中心とする「生存配慮」行政一般の次元を超えて、「自治体政策 *Kommunalpolitik*」論を1つのカテゴリーとして独自に成立させたのであり¹¹⁾、また、ゲマインデ行政の具体的実践論の面では、中央集権的な国家行政とゲマインデ自治との関係を厳しく問いなおす視点を含まざるをえなかった

のである。

そのさいわれわれの注意を惹く人物は、「社会民主党の最も重要な自治体政策家」¹²⁾と目されるカール・フーゴ・リンデマン (Carl Hugo Lindemann, 1867-1950) である。かれは 1867 年にブラジル南部で生まれたが、ドイツの諸大学で経済学を学んだのち、1892-96 年にイギリスに滞在し、帰国後その研究成果を 1897 年に『イギリスにおける都市行政と自治体社会主義』にまとめてシュトゥットガルトで公刊した。そこでは、「次の進歩の未来は都市行政の発展のうちにある」¹³⁾との確信のもとに、ロンドンをはじめとするイギリスの都市制度の歴史をあとづけ、都市行政の現状を、公衆衛生、防火、市場、ガス供給、電気、市街鉄道、電話、図書館・博物館、技術専門教育、労働政策、都市税制改革などの諸分野について——また、ロンドンの「進歩党 Progressives」の綱領についても——ドイツで紹介した。翌 98 年には、リンデマンはウェップ夫妻の『産業民主制』(1897 年)のドイツ語訳¹⁴⁾を出版し、滞英時代に始まった夫妻や J. R. マクドナルドラとの交流と友情は、生涯を通じたものとなった¹⁵⁾。そしてまもなく、かれは自治体行政にかんする主要著作『ドイツ都市行政——公衆衛生、都市計画および住宅制度の諸分野におけるその任務——』(1901 年)¹⁶⁾と、その続編『ドイツ都市行政における労働者政策と経済育成』(1904 年、全 2 巻)¹⁷⁾を公刊、後者は、第 1 巻では労働者保護、失業対策(職業紹介所、失業救済事業、失業保険)、ゲマインデによる社会立法、都市労働者の労働条件を、第 2 巻ではガス・電気の公営化、市営交通、市営信用制度を論じた。

この間に、1900 年にシュトゥットガルト近郊デーゲルロッホの地方議会議員として社会民主党の政治活動を開始したリンデマンは、のちにみるように、1902 年 9 月にミュンヘンで開催された社会民主党大会で、第 6 議題として初めて取り上げられた「自治体政策」について報告し、党の自治体政策の指針となるべき決議案を提出した。これは採決には至らず、党

指導部の委託を受けて再びリンデマンが起草した新たな決議案が、2年後のプレーメンでの党大会で採択された結果、かれが社会民主党の最初の統一的な自治体政策綱領の生みの親となった。リンデマンは元来「物静かで自己抑制的な学者肌」¹⁸⁾であったが、1903年にライヒ議会に、1906年にはヴェルテムベルク邦議会に選出され（1919年まで在職）、1918年11月の革命勃発の前にヴェルテムベルクの最初の議会制政府の中で移行経済大臣（のち労働大臣）を務めた。さらに、革命後の憲法制定邦議会によってつくられた政府では、かれは社会民主党党首として内務大臣職を担当した。1916年に『自治体学 *Kommunalwissenschaft* の概念と意義について』¹⁹⁾によってカールスルーエ工科大学で教授資格を得ていたリンデマンは、1919年にケルン大学からの名誉教授招聘を受け、自治体政策学ゼミナールを担当、あわせてケルン市の社会諸科学研究所の所長としてそこの社会政策部門を指揮した。その間に、1908年以降、第1次大戦をはさんで、『自治体年報 *Kommunales Jahrbuch*』を共同編集したほか、『自治体学辞典 *Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften*』（1918-27、全6巻）および数点の専門誌の共同編集者となり、おびただしい数の論説を書いてドイツ自治体学の基礎を築くとともに、1928年にはケルン市議会議員として自治体政策の実践にも復帰した。しかし1933年、ナチによってすべての公職を追われ、1950年にシュトゥットガルトで没した²⁰⁾。

こうして自治体政策の理論と実践、学問と政治を一身に背負ったリンデマンの生涯は、「ゆるぎない、現実をわきまえた、冷静な現実主義」に徹した「自治体学の祖」²¹⁾の名にふさわしい。しかし、かれの本格的な伝記や評伝はまだ存在しない。以下では、世紀転換期に社会民主党のために自治体政策綱領を作成したリンデマンのゲマインデ行政政策論のねらいと、その位置価値について、検討を試みることにしたい。そこでまず、自由派と社会民主党との関係から接近を始めよう。

2 自治体政策と社会民主党

既述のように、主流派としてゲマインデ行政を担った都市市民層による自治体自治、自治体自由主義は、一方では経済生活への国家介入を排除しつつ、他方では政治的民主化をも一貫して拒否した。国家からの自立とゲマインデ自治は、国家とゲマインデの行政権限をめぐる自治体フェアファッスング（憲政）の係争史を背景に、都市が自由主義の防塁であることを示し、すすんでは、都市問題への対応として、市民的自治が全住民に向けた広範な「生存配慮」行政を生み出すに至った。しかしながら、自由派は、たしかに国家の介入に対して「市民的」自治を擁護し、その行政的恩恵は都市住民の全体に及んだと考えられるとしても、このばあい「市民的 *bürgerlich*」とは、「シトワイヤン」ではなく「ブルジョア」を意味した。

第二帝制期の地方自治体選挙権の民主化は、ゲマインデに導入されていた三級選挙法や市民権獲得のための金銭的負担などの諸制限によって、ライヒや邦のレベルのそれに比べてとくに立ち後れていたのであって、ゲマインデ選挙権を有する者は、20世紀初頭でさえ、たとえばプロイセンの三級選挙法が行なわれていた大都市では、ライヒ議会選挙人の50~65%にすぎなかった²²⁾。国家干渉を排除することによって、市民層は自己の特権を保全することができた。自治体政策が帯びる非政治的外観は、労働者階級や社会民主党の政治参加要求を不当視させることになったし、土地・家屋所有者は高い税負担を通じて、無産住民よりも都市の繁栄に大きな利害と権利とを有しているのだという観念も存続していた²³⁾。市民的自治の中核を担った自由派は、こうして負の側面として、労働者階級と社会民主党をつねに潜在的脅威とみなして排除する政治的偏狭さを示したのであり、自治体自由主義は、この政治的偏狭さを前提にしてこそ、国民自由党中央の社会改良主義的自治体行政を安んじて展開しえたのであった²⁴⁾。

恐れられ排除された社会民主党の側からこれをみれば、めざすべき方向

としては、そうした制度的・実質的ブルジョア支配をなによりもまず国家レベルで打破して「プロレタリアートの独裁」を樹立する「正統派」的な途があり、またそれとは別に、「プロレタリアート」から「シトワイヤン」への上昇を展望する途もありえたのであって、しかもそのどちらのばあいにも、旧封建勢力との対決というドイツ史的課題がなお残されていたのである。折しも世紀の変わり目に、『社会主義の諸前提と社会民主主義の任務』（1899年）の中で、エドゥアルト・ベルンシュタインは、つぎのように「市民的 *bürgerlich*」という言葉の二義性を説いて「市民社会」の主體的形成の意義に及んだ。

「ドイツ語には、特権的市民という概念からは区別される、公共体の同権的市民という概念を指すのに適切な言葉がない。……私のみるところでは、特権的市民およびこれに関連する事項のためにはブルジョアという外国語を使用するほうが、その翻訳である〈ビュルガー〉あるいは〈ビュルガーリッヒ〉を用いてありとあらゆる誤解や曲解の扉を開いてしまうよりも、まだしもよいように思われる。」「とどのつまり、ブルジョアジーの克服とかブルジョア社会の廃絶とかいうばあい、それがなにを指しているかは、こんにちでは誰もが承知している。しかし、市民社会の克服とか廃絶とかは、なんのことなのか。わけても、ドイツでは、つまり、その最大で指導的な邦であるプロイセンでは、市民的な発展を妨げている封建主義の巨塊をまず取り除くことがいまなお問題となっているのであって、そういうドイツでは、それはなんのことなのか。公民的秩序をもつ公共体としての市民社会の命脈を断とうなどと考える人間は、ひとりもいない。その逆である。社会民主党は、この社会を解消してその成員をことごとくプロレタリア化しようとするのではない。むしろ、社会民主党は、労働者をプロレタリアの社会的地位から市民のそれへと引き上げ、そうすることによって市民層あるいは市民的存在を一般化するために、間断なく活動しているのである。社会民主党は、市民社会にかえてプロレタリア社会を据えよう

と[・]し[・]て[・]い[・]る[・]の[・]で[・]は[・]な[・]く[・]、[・]資[・]本[・]主[・]義[・]社[・]会[・]秩[・]序[・]に[・]か[・]え[・]て[・]社[・]会[・]主[・]義[・]社[・]会[・]秩[・]序[・]を[・]据[・]え[・]よ[・]う[・]と[・]す[・]る[・]の[・]で[・]あ[・]る[・]」²⁵⁾、と。

ベルンシュタインにとっては、「プロレタリアートの独裁という常套句」は「あまりにも古くさくなってしまっている」。社会民主党の活動の目標は、「痙攣的な爆発なしで近代の社会秩序からいっそう高度の社会秩序へ移行することを可能にし保証するような状態と前提条件とを生み出すこと」であって、こうした「より高度の文化の先駆者でありたいという意識」に照らせば、「階級独裁はいちだん低い文化に属している」²⁶⁾にすぎない。「自由な人格を形成し保障することは、すべての社会主義的方策の目的なのであり」、「社会主義はたんにその時間的順序からだけではなく、その精神的[・]内容[・]からしても、自由主義の正統の相続人」²⁷⁾なのであった。

こうしてベルンシュタインは、「世界史的運動としての自由主義」の意義と、「自由主義の政治的形態」としての「民主主義」の理性的・漸進的特性とを強調し、フランスの1793年憲法で宣言された「譲渡することのできない人権」²⁸⁾を、みずからの社会主義像の基礎に据えたのであって、中央集権的官僚制の悪弊（「強制された画一性と過度の保護主義」²⁹⁾）を批判して、すべての行政単位および成年公民の「経済的自己責任 wirtschaftliche Selbstverantwortlichkeit」³⁰⁾を、そしておのずから——マルクスとブルードンの言葉を引きつつ——「社会的解放の前提条件としての自治」³¹⁾を、民主主義の根幹とみなした。「ゲマインデやその他の自治団体の自由獲得が突発的であればあるほど、それだけ、それらが行なわなければならぬ実験はますます多く、ますます激しいものとなり、したがってますます大きく選択を誤る危険にさらされることになろうし、一方、労働者民主主義が自治という学校でよく訓練されていればいるほど、それだけいっそう、それらは思慮深く、实际的にふるまうであろう。」³²⁾ こう述べて、ベルンシュタインは「社会民主党の当面の任務」を構成する最後の環として、「自治体政策」の重要性に言及し、「社会主義的自治体綱領」³³⁾の必要性を

指摘した。

このようなベルンシュタインの自由主義的見地は、ロンドン在住中（1888 - 1901年）に受けたフェビアン協会の民主的漸進主義からの強い影響によるものであったが、社会民主党の中では、「正統派」から疑念と批判を呼んだ。しかも自治体政策自体が、「長いあいだ社会主義運動の継子であった」³⁴⁾とベルンシュタインも批判したように、元来ほとんど党内関心を惹かず、なおざりにされていたテーマであった。その理由として、現実の自治体選挙制度が社会民主党に不利だった点とともに、ドイツの労働運動は、ラッサールのばあいに典型的にみられたように、権力機構としての国家への志向が伝統的に強かったことがあげられよう。パリ・コミューンも、党の自治体政策なるものの意義に対する疑念を払拭する刺激剤とはならず、マルクスもこの「国家自体に対する革命」への評価を、平和時の自治的改良政策と社会主義革命との関係づけにまで深めるには至らなかったから、自治体政策は社会民主党の理論的指導原理の中にその位置価値を容易に獲得しえなかった³⁵⁾。ローザ・ルクセンブルクは、ブルジョアの合法性を支配階級の暴力ととらえたから、政治的大衆ストライキ論によってプロレタリア労働大衆の議会外動員に関心を寄せ、抵抗潜在力としてのゲマインデの意義には注目しなかった。「正統派」を代表したカウツキーにとっても、ゲマインデにおける政治権力機能の限界を説くことが肝要だったのであり、かれは、資本主義社会の枠内での社会民主党のゲマインデ多数派という立場ほど割に合わない困難な立場はないのだと、悲観論的にとらえて、国家生活における深刻な権力移転のないまま改革を進めようとする「自治体社会主義」や「修正主義」の「幻想」性を批判した³⁶⁾。この悲観論的限界認識は、その間に各地のゲマインデで市民的自由派諸団体との選挙協力がプラグマティックに進行したことへの警戒感と符合するものであった。たとえば、すでに1892年のベルリンでの党大会で、「国家社会主義」に対して社会民主党がとるべき態度にかんする決議案が審議されたさい、アウグス

ト・ベーベルは、「有象無象」が「社会主義者でもないのに自分は社会主義者だと思っている」³⁷⁾と述べて、小市民的要素の浸透によって党のプロレタリア階級政党としての性格が脅かされているという危機感を表明していたのである。

このような社会民主党中央レベルでの理論面でのコンステラチオンの中では、第1次大戦の終わりまでは自治体政策論自体が基本的には「継子」扱いされ、結局、自治体政策は事実上、改良主義的「修正派」にとっての問題であった。しかし他面で、ゲマインデ・レベルでは、1880年代を通じて社会民主党が自治体選挙に参加する都市が増加し、自治体政策は「素朴に、土着的に、自己流に、地方の選挙団体や党組織の独自の力で発展した」³⁸⁾から、1890年のハレでの党大会は、ゲマインデ選挙への参加を公式に是認するとともに、選挙における活動方針や要求事項の決定については、地元党员や州・邦の組織の会議に委ねることとし、そういう形でゲマインデにおける実践家たちの活動とも一定の折り合いをつけていたのである。

1891年のエルフルト綱領は、「ライヒ、邦、州およびゲマインデにおける国民の自己決定と自治 Selbstbestimmung und Selbstverwaltung des Volks in Reich, Staat, Provinz und Gemeinde」を掲げ、これ以降、各地で社会民主党の地方団体が自治体綱領をつくった³⁹⁾。しかし、自治体の事実問題の複雑さや自治体構造の多様性のために、党の自治体政策をめぐる、党の原則への違反や自治体間の対応の食い違いなど、さまざまな混乱が生じ、党としての自治体政策の綱領的指針の必要性が認識されるようになる。

ところでこの1890年代から20世紀初頭にかけては、自治体政策をめぐる議論と活動が、全ヨーロッパ的現象として各国で展開された時期であった。ベルギーの社会民主党は、1896年に自治体政策担当部局をつくり、2年後には月刊誌 „Bulletin Communal“ の編集を始めた。ミラノやマルセ

イユなど、イタリア、フランスの諸都市でも社会主義者の議会進出と政策実験が進められたし、1900年のパリでの国際社会主義者会議は、「ゲマインデにおける社会主義」をテーマとし、ゲマインデ諸改革は「社会主義社会の実現に向けた行程」であるという、ベルギーの自治体社会主義者エミール・フィンクの作成した決議が採択された⁴⁰⁾。そしてイギリスでは、70年代のバーミンガムにおけるガスと水道の「市営化」（ジョウジフ・チェンバレン）を先駆とする功利主義的改革実績の上に、ウェップ夫妻に代表されるフェビアンたちの「都市社会主義 municipal socialism」の運動が触媒となって、各地で各種公益事業の「公営化」や都市的公共サービス行政が進展した。その状況を、リンデマンが前掲の『イギリスにおける都市行政と自治体社会主義』（1897年）で紹介した。

ドイツにおける自治体政策組織化の最初の試みとして注目されるのは、1898年12月27-28日にベルリンで開催されたブランデンブルク州の社会民主党ゲマインデ代表者会議である。これは、自治体選挙のための地域横断的な活動綱領をつくることによって、地方組織がそれぞれの地方利害に埋没してご都合政治に墮することを防ごうとするものであった。ベーベルとともに党議長を務めていたパウル・ズィンガー（ベルリン市議会議員）が、この会議の主報告者として参加したことは、党指導部が党の自治体政策の無原則性という印象に対抗し、調整的介入を図ろうとしたことを示していた。そこで決議された活動綱領では、ゲマインデ選挙権の民主化（普通・平等・秘密・直接選挙権の導入）が前面に出され、ほかに、学校・保健・救貧制度の改革、自治体事業請負制度の修正、ゲマインデ労働者の地位改善、都市の独占事業の公営化、消費税・人頭税の廃止、などが列挙された⁴¹⁾。その後、ザクセンとシュレースヴィヒ・ホルシュタインの両州では、自治体綱領案をめぐる、地元の積極的な改良派と悲観論的なカウツキーとのあいだで綱引きが展開されたが、1900-1902年に、両州のほかにバイエルン、バーデン、ブラウンシュヴァイク、ヴェルテムベル

ク、ヘッセンなどで自治体綱領がつくられた。それらに共通した要求点は、選挙権の民主化、自治体フェアファッスングにおけるいわゆる「一院制」（市参事会制ではなく市長制）、消費税の拒否と累進所得税によるゲマインデ財政の確立、土地投機の撲滅、そして独占的な供給・交通事業の公営化であった⁴²⁾。

リンデマンは、上記の社会民主党ブランデンブルク州ゲマインデ代表者会議の数週間後に、この会議のあり方とそこで承認された活動綱領とを批判する論説「社会民主党と自治体行政」を書いて、『ノイエ・ツァイト』誌に寄稿する。その中でリンデマンは、「社会民主党のゲマインデ代表にふさわしい雑誌、そこではゲマインデ事項にかんするあらゆる法的・原理的諸問題を論究し、それをつうじて啓蒙と教示に寄与するような雑誌を編集する」という提案を、会議が時期尚早として見送ったことを、非常に残念がった⁴³⁾。これまで社会民主党内で自治体政策が無関心のままなおざりにされてきたのはなぜか、と問うて、リンデマンは皮肉をこめて言う、「時折、社会民主党のゲマインデ代表の原則違反のやり方にかんする短記事が新聞に現れる。新聞の嵐がごく短期間吹き起こる。責任のあるゲマインデ代表たちは笑い物にされ、辞職を余儀なくされるか、または党から放り出される。——そうして自治体政策という広大な原野をかつての静寂が覆う。だが、その責任は誰にあるのか。」党の「正統的な諸原則」をよく知らぬ小都市のゲマインデ代表なのか、それとも「実際上の行動になんらの助言も与えない」党のほうか、と。リンデマンの批判の鋒先は、明らかに党に向けられている。「人々の注意と関心は浪費され、分散している。」ひとりひとりはおおいに働いているのに、「その仕事は大部分無駄にされている。なぜなら、それが脈絡なく行なわれ、したがって、まったく別の場所で同じ状況下で同じ問題で、無目的に繰り返されているからである。」いまこそ、「自治体政策の全体を取り扱い、実地の経験を集める、統合的な機関」が必要である、と。こうしてリンデマンは、第1に、「自治体政策全体の

ための雑誌」を——「自治体政策のためのよく指導された雑誌の価値と意義は無限である」——、第2に、ベルギーの党にはすでにあるような、「自治体政策のための中央部局の設置」を要求した⁴⁴⁾。

つづけてリンデマンは、会議で承認された活動綱領には「最も重要な一連の諸論点」がまったく抜け落ちていると批判する。すなわち、綱領が「市議会に対する市参事会の地位」の問題（市議会の優位または「一院制」の必要性）や、「ゲマインデの自治に対する国家の監督権」の問題を無視しているのは、致命的な欠陥であって、それは要するに綱領制定のもとになるべき「準備作業が、党にとってはまだ完全に欠けている」ことを表している、と。必要な「準備作業」とは、とりわけ「国家とゲマインデの関係」、
「国家行政と自治体行政との境界」の究明なのであって、たとえ綱領が「市場・建設・住宅・交通・保健・保安の各警察を自治体行政に肩代わりさせることを要求」したところで、警察をめぐる国家と自治体の「権限を新たに区分しようとする努力」がないから、それは「国王の警察行政をやっかい払いしたいという大都市のたんなる願望の表明」であるにすぎない。「地方警察は国家高権であるというプロイセン理論と根本的に取り組む」ことが、避けて通れないはずなのである⁴⁵⁾。リンデマンは、公衆衛生や住宅衛生行政の事例を挙げながら、市当局を行政主体とする「組織の民主的な新規定が都市行政にとって絶対的に不可欠である」と強調する。リンデマンにしたがえば、ブランデンブルク州代表者会議は、結局、「こんにち既存の法律にもとづいてゲマインデ当局によって実現されうるような要求だけを提起すべきだ」という、腰の引けた微温的な方針を「掘り出した」のであって、このような方針は「国家の監督当局の喝采を博する」もの以外の何ものでもなく、国家当局は「懸命にゲマインデの活動をゲマインデ事項の最も狭い枠に制限しようとし、またゲマインデが国民国家の政治生活に参加するのを禁じようと努めている。」ゲマインデ側がみずからの権限拡大を支持するのを「もし社会民主党が阻もうとするならば、党もまた、そ

のいっさいの民主的特性を手放すことになろう。』⁴⁶⁾——このような国家とゲマインデとの関係性への無自覚に対する危機意識をもって、リンデマンは、ゲマインデ自治に対する党の基本姿勢を問うたのである。

そして、1902年と1904年の党大会でリンデマンが自治体政策綱領を提案した精神は、まさにこの延長線上にあった。

3 リンデマンの自治体政策決議案

1902年9月の社会民主党ミュンヘン大会は、「自治体政策」を初めて議題にのせ、これにかんする決議案をリンデマンが提出した。その主要論点と構成は、つぎの通りである⁴⁷⁾。

1. こんにちの国家におけるゲマインデの立場は、地方住民のための地方行政団体と、国家の行政・支配活動の支援機関という、二重のものであり、いずれの面でも、行政活動を支配階級の利害に応じて行なう傾向を免れない。

2. 階級支配の廃棄によってのみ、すべての国家構成員に役立つ合理的な行政活動のための道を開くことができる。そこで、すべての地方行政は、同時に国家行政であり、そういうものとして法律と裁判にのみ服するという原則に立って、自治体行政制度全体を新たに形成するために、社会民主党はつぎの事項を要求する。

- a) 普通・平等・直接・秘密選挙によるゲマインデ代表の形成、住民ゲマインデの原理の実施、すべての所有特権の廃止、
- b) 国家の監督権を、自治体行政活動を閲覧する権利に制限すること、地方行政団体に対する国家当局の行政的命令権の廃止、
- c) 地方税制の国家規制。食料品に対する地方課税の廃止。自治体の必要は国民衛生・学校制度・救貧制度に対する国家補助金、国の所得税・財産税・相続税への割り増し、およびとくに土地値上がりに対する特別地方土地家屋税によってまかなうこと。

3. 自治体活動の主要領域をなす国民衛生、都市計画および住宅制度、社会政策および救済制度、国民教育、経済育成について、行政上つぎの原則が立てられる。

a) ゲマインデの任務遂行に不可欠の制度の設置・経営は、ゲマインデの公営によるものとする。

b) 自治体施設の利用料金の設定は、経営の費用補償の原則によるものとする。

4. 個別的な要求点として、

A. 公共保健

1. 国民の健康保持。下水施設・尿尿ごみ処理・道路清掃などの公営。

食品流通の規制（市場、畜殺場）および生産・流通の引き受けによる滋養。

公衆浴場・運動場・公園などによる体力増進。

2. 各種病院建設による病気の克服。

3. 埋葬の公営化。

B. 都市計画と住宅制度

1. ゲマインデによる土地取得、各種規制を行なう建築計画・建設条令、公営市街鉄道網の建設などによる健全な土地政策の促進。

2. 住宅の査察・統計・紹介を行なう住宅局の設置。

3. 住宅の建設および、修復維持費・減価償却のみをまかなう賃貸価格での住宅利用。

C. 国民教育

1. 統一学校制度。教育費無料制、学校建物の建設・維持、学級生徒数の確定、知的未発達児のための補助学級の設置、校医による生徒の健康管理、学童給食、才能あるプロレタリアート児童への上級学校の開放。

社会民主主義と自治体政策

2. 図書館・劇場など娯楽施設の設置と運営。

D. 経済育成

水道，照明・エネルギー・暖房施設，市街鉄道，蒸気船，港湾施設，倉庫および広報手段の公営。

E. 社会政策

1. 一般社会政策。労働者保護の拡充，労働統計・職業紹介・失業扶助・ゲマインデ行政の社会政策の監視などを行なう労働局の設置，ゲマインデ事業請負制度の制限，ゲマインデ事業をゲマインデ代表に委託することの禁止。
2. 特別社会政策。ゲマインデ労働者のための労働者委員会の設置，労働者委員会・ゲマインデ労働組合の協力による労働条件の確定，勤務年数による賃金等級，8時間労働制，有給休暇，年金・寡婦・孤児金庫の創設，疾病・労災・老齢・廃疾保険のゲマインデ労働者・職員への拡張。

F. 救貧制度

救貧制度の世俗制，とくに女性の名誉職的要素の活用，最低限の (ausreichend) 支援原則による院外救済，身体的要救護貧民の援護院での院内救済，警察監視のない宿泊避難所の設立，孤児養育。

以上の決議案についてリンデマンが行なった趣旨説明報告は，議事時間の都合で9月18日午後と翌日午前の2日間にわたったが，そのさいのリンデマンの力点は，「これまでわれわれの自治体綱領やわれわれの新聞では継子扱いされてきた一連の諸論点」に置かれていた。その第1は，ゲマインデと国家の関係，ゲマインデ行政の国家行政からの自立（ゲマインデ自治の権利性）の問題であった。

リンデマンにしたがえば，まず，ゲマインデは「国家制度の経済的構成」，「国家制度全体の中での諸階級の権力配分」に依存しており，しかも憲政

と行政は、国家においてもゲマインデにおいても「支配階級の利害に応じて利用されている」から、「国家の組織と行政は自治体の進歩の妨害物であるようにみえる。」だが、「国家がゲマインデに作用するように、他面ではゲマインデ行政は国家に反作用する。ゲマインデの中で行なわれる、非常にさまざまな領域での進歩を、結局は国家も免れることはできないのであって、すべての国家的・経済的な新組織は、まさに下からのみ、細胞からのみ生まれることができる。」これが、階級社会・国家論にもとづきながらも、ゲマインデの「進歩」に未来を託そうとするリンデマンの基本的立場である。だから、「自治体行政へのわが党の集中的な参加が不可欠であり、この参加は、国家立法への参加よりも直接に効果があり、直接に実を結ぶ」⁴⁸⁾、と。

しかし、ゲマインデの「進歩」を阻んでいるものは、公法が好んで行なっている「国家行政とゲマインデ行政との対立」論であった。「実際には、この2つの領域は互いに境界を引くことはできず、「国家は自治体なしでは無力である」にもかかわらず、両者を区別することは「絶対主義的な警察国家の時代のなごり」であり、「自治を国家当局に服従させる口実を与えている」のであって、「ゲマインデの委任された作用圏と自前の作用圏とのこの区別はすべて、国家の官僚制の政治的権力手段でしかない」のである。それに対して、リンデマンは、「国家行政と自治体行政とのあいだにはいかなる対立も存在しないはずだ」と主張する。両者の違いは、行政機能が局地的か、それともそれを超えているかによるにすぎず、したがって、「ゲマインデはそれ自身の公的事項全体の行政に対する権利をア・プリオリに有している」とされる。「ゲマインデのこのア・プリオリな権利に対して、国家の中央集権的な官僚制の権限は、つねに特別の法律によって根拠づけられねばならない」⁴⁹⁾のである。

このゲマインデの「権利」が登場したのは、歴史的には1806年のプロイセン国家官僚制の「破産」によるとリンデマンはみるが、それ以降のゲ

マインデの実態は、「地方団体を支配するブルジョアジーによる自治体自治」にほかならなかった。イギリスとは異なり、「ドイツでは、ブルジョアジーは王権および国家官僚制と無気力に妥協し、いっさいの権力は官僚制と王権の手に残された。ドイツの状態に特徴的なのは、ブルジョアジーはたしかに支配するが、民主主義と労働者階級への恐れから、統治の仕事を自分ではしようとしないうことである」と。したがって、こんにちの「われわれの課題」は、「民主主義の諸原則をゲマインデ憲政の新形成においても貫徹すること」なのであって、その筆頭項目が、「自治の権利の要求、すなわち、住民によって選ばれる代表制による、一領域団体の公共行政全体の遂行」であった。具体的には、選挙権については、「ゲマインデの全住民が同時に有権者であるべきであること、ゲマインデの住民は、成人であれば、性・納税額・国籍のちがいを問わずに、選挙権と被選挙権を有するべきであること」、すなわち、「市民ゲマインデ Bürgergemeinde の原理」ではなく「住民ゲマインデ Einwohnergemeinde の原理」に立つことである⁵⁰⁾。

また、ゲマインデの「ア・プリオリな権利」を国家権力から守るために、リンデマンは、国家の「承認権 Bestätigungsrecht」をたんなる「国家当局の裁量によるもの」とみなして、その廃棄を要求するとともに、国家の「監督権 Aufsichtsrecht」を、自治体行為を「閲覧する権利 Recht der Kenntnissnahme」に縮小することを主張した。というのは、「ゲマインデの活動は国家の立法に服する」が、「この合法性を保証するためには自治体行為を閲覧する権利、査察の権利で十分であり」、もし合法性が問われるばあいには「裁判による再吟味が可能である」からである。それに対して、「自治体行政行為の合目的性にかんする国家の監督」のばあいには、「国家当局の純然たる裁量が存する」ことになり、それは不当な「恣意的」介入といわねばならない。ゲマインデと国家のように、「一方が他方に編入される領域団体相互のあいだには、言うまでもなく従属関係はありえない。従

属は官吏団体においてのみ可能である。国家とゲマインデとのあいだで問題になりうるのは、権限の境界と、大領域団体が小領域団体に対してその行為の合法性について監督することだけである。」「このようにしてはじめてゲマインデは自律性 *Autonomie* を獲得する。この自律性は、こんにちドイツでは紙の上に存するのみであって、諸政府によってつねに口にされはいるが、かれらはそれと同じくらいしばしばこれを暗殺しているのである。」⁵¹⁾ こうしてリンデマンは、ゲマインデ行為の「合法性」と「合目的性」とを区別し、国家の監督権を前者のみに限定することによってゲマインデの「自律性」を確保しようとしたのである。

つぎにリンデマンは、「給付能力のあるゲマインデの形成」の重要性を訴え、零細ゲマインデの大ゲマインデへの合併の必要性とともに、地方財政収入の問題を論じた。かれは、地方税制の国家規制を是認し、また、応能課税（所得税・財産税・営業税）を基本としてこれに応益課税（土地値上がり課税）を補充する形を構想した。しかし同時に、国家の補助金を、「給付能力のないゲマインデに不可欠の援助を与える唯一の方法」として重視し、リンデマンは法規制によって「政府当局の裁量を排除」しつつ、国家補助金を給付することを要求した⁵²⁾。またそれによって、国民学校と救貧事業との行政をゲマインデから奪って「国営化 *Verstaatlichung*」しようとする動きを封じようともしたのである⁵³⁾。そして、以上の基本的立場をベースとして、さらに上記A～Fの個別論点について補足的な説明を行なった。われわれは、保健・住宅・教育・都市基盤供給・労働・救貧にわたるこれらの個別要求点が、全体として「公営」化および公共サービス行政・労働行政の推進にかかわる分野別列挙にほかならなかったことを確認しておきたい。

こうしてリンデマンが提案した自治体政策決議案に対して、いくつかの修正意見が出されたが、党首脳部のパウル・ズィンガーが議事を中断して発言し、当決議案の個々の内容について審議することは「目下、不可能」

であるから、問題を「議事日程からはずす」こと、しかし問題は「あまりにも重大すぎる」から、報告と決議案などを拡充して「次回以降の党大会に、決議できるよう提出することを、党指導部に委託する」ことを提案した⁵⁴⁾。これは、社会主義革命と自治体政策との関係という微妙な理論的問題に加えて、それと自治体の実務家たちの関心次元とのズレという議事進行上の問題をも直感した党指導部が、当面、議論を延期することをねらったものと考えられる⁵⁵⁾。大会ではこのズインガー提案が賛成多数で承認され、リンデマンの試みはここでいったん頓挫した。

しかしその2年後のプレーメンでの党大会で、リンデマンは党指導部からの委託を受けた提案者として再び登壇し、新たな自治体政策決議案を説明する。今度の決議案も、その骨格は2年前のものと同じであったが、相違点は、ゲマインデ憲政については、住民ゲマインデ原則、普通選挙権と並んで、一院制 (Einkammersystem) の要求を付加したこと、国家の「閲覧権」の代わりに国家の「異議申し立て権 *Recht der Beanstandung*」という述語を用いたこと、ゲマインデ税制にかんする項目 (旧提案の2-c) を独立させて重視したこと、個別要求事項 (同4) については「社会政策」分野を「自治体の労働者政策」として残したが⁵⁶⁾、それ以外はすべて削除して簡潔にし、その代わり公営化と料金原理の部分 (同3) をつぎのように行政諸分野を取り込んだ叙述にしたこと、などであった。すなわち、旧提案の3-a) に基づけて、公営化の分野として、自治体の流通施設を利用し独占的性格を有する事業 (照明・エネルギー・暖房施設、市街鉄道など)、並びに国民保健 (清掃・滋養・身体援護・疾病の克服・埋葬)、国民教育 (図書館など)、および住宅制度の諸施設を列挙した。また、3-b) に相当する部分として、国民保健制度および国民学校制度の無料制原理を、またそれ以外の領域では利用者の給付能力による料金制度とする旨を掲げた⁵⁷⁾。

以上の決議案について、リンデマンは、「自治体政策を扱うための一般的な原則のみを立てる」ことをねらいとした旨を述べ、その趣旨説明報告

は分量的にも前回報告の半分ほどのものであった。一院制の要求は、前回報告でも提起されていたが、今回は現行の「二院制 *Zweikammersystem*」（市参事会と市議会との「二元主義」）における紛糾と非効率に対する批判をいっそう強めていた⁵⁸⁾。また、今回は国家・ゲマインデ関係論は簡潔にすませ、ゲマインデ財政論がやや詳細に展開された。まず、自治体税制に対する国家規制の必要性は、「ゲマインデにおいて支配している諸階級が税制をもっぱら自分たちの利益に従って制御」している恣意的現状を、国家規制を用いて打破するため、と根拠づけられた。また、「土地の不当な価値増大への課税」、「ゲマインデ料金の諸原則」（無料制の功罪、給付能力原則と公営事業における余剰〔黒字〕の是非）、そして国民保健・学校・救貧事業における国家補助金の必要性とそれによる「自治体の独立性」の確保が論じられた⁵⁹⁾。

このようなリンデマンの決議案および報告に対して、11人の討論がつづき、個々の論点についてさまざまな批判や疑問が提起された。批判の1つは、リンデマン案は理論的すぎて実際面を無視しているという点であり、第2は、無料制原理の実際効果や土地値上がりへの課税の転嫁問題など、自治体財政の実態面にかんする問題提起であり、第3は、「ゲマインデの自律性」と对国家関係をめぐる諸問題であった。とくに最後のものは、自治体税制に対する国家規制の是非、「ゲマインデの自律性」の絶対視への疑問などの議論をつうじて、国家に対する信頼の軽重の差が論者間で浮き彫りになり、学校と救貧制度の「国営化」を主張する国家主義的討論者もあった。討論の過程では、一方で、1901年に創刊された雑誌 „*Kommunale Praxis*“ の編集者ズーデクムのように、リンデマンの決議案をとりあえず「将来の活動綱領のための序言」と位置づけて、その全面承認を求める立場があったが⁶⁰⁾、他方では、リンデマン案は問題が多すぎるから、別途委員会をつくって審理しなすべきだという提案も出された⁶¹⁾。

以上の討論に対して、最後の発言に立ったリンデマンは、討論の特徴を、

第1に「理論家と実際家との対立」、そして第2に「ゲマインデへの敵意と国家の過大評価」と総括し、前者については、綱領作成という一般化作業のためには個別ゲマインデの視野を超えねばならぬと説き、後者の国家志向については、「この集権制への狂信は私にはまったく古くさいものと思われる」と一蹴した。決議案は「一般的に妥当する活動綱領」ではなく、「一種の方針でしかない」から、「とにかく問題を再び1年間先送りしないことだけはお願いしたい、そのようなことをすれば貧困証明 *ein testimonium paupertatis* になってしまうであろう」と⁶²⁾。このようなリンデマンの説得によって、議案を委員会に移管するという上記提案は否決され、ようやくリンデマンの決議案が、ゲマインデ職員の団結権の要求を付加しただけでそのまま採択されたのである。

4 「警察国家」批判と自治体進歩主義

2年越しのリンデマン決議案は、ブレーメン大会に提案される前に、リンデマンに作成を委託していた党指導部のもつとすでに審議され、統制委員会でも可とされていた。それはリンデマンの筆になるものとはいえ、基本的に妥協の産物であり、政策綱領として完全なものではありえなかった。しかし、上述のようにさまざまな異論が出された中で決議案が事実上無傷で採択されたことは、「自治体政策家たちにとっては大きな成果」であったし、それまで「継子」扱いされてきた自治体政策の意義が党大会で正式に認定されたという点では、「カウツキーの〈貧困化論〉に対する、かれらのプラグマティックで、具体的な改良措置をねらった構想の勝利」⁶³⁾であった。いまやこのリンデマン決議によって、党は社会民主主義的な自治体政策のための1つの基準を獲得した。その基本的精神は、少なくともリンデマンにとっては、ゲマインデ行政の国家行政からの自立、「自治の権利」の確保であった。そのゲマインデの自治と自律性を、かれはゲマインデ憲政の民主化、経済的自立化（給付能力の獲得）、そして公共サービス

行政の拡充と「公営化」の推進によって、実質的・制度的に実現しようとしたのである。

1902年の論説「自治体行政における警察国家」の中で、リンデマンは、民主主義的・左翼自由主義的「地方自治」論者フーゴ・プロイス (Hugo Preuß, 1860-1925) に依拠しつつ、プロイセンの地方自治体行政の発展史を回顧し、「法治国家 Rechtsstaat の原理にもとづく近代的な自治の端緒」と「ラント法的な絶対主義的警察国家 Polizeistaat」との「相克」の中で結局前者が挫折したのは、「わがブルジョアジーの弱さと節操のなさ」のゆえであり、かれらは「自分たちの物質的利益の無限の追求のために、その政治的統治権を進んで売り渡した」とみた。「したがって警察国家の残滓を破碎し、近代法治国家の諸原理にもとづく民主主義を発達させるという課題は、ドイツにおいてはなお労働者階級と社会民主主義の面前に存している」と⁶⁴⁾。ベルンシュタインが「市民的な発展を妨げている封建主義の巨塊をまず取り除くこと」と呼んだ課題は、プロイスとリンデマンのものであったのである。

別稿で展望したように、1808年のシュタイン都市条令は、それまで形式的には都市固有の行政事務とされてきた地方警察を国家行政事務としたため、警察業務を国家から委任された市参事会は、国家の行政官庁としての性格を付与されることになり、都市固有の「自治事務」と国家からの「委任事務」との区別を生み出したのであって、その意味でシュタイン市制は、国家行政とゲマインデ自治との「二元主義」に道を開いた⁶⁵⁾。「警察国家の残滓を破碎」しようとしたリンデマンも、この都市条令の結果「市参事会は、警察を国家の委任において執行し、この活動においては国家の官庁とみなされた」点を重視し、個々の機関がゲマインデ機関であると同時に国家機関でもあるという「二重の地位」それ自体だけでなく、「警察行政とゲマインデ行政とを明確に区別することはできないために、後者が国家当局の介入に無防備にゆだねられている」状況をとくに問題視したのであ

る⁶⁶⁾。上述の自治体政策決議案において、リンデマンが国家の「監督権」を「合法性」吟味のレベルに抑制しようとしたのも、まさにそのためであって、プロイスが「個人の権利領域に対する介入」にさいしての「国家当局の自由な裁量すなわち恣意」を「警察国家の本質および法治国家の原理的否定」と呼んだ⁶⁷⁾ という意味においては、リンデマンもゲマインデ自治の法治国家論者であった。

そのような「自治の権利」論の見地からみれば、ゲマインデ官吏の任用に対する国家の「承認権」が「警察国家の残渣」として批判されねばならなかった。プロイスが「自治機関の間接性 *Mittelbarkeit*」・「自治体官吏の間接性の原理」を「自治の本質的特徴」と呼んだことを継承して、リンデマンは、「自治の諸機関への国家機能の直接的委任は、自治団体を排除し、それによって自治の概念を否定する」ととらえた。「ゲマインデは共同体としてその任務を遂行する」のであって、「ゲマインデ行政がそれ自体として国家の監督に服するのであり、都市の個々の官吏の職務遂行が直接国家監督に服するのではない。」したがって、「行政の進行に対して国家に責任を負うのは人や自治体機関ではなくゲマインデなのであるから、ゲマインデがその職務を委託する人の選任は、ゲマインデにゆだねられていなければならない。」「承認権は国家の監督権の流出物などではなく、特定階級の支配目的に奉仕し、またそういうものとしてのみなお維持されている、まったく政治的な措置である」、と⁶⁸⁾。

現実の警察行政は、ゲマインデ官吏である市参事会員や市長を、警察業務の受託者として国家官吏にし、「国家当局は、ゲマインデによって選任された国家官吏の承認を手段として、ゲマインデ官吏の任用に対して決定的な影響力を行使している」から、それは「自治体自治のまっただ中に、古い警察国家の断片が、不自然に、自治の厄介な障害物として存在している」状況にはかならなかった。プロイセンにおけるこの「法治国家と警察国家との相克」を生み出している一対の原因が、「国家の警察独占」と「国

家の学校独占」であった。すなわち、学校行政についても、リンデマンにとってはプロイスと同様に、都市の学校委員会 (Schuldeputation) のメンバーの任用に対する国家の「承認権」は、「都市自治の最も基本的な任務・権限の1つ」としての学校行政を侵害するものであり、しかもそれは「実際には無数の闘争ののちによく押し通した違法の横奪である」と思われたのであった⁶⁹⁾。のちにリンデマンは、教授資格論文『自治体学の概念と意義について』(1916年)においても、学校行政ほど「自治体の自治の排除と権利剥奪とが大々的に進展した行政分野はほかにはほとんどない」と述べ、都市の学校委員会メンバーに対する国家承認権(1906年のプロイセン国民学校運営法)は、学校行政への社会民主党の参加を排除することを意図していたことを批判した。しかもその社会民主党が要求している国民学校の「国営化」は、学校行政へのゲマインデ住民の「関心」と「参加」とを途絶えさせることになると、リンデマンには深く危惧されたのである⁷⁰⁾。

では、こうした「警察国家の残滓を破碎」してゲマインデ「自治」を確立し、「民主主義」を徹底すれば、社会主義社会に至るのであろうか。たしかにリンデマン決議の採択によって、「自治体政策」が社会民主党の基本構想の中に一定の位置を占めることにはなったが、社会主義社会の建設に向けた「ゲマインデ」や「自治体政策」の戦略上の役割は、曖昧で未解決のままであった。「地方自治体が社会的解放の梃子としてますます重要になりつつある」⁷¹⁾と認識していたベルンシュタインは、「市政当局をこんにちすすでに社会主義的改革作業の梃子 *Hebel sozialistischer Reformarbeit* として利用し、しかも、だからといって議会活動を無視するわけではなく、ゲマインデを出発点として社会主義的諸要求の実現に向かうという思想」⁷²⁾を代弁して、具体的には、選挙法の民主化、地方自治体の収用権の拡大、警察の国家からの独立、「自治体自身の経営または公営事業の整備」、自治体労働者の労働条件の改善と団結権、地区疾病金庫・職業紹介

所・営業裁判所・失業保険などの諸団体における労働者の利害代表、といった要求を提起していた⁷³⁾。リンデマン決議にも通じるこれらの要求点は、たしかにゲマインデを拠点とした「社会主義的改革作業」を構成するものといつてよいかもしれないが、それによって社会主義への展望が明瞭に開けたとはいえないであろう。リンデマン決議においても、ゲマインデの対国家関係（憲政事項）を除けば、要求点の中心は「公営化」の拡大とゲマインデ税制の改革、並びに自治体「社会政策」の推進にあり、そうした「自治体憲政・行政制度の変革」によって、究極的には「階級支配の廃棄」が、そして「ゲマインデの民主的組織が成就され、全員の福祉を等しく促進する行政活動のための障害が取り除かれる」⁷⁴⁾ ことが、期待されていたのである。

それは、上述のように、「下から」の「進歩」主義、改良主義の立場であって、「労働者をプロレタリアの社会的地位から市民のそれへと引き上げる「シトワイヤン」化志向（ベルンシュタイン）という意味では、市民的自由主義の民主主義的一翼に通じるものであった。リンデマン決議が掲げた「公営化」についていえば、かれは趣旨説明の中で、「すべての地方の水道、照明・エネルギー・暖房施設、並びに市街鉄道の公営を要求することについては「われわれのあいだでは完全に意見の一致をみている」⁷⁵⁾ と述べたが、すでに19世紀末以降、大都市を中心に市民的自由派のもとでもこれらの「公営化」が実際に着実に進展していたし⁷⁶⁾、リンデマンも「営業経営の公営化によってその資本主義的性格自体が変わるわけではない」⁷⁷⁾ ことを十分認識していた。むしろリンデマンをはじめ社会民主党の自治体政策家たちが注目していた検討課題は、「公営化」を前提としたうえで、ゲマインデ諸施設利用の無料制が富裕層・貧困層に及ぼす経済的影響、公営事業の黒字化か減税か（消費者住民への利益還元の方法）、といった行政実践的論点であった⁷⁸⁾。こうした問題関心は、ゲマインデ住民福祉の民主的向上のための具体的方法にかかわるものであり、ゲマイン

デ財源調達論における国家補助金、基調としての応能課税、特別応益課税としての不労所得（土地値上がり）課税などの主張も、公営事業論のばあいと同じ動機にもとづくものといってよい。

とくに不労所得課税の要求は、ロンドン州議会第1任期（1889-92年）にフェビアン協会やロンドン改良同盟（London Reform Union）などによって形成された「自治体進歩主義 *munizipaler Progressismus*」の主張点の1つであり、リンデマンが『イギリスにおける都市行政と自治体社会主義』（1897年）の中で紹介したロンドン進歩党の「ロンドン綱領」には、各種「公営化」や労働条件の改善などと並んで、住民課税軽減のための一方策として、「改良 *Betterment*」分担金の要求が掲げられていた。これは、「道路改修など都市建造物によって価値の値上がりした土地・建物の所有者から、費用分担金として徴収される特別料金」と理解された⁷⁹⁾。リンデマンはこのような不労所得課税論の導入によって、イギリスの「自治体進歩主義」をドイツで体现していたのである。

こうしてドイツにおける社会民主主義陣営は、ベルンシュタインとリンデマンとをつうじて、フェビアン社会主義の中の改良主義的な「自治体進歩主義」を継受し、実際にドイツ各地で自由派との連携をも含みつつ波状的に進展していたゲマインデ議会活動に対して、とくにリンデマンの手を借りて、ゲマインデの民主化と行財政改革とをめざす「自治体政策」という方向性を与えたのである。この社会民主主義的自治体政策は、市民的自由派がすでに開拓していた「生存配慮」的・社会政策的な自治体給付行政を批判的に継承し、民主化、「公営化」、労働条件の改善をゲマインデ・レベルで「下から」積み上げてゆこうとするものであり、ドイツにおける「給付国家」としての「福祉国家」の形成途上に、それに先んじて、「福祉国家」のアナロジーにおける「給付ゲマインデ」としての「福祉ゲマインデ」の実践的政策体系の成立を想定させるもののように思われる。しかしながら、そこでは「公営化」は都市における独占的供給分野にとどまり、

公営事業の成果がどのようにして一国全体の経済システムにまで拡大しうるのかは未定のままであった。また、「公営化」は生産と生活の「社会化」を帰結するかぎりでは、生産条件としての社会資本の整備や生活条件（労働力の再生産のための諸条件）の公共サービスによる改善は、生産費の一部の「社会化」をつうじて資本の利益となるという点が考慮される必要があったし、「公営化」がもたらす自治体官僚制の権力拡大という難問がさらに待ち受けていた⁸⁰⁾。

そのような未解決の諸問題をはらみつつ、リンデマンの福祉ゲマインデ行財政改革論・社会政策論は社会民主主義の模索の行程を歩いたのであって、カウツキーを中心とする党の中間派からは結局等閑視され、党内左派からは軽蔑的に「ガスと水道の社会主義 Gas- und Wassersozialismus」と揶揄されながらも⁸¹⁾、リンデマンは、ベルンシュタインとともに、社会のあらゆる分野での漸進的民主化と労働者住民の労働・生活条件の実際の改善とをめざし、「体制内在的改良の体制変革的作用に賭けた」⁸²⁾のであった。世紀転換期には、党のほとんどの地方組織がゲマインデ選挙に参加し、とくに南ドイツ諸邦で議席数の実績を積み⁸³⁾、第1次大戦後にはゲマインデ普通選挙権が実現することになったし、1910年には、地区疾病金庫、営業裁判所のほか、諸都市の職業紹介所、救貧・失業・住宅建設・保健・農業労働保護などの各委員会など、ゲマインデの諸制度においておよそ10万人の党員が活動していた⁸⁴⁾という事実は、漸進的改良主義の底堅い広がりをお話している。ドイツにおける「自治体社会主義」は、公共サービスとしての「給付行政」があたりまえとなったこんにちの視点からみれば、たしかにクラッペの言うとおりに、「地方自治体の給付行政が発展しはじめた、第1次大戦前の初期局面」⁸⁵⁾に限定されるべき特殊な思想運動にはちがいないが、それが提起した改良主義的な社会民主主義の課題は、こんにちもなお持続的であるように思われる。

注

- 1) C. Sachße, Frühformen der Leistungsverwaltung: die kommunale Armenfürsorge im deutschen Kaiserreich, in: Bürokratisierung und Professionalisierung der Sozialpolitik in Europa (1870-1918), (Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte, 5), Baden-Baden 1993, S.1-20, S.1.
- 2) 以上については, 木村周市朗「自治体社会政策と給付行政——19世紀末ドイツの問題史的展望——」, 『東京経学会誌』, 第227号, 2002年1月, 所収, を参照。
- 3) Vgl. H. Brüchert-Schunk, Städtische Sozialpolitik vom Wilhelminischen Reich bis zur Weltwirtschaftskrise, Eine sozial- und kommunalhistorische Untersuchung am Beispiel der Stadt Mainz 1890-1930, Stuttgart 1994, S.24.
- 4) G. A. Ritter, Die Arbeiterbewegung im Wilhelminischen Reich, Die sozialdemokratische Partei und die freien Gewerkschaften 1890-1900, Berlin 1959, 2. durchgesehene Aufl., 1963, S.211.
- 5) ライヒ・邦・ゲマインデの行政支出(時価および構成割合)の推移(下表)をみると, 1870年から1913年までの諸邦の物件費・人件費の伸び率は約5倍であったが, ゲマインデのそれは約11倍の上昇であった。Vgl. W. Hofmann, Aufgabe und Struktur der kommunalen Selbstverwaltung in der Zeit der Hochindustrialisierung, in: K. G. A. Jeserich, H. Pohl u. G.-C. v. Unruh (hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd.3, Stuttgart 1984, S.578-644, S.583.

(100万マルク)

年	人 件 費				物 件 費					
	ライヒ %	邦 %	ゲマインデ %	計	ライヒ %	邦 %	ゲマインデ %	計		
1850	-	-	132 72.9	49 27.1	181	-	-	89 75.4	29 24.6	118
1860	-	-	139 69.1	62 30.9	201	-	-	94 71.8	37 28.2	131
1870	3	1.1	172 63.2	97 35.7	272	1	0.6	104 64.2	57 35.2	162
1880	7	1.5	268 57.9	188 40.6	463	10	3.6	157 56.7	110 39.7	277
1890	13	2.1	355 56.0	266 41.9	634	25	6.9	179 49.8	156 43.3	360
1900	20	2.0	493 50.0	473 48.0	986	57	9.8	249 42.6	278 47.6	584
1910	36	2.1	769 43.8	950 54.1	1755	61	6.2	359 36.7	558 57.1	978
1913	36	1.8	834 42.4	1096 55.8	1966	91	7.3	519 41.4	644 51.3	1254

- 6) D. Langewiesche, „Staat“ und „Kommune“, Zum Wandel der Staatsaufgaben in Deutschland im 19. Jahrhundert, in: Historische Zeitschrift,

- Bd.248, H.3, 1989, S.621-635, S.623.
- 7) A. v. Saldern, SPD und Kommunalpolitik im Deutschen Kaiserreich, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 23. Jg., 1984, S.193-214, S.193.
 - 8) Vgl. D. Langewiesche, Liberalismus in Deutschland, Frankfurt a. M. 1988, S.204f.
 - 9) Vgl. B. Weinberger, Der Deutsche Städtetag in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts, in: Deutscher Städtetag, Im Dienst deutscher Städte 1905-1980, Ein kommunales Sachbuch zum 75jährigen Jubiläum, Stuttgart 1980, S.13f.; H. Brüchert-Schunk, a.a.O., S.35f.
 - 10) Vgl. W. Hofmann, a.a.O., S.584f.
 - 11) 自治体政策綱領を發展させたのは、国民社会派や左翼自由主義の一部を除けば、もっぱら社会民主党だけであった。Vgl. D. Langewiesche, Liberalismus, S.203.
 - 12) G. A. Ritter, a.a.O., S.211.
 - 13) C. Hugo [Hugo Lindemann], Städteverwaltung und Munizipal-Sozialismus in England, Stuttgart 1897, S.VI.
 - 14) S. & B. Webb, Theorie und Praxis der Englischen Gewerkvereine (Industrial Democracy), Deutsch von C. Hugo, 2 Bde., Stuttgart 1898.
 - 15) Vgl. R. Görlinger, Carl Hugo Lindemann zum Gedächtnis, Ein Leben für die deutsche Kommunalpolitik, in: Dritte kommunalpolitische Bundeskonferenz der SPD am 19. und 20. April 1952 in Frankfurt am Main, o. O. [1952], S.2-7, S.4.
 - 16) C. Hugo, Die deutsche Städteverwaltung, Ihre Aufgaben auf den Gebieten der Volkshygiene, des Städtebaus und des Wohnungswesens, Stuttgart 1901, 2., verbesserte u. vermehrte Aufl., 1906.
 - 17) H. Lindemann, Arbeiterpolitik und Wirtschaftspflege in der deutschen Städteverwaltung, 1.Bd.: Arbeiterpolitik, 2.Bd.: Wirtschaftspflege, Stuttgart 1904.
 - 18) R. Görlinger, a.a.O., S.5.
 - 19) H. Lindemann, Ueber Begriff und Bedeutung der Kommunalwissenschaft, Antrittsvorlesung an der Technischen Hochschule zu Stuttgart, Nebst Führer durch die kommunalpolitische Literatur, (Sozialdemokratische Gemeindepolitik, Kommunalpolitische Abhandlungen, Hrsg. unter Leitung v. Paul Hirsch, Heft 18), Berlin 1916.
 - 20) Vgl. Wissenschaft und Politik an der deutschen Schicksalswende, Fest-

- gabe für Hugo Lindemann, Im Namen seiner Schüler, Mitarbeiter und Freunde zu seinem 80. Geburtstag, bearbeitet und dargebracht von Leo Hilberath, Aachen 1947; F. Osterroth, Biographisches Lexikon des Sozialismus, Bd.I, Hannover 1960, S.198ff.; R. Görlinger, a.a.O.
- 21) Wissenschaft und Politik, a.a.O., S.3, 12.
 - 22) Vgl. H. Croon, Das Vordringen der politischen Parteien im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, in: H. Croon, W. Hofmann u. G.-C. v. Unruh, Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung, Stuttgart 1971, S.15-58, S.41; D. Langewiesche, Liberalismus, S. 206f.
 - 23) Vgl. A. v. Saldern, a.a.O., S.193f.
 - 24) Vgl. D. Langewiesche, Liberalismus, S.210.
 - 25) E. Bernstein, Die Voraussetzungen des Sozialismus und die Aufgaben der Sozialdemokratie, Eingeleitet v. H. Heimann, 8. Aufl. (Neusatz der 1921 erschienenen 2. Aufl.), Berlin 1984, S.157f. 佐瀬昌盛訳『社会主義の諸前提と社会民主主義の任務』（『現代思想』, 第7巻）,ダイヤモンド社, 1974年, 193ページ。但し本稿では, 引用文は邦訳書にしたがっていないばあいがある。ここでの引用文中の傍点は, 原文がイタリックの部分である。
 - 26) Ebenda, S.156f. 前掲訳書, 192ページ。
 - 27) Ebenda, S.158f. 前掲訳書, 194-195ページ。
 - 28) Ebenda, S.159. 前掲訳書, 195ページ。
 - 29) Ebenda, S.163. 前掲訳書, 200ページ。
 - 30) Ebenda, S.160, 163. 前掲訳書, 196, 200ページ。
 - 31) Ebenda, S.166. 前掲訳書, 204ページ。
 - 32) Ebenda, S.166f. 前掲訳書, 204ページ。
 - 33) Ebenda, S.191f. 前掲訳書, 235-236ページ。
 - 34) Ebenda, S.191. 前掲訳書, 235ページ。
 - 35) Vgl. A. v. Saldern, a.a.O., S.199f.
 - 36) Vgl. D. Rebutisch, Die deutsche Sozialdemokratie und die kommunale Selbstverwaltung, Ein Überblick über Programmdiskussion und Organisationsproblematik 1890-1975, in: Archiv für Sozialgeschichte, XXV.Bd., 1985, S.1-78, S.5f.
 - 37) Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, abgehalten zu Berlin vom 14. bis 21. Novem-

- ber 1892, Berlin 1892, Nachdruck, Berlin u. Bonn 1978, S.199.
- 38) D. Rebertisch, a.a.O., S.9.
 - 39) Vgl. A. v. Saldern, a.a.O., S.200; D. Rebertisch, a.a.O., S.11f.
 - 40) Vgl. D. Rebertisch, a.a.O., S.11; G. A. Ritter, a.a.O., S.212.
 - 41) Vgl. D. Rebertisch, a.a.O., S.12; G. A. Ritter, a.a.O., S.212.
 - 42) Vgl. D. Rebertisch, a.a.O., S.15.
 - 43) C. Hugo, Sozialdemokratie und Kommunalverwaltung, in: Die Neue Zeit, Revue des geistigen und öffentlichen Lebens, XVII.Jg., I.Bd., Nr.22, 1898-99, S.680-686, S.681.
 - 44) Ebenda, S.682.
 - 45) Ebenda, S.683f.
 - 46) Ebenda, S.685f. このブランデンブルク州代表者会議に対するベルンシュタインの批判的言及として、次も参照のこと。E. Bernstein, a.a.O., S.192. 前掲訳書, 236 ページ。
 - 47) Protokoll über die Verhandlungen des Parteitagés der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, abgehalten zu München vom 14. bis 20. September 1902, Berlin 1902, Nachdruck, Berlin u. Bonn, 1980, S.90ff. この党大会での報告とほぼ同じ時期に書かれた、つぎの2つの論説も、以下にみる諸論点とやや詳細な個別行政分野論とを含んでいる。H. Lindemann, Zur Kritik der socialdemokratischen Communalprogramme, in: Socialistische Monatshefte, Internationale Revue des Socialismus, VI. Jg., April 1902, S.277-288; ders., Unsere Forderungen an die Communen, in: Socialistische Monatshefte, VI.Jg., Juni 1902, S.437-447.
 - 48) Protokoll München, 1902, S.203f.
 - 49) Ebenda, S.204f. この Protokoll からの引用文中の傍点は、原文がゲシュペルト（またはまれに太字）の部分である。
 - 50) Ebenda, S.205f.
 - 51) Ebenda, S.208.
 - 52) Ebenda, S.208ff.
 - 53) Vgl. ebenda, S.213f.
 - 54) Ebenda, S.222.
 - 55) Vgl. D. Rebertisch, a.a.O., S.4.
 - 56) リンデマンは、1901年の著書『ドイツ都市行政』において、「社会政策 Sozialpolitik」を、「経済的に弱い無所有の階級の保護と助成を目的としている制度と方策」ととらえ、「こうした階級のうちに最も巨大で

重要なものは労働者階級であるから、ここでは何よりもまずゲマインデの労働者政策が考察される」(C. Hugo, *Die Deutsche Städteverwaltung*, a.a.O., Vorwort zur ersten Auflage, S.XII.)と述べて、その課題を、上述のように1904年刊行の続編『ドイツ都市行政における労働者政策と経済育成』の第1巻で果たした。このような「社会政策」観が、この1902・1904年の自治体政策決議案でも踏襲されている。

- 57) Vgl. Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Abgehalten zu Bremen vom 18. bis 24. September 1904, Berlin 1904, Nachdruck, Berlin u. Bonn 1981, S.118f.
- 58) Ebenda, S.290f.
- 59) Vgl. ebenda, S.292ff.
- 60) Vgl. ebenda, S.298f.
- 61) Vgl. ebenda, S.301.
- 62) Ebenda, S.303f.
- 63) D. Rebentisch, a.a.O., S.17.
- 64) H. Lindemann, *Der Polizeistaat in der Communalverwaltung*, in: *Sozialistische Monatshefte*, VI.Jg., October 1902, S.777-787, S.777f.
- 65) 前掲, 木村「自治体社会政策と給付行政」, 99-101 ページ。
- 66) H. Lindemann, *Der Polizeistaat*, S.779.
- 67) Ebenda, S.780.
- 68) Ebenda, S.779, 785f.
- 69) Ebenda, S.786f.
- 70) Vgl. H. Lindemann, *Ueber Begriff und Bedeutung*, S.55f.
- 71) E. Bernstein, a.a.O., S.166. 前掲訳書, 203 ページ。
- 72) Ebenda, S.191. 前掲訳書, 235 ページ。
- 73) Vgl. ebenda, S.192ff. 前掲訳書, 236-239 ページ。
- 74) Protokoll Bremen, 1904, S.118.
- 75) Protokoll München, 1902, S.215.
- 76) 1908年時点でゲマインデ公営事業の主要分野別普及度を、ゲマインデの人口規模別にみると、つぎのとおりである。Vgl. W. R. Krabbe, *Munizipal-sozialismus und Interventionsstaat, Die Ausbreitung der städtischen Leistungsverwaltung im Kaiserreich*, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, Jg.30, Heft 5, 1979, S.265-283, S.282; ders., *Kommunalpolitik und Industrialisierung, Die Entfaltung der städtischen Leistungsver-*

waltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert, Fallstudien zu Dortmund und Münster, Stuttgart u.a. 1985, S.84.

人口規模	自治体数	水道	ガス	電気	市街鉄道	畜殺場
2000 人未満	615	33.50%	3.10%	3.57%	—	9.10%
2000-5000	873	44.27	20.62	17.64	—	25.54
5000-20000	602	70.76	55.30	18.60	2.80%	58.47
20000-50000	134	91.80	83.58	46.27	20.15	75.37
50000-100000	44	93.18	72.72	68.18	38.63	97.72
100000 人以上	41	92.68	80.49	80.49	43.90	95.12

- 77) Protokoll München, 1902, S.209.
- 78) Vgl. Protokoll Bremen, 1904, S.293ff., 297f., 300.
- 79) C. Hugo, Städteverwaltung und Munizipal-Sozialismus, S.48ff., insb. S. 50.
- 80) Vgl. A. v. Saldern, a.a.O., S.202f.
- 81) Vgl. ebenda, S.203.
- 82) D. Rebentisch, S.7.
- 83) バイエرن, ヴェルテムベルク, バーデンの南ドイツ諸邦では, 社会民主党の運動が功を奏して 1904-1907 年に選挙法が民主化されたのに対して, プロイセンでは三級選挙法の改正が実現せず, 邦議会への党の進出は果たせなかった。ゲマインデ議会選挙法も, 南ドイツでは第 1 次大戦前に改善され, 社会民主党の市長も現れたが, プロイセンでは党員は市参事会員や学校委員から排除されつづけた。Vgl. G. A. Ritter, a.a.O., S.209f., 216, Anhang III (邦議会), Anhang IV (ゲマインデ議会); H. Brüchert-Schunk, a.a.O., S.31f.; H. Croon, a.a.O., S.45ff.
- 84) Vgl. ebenda, S.217; A. v. Saldern, a.a.O., S.204.
- 85) W. R. Krabbe, Munizipalsozialismus, S.268.

[付記] 本稿は, 平成 14 年度成城大学特別研究助成による研究成果の一部である。