

- ① 機関紙が組合活動の中心にすえられており、編集がはっきりとした方針のもとで、意図的・系統的・組織的に行なわれている。
- ② 中央機関紙—支部機関紙—分会機関紙（ニュース）という構造によって、記事が、各地の状況にそった型で具体化され、ふかめられている。
- ③ 通信員制度または分会からの通信集中が制度化されている。
- ④ 機関紙と職場討議が結びつけられており、紙面が職場組織（さらには居住組織）において、少数数の集団討議の素材となって、個々人の状況に合わせて内在化できる配慮がなされている。

など、すぐれた指導態勢と指導部の機関紙への政治的・教育的配慮によるのである。

## 第5章 自治研運動と自治体労働者像の追求——全日本自治団体労働組合のばあい——

井上英之

### I 自治研運動の発足

#### (1) 自治労働教育活動への二つの視点

自治体労働者の労働組合組織である全日本自治団体労働組合（以下「自治労」と略称する）の教育活動に対して、さいきん二様の関心が寄せられている。一つは、「幹部教育において未開拓の長期教育」（『労働者教育に関する資料集3』総評教宣局、1970年刊）を行なっている組合員教育に対する注目であり、一つは、「全勤労人民の立場にたちながら民主主義的課題を提起」し（戸木田嘉久「日本の労働組合—過去・現在・未来」『労働組合運動の理論第1巻』）、「専門職労働者の階級意識の発展に寄与してきている」（竹内真一「労働者教育」『現代社会教育事典』）と評価されている研究集会運動の代表的活動としての地方自治研究運動（以下「自治研運動」と略称する）への関心である。しかしながら、後者の自治研運動は、自治労においても「地方自治確立の闘い」「住民共闘」として位置づけられてはいるが、いまだ教育活動として自覚的に把握されておらず、また、労働者教育研究の場においてもその具体的解明の努力がなされていない。この結果、二様の関心が自治体に働らく公務員労働者の自己形成の観点から結び合わされているとはいえない。

本章では、分析の中心を自治研運動におきながらも、自治体公務員労働者の自己形成という観点から、自治労働教育活動の二つの形態をその形成過程にさかのぼって検討し、相互関連を解き明かすこと、および、自治研運動の基軸ともいべき自治体労働者像の追求の意味を明らかにし、労働組合による教育活動の今日的意義を探ることを課題としたい。

#### (2) 地方財政「再建」問題と自治研集会の発足

朝鮮戦争を契機に復活の道を歩みだした独占資本にとって最大の課題は、戦後不況を乗り切り、MSA体制下で「独立」と「極東の兵站基地」実現のために経済を再建し強化することであった。そこで、財政資金の重点

的・「効率」的運用が重視され、資本蓄積のために地方財政を再生産条件の整備に投入する政策が推進された。この政策によって戦後第一次の市町村合併が実施され、「地方財政再建促進特別措置法」(55年12月成立)が策定された。後者の地財再建法による赤字自治体「再建」策は、中央統制を強化し「合理化」を推進し、自治体労働者に賃金の切下げ、昇給遅延、人員整理、労働強化(とりわけ徴税部門)をもたらし、地域住民には収奪の強化や使用料・手数料・税外負担の増大、生活保護費や失対事業費など一連の民生費の切下げとなってあらわれた。

自治体労働者は地方財政再建問題に直面し苦悩する。自治労連と自治労協との分裂を克服し自治労を結成することが出来たものの、<sup>(1)</sup>人員整理や昇給遅延に対し闘うには、自治体労働者だけでは力がたりない。しかも、自治体労働者と地域住民を引き離し反目させることを利用して、地方自治制度・地方財政制度の改悪が進行する。そこで、「再建」問題の本質を究明し、住民共闘の方向を模索する研究会・サークルでの学習活動や、地方自治防衛闘争が各地で試行錯誤的に展開された。京都府職は、地方財政学者との共同調査や研究を行なう「京都府行政財政研究会」を設け、その場で既存の地方財政学の批判的検討がなされた。<sup>(2)</sup>福岡県職では「県政研究会」が組織され54年には「地方自治研究大会」が開催された。これらは当時の自治体労働者の学習活動の典型的事例である。地方自治防衛の闘いは、「県政綱領方式」(長野県連、京都府連など)、「住民との話しあい方式」(福岡県連など)、「要求提出方式」(大阪府連など)、「分析・宣伝方式」(兵庫県連など)という形をとっていずれも赤字自治体の労働組合を中心に多様に展開された。

これらの闘いは、自治労第2回大会で決定された方針、即ち、「地方自治防衛委員会」を設置し、住民の身近な要求を取りあげ、自治体労働者の要求と結びつけることにより地域住民との共闘を追求する方針にもとづくものであった。

だが、この自治労の首切り反対闘争・給与切り下げ反対闘争の戦術として地域住民を一時的に利用し、しかも「地方自治のいない手は自治体労働者であるという誤った考え方が支配」(初版『自治研の手引』1958年)的であったため、地域住民から批判を受け運動は低迷する。地財再建法の成立を許した後は、「再建」団体の自治体労組は赤字団体連絡会議を設置し、地財再建法適用反対の闘いをすすめるが、抗しえず、56年度末には適用団体数は596にも達した。

自治労第7回中央委員会(56年5月)は、首切り合理

化で苦しめられ、地域住民との対立に悩む自治体労働者の多くの実践上の苦悩を総括することによって自治体防衛闘争を自己批判し、前述の研究会やサークルなどの学習活動を日教組の教育研究活動にならって発展させるべく地方自治研究活動を提唱する。

「地方自治の危機が大きく叫ばれ、これに抵抗する勢力は日毎に増大している。この反動の渦のなかに、全国五〇万の自治体労働者は(中略)それぞれの分担する職務を通じて、地方住民の切実な要求と収奪を強化する政策との間にはさまれ、悩み苦しんでいる。良心的に職務を遂行しようとすればする程、この矛盾を強く感じる(中略)。従来数多くの闘いを組織して明らかになったことは、抽象的に地方自治の危機と軍事化の情態を結びつけて説いても、行動に発展させる原動力にならなかった。また組織の内部においても、激しい首切り、賃下げの攻勢の前に、現象面に対する対策に終始し、自治体行政全般にわたる考究がほとんどなされ得ない状況にあった。これら過去の反省の上にならなくて、敵が現在仕組んでいる自治体のカラクリをわれわれ自身の研究と討議によって明らかにし、自治体労働者が職場のすみずみで相互に理解するとともに、直接影響をうける住民に積極的に訴えなければならない。われわれはここに地方自治研究集会を企図し、あらゆる困難を排除して発展させなければならない。」

(第7回中央委員会『第三号議案 地方財政確立の闘い』P7~8)

第1回自治研集会は、57年4月に甲府市において開催され、組合の幹部のみならず、日頃良心的な仕事をしようとして悩んでいた自治体労働者を結集させることに成功した。第2回全国集会以降、行政部門別の分科会方式が確立していく過程で、日常の仕事を通じて自治体内部の矛盾を明らかにし、同時に国の地方自治政策の本質を把握することが自治研活動の目的として明確化される。

自治労が自治研活動を提起した意義は、次のような労働組合の実践的課題を明らかにした点にある。第一の課題は、本来の意味での自治体公務員労働者としてみずからをどのように形成していくかである。地方自治制度は戦後改革により性格を一変したはずであったが、現実の自治体には戦前の天皇制官僚機構の残滓が色濃く残っており、官僚的な意識がうみだされている。ただ、自治体労働者みずからが気がつかないだけであった。公務員労働者としての自己形成の課題を実現するためには、国家独占資本の支配機構となっている現実の自治体を民主化

しなくてはならない。そこで、第二の課題は自治体労働者の闘いを自治体の民主化とどうかかわらせ発展させるかということになる。さらに第三に、良心的に職務を遂行したいという自治体労働者の正しい要求を基礎に、自治体労働者の職務（公務労働）を通して地域住民との連帯をどのようにつくり出すのかの課題がうまれる。

自治体労働者は、かくして「住民のための地方自治をつくりあげ民主主義をいっそう発展させるための自治労働の運動」（初版『自治研の手引』）として自治研運動を充足させた。58年8月の第6回定期大会では、自治労から相対的に独立した自治研中央推進委員会の設置が決定され、しだいに自治研運動の基本構造が形づくられていく。すなわち、(1)末端の職場での自治研グループや単組での自治研推進機構を、自治労の組織ルートおよび独自の機関誌『月刊自治研』を通じて自治研中央推進委員会が掌握し、(2)職場、地域、単組、府県の各段階およびその集約としての全国段階で、行政部門別を基本とする分科会の総合体である研究集会を組織し、(3)自治体労働者と地方行政財政学の研究者を中心とする助言者団、地域住民、民主団体及び政党を結びつけ、(4)自治体労働者の職務や職場、地域を貫徹している政策の問題点を共同調査研究やみずからの闘いのなかで明らかにし、そのレポートを助言者の講義とつきあわせ集団討議のなかで科学的解明をはかるという構造である。

自治研運動の発足期にあたるこの時期に、自治研の意義づけをめぐる自治体労働者の性格と役割を問う自治体労働者二面性論が、自治体労働者の間で論議され、自治研運動を推進するエネルギーをうみだしたことは特筆に値する。自治体労働者二面性論とは、＜自治体労働者は役人と労働者との二面性を有しているが、地域住民のために働ける条件に置かれておらず、しかも官僚機構の内に組み込まれているが故に、現実には役人の一面しか持ち得ない。そこで、自治研にとりくむことにより一面性から二面性に高めよう＞とする論議であった。<sup>(3)</sup>これが自治体労働者の間で論議されることにより、自治研運動とみずからのかかわりあいも明確にとらえられ、日常の職場での仕事と自治研活動が結びつけられ、しだいに「集会自治研」から「職場自治研」への方向が追求されはじめた。

### (3) 衛都連賃金闘争の意義

自治労第5回大会で「賃金格差縮少の闘い」の方針が決定された。この方針は、市町村合併および地方財政再

建問題の影響を強く受け低賃金に苦しんでいた中小市町村自治体労働者の賃金引き上げの闘いであり、同時に組織強化を意図するものであった。だが、この段階では、賃金問題を階級的立場から理論的にとらえられず、しかも闘争指導体制が弱体であるという欠陥を露呈することとなり、運動は停滞におちいる。当時の末端市町村において賃金闘争をすすめるに際し直面していた壁は、(1)生活可能論、(2)相互比較論、(3)耐乏協力論、(4)賃上げ増税論であり、とりわけ(3)と(4)が賃上げを要求するためには理論的・実践的に打破すべき障害となっていたといわれる。<sup>(4)</sup>「耐乏協力論」とは、地方財政「再建」下で「自治体財政のふところ具合によって自分たちの要求を手加減する」企業主義的な考え方と、「全体の奉仕者」という超階級的な公務員倫理により労働者意識をくもらせ労使関係の存在を否定する考えの二つを基礎として組み立てられた理論であり、自治体労働者の弱点をついた「思想の弾丸」ともいうべきものであった。この論に対抗するためには、(1)地方財政の「赤字」の原因を科学的にだれにでも納得がゆくよう解明すること、(2)自治体労働者の調査研究や討議により「赤字」を解決する方向を正確に提示することが必要であった。「賃上げ増税論」は、自治体労働者と地域住民との利害・要求が、あたかも矛盾・対立しているかのように描き出す理論であり、相互の要求を確認しえていない弱点をつく論であった。したがって、自治体労働者と地域住民とが共同の道を探し求めなければ、この壁を打ち破ることはできなかった。このように自治体労働者の切実な要求である賃上げに勝利するためにも、自治体労働者の思想闘争と科学的な理論および地域住民との提携が必要不可欠であることは明らかであった。

58年秋に全国8地連別に組織された「第3回賃金・三権・臨職・青婦討論集会」は、この時期の自治労組合員教育のなかで注目すべきとりくみであった。この討論集会は、とくに賃金闘争を勝利に導くために「財政制度の本質とカラクリをはっきりつかみ『闘えば必ずとれる』という理論的な確信を全組合員のものにする」ことをめざし、『行動の理論化のために』と題するテキストにもとずき、前述の諸賃金理論を集会に参加した自治体労働者みずからが批判できるよう企画された。また、自治研とのかかわりも志向されていた。だが、賃金問題を中心とした討論集会に参加する層は、一定の幹部活動家層にかぎられており、要求で職場を組織化して大衆的な闘いをまき起すことはできなかった。この賃金闘争の枠を打ち

破った闘いこそ、衛都連（「自治労・大阪府衛星都市連合会」の略称）賃金闘争であった。

衛都連賃金闘争とは、59年から61年にかけて、安保闘争や三池闘争と結びつきながら、1万数千円にもものぼる当時としては破格の大幅賃上げをかちえた闘いである。闘いの舞台となった大阪府下の二十余の衛星都市のうち十七市が「再建」団体に指定されていて、自治体労働者は低賃金・「合理化」政策の犠牲になっていた。闘争は、八尾市での事務合理化攻撃に対し反対期成同盟を組織し闘ったことに端を発するが、それ以前に要求で職場を組織してきた闘いの成果がある。それは、54年以降の賃金格差は正闘争の蓄積、および56年以降、年2回の衛都連賃金討論集会の積み上げの結果、すでに次の諸点を明らかにしていたことであった。すなわち、(1)職場の要求は格差は正でなく大幅賃上げである点、(2)現実の給与体系は自治体労働者を闘えなくしている低賃金分断支配政策にもとづくものである点、(3)一率プラスアルファ賃上げ方式は、現行職階制の上下格差をそのまま認めているため、賃上げにともなう賃金形態の改悪および労働強化に対してたたかえない点、(4)確固たる賃金理論を自治体労働者がもちえていない点、である。そこで、衛都連は傘下の労働者の賃金実態を分析し、賃金の基本原則を①生活保証、②同一労働同一賃金、③単純明確、④年令別最低保障に求め、この原則にもとづいて新賃金要求を作成し、広汎な職場討議を展開し、職場を要求で組織していった。闘いは、国際公務員会議の「公務員規定」<sup>6)</sup>の徹底的な学習を土台としていた。〈自治体公務員労働者の階級的任務はその職務を通じて自治体が住民の要求にどう答えているかを明らかにすること、すなわち、地域住民の民主的諸権利を守ることにある。自治体労働者はまずみずからの権利を行使する勇気と実力と仕事の質的内容を高める努力をあわせて行なわなければならない〉というのが学習の基調であり、この自覚に立って、賃金闘争が組織されたのである。しかも、関西勤労者教育協会の全面的な援助を受けて、賃金論の学習会が無数に組織された。衛都連の統一闘争は、「賃上げ闘争の予習、実際、復習」として、みずからかちとった賃上げを確定するためには他支部をも勝利させるとの相互支援が行なわれ、この結果、労働者の団結と連帯感が深まり、統一闘争の一層の前進をつくりだし、自治庁（当時）の賃金統制令や市当局による弾圧、第二組合の結成にもかかわらず勝利をおさめたのである。

この衛都連闘争は、京都、奈良、和歌山、兵庫をはじめ

め、東海、関東、中国から、やがては全国の中小都市に賃金闘争の嵐をまきおこし、自治労も60年には第一次公務員共闘に加わり、賃金闘争に全国的に立ちあがることとなった。こうした賃金闘争の高揚のなかで、賃金闘争の武器として自治研運動を考える「車の両輪」論が普及し、自治労が主体的に自治研を位置づけはじめ、自治研運動のスソ野が拡がり、自治研運動の確立期を準備する。また、衛都連においては教育活動がいっそう重視され、闘争中の61年には組合指導部強化のための衛都連幹部講習会が開催され、闘争直後には、当局側の「支払い能力」論を打ち破るため、自治体労働者の立場から自治体の実態を調査研究する研究所設置の方針をきめるなど、自治労教育活動に対して衛都連賃金闘争が与えた影響はきわめて大きいものがあった。

## Ⅱ 自治研運動の確立

### (1) 地域開発政策批判と自治研の理論水準

昭和30年代日本経済の「高度成長」は、史上類をみない資本高蓄積の強行過程であった。この過程は、中央・地方の財政資金をあらゆる行財政手段を使って独占資本の産業基盤整備（道路、鉄道、港湾、工業用水、工業用地など）に投入しようとする地域開発政策により推進された。この地域開発政策は、日本独占資本の二つの焦眉の課題、貿易・資本の自由化に対処する国際競争力の強化および日本の軍事的強化にこたえるため、60年の安保改定を転期により強力に展開された。しかもこの政策は、所得倍増計画と同様に、一定のヴィジョンやムードを上からつくりあげることにより、安保闘争を経験した国民に対し、独占の「高度成長」に便乗することがあたかもみずからの生活と地域の産業を向上させるかのような幻想をふりまくイデオロギー政策でもあった。

昭和30年代前半期には、財政「再建」策にあえぐ多くの自治体は、地方財政の唯一の建て直し策であるかに思われた工場誘致に全力をかたむけ、工場誘致条例による地方税の減免措置は全国津々浦々の自治体で採用されたほどである。経済力の貧困な地域ほど、地域開発への期待は強く、地域格差「是正」をうたい文句にする地域開発政策をみずから求めざるを得なかった。自治体ぐるみで血まなこととなった新産都市指定争奪戦が展開されたことこそ、その証左といえよう。地域開発政策にとびついた結果は、地方財政が国家独占資本主義体制のなかに

よりくみ込まれ、「中央に直結」し独占資本の利益や要求に結びついた産業基盤整備が「公共」事業として実施され、地域住民の利害や要求は全体として無視されたばかりか、政策のうみだす矛盾は住民・自治体労働者に転化された。

自治体労働者にとって地域開発政策とは何であったのだろうか。低賃金労働者であるが故に、工場誘置はみずからの賃上げにつながると賛成をしてきた経過があり、低賃金で苦しむほど、地域や自治体の繁栄を独占資本にゆだねる「地域主義」的・「企業主義」的な考えにおち

いりやすい。ここに地域開発政策に対する幻想が生ずる。だが、地域開発政策の実施にたずさわる自治体労働者は、地域開発政策のうみだす矛盾を直視せざるをえない位置に身をおいている。このため、自治体労働者は地域政策とのかかわりでみずからの位置と役割とを問われることになった。60年代前半、地域開発の本質をさぐり反対闘争を組織し、自治体公務員労働者として思想的弱点を克服する努力が、自治研運動を確立させる原動力となる。

地域開発の本質をめぐって「地域開発は是非か」が討

〈表-20〉 全国自治研集会のあゆみ

回数	期 間	場 所	講演, 基調講演のテーマ	講 演 者	助言者数	参加者数	
自治研運動第一期	1	昭和32.4.5~6	甲 府			6	800
	2	33.7.5~7	下 関	民主主義の発展と地方自治	田 畑 忍	19	3200
	3	34.10.23~26	長 野	当面する問題と自治体の任務	木村禮八郎	40	4300
	4	35.10.15~18	新 潟	所得倍増計画と地方行政	島 恭彦	51	5000
第二期	5	36.10.6~9	静 岡	地域開発と自治体行政	小沢 辰男	56	5000
	6	37.10.2~5	大 津	日本の都市問題—世界をめぐりて—	柴田 徳衛	57	5388
	7	38.10.1~4	鹿児島	自治体財政と広域行政	吉岡 健次	62	5000
	8	39.6.2~5	東 京	地方自治の危機と自治研運動	島 恭彦	43	925
第三期	9	40.4.22~25	徳 島	地方自治の危機と住民	小沢 辰男	60	4800
	10	41.6.3~6	福 島	地方自治と自治体労働者の任務	青木 宗也	59	4200
	11	42.7.4~7	広 島	{住民の住民による地方政治 自治研十年のあゆみ(挨拶)}	日高 六郎 小川 政亮	53	3500
	12	43.4.24~27	青 森	転換期に立つ日本と地方自治体	福島 要一	57	3276
	13	44.6.11~14	富 山	70年問題と自治体 国民生活と自治研活動	宮本 憲一 吉田 秀夫	51	4194
	45.5.12~14	東 京	70年代における自治体改革の展望	飛鳥田一雄	56		

参加者数は資料によって皆くいちがっている。ここでは出来るだけ自治研集会の総括の数字を重要視した。

論されたのは、61年に開催された第5回自治研全国集会において「地域開発の夢と現実」と題する地域開発分科会が設けられてからのことである。これ以後、自治研集会の中心としてこの分科会が設定されたことは、所得倍増計画や「高度成長」の本質を見抜き、地域開発政策のゆきつく先を、その現実化以前に問題を提起し、それを自治研運動の中心的課題とした助言者団に負うところが大きい。この助言者団の中心となっていた地方財政学者集団は、地方財政「再建」問題当時からサークルや研究会の場で自治体労働者と交流し、自治研運動の発足当初から主体的・組織的に参加していた。地域開発政策批判を自

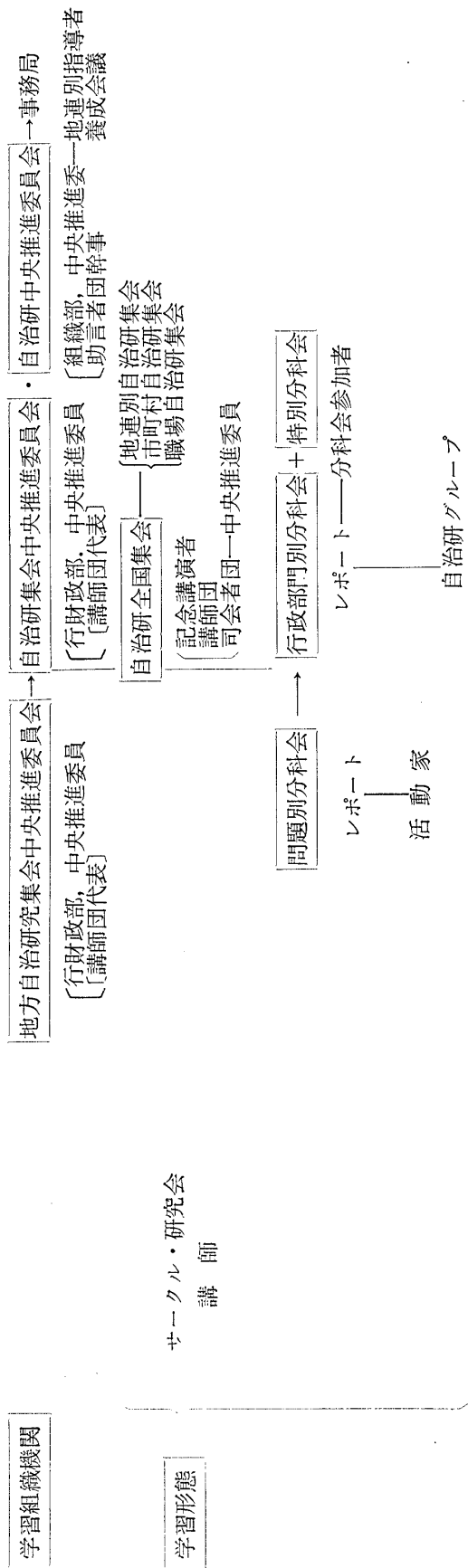
治研運動の中心にすえた第5回集会以降の自治研運動の歩みは、地方財政学者を中核とする助言者団が教授主体として確立していく過程でもあったといえよう。その功績は、第一に自治体労働者、自治体労働運動、自治研運動の位置づけについての共通見解をつくりあげていく点、第二に自治研運動のなかで実践的に助言者および助言者団の役割・任務を明らかにしていく点（以上『自治研のてびき』等参照）、第三に地方自治論と地域開発論を自治研共有の財産としてきずきあげていく点、第四に、自治研運動における学習を保証する条件や態勢を集団的につくりだしていく点（助言者集団に差別をもちこ

もうとした後述する兼岩氏の罷免問題に対する助言者団の毅然たる態度は、その典型であったといえる)。の四点に集約されるであろう。この四点のなかでも、第三点はとくに重要である。それは、自治研運動が「日本の地方自治運動の政治的理論的水準を引きあげるうえで大きな役割を果たし」、「地域開発・都市合併など、支配権力が次々に企ててきた住民生活破壊、民主主義の攻撃にたいして自治研運動の集積があったればこそ対決した」（『自治研10年の到達点』『住民と自治』1967.9）と後年評価されるようになった基本要因であり、自治体労働者と助言者団とが自治研運動という共同事業のなかで、調査、研究、実践を集約し、未開拓の領域であった地方自治論と地域開発論を建設した意義は大きい。自治研運動で構築された二つの理論分野は日本の社会科学界において最高の水準を示すものであったといつてよいであろう。

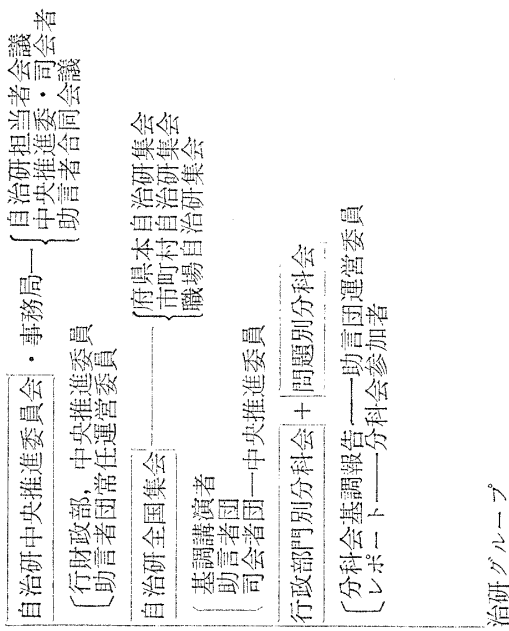
このような助言者団の組織化と教授主体としての確立は、賃金闘争の高揚のなかで自治研運動を自治労として再組織し主体的に受けとめようとする動向と結びつき、自治研推進機構も改変される。すなわち、58年に設置された自治研中央推進委員会に、61年度（第5回自治研全国集会）より各分科会助言者団から運営委員が一人ずつそのメンバーとして組み入れられ、学習組織機関としての自治研中央推進委員会が確立する。〈表一21〉

それでは、自治体労働者は自治研運動確立の過程で、地域開発の本質をどのように学んだのであろうか。自治体労働者のとりくみは、一言でいえば「地域開発の思想遍歴」（島恭彦氏基調講演「地方自治の危機と自治研運動の展望」『自治研の前進のために—全国組織集会まとめ一』）であった。第5回自治研集会では、「いまや地域開発を抽象的、一般的に論じたり、批判したりしている時ではない。問題は後進地帯をどのように開発し、発展させるのか」であり、「吾々の課題はどこまでも地域開発事業を通じながら、その中で独占の利益の先取りを排除し、経済性に対する公共性の優先を闘い取って行くことではなくてはならない」（宮崎県公営企業労組自治研推進委員会提出レポート「総合開発の現実とその課題—綾川総合開発の場合」）と主張し、細島コンビナート開発をすすめていた宮崎県公営企業支部は、第7回自治研集会では、「住民生活の向上を独占の手に委ねる思想に取り付かれていた」（坂田正一「地域開発への思想遍歴」『住民と自治』64. 3）と自己批判した。（「地域開発への取り組みはどこまでできたか—第7回地域開発分科会から—」『地方自治資料』63.11. 3, 『地方自治体第7集—大

〈表一21〉 自治研運動前史



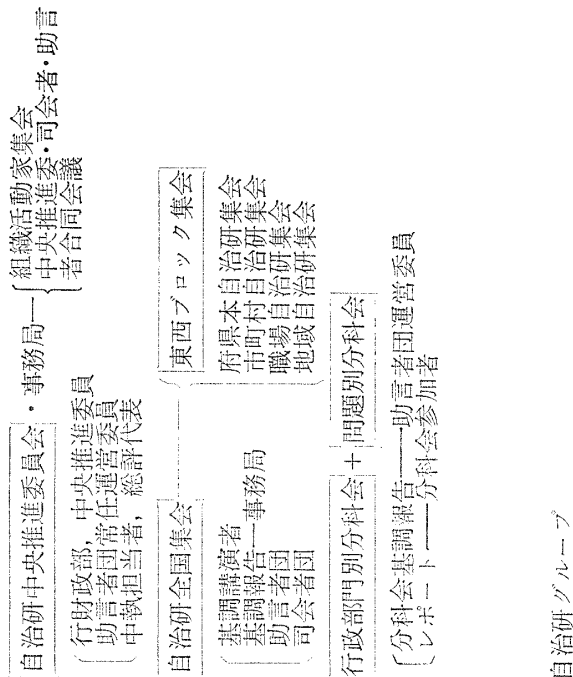
〔自治研運動第Ⅱ期〕



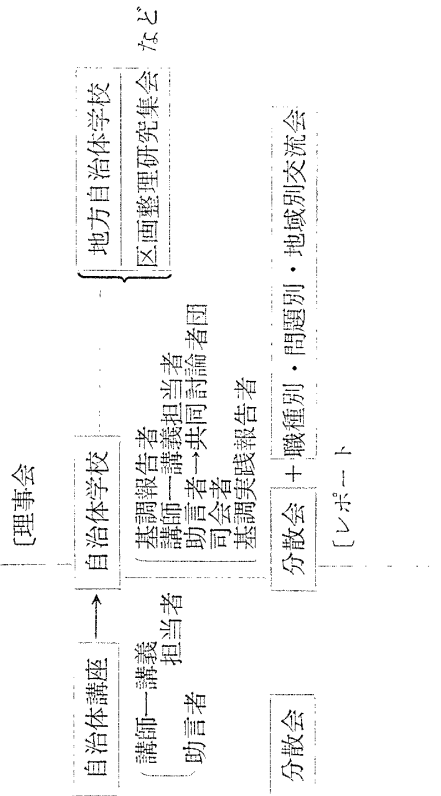
学習組織機関

学習形態

〔自治研運動第Ⅲ期〕



自治体問題研究所・事務局



学習組織機関

学習形態

『住民と自治』読書会，サークル

津・自治研全国集会のまとめ一』にも詳しい。)この反省は、地域開発政策が現実にもたらした矛盾を調査研究を通じて客観的に明らかにし、その本質を学び、地域開発政策に期待を抱いた自らの思想的弱点を点検し総括したものであった。この教訓は多くの自治体労働者に学ばれ、実践的に生かされていく。62～63年に展開された岡山県連および北九州五市の百万都市反対闘争は、自治体労働組合による地域開発反対闘争の先駆であった。64年には、有名な三島・沼津コンビナート誘致反対運動が行なわれ、この闘いの成果は全国に波及していった。しかし、地域開発反対闘争の全国的組織化は情勢に即応した自治労中央の明確な方針とならず、逆に自治研運動に対して、後述する「自治労の自治研」論をうみだす。だが、64年の自治研全国組織集会基調講演に集約された次の点、すなわち、〈自治体労働者は「地域主義と企業主義を克服して、地方住民の思想にかえり、地域を発展させるのは住民の力、意識であるという自治研の思想を高め」、「住民生活の実態と要求を山のように積み上げていく自治研の行動」を通じて地域の実態の把握から法則を求め、住民共闘の基礎を築きあげることが自治体労働者にとって必要不可欠となっているという点〉こそ自治研運動確立期における到達点であり結論であった。

自治体労働者は、労働者と役人との二面性論を、賃金闘争のなかで自覚を深めた労働者としての立場からのりこえたが、地域開発政策に直面するなかではみずからがこの政策を一定の幻想を持たされながら担わされる立場にあり、同時に政策のもたらす矛盾を見出しうる場において、みずからもその結果の「合理化」に苦しめられる立場にあることから、地域開発政策に自治体に働く公務員労働者としてどのような立場をとるのかをきびしく問いつめられ選択をせまられたのであった。この結果、「自治研の思想」「自治研の行動」をみずからのものとする必要性を自覚し、60年代なかばには全国各地で地域開発反対闘争や地方自治を守る民主主義運動に参加することになる。この姿勢が「自治労の自治研」論を打ち破る力となったといえよう。だが、自治研運動のなかで明らかにされた課題に比し、自治体労働者が地域住民の先頭に立って闘う点では立ち遅れも見られはじめる。自治研運動が自治体労働者のみにとどまらず、先進的住民運動もまた自治研運動の蓄積を学び実践を発展させ、自治体労働者をはげます新しい局面がひらけてくることとなる。

## (2) 組織化長期計画と「自治労の自治研」論

自治研運動確立期に、自治研のあり方をめぐる多くの

論議のなかで「自治労の自治研」論が登場する。それは、63年4月に行なわれた第5回統一地方選挙の前後に、吉田第二代自治研事務局長の更迭、自治研助言者団の一人で日本共産党中央委員・自治体対策副部長である兼岩伝一氏に自治労中央執行委員会が助言者辞任を申し入れた「兼岩問題」、自治研全国集会の開催一年延期とそれに代わる組織集会の開催、社会党地域自治研集会との提携などの一連の動きのなかで、しだいに形づくられたものである。

「自治労の自治研」論<sup>(6)</sup>の特徴の第一は、これまでの自治研運動の成果よりも欠陥を強調し、自治研を自治労の現状に合わせ、自治労中央の指導にもとずきその欠陥を除々に改善していくことを主張した点である。主張者は自治研活動は自治労から独立して存在すべきでないと言自治研活動家と執行部との「分立」を批判した。特徴の第二は、自治労が60年以降組織的に支持している社会党との提携を強め、自治研助言者に自治労推薦の議員を登用し、自治労県本部と社会党県連合同の地域自治研を持つことを主張した点。第三は、自治研全国集会は組織の現状に合わせて限定した問題についてのみとりくむべきであり、調査研究活動と住民共闘（勤労協づくりが中心）に重点をおくべしと主張した点。特徴の第四は、地域開発反対闘争についてはほとんど触れず、清掃改善闘争と自治研運動との結合を強調した点である。

この「自治労の自治研」論は、地域開発政策批判にとりくむ自治研へのアンチ・テーゼを意味し、組織集会はこの具体化であった。問題は、なぜに「自治労の自治研」論が登場したのかである。自治労に内在する原因として指摘しなければならない点は、第一に、60年以降組織防衛の考え方が前面に登場してくる点である。第8回自治労大会（60年）では「組織強化長期計画」を決定する。この計画は、(1)ILO87号条約批准にともなう在籍専従禁止措置に対する受動的対応であり、(2)第一次公務員賃金闘争を全国的にたたかうなかで自治労の企業連的組織の欠陥が露呈し、大分県職・秋田県職などで大量脱退、第二組合結成が相次ぐ状況がうまれた。これに対応するためには、できるだけ政治闘争を避け、組織の現状にあった闘いを強調する方針が基調となった。これが「組織強化長期計画」をうみだした背景であった。計画では、産業別組合として中央本部・県本部の確立、組織数の拡大、財政の確立、スト救援資金の積立、教育事業の強化などが方針化されていた。第二の原因は、「高度成長」下で公務員共闘による賃金闘争の闘い方が確立



するにしたい、しだいにスケジュール化し、賃上げの願いは自治体への依存度を強めた。この結果、「企業主義的」・「地域主義」的な意識が生まれ、地域開発政策に対する幻想から地域開発反対を組織するどころか、各地におこりかけていた闘争を逆に押しつぶそうとした点である。第三は、社会党と提携を深めた結果である。自治労第10回（62年）では、社会党の第5回統一地方選挙対策の第一の柱であった都市清掃改善闘争を政策転換の闘いとして位置づけ、自治研と結合させて闘いを推進することを決定した。自治研運動確立期において、賃金闘争以外では、中央闘争本部が設けられ長期に継続された全国闘争は、この都市清掃改善闘争が唯一である。

だが、上に述べた要因だけでは、なぜ63年以降、「自治労の自治研」論がより強く主張されるにいたったのかが不明確である。真の理由は、自治研運動での地域開発政策批判の理論的発展と地域開発反対運動の組織化の進展にブレーキをかけようとする政治的判断がつよまり、63年の統一地方選挙に対する社会党の対策が自治研運動の中に持ち込まれたことである。島恭彦教授はこの点に関し次のように述べておられる。地域開発政策に関して「ことさらに『地域格差の是正』が強調され、『後進県』を『先進県』なみにひき上げる政策には、住民が協力一致しなければならないような、これに反対するのは『共産党』だけであるような雰囲気がつくられた。こうしてつくられた地域開発の『超党派的』な『拳県一致』の推進体制は、実は少数反対派を排除する『反共統一戦線』の性格をもち「地域の労働組合や社会党のせまい『企業主義』が、会社や地域の有力者の『地域主義』と結びついて（中略）『地域開発計画』が推進され、地域住民の民主的統一の基礎がきりくずされ」た（『地方自治と住民運動』『日本の地方自治と地方財政』島・宮本編、有斐閣、1968年）というのである。「自治労の自治研」論は、こうした脈絡から登場したものであった。したがって、自治研運動における自治体労働者と助言者団との理論的な武器を駆使した実態分析、理論的な確信に裏付けられた地域開発反対闘争の組織化という共同した力が、さらには、地域開発政策のうみだす現実の矛盾が、「自治労の自治研」論に対する事実上の批判となり、これをはねかえすことができた。その後、一部には「自治研無用」論が登場するなかで、自治研運動は新しい段階をむかえる。

### Ⅲ 自治研運動の再編

#### （1）「合理化」と住民運動の発展

昭和40年代に入るや、自治研運動の手のとどかないところで、自治体労働者不在の自治体闘争（地方自治運動）が住民自身の手によって組織されはじめた。地域住民の生活や健康、地域の自然・文化と産業を守る運動にはじまり、安保・沖縄をめぐる政治運動にいたるまで、あらゆる地域の統一行動を積み重ね、民主主義や地方自治を守り発展させる地域での戦線の統一を築き上げるかなめの闘いとして、自治体闘争は全国各地で住民みずからにより広汎にくりひろげられつつある。「高度成長」をおしすすめた地域開発政策のうみだした矛盾が顕在化したこと、資本の高蓄積を強行するために国家独占資本主義体制のもとでの収奪がより強化されたこと、とりわけ、64年～65年の過剰資本による不況を脱出するための苛酷な「合理化」が地域住民の生活のあらゆる領域に影響を及ぼしていること、これが住民運動の高揚をもたらした要因と考えられる。ヴェトナム戦争の拡大本格化を利用した過剰商品の輸出整理と東南アジアへの資本輸出、国内では、「社会開発」の名のもとに「公共」投資を中心とした地域開発政策のいっそうの推進、第三次防衛計画の実施、産業再編成をめざした「産業構造近代化」政策による中小企業の切り捨てと大型合併による独占体制の強化の諸政策は、上に述べた「合理化」政策の一環である。この政策を財政投融资により主導せんとして、赤字公債の発行、総合予算主義の採用、受益者負担の原則の徹底などが行なわれたことも昭和40年代の初頭のことである。こうした結果は「民主主義や平和の危機であるだけでなく、最も日常的な地域の暮らしの、健康の、生命の危機」（島恭彦「転期にたつ自治体と住民」『月刊自治研』67年3～4月号）をうみだしたのである。この危機の自覚が地域住民の統一行動をうみだし、住民運動を高揚させたものといえる。

上に述べた「合理化」は、もちろん、地方自治体に貫徹しており、次のような特徴をもつ反動的再編をもたらしている。特徴の第一は、広域行政の推進と中央集権支配の強化であり、この結果、住民自治権の縮少と「私権」の制限、資本の支配圏の拡大が行なわれていることである。第二は、独占資本に奉仕するための財政計画に沿って財政が運用され、財政面での中央統制支配がますます

強化されていることであり、第三は、地方自治体行政機構内での「合理化」、とりわけ現業部門・公営企業部門の切り捨て、下請・収益事業化であり、第四は、自治体労働者の権利剥奪や思想攻撃、労務管理の強化である。しかも、自治体「合理化」の攻撃は、自治体労働者をその尖兵としつつ、地域住民に対して支配と収奪を強化するために行なわれているのであり、この点に自治体「合理化」の特殊な性格があると考えられる。したがって、地方自治体の「合理化」・反動的再編とたたかう力は、自治体労働者と地域住民の闘いの結合であり、地域での勤労住民を結集した民主勢力の統一以外にはありえない。

自治体労働者はこの「合理化」攻撃に対しどのように闘いを展開しているのであろうか。自治体労働者は自治研運動を担い発展させてくるなかで闘いのエネルギーを蓄積して来つつも、昭和40年代においては相対的には先進的な住民運動に立ち遅れを示している。第4章に紹介されている北九州市職労の「市政相談所運動」など、日常的な活動の積み上げによる組合ぐるみの先進的な闘いを展開している単組はわずかであり、地域開発政策・「合理化」政策の矛盾がもっともしわ寄せされ、差別分断の攻撃が集中している現業部門、とりわけ医療・衛生・保育などの職場などで、自治体労働者の切実な要求と地域住民の「せっぱつまった危機の瀬戸ぎわに追いこまれた」生命・健康・生活を守る要求とが結びつきうる部門で、要求を統一して自治体労働者が先頭になってたたかるところのみ自治体労働者の闘いおよび自治体闘争が前進を示しているといえることができる。多くの自治体労働者は混乱し苦悩している。その原因の一つには、農政労働者が農業とりつぶし政策を具体的に担わされているように、自治体労働者の行政上の職務が著るしく反住民的な色彩を急速に強めつつあり、自治体労働者の力ではどうにもならないような国家行政、自治体行政反動化の現実がある。他方、地域住民と要求を統一し、闘いを組織の先頭に立つべき自治体労働者が、「たんなる傍観者」から住民運動の「壁」へと役割をかえつつある自治体労働者側の現実がある（「自治体労働者像の追求」『住民と自治』69・7）。その現実とは、(1)自治体労働者の一部が、労働者としての立場を放棄して役人として反動行政を主体的に担っていることであり、(2)自治体労働者による一面的・独善的な要求が地域住民と要求で統一することを破壊し、時には住民運動と「敵対」的關係をつくりがちであること、(3)自治体労働者が「自治研の思想」や「自治研の行動」の立場から地域住民の自治を守り育てる力量を

つよめて戦線を統一する方向を十分に自覚できないばかりには、「善政主義」におちいり、地域住民の闘いのエネルギーを抜きさる役割を客観的には果たしていることを示している。

自治体労働者は、賃金闘争や地域開発反対闘争をたたかうなかで労働者の視点から公務員をとらえなおそうと努力しつづけてきた。だが、現在の事態の進展は、自治体にはたらく公務員労働者であるべき自治体労働者に対して、自治体に働らく労働者の意味と「公務員労働者」の意味を、真の労働者としての自覚からどれほど深く把握しているのかをきびしく問いかけているのである。自治体労働者は、みずからのおかれている位置と果たすべき役割を苦悩のなかで模索している。65年以降の自治研運動は、「合理化」政策の急激な展開とそれに抗する住民運動の高揚という新局面をむかえた。この結果、一方では自治体労働者と地域住民・民主的諸団体を結合させた「自治体学校」、「区画整理全国研究集会」、「農政労働者研究交流集会」（いずれも自治体問題研究所<sup>(7)</sup>の主催）など従来の自治体労働者中心の枠をこえ、先進的な住民運動にはげまされた自治研運動が再び前進しはじめようとしている。他方、今日の複雑な自治体政策と地域現実にあらわれた屈折した矛盾を分析・解明するためのより科学的な自治研運動が必要とされることから、自治研中央推進委員会主催の自治研集会と自治体問題研究所主催の自治体学校とは、相互補完の關係を持つこととなり、自治研運動における学習組織体制が構造化され、より高度な学習が保証されるようになってきている。また、65年以降自治体労働者の果たすべき役割の解明が自覚的に課題とされてきている。とりわけ『住民と自治』誌では、自治体労働者像を一貫して追求しており、自治体労働者内に広範な論議をまきおこしている。このことは、自治研運動の再編のなかで、自治体労働者が再び三たびみずからを問いなおし、なすべき役割を解明し、それを実践で果たすことによって、自治体公務員労働者としての自己形成の道を明示しているといえる。自治体労働者は自己形成を成し遂げようと自治研運動を創始した。だが、自治研運動の蓄積は、地域住民、民主団体や政党に闘いの理論的武器をあたえ、地域住民は、みずから闘いを展開するなかで、以前とは異なった自治体公務員労働者の形成を期待し、かつはげますまでにいたった。自治体労働者はこの期待にこたえるために、自己形成の目標としての「自治体労働者像」を実践の中で追求している。これ

が、自治研運動の現段階といえよう。

## (2) 自治労幹部学校と自治体労働者像の追求

ILO条約をめぐる闘いは、スト権奪還闘争を中心とする権利闘争に新たな展望を切りひらいた。だが、66年の条約批准に伴う国内法の改悪により、チェック・オフ禁止、時間内の組合活動の制限、在籍専従の制限・禁止という公務員労働者に対する新たな権利侵害の攻撃も開始されることとなった。自治労は、ILO体制下での労働組合の方向を、職業幹部制度・書記局制度にもとづく産業別全国単一組織の実現による組織強化と中央集中の強化に求めた。このため、幹部・活動家の養成と教育宣伝体制の確立が重要視され、66年を起点とする第3次組織強化長期計画は総合的な教育基本計画をうちだした。(〈表—22〉参照)

又、66年の第15回定期大会では自治労綱領が決定された。その一部に教宣活動綱領が含まれている。この教宣活動綱領は、綱領草案に63年よりつけ加えられたもので、従来の教宣活動を、(1)「組合幹部の意志や機関の決定だけを組合員大衆に伝達し、闘いの成果を誇示したり時としては言訳けのために使われる傾向さえあった」、(2)「教宣活動が組織全体のものとはならず、教育担当者のみの活動におちいつている組織も少なくない。組織活動との結びつきを見失っているところも多い」と総括している。教宣活動の任務は「労働者階級の前進と勝利のために労働運動を発展させ、組織を拡大し労働者階級の団結をつよめる」ことにあるととらえ、したがってその目標は「階級意識の成長を導く」ことにあると規定されている。また、教育活動の内容は、「体系的・科学的な理論の学習、総合的な技術の習得、労働者階級の立場にたった道徳や理論の確立、肉体の鍛錬」までを含めている。教育方法については、「職場に根をもった学習のための組合員組織(職場サークル)をつくりながら、組織に密着した教育活動を進め」る必要があり、職場での学習活動を基礎としながら、県本部・中央本部の定期的な労働講座を行なうことが述べられている。この教宣活動綱領は、自治労における教宣活動の理想像を描こうともしたのであろう。だが、自治労における教宣活動の諸実践から帰納された教宣のあり方を示しているのではなく、あまりに一般的にすぎ、自治体公務員労働者としての自己形成を追求してきた自治研運動の蓄積が反映されていないことから、現状ではこの綱領は「絵に描いた餅」となっているといわなければならない。

自治労の組合員教育は活発であるとはいいいがたい。中央段階では、教育基本計画にもとづく中央幹部学校(66年以降)、地方幹部学校(67年以降)が実施されているにすぎない。中央幹部学校は、60年から開始された幹部講習会を発展させたものである。それは、組織強化長期計画にもとづくばかりでなく、「幹部教育が断片的で、長期的本格的なものをもたない」(安養寺俊親「自治労の幹部学校」『月刊労働問題』66・1)との反省から、西ドイツDGB(ドイツ労働総同盟)に学んだものといわれ、幹部教育重視は自治労教育活動の特徴となっている。その中心である中央幹部学校は、県本部・単組の専従役員を対象に、「自治労を産業別組合に強化する理論を身につけ、階級的な自覚にたち、自治体労働者の先頭にたつて闘う幹部の養成」を目的とし、「社会科学の基礎理論・社会主義の理論・社会主義運動の歴史・労働運動の歴史と課題・労働法の法理論・地方自治体の行財政問題・日本における社会保障の問題・自治労組織の権利闘争・日本賃金論・自治労の賃金闘争・反合理化闘争・政治闘争など、実際運動の理論の体系的習得に重点をおきながら、自治労運動の運動論を学習」(「自治労の労働者教育活動」『労働者教育に関する資料集3』総評教宣局編)するために、定員40名で40日間の長期宿泊制の学校形態がとられている。(1)参加者は主体的でなく聞き手に終始しがちで、(2)自治体労働者の悩みや生まの声は反映せず、自治労の当面している問題にどう対応するか組織的運動的問題が中心となっており、(3)自治体労働者の自発性を基礎とする自治研運動とはまったく切れているなどの弱点を有する。

自治研運動再編のなかで自治体労働者が必死に「自治体労働者像」を追求しているとき、以上の弱点を克服するためには、組合員教育、幹部教育においてもこの自治体労働者の苦悩克服の努力をその中心に位置づけるべきである。なぜならば、自治体公務員労働者としての自己形成という課題にせまろうとすることを無視した組合員教育は、組織強化の教育ではありえても、労働者教育の名に値いするものとはいえないからである。労働者教育であるならばかならずその目標としてあるべき(自治体)労働者像を求めざるを得ない。自治体公務員労働者としての自己形成にかかわる教育活動が二つに分裂し、対立していることは早急に止揚されなければならない。二つの教育活動を結びつけるものは自治体労働者像の追求であるといえる。

＜表-22＞ 教育基本計画

① 趣 旨

自治労の各級機関の教育を系統的、計画的に長期にわたり実施し、組織を質的に強化する。

② 達成目標

目的・対象	教育機関・方法	修業期間	年 間 回 数	費 用 負 担	10 年 配 属 人 員	後 継 者 対 象 全 体 対 する 割 合 (%)	備 考
基幹要員教育 中央本部及び県本部役員・大単組中心その他専門委員養成	1. 総評教育機関 2. 大学委託 3. 外国留学その他実施主体本部(総評)	約1年以上	10名	1人平均70万円 700万円 本部負担	10×10×90% 90名	90÷500名 18% 2.	1. 一部発足 第4次長計より 本格化
幹部教育 主として地方非専従地方事務局員養成 地方専従事務局員養成 地方専従事務局員養成 青年部幹部養成	1. 自治労本部教育機関 2. 総評教育機関その他実施主体本部	2ヵ月以上 本半分50日	100名×2回 300名本部 1回とし一部県本部・単組負担、別に青年部1回	1人1回8万円 1,600万円 本部負担	300×10×80% 2,400名	2,400÷ 20,000名 12%	1. 本年度より開始 当面の目標を新専従役員養成におく (第3次期間中)
活動家養成教育 主として青年層を中心とした職場活動家の養成、専門要員教育、(組研など)	1. 地方教育機関 2. その他実施主体 3. 地連	1週間以上	1,000名×2回×5地区 1,600名	1人1回 1,500円 1,000万円 本部および県本部負担	1,000名×10×70% 700名	700÷4,000名 17%	1. 本年より1回宛開始 当面、単組および青年部役員を中心とする 2. 費用は本部負担とする 他は原本組負担とする
一般組合員教育 一般組合員を家族を含めリクレーションをかねた教育を リクレーション7教育3程度の割合	1. 各県本(サマースクール)その他(有給休暇の集中と合わせる) 2. 実施主体 3. 県本単組	1泊～3泊	100名×4日×46県=18,400 100人×8回×6=4,800 (集中地区) 23,200	1人1回 1,500円 補助、残り本人負担 3,480万円 県本部負担	23,200×10 232,000人	1.	1. 本年より部分的に開始

備考 1. 本表の他、適宜に集会をおこない、教育をおこなう。  
2. 闘争期間中の集会は最も教育にいい機会であるので十分利用すること。

「第三次組織強化長期計画案」(『1966・自治労の旗』による)

## Ⅳ 自治研運動と自治体労働者像追求の意義

### (1) 自治研運動の五つの特徴

今日、労働組合や民主的団体が主催し、行政・政策を

研究する研究集会運動のなかには、「日教組教研」や「自治研運動」からの刺激、自治研中央推進委員会の直接・間接の働きかけによって開始されたものが多い。そこで、他の労働組合の主催する研究集会運動との比較を通じて、自治研運動の特徴を明らかにしておきたい。

自治研運動の第一の特徴は、自治体労働者論の追求が

<表-23> 労働組合による研究集会運動

<主催>	<名称>	<全国集会>	<発足>
日教組	教育研究活動(教研)	教育研究全国集会	昭和26年～
全電道	事業研究活動	事業研究会議	昭和30年～昭和34年
新聞労連	新聞研究活動(新研)	新聞研究中央集会	昭和31年～
自治労	地方自治研究活動(自治研)	地方自治研究全国集会	昭和32年～
全労働	労働行政研究活動(行研)	労働行政研究集会	昭和33年～
全水道	水道事業研究活動(水研)	水道事業研究会全国集会	昭和34年～
全司法	司法制度研究運動(司研)	司法制度研究全国集会	昭和34年～
全気象	気象技術研究活動	気象技術会議	昭和34年～ (ただし、すぐ変質して僻地対策会議→合理化・僻地対策会議となる。)
全国税	税制研究活動税(税研)	税制研究全国集会	昭和35年～
全農林	農政研究活動(農研)	農政研究活動全国集会	昭和36年～
国会図書館職組	図書館研究活動	図書館研究集会	昭和37年～
放送労協	放送研究活動(放研)	放送労協放送研究集会	昭和37年～
(民放労連, 日放労)			
全商工	通産行政研究活動	通産行政研究集会	昭和38年のみ (ただし、研究体制討論集会は、昭和31年にはじめられ、現在まで6回おこなわれている。)
全農協労連	労農研究活動	中央労農研究集会	昭和38年～
全建労	建設行政研究研動(建設行研)	建設行政研究集会	昭和38年～
出版労協	出版研究活動	出版研究集会	昭和38年～
民放労連	放送研究活動	民放労連放送研究集会	昭和38年～
日放労	放送研究活動	日放労放送研究集会	昭和39年～
都市交通	公営交通研究活動(公研)	公営交通研究集会	昭和40年～
国労・動労	交通問題研究活動	交通問題研究全国集会	(昭和40年のみ 全交通主催交通研究集会に 発展)
全交運	交通運輸研究活動(交通研)	全国交通運輸研究集会	昭和41年～
(日通, トラック, タクシ) (一港湾, 国鉄私鉄, 都市) 交通, 海員,			
日社職組	社会事業研究活動	社会事業研究中央集会	昭和41年～
現業労協	建設行政研究活動(建設行研)	建設行政研究集会	昭和43年～
(全建労, 全港建, 全開発)			
国公共闘		国公中央行政研究集会	昭和44年～

この表は、全国単産の活動を中心にし、その積み上げのうえに展開された研究集会運動をまとめたもの。これ以外にも、総評が中心となっておこなわれているもの、民間の団体が主催しているものがある。

運動発展の基軸となっていることである。自治研運動は地方財政再建問題をめぐる苦悩のなかから、良心的な仕事をしたいという自治体労働者の基本的な要求を出発点とし、自治体公務員労働者としていかに自己形成をなすのかの課題を負ってはじめられた。それ以後、自治研運動の各段階において、自治体労働者の位置と課題と役割とを明らかにする意識的な努力がたえずつづけられてきた。この努力は、労働と闘いのなかでみずからを規定しなおす自己教育の営みであり、自己形成という目標設定とその目標へ近づこうとする意識的・継続的な学習の努力であり、政治的・階級的自覚と実践の基礎となったものである。自治体労働者論の追求は、必然的に自治体労働者の意識を呪縛する公僕精神や企業主義・地域主義を克服し解放する理論（「地方自治論」、「地域開発論」など）を要求し、その理論を学習や実践によりみずからのものとするを求める。「教育研究集会」、「新聞研究集会」、「税制研究集会」などでも、それぞれ教育労働者論、新聞労働者論、税務労働者論、の追求が行なわれているが、意図的・系統的に追求され、運動発展の基軸であることが明確である点では、自治研運動が典型といえよう。

特徴の第二は、地方財政学者を中心とする多種多様な研究領域の専門研究者が集团的・組織的に主体性をもって自治研運動に参加しており、この研究者集団の形成と集团的・実践的理論創造活動なくしては自治研運動の核心ともいべき調査と政策分析にもとづく理論化の過程（教授・学習の過程）はありえなかったことである。自治体労働者の武器となった「地方自治論」・「地域開発論」は、研究者と実践者の共同事業である自治研運動が生み出した具体的な成果の一つであり、それは理論と実践の結果生み出され、地域現実や運動の中で検証された理論であった。自治研こそが地方自治に関する理論水準を飛躍的に高めたといえるであろう。

特徴の第三は、地方自治の主体は地域住民であり、とりわけ組織された労働者や政党の活動に負うところが大きいことから、地域住民や労働組合及び政党の参加を保証する努力が意識的につづけられてきた点である。もちろん、政党の引きまわしによる障害に直面することも多かったが、今日の社会党・共産党の地域活動や地域政策は自治研運動の中で作られてきたといっても過言ではない。しかも、自治研運動が地方自治を守り育てる地域の戦線の統一をつくりだすことに大きな影響をあたえており、この戦線統一がつくりだされるなかでこそ、自治研

運動のいっそうの発展が約束されるのである。

特徴の第四は、自治研運動における学習組織形態に関して、労働組合からの相対的独自性と地域住民代表の参加をタテマエとして保証する中央推進委員会方式が確立している点である。教研集会では、日教組教文部が運営を担当し、正会員制度を採用しているが、「水道研究集会」、「自治研集会」は助言者代表や地域住民・労働者の代表が加わっている中央推進委員会が主催し、参加した地域住民の発言も保証できる態勢となっている。

第五に、学習の内容や方法に関しても重要な特徴が現れられる。自治研運動においては、基礎理論としては「自治体労働者論」・「地方自治論」・「地域開発論」を、具体的問題としては自治体が現在かかえている今日の問題や、自治体労働者が各自担当している行政の問題などを、学習内容として、ほぼ定型化している。方法に関しても、政策の本質をみずからの仕事・職場・地域で科学的に解明する調査報告あるいは闘いの実践報告を学習の原点とし、講義や討論と組み合わせて問題を掘りげ学習を深める方法をつくりだしている。

## （２）自治体労働者像追求の意義

自治体労働者は、自治研運動のなかでたえず自治体労働者とは何かを問いなおし、その置かれている特殊な位置と果すべき役割、そのなすべき労働の質を問い続けてきた。反人民的・非科学的な政策の本質を追求し解明し、運動へ投げかえす過程を通じて、自治体公務員労働者としての自己形成を課題とし、自治研運動を主体的・組織的・持続的に展開してきた。では、自治体労働者は10数年の歳月にわたって、自治研運動にとりこんできた理由は何なのであろうか。なぜに、自治体公務員労働者の自己形成という課題を掲げ、その課題にせまるのに自治体労働者像の追求という主体的エネルギーを導きだす接近方法をとったのであろうか。

この問いに答えるためには、自治体労働者の存在形態と意識構造の矛盾に注目して見る必要がある。(1)自治体労働者は官僚機構のなかであって、国家独占資本主義体制を支える技術的・専門的・職能的な官僚機構の底辺を構成するとともに低廉な労働力を提供する労働者群として歴史的に形成された。したがって、現実をリアルに階級的にみつめる労働者意識の形成が不徹底で、たえず公僕意識・官僚意識・専門家意識につきまといわれる。(2)自治体労働者は政治的・経済的支配のなかめの位置にいることから、意図的に地域住民と切り離され、対立させら

れている。国家権力はこれを利用し、国民の基本的な人権・民主的な権利を奪うために自治体労働者の労働基本権を不当に制限し、しかも独占資本の低賃金を維持する手段としての低賃金抑圧政策のかつこうの「エジキ」にしている。この結果、地域住民を蔑視したり、賃上げの要求を自治体にたよろうとする地域主義的な意識や企業意識が再生産されることとなる。(3)地域住民や労働者階級から切り離され、対立させられることから、自治体労働者になら公務労働(不生産的労働)<sup>(8)</sup>を真に発揮することができず、みずからの労働の意義や公務員労働者としての役割を自覚することができない。(4)しかも、今日の住民運動や自治体闘争の発展は、自治体労働者とのいっそうの結合をはかり地方自治を守り育てる地域の戦線を統一させること、およびこうした闘いのなかで自治体に働らく公務員労働者としての形成とその固有な役割を果たすことを自治体労働者につよく要求している。だが、(1)(2)(3)の結果、自治体労働者はこうした重要な情勢下でみずからの位置と果たすべき役割をみだしえない状況におかれている。

自治体労働者は労働者としての形成過程からみると、国家独占資本主義が国家権力をささえにしてつくりあげた安定装置に附随してうみだされたもので、従来は小ブルジョア層と考えられていた階層であり、政治的・経済的なくびきにつながれるなかで労働者階級の「新しい部類」として形成されたものといえる。したがって、「いわば安定装置はその内部に反安定装置を生みだした」(宮本憲一「役人と労働者の間——第3回全国自治研究大会の成果と課題」『世界』60・2)ともいわれるのである。自治体労働者はこのような形成過程をへてきたために、みずからの社会的存在に規定されてさまざまな意識に呪縛される故に、労働の意義やみずからの位置と課題が把握出来ない状況におかれているが、「官僚への道」と「自治体公務員労働者への道」の対立する二つの道の選択を日常不断に問われているといえる。だが、あらゆる自治体労働者の最も基本的要求は、「皆に喜ばれる仕事をしたい」「良心的な仕事をしたい」ということである。この要求を実現しようとする努力の積み上げは、人間として、労働者として、自治体公務員労働者としてみずからを解放する必要性とその道筋を明らかにする。自覚の強化と深化を自治体労働者に求める契機は、無数に存在する。自治体労働者は、地域住民と対立させられるなかで、低賃金に悩まされ「合理化」の波に投げ込まれるなかで、現実の独占資本のための行政に直面するなかで、

「合理化」の矛盾が地域住民にどのような結果をもたらすのかを身近に体験し、かつまたみずからの手でそれを遂行しなければならぬ現実のなかで、悩み、「俺は役人なのか労働者なのか」とみずからに問い、「自治体労働者とは何か」、「どのような自治体労働者でなければならぬのか」を追求せざるをえない。自治体労働者は、その存在形態と意識構造の矛盾から、前述の基本要求を出発点とする学習要求をみちびきだし、その要求実現の自覚の強化と深化をたえず求めてきた。この自覚の強化と深化の仕方こそ、自治体労働者論・自治体労働者像の追求であったといえよう。それは、自治体公務員労働者の自己形成という課題に答え、「自主的な歴史的行動者」として生きようとする、自己教育のたえざる目標設定とその目標実現への意識的努力の過程であった。民主的な日本をつくりあげる事業に参加する「生きがい」の創造と、国家権力や独占資本による上からの「生きがい」の組織化とが拮抗する状況の下で、自治研運動が自治体労働者像の追求を基軸として発展してきている事実はきわめて重要である。労働組合がこの運動をにない、学習を保証する組織体制をつくりだしたこと、労働者の存在形態と意識構造の矛盾を学習要求と実践へ転化させたこと、学習運動＝自己教育の目標が「労働者論」や「労働者像」の追求であったことの意義は大きい。

#### 注

- (1) 自治労の歴史は、天達忠雄「自治体労働者」『講座地方自治体Ⅳ』三一書房
- (2) 宮本憲一「さいきんの地方財政調査についての反省」『思想』54.11
- (3) 注(1)や『自治研の手引』に紹介あり。後に克服されるこの論は、自治体労働者論の原型。
- (4) 有田光雄「ふたたびK町の友へ(3)」『自治労調査時報』59.4.25
- (5) 衛部連『組合員必携』や『世界の公務員労働者』五月書房
- (6) 自治労が積極的に自治研運動を担おうとした吉田論文以降に登場した論で、その代表は「討議資料 自治研をすすめるために」自治研中央推進委事務局
- (7) 衛部連賃金闘争の総括から63年に設置された研究所で、自治体労働者及び地域住民のための調査、研究、学習組織機関で、自治労との直接の関係はない。
- (8) 芝田進午編『公務労働』、金子ハルオ『国民所得と生産的労働』参照。