

住民と自治

編集・自治体問題研究所

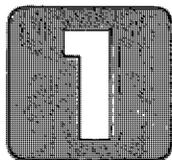
〔対談〕住井すゑ・木津川計

生きるとは 創造すること

勇気をもって職場から上申書 文化財保護
の現場から

公務労働における権力性と共同性 池上 惇

(新講座) 受益者負担を考える 仁連孝昭



●第25回
自治体学校の記録

明日を ひらく'83

自治体問題研究所編
「住民と自治」臨時増刊

A5判 定価800円 丁60

自治体研究社

東京都港区芝1-4-9 〒105
☎ 03(451)1061 振替東京3-148857

全国の地域運動を励ます沢内村や香焼町の報告、そして臨調路線と真っ向からぶつかっている地域・職場からのナマの報告——それらを集めた本書は、これからの運動への指針を与える。

- 記念講演（沢内村村長・太田祖屯）
- 特別講演（共同通信記者・斎藤茂男）
- 基調報告 ○特別報告 ○報告された全国の地域運動・自治体労働運動一覧



地方自治ジャーナル12月号

Vol. 5 No. 59

編集
発行

〒112 東京都文京区小石川2-3-4 川田ビル
TEL 03-811-5701 公人の友社

特集Ⅰ

検証：地方公務員批判

1 地方公務員批判の政治的背景

——慶応義塾大学教授 内山秀夫

2 公務員批判と地方財政運営

——神戸市長室参事 高畀昇二

3 岐路に立たされた地方公務員たち

——弁護士 岡昭吉

4 地方公務員は「批判」にどう対処すべきか

——編集部

5 地方公務員批判記事を分析する

特集Ⅱ

係長のための課長操従法12カ条

連載

自治体人国記（富士山爆発騒動で告発
する構えの富士吉田市長）

自治体紛争の法律解説

役所内人脈学入門

やさしい人事実務の解説

自治・共同の原理を探る学際的討論

第13回地域・自治体問題全国研究大会から

加藤哲郎（一橋大学社会学部助教）

はじめに

第13回地域・自治体問題全国研究大会は、一月五日、六日、法政大学で開催された。今年のテーマは「現代日本における自治・共同——地域再生のための原理をさぐる」であり、例年とは異なり、分科会は設けず、このテーマをめぐつての五本の報告とシンポジウムのみ、という新しい試みがなされた。

この新方式は、主要には地域・自治体運動の「暗いかげり」のもとで、「諸問題への確かな切りこみができるといふような原理的討論」を

全員でじっくりやってみよう、という実行委員会の趣旨によるものであった。筆者は、討論全体のコーディネーターなる役割を、司会者団（北川隆吉・横尾邦夫・中村攻氏）と共に受けもった。私自身は初めての大会参加であつたため特に感じたわけではないが、出席者約百人というのはここ数年の半分以下なそうで、ここにも「暗いかげり」があつたのかもしれない。

ただし、分科会もたれなかつたものの、第一目夜の懇親交流会を「ほろ酔いセッション・地域活動家たちの心根をきく——」がまち、わがくらし、わが人生」と題して盛大

地域再生への五つのアプローチ

報告は二日に分けて、

①安原茂（成蹊大・社会学）「地域生活における共同性の構造」

②海老原治善（東京学芸大・教育学）「教育の住民自治と教育参加」

③三村浩史（京大・都市工学）「定住圏と

しての地域の共同の経営管理」

④池上惇（京大・経済学）「現代における科学技術の進歩と地方自治」

⑤金原左門（中大・政治史）「国家と地域の構成の史的再検討」
の五つがおこなわれた。

*

①安原報告は、共同性を「共同活動」の相面にとらえ、高度成長期にゲマインシャフト（共同社会）的關係を解体・再編しゲゼルンシャフト（利益社会）的に「生活の社会化」を果たした現代社会を、「共同一個」の軸と「公一私」の軸のからみあいの中でみるものであった。

ゲマインシャフトの共同性には、平等、個別性の抑制、徹底的討論と少数意見の尊重など、今日、意識的に再生すべき諸原理が含まれていた。その解体に伴うゲゼルンシャフト化は、一般に共同性の断片化・アトム化をもたらしたが、地域上層ではかなりととのつた再組織化・集団化がすすんでおり、むしろ労働者・下層住民の方がゲゼルンシャフト的組織化

で立ち遅れ、私的に個別化された弱者も少なくない。自治体の範疇としての地域において、公的共同を再生していくうえで、ボランタリーな「無償の社会的共同活動」は私的共同の拡大が、新しい文化風土形成のために評価されるべきではないか、とした。

*

②海老原報告は、日教組第二次教育制度検討委員会報告『現代日本の教育改革』をベースに、教育の危機・荒廃が進んでいるにもかかわらず、多くの自治体が教育を町づくりの中軸に据えていない現状に注意を喚起し、日本国憲法を基礎に「育てる・学ぶ・育つ」という教育機能を地域づくりの柱にすべきだと説いた。

教育は、もともと社会共同の事業であり公務務であるが、資本主義のもとでは当初は「私事」とされやがて「教育の公共性」の名のもとにこの「私事性」が組織されるようになり、今日の臨調行革では受益者負担による「企業化・商品化」がはかられている。教育行政への住民参加において、学校区を基礎単

位としたPTA民主化・教育計画づくりが必要である。地域教育づくりにおいては、教育人口の動態変化に留意し、タテ割り行政による教育への矛盾しわ寄せに反対しながら、改革運動をすすめ、こどもの成長と発達を保障しなければならない、と述べた。

*

③三村報告は、最近の都市再開発・建築規制緩和の動きを紹介したのち、こうした開発を規制しようような定住地域住民の自治、「共同の経営管理」が求められている、とする立場から、前近代地縁共同体に素材的・要素的に含まれていた、(1)土地の占有管理権、(2)生産・生活技術体系、(3)共同体社会経営体系、(4)価値観と文化表現体系、(5)物的空間・環境・施設存在、を抽出した。

共同性の追求とは、これらの要素の有機的構成を、資本主義による地域のアトム化に抗しつつ現代的に再生させるところにあり、今日の段階は、(1)地域格差是正、(2)三割自治批判、(3)いのちとくらしを守る運動、(4)自治体革新、を経て(5)内発的地域づくりの実験が生

まれるまでにはいたったが、ここでは、「個人、個別企業レベルでも公共性の強い行政体でもない、中間的で部分的な協同組織」および「多数の協同体と自治体との協議連合体」が必要とされる、とした。

*

④池上報告は、現代の自治体における技術と労働の問題を公務労働論の問題として論じるものであった。

戦前の古典的共同体が解体して官僚機構が形成され、公務労働者が全国的労働組合を組織にするにいたった現段階では、解体された共同業務をより高いレベルで民主主義的に再建する地域住民・自治体労働者のたたいが重要な意味をもつ。無認可保育所から出発した保育所づくりの運動は、解体されつつある共同業務を、地域住民が、自らの労働の質を問う公務労働者の運動と高度な科学技術水準を裝備した専門家集団の力とを結合して、民主主義的に再建した典型であり、自発的・自立的・協同組合的な「先導性」をもつ運動であった。情報処理・交通・制御システムの発

達した今日では、公務労働者自身が、新しい科学技術成果になつた専門家集団の力を結集し学習して、地域づくりを住民の発達を促す「地域の教育力づくり」として組織していくことが求められている、とした。

*

⑤の金原報告は、地域の民衆の歴史のほりおこし運動によつて、地域をその土着性からみる視角と共に、国家的支配を地域からとらえ返す視野が拓けてきたことを、地域は歴史を切り拓く「根拠地」であるとすする立場から、述べたものであった。

近代日本の民衆にとつて、自然災害への共同的とりくみと日常的生活改善の努力により形成してきた地域は、国家的支配に抵抗し自らを主体として形成する場であった。国家的支配自体、地域民衆の同調・非同調との対抗において、その機能と機構編成を変化させてきた。地域は、国家や国際に優位し動くものであるから、それは村落共同体的空間からアジア・世界へと拡がる重層的複合的構造をもちえ、体制変革の主体として理論を歴史的に

検証する場ともなつていく、と。

「ほろ酔いセッシヨ」での現場のホンネ

報告後の質疑では、個々の報告の概念・原理・枠組それ自体についてよりも、「無償の社会的活動」「校区からの教育改革」「中間で部分的な協同組織」「公務労働の質」等の具体的イメージについてと、現に資本や国家がすすめている草の根保守の動きとせめぎあい、きり結んでいる現実の運動にかかわる質問が目立った。

また、第一日目夜の「ほろ酔いセッシヨ」では、「なぜこちらを本報告にしないのか」という声ができるほどに、地域活動家たちのナマの実践報告がなされ、全国から集まつた研究者・自治体労働者・地域生活者の悩みも吐露されていた。そこで二日目午後のシンポジウム討論を方向づけるための私のコーデイナー報告も、これまで主として欧米の国家論を研究してきたにすぎない筆者の主体

的力量不足もあり、実行委員会の企図とした共同・自治の「学際概念」づくりそのものよりも、むしろ研究者の原理的展開と運動家の「暗いかげり」下の悩みの接点をどうしてつけていくかに心を配り、相互の討論をかみあわせるための論点整理に留めることにした。

「ほろ酔いセッション」では、練馬母親連絡会の堤園子さんが、PTAで歩道橋問題という「点」に関わることにより地域がみえるようになり、地域活動の中で練馬や自治体という「線・面」がみえてきて主権者としての国民という自覚へと広がってきたこと、夫たちの無理解や寝たきり老人である親の看護がいかに現実の運動では足かせになってきたかが語られ、「イデオロギーの空中戦をいくらやっても世の中変わらない」と手きびしく述べられた。

中野区大和町住区会議の吉田哲氏は、具体的な町づくりの運動の中では、旧い共同意識や人間関係、保守の人々や地域の神社まで組織することが可能であり、そこでの共同原理

は民主主義たらざるをえない、と体験をなまなましく語り、「地域を愛する心」「運動の面白さ」が実感された。

三郷市役所の武田昇さんも、三〇〇〇名の会員による病院づくりの経験から、地域に根ざすことの大切さ、公務労働者が住民と具体的に接することにより獲得するエネルギーの強さを、確信をもって語った（ちなみに、この運動でつくられた三郷病院の医師たちのなかに私の十余年前の仲間たちの名を多数見出して、私自身もずいぶん勇気づけられた）。

この夏休みにこどもたちと野宿しながら多摩川の水源から河口まで一五〇キロを歩き通した大和田一紘氏の話は、自然保護運動の話であるとともに、地域の共同の「原点」を考えさせるものであった。

日野市医療と福祉をすすめる会池上洋通氏の軽妙な司会と相まって、とかく関西の運動や過疎地域の「内発的發展」にばく然と活路を求めがちだった私には、「どっこい東京の運動も生きている」という重みを感じたし、「どうして今日まで運動を続け生きのびてこ

れたんですか」と報告者のパーソナル・ヒストリー（自分史）を求めた地方参加者の声も、「ほろ酔い」がよびおこしたホンネの一部であつたらう。

シンポジウムでの諸論点

五本の報告はそれぞれの学問分野での蓄積をふまえたものであり、これらを総括する「自治・共同」の概念的抽象化は、現段階では容易なことではないし、生産的でもないであろう。しかし、微妙なニュアンスを含みつつ共通に意識されイメージされている問題と方向性は、「ほろ酔いセッション」でのさまざまなホンネと接点をもちうるであろう。

コーディネーターとして私は、①地域における共同の基礎をどこに求めるか、②地域共同体の崩壊・解体・再編をどのような内容および程度の問題と考え、その運動論的意味をいかにとらえるか、③「暗いかげり」のもとでの自治・共同の再生方向と運動論・組織論の問題、と論点を整理し、報告者および出席

者に討論を求めた。

そのさい、①については、現代生活の多層性を前提として、生産的共同、生活的共同、文化的共同、政治的共同、等の区別と連関において論ずべきとした。

②については、戦後の資本主義的生産様式の支配と高成長を前提として、都市と農村の問題や、国家と政治の相対的自律性を媒介し



つつ、旧社会関係が生活様式や意識のうえでどこがどの程度に解体されたか再編されたかを具体的に問題にすべきこと、を述べた。

③については、「暗いかげり」として表象される資本や国家による社会諸領域への草の根的組織化・浸透、その擬似民主主義的手法に注意を促し、その同じ領域・レベルで真の自治・共同を集団的に形成していくうえで

運動上の留意点、「無償の社会的共同活動」「中間的協同体」がヨーロッパで議論されている「ローカル・コーポラティズム」に連なる可能性とその評価、等にふれた。

これらについては、各報告者がそれぞれに「共同」イメージを再論したが、私の企図していた「文化的共同」の問題が、教育と科学・技術成果の先導的掌握の問題として以上に広がらなかったのは、やや残念であった。

この再論においては、「無償の社会的共同活動」を「貨幣化されることの拒否」と位置づけた安原氏と運動財源の重要性と有償を含む専門家集団組織の必要性を説いた池上氏、地域を「商品・貨幣流通の通過点」「定住生

活実践の場」と明快に規定する池上氏と安原・海老原・金原氏らの「地域の規模・単位・重層性」を問題にする視角など、論理のレベルを明確にし、相互に討論して、なお深めるべき論点も提示されていたが、出席者を含む討論では、むしろ、住民運動・自治体労働の現場からの、実践の問題提起があいついだ。

町内会・コミュニティ・住民協議会などの地域特性に応じてのそれぞれの評価、地域施設の運動による創設後の管理・経営面での住民参加の困難、臨調行革が「自助・自立」「第三セクター方式」を強調しているもとの「ボランティアな諸活動」の評価や意味づけ、校区単位PTAと教員労働者組織や自治体との関わり、特に青年層の私生活中心主義が草の根保守統合・動員の一定の歯止めとなっているもとの「新しい共同」「近代的個人」強調の意味、スポーツ活動や文化・芸術活動の自治・共同に占める役割、等々。

報告者からこれらのいくつかのコメントが付されたが、多くはなお全国経験に学び創

意的に具体化すべき問題として参加者の胸中に残され、今後の課題とされた。

議長団を代表して最後のまとめに立った北川氏も、高度成長後の今日の時点において、地域・自治体の諸問題をもう一度あらいい直し、具体的に新方向を模索していく出発点として、今研究大会の意義をまとめあげた。

「地域の重層性」をめぐって

前述したように、私は今回が初めての参加であった。『住民と自治』も、昨年から購読をはじめたばかりであったから、今大会がこれまでの研究大会の到達点のうえに何を付け加えたのかを論じる資格をもたない。ネオ・マルクス主義国家論を追跡してきた政治学研究者としてよりも、どちらかといえば一人の生活者・市民としての関心から今大会に出席した。

この立場からすれば、「ほろ酔いセッション」での話はきわめて有益で勇気づけられた

が、自治・共同をめぐるシンポジウムそのものの方は、門外漢としての感想しか述べえない。しかし、いくつか印象に残る原理的問題もあった。

*

一つは、「地域の領域の重層性」という問題である。安原報告は地域生活と住民の関心の多層化にふれ「地域生活に対するイメージも分化しつつある」点に注意を促した。金原報告にも同様の提起があり、昨年の大会報告をまとめた『地域と自治体』第一三集には成瀬龍夫氏の「そもそも財やサービス、所得の地域内配給関係や地域内循環を目標としうる地域のレベル・範囲は」という問題提起があった。前述「地域の共同の基礎をどこに求めるか」という問いには、これが念頭にあった。

「地域の衰退」「地域イメージの拡散」とは、一方では社会的生産力と分業の発達を基礎に諸個人のとりに結ぶ社会諸関係が重層化し、伝統的地縁共同体での生産・生活諸関係を超えた交通諸関係が生まれていることを含意し、他方、この市民社会領域が資本と国家

の浸透・商品化の焦点となつていくことの表現であろう(安原氏のいう「生活の社会化・多層化」と宮本憲一氏の「生活様式の画一化」の併行)。

とするならば、「地域的共同性」は、「共感」「共同活動」を産み出す社会関係として、通俗道徳・民衆文化など感性的アイデンティティを含むさまざまなレベルで構成されるし、教育問題での校区から反核運動での地球大にいたる「問題」「よびかけ」の性格に応じた定住地からの広がりをもつであろう。

むしろ明らかにさるべきは、資本と国家による危機管理型地域支配が、従来の地域開発や官治型地方自治の論理内に留まらず、「地域のトータルな衰退」さえ言われるように、教育や福祉の再私化、商品化、文化活動ばかりか住民運動そのものの組織化・管理にまでふみこんでいる状況を直視し、「政治的・イデオロギー的力関係」「コモン・センス」「ヘゲモニーのプロシエクト」のレベルでくみかえる組織論・主体論ではなからうか。

* 第二に、安原・海老原・三村氏の報告は、

共通して地方政府ローカル・ガバメントに言及し、わが国におけるその思想的未成熟を説いていた。日本国憲法制定過程で、GHQ草案がローカル・ガバメントのチャーター(憲章)制定権を述べていたものが、日本側の抵抗で「地方自治の本旨」規定へと曖昧化されたことは、周知の通りである。

現在の官治型地方自治体をローカル・ガバメントとして再構成しようとするとき、そこにかゝるイメージが付与されるべきであろうか。自治体を国家権力の末端機構にすぎないとし、革新自治体を国家的変革への一階梯としてのみ位置づけるような道具主義的把握は、もはや論外であろう。

資本や國家の支配に抵抗しながら地域住民の公共事務を処理する共同体機構、三村氏のいう「共同的経営管理」主体としてのイメージは、魅力的であるが、「定住圏の行政機関」というやや静態的な印象がつきまとう。「地域の重層性」が想定されうるならば、

むしろ、「地域」そのものを分節化し、それの「問題」の範疇で「自治・共同関係」を構成し連節化する発想が必要なのではないか。

つまり、欧米型ローカル・ガバメントをも超えたセルフ・ガバメントの分節接合、コミュニケーション・アソシアシオンの原理の市民社会的再生である。

そのための条件は、「国家権力をめぐる階級闘争」としてではなく「主体形成」自己実現」として理解された「政治」の活性化であり、自治・共同の「國家の社会への再吸収」主体的政治の全面開花」という関係論的視角からの読みかえである。

「國家の死滅」を棚上げした現存社会主義國の「地域・自治体」下でのささやかな生活体験からもそう思われるし、今大会で議論となった安原氏の「ボランティア無償の社会的共同活動」、三村氏の「中間的で部分的な協同組織」の提唱も、このアンティ・エタペイズム(反國家主義)の文脈に引き寄せられなないこともない。

* 今日における「家族」の意味、「地域主義」

思想の評価、都市における「内発的發展」の可能性など、期待してでかけてほとんど触れられなかった問題もあったし、池上氏の「退職公務員・専門家を活用する高齢化社会の地域づくり」など、もっと展開してほしかった論点も残された。

幸い、各報告は「住民と自治」近号に逐次掲載とのことであるし、今後の本誌上や来年の福岡大会でも討論は続くであろう。

私にとつては、「地域」を真剣に考える文字通りの出発点であった。

現代はグローバルな意味で転換期にある。

「地域のトータルな衰退から再生へ」がこの問題領域での転換期の実相であるとすれば、経済還元主義的「共同体」論や道具主義的「自治体」論をぐぐらぬ「遅れた出発」も、意味のないことでもないのかも知れない。

公務労働における権力性と共同性

共同体が解体した、あるいは解体しつつあるというだけでは不十分だ。解体された共同業務をどう再建するか。保育所運動は労働者・住民による共同業務の再建の一事例であった。行革の時代、公務労働運動は自らの要求を掲げる、たたかう労働組合、と
してだけでなく、仕事を起こす労働組合、でもあるべきだ。

池上 惇

(京都大学教授)

●住民運動の高揚と公務労働論

私は、公務労働論を、現代の科学技術そして労働の“質”を手がかりとしながら、社会科学的にはどのように位置づけたいのかを考えてみたいと思います。

ご承知のように、公務労働論が提起されましたのは一九六〇年代後半の革新自治体急増の時期にあたります。当時は住民運動の高揚期でもあり、公務労働者が地域住民の立場にたつて住民のための行政をすすめるということが、非常に切実な課題として出てきたわけです。当時、生まれたばかりの公務労働論は、この問題を解決するにあたって、自治体という

の一種の共同体であるという理解の上になつて、共同体であるからにはその共同体を支えるのは地域住民であり、地域住民は税金を払うことによつて共同体を支えている。従つてその共同体において雇用された労働者である公務員は住民に奉仕するのが当然——というような議論を展開していたわけです。

これには当時の公務労働運動家の側から「自治省の言つてゐることと変わりないじゃないか」「公務労働者の権利闘争の成果を無に帰す議論だ」というような手きびしい反発もしばしば返つてきました。当時、公務労働者は賃金も低く、日本の低賃金構造の底辺にあつて公務労働者はどのように搾取されているか、といった議論もさかんに行なわれていました