



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	自治体公務労働論研究序説 : 重層構造的社會教育労働論からのアプローチ
Author(s)	内田, 和浩
Citation	北海道大學教育學部紀要, 71, 51-63
Issue Date	1996-09
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/29503
Type	departmental bulletin paper
File Information	71_P51-63.pdf



自治体公務労働論研究序説

—— 重層構造的社會教育労働論からのアプローチ ——

内 田 和 浩

A Study of Work of Public Service in The Local Government

Kazuhiro UCHIDA

目次

I 課題と方法	51
1 はじめに	51
2 北海道における自治体職員の自己形成	52
3 本論文の課題と方法	54
II 重層構造的社會教育労働・労働者論が提起するもの	54
1 山田「社會教育労働・労働者論」の提起	54
(1) 「社會教育労働・労働者論の基本視角——住民諸階層の学習要求・課題を基礎として——」	54
(2) 「社會教育労働・労働者論の基本視角(2)——社會教育労働編成論に向けて——」	55
(3) 「生活労働の展開と生活主体の形成——生活分析の基本視角——」	56
(4) 「社會教育労働の重層構造と地域生涯学習計画化」	57
(5) 小括	58
2 地域社會教育実践分析における重層的社會教育労働・労働者	58
III 地方分権と自治体公務労働論の創造	59
1 社會教育労働の担い手としての自治体職員	59
2 住民自治と自治体職員	60
3 自治体公務労働の重層構造の仮説的提起	61
IV まとめと今後の課題	62

I 課題と方法

1 はじめに——自治体生涯学習計画づくりの限界と可能性——

筆者はこれまで、「地域づくりの主体」形成へ向けた地域社會教育実践の実証的分析を通して「地域生涯学習計画化」の展開構造を明らかにしていくことを研究課題として取り組んできた。そこでいう「地域生涯学習計画」とは、学習主体である地域住民の自己教育活動の総括を踏まえた未来へ向けた総括としての「自己教育活動計画」、自己教育活動を組織し援助する働きとしての社會教育労働のやはり総括を踏まえた未来へ向けての総括としての「社會教育労働（編成）計画」、そしてそれらを可能にし保障する自治体行政計画としての「条件整備計画」の総和を指している。

特に最近、北大社會教育研究室を中心とする平成5・6年度文部省科学研究費補助金研究「地域生涯学習計画化の構造に関する研究」⁽¹⁾において、大阪府貝塚市の生涯学習計画化についての共同研究に参加した。そこでは、教育委員会が中心となり市民と社會教育職員の共同作業による

計画づくりが進められたが、最終的な計画書は、貝塚市社会教育委員会議審議報告書「生涯学習時代をめざした貝塚市の社会教育計画のあり方」(1993年3月)に留まり(教育委員会への社会教育委員会議の建議又は答申という形すらとられていない)、「条件整備計画」としての行政計画として位置づけられることはなかった。

貝塚市における生涯学習計画化は、貝塚市公民館(後の貝塚市立中央公民館)の40年にわたる社会教育実践の蓄積の上に展開する「子育てネットワーク」「学習グループ連絡会」「豊かな老後をめざす会」等のネットワーク段階の学習実践と社会教育専門職員を中心とする「主事会」等の職員集団が結びつき、「重層的市民参加」による調査学習が行われており、その作業過程はまさに「自己教育活動の総括」「社会教育労働の総括」であった。したがって、「中間作業報告書」(1992年10月)を含む前掲「生涯学習時代をめざした貝塚市の社会教育計画のあり方」は、市民と社会教育職員集団によって合意された地域生涯学習計画としての「自己教育活動計画」「社会教育労働編成計画」であったといえよう。しかし、計画策定途中の職員集団の中心的役割をはたしてきた管理職の配置転換や、計画策定直後の公民館主事の異動(「社会教育職員の専門職制度」の反故)等、教育行政の人事予算面の脆さが露見し、生涯学習計画化が一般行政の認知を得られず、結果として政策決定されなかったため、貝塚市の自治体行政計画としての「条件整備計画」は策定されなかったのである⁽²⁾。

さらに筆者は、実際の自治体生涯学習計画づくりが、国や都道府県の生涯学習政策・施策との関係でどのように展開しているのか。計画づくりのプロセスにおいて、直接の担い手である社会教育職員の自己形成がどのように行われているのかを明らかにしてきた⁽³⁾。そして、北海道各地における生涯学習計画づくりの実態調査分析から、教育行政主導の生涯学習計画づくりの中では、やはり一般行政からの認知に問題があり、計画自体は政策決定されているが、計画づくりにおける住民参加・職員の集団的参加の欠如が著しいことを明らかにしてきた⁽⁴⁾。

一方、北海道浦河町の生涯学習計画づくりの過程(第Ⅰ期は1983年から1984年に策定し実施は1985年から1987年、第Ⅱ期は1988年に策定し実施は1989年から1993年、第Ⅲ期は1994年に策定し実施は1995年から1999年)では、社会教育職員が住民の自己教育活動の展開との関係で自己形成を遂げていく中で、第Ⅱ期以降「自己教育活動の総括」「社会教育労働の総括」が行われ、具体的な課題(「健康づくり」「まちづくり」等)の実践を進めていく上で町一般行政部局との連携の必要性が自覚され、計画づくりにおいても意図的に町部局との連携を重視していくプロセス(「生涯教育関連課長会議」「同係長会議」による学習と共通認識)が見られた。そのことは逆に、浦河町の「高齢者保健福祉計画」や「都市計画」づくりにおいても社会教育職員との連携が重視されるなど、自治体の総合行政の要として社会教育職員が位置づけられていったのである。筆者は、この中に「住民及び自治体職員が国や道の指導によらない独自の政策決定主体であることを自覚していく」、つまり「住民自治による団体自治」への展開を確認し、そこに「内発的」可能性を見いだしたのだった⁽⁵⁾。

2 北海道における自治体職員の自己形成

筆者は、ここ1年ほど昨年7月に発足した「北海道自治体学会⁽⁶⁾」の設立に深く関わり、北海道内の自治体職員の「まちづくり」への熱い思い、そしてそのために自分自身の「政策形成能力」を高めようとする積極的な取り組みに出会った。それは、昨年5月の「地方分権推進法」の制定以降、現実化への期待が高まる地方分権(焦点は、機関委任事務の全廃と「包括補助金制度」の

導入)との関係で、「自治体が真の地方政府となり得るか」という責任と自覚に基づく取り組みであった。すでに全国組織の「自治体学会」は、1986年に神奈川県を中心に発足しており、北海道にもこれに呼応して同年より「自治体学会北海道フォーラム」が毎年開催されていた。これを先駆的にリードしてきていたのは、「恵庭市役所まちづくり研究会」等、市役所レベルの自治体職員の自主研究グループであった。

又、1989年に発足した「札幌地方自治法研究会」(代表・木佐茂男北大法学部教授)は、北大法学部を中心とした地方自治法研究者と札幌周辺の自治体職員との共同研究会としてスタートし、研究者と自治体職員との結びつきを深めている。

一方、北海道町村会では、1992年より町村会政策情報誌「フロンティア180」(季刊誌)の発行を開始し、自治体による「政策研究」を喚起していくとともに、町村職員の北大大学院への派遣や自主研究グループへの支援を進めている。

こうして近年北海道では、市町村職員を中心にまちづくりのための「政策能力」の形成へ向けての自治体内での自主学習グループの結成や自治体を超えての学習・研究の場が増えているのである。

そのような流れの中、昨年4月から半年間にわたって、北海道リカレント教育推進事業の一環として、北海道町村会と北大法学部が実質共催で「地方自治土曜講座」が開催された。実に300人を超える自治体職員が北海道各地から札幌に集まり、「現代自治の条件と課題」「自治体の政策研究～行政の文化化と国際化」「自治体法務とは何か」「自治体職員の政策開発」等のプログラムで土曜日の1日、自治体職員としての力量形成が計られて行った。

「北海道自治体学会」の発足も、このような自治体職員が国から独立した自治体＝地方政府の担い手として自覚的に「政策形成能力」を身に付けて行こうとする取り組みの一環として期待されたといえよう。

このように概観だけ論述していくと、自治体の「大統領」である首長の「補助機関」にしかすぎない自治体職員が、あたかも「政策決定主体」であるかのように「政策研究」等を行い、その力量を高める等は「地方分権は官・官の権限委譲にすぎない」という批判を受けるかもしれない。しかし、実態はまったくちがっている。

たとえば自治体職員による自主研修グループ「ニセコ町自治政策研究会」は、1993年9月に発足したが、その発足趣旨には「少しでも多くの自治体職員や『町づくり』に奮闘している人たちと、お互いにフラットな立場で本音の議論や交流がしたい。そこから多くの正しい情報を身につけ、学んで行きたいと思う者の集まりです」と記されている。彼らは発足以前から、観光業者(ペンション経営者)や商工会青年部・農協青年部等のまちづくりに取り組もうとしている住民との交流を意識的に行ってきたおり、自主研修グループの発足と平行して、これらの住民とともに「ニセコ経済懇話会」を発足させ、「ニセコの農業」「ニセコの観光」「ニセコの商業」等、まちづくりの課題をテーマとした学習会を開催しているのである⁽⁷⁾。

このように「政策形成能力」形成に自覚的に取り組んでいる自治体職員(及びその自主研究グループ)は、共通して「一住民としての地域活動(まちづくり活動)」の実践と、その中で「住民とともに学んでいく場」をしっかりと持っているのである。したがって、それは「地方自治は、住民自治による団体自治によってのみ実現する」という原則を実践的に自覚した自治体職員の「政策決定主体」としての形成過程と見ることができる。

3 本論文の課題と方法

このように自治体の使命が「住民自治による団体自治」であるならば、自治体職員も社会教育職員も、共に自治体公務労働者としての使命の担い手である。しかし、これまでの社会教育職員論は、社会教育職員の専門性と教育委員会の一般行政からの独立・自律性を制度論的に強調するがあまり、自治体公務労働者としての社会教育専門職員と一般行政職員との違いを主張しすぎてきたと思われる。そのことがかえって、先に見た自治体生涯学習計画づくりにおける限界を露呈させたとも見ることができる。

一方、自治体職員論についても、大森彌氏の著書『自治体職員論』（良書普及会 1994）のように「能力（実務的一注筆者）・人事・研修」からのアプローチに留まり、「何のため、だれのための自治体職員なのか」という視点が欠落しているのである。

これらに共通しているのは、単に「職員論」として、法や政策に基づく「制度論」として論じているか、現象的現実限定されている「実践論」としてしか論じることができない不十分さと考える。

これらに対して、山田定市氏の「社会教育労働・労働者論」は、農民の主体形成に着目し、農業における生産の社会化・労働の社会化の中で「農業構造の変化とそれを基礎とする農民の主体的性格の変化、農民の学習課題の展開のもとで、(社会的分業として一筆者注)社会教育労働がいかに形成されるか」⁽⁸⁾という視点で社会教育労働・労働者を重層構造的に捉えようとしたのであり、社会教育実践的接近が欠落した「職員論」や「実践論」的アプローチの不十分さを克服しようとする提起であった。

筆者にとって山田氏によるこの「重層構造的社會教育労働・労働者論」は、「地域社会教育実践」分析視角の原点であり、「地域生涯学習計画化」の展開構造を明らかにしていく上でのキー概念である。しかし、前述したように、現実の「地域生涯学習計画化」にとって最大の課題は、「住民自治による団体自治」としての自治体内での「条件整備計画」としての政策決定であった。そして、この政策決定においては、社会教育職員のみならず自治体職員の「政策形成能力」、特にその形成過程が正に問われているのであり、そこには「自治体公務労働論」への社会教育実践的接近が不可欠と考える。

したがって、本論文の課題は、山田氏による「重層構造的社會教育労働・労働者論」を再検討し、その理論から積極的に学び、そのような「条件整備計画」を可能とする社会教育職員と自治体職員を重層的且つ総合的に捉えうる「自治体公務労働論」の構築へ向け、筆者の研究序説として整理することにある。

II 重層構造的社會教育労働・労働者論が提起するもの

1 山田「社会教育労働・労働者論」の提起

山田氏による「社会教育労働・労働者論」とは、現段階においては精査され体系化された著書があるわけではない。本紀要巻末に、山田氏のこれまでの研究業績が示されており、本論文ではそのうち、以下の4つの論文を取り上げ、山田「社会教育労働・労働論」と位置づけ検討していきたい。

(1) 「社会教育労働・労働者論の基本視角——住民諸階層の学習要求・課題を基礎として——」⁽⁹⁾

この論文では、まず従来の社会教育職員論への批判と「労働・労働者論」として設定する意義として、①制度論的枠組みからの脱却・理論的克服②社会教育労働の形成過程の解明と社会教育

労働・労働者論と学習内容論・学習過程論との統一的展開③社会教育施設論を視野に入れる，を上げている。

そして，このような視点と山田氏のそれまでの地域農業・農民研究の成果が統一され，社会教育労働・社会教育労働者・社会教育施設の「重層構造」としての把握がはじめて図示されるのである。山田氏は，長年の地域農業・農民研究から，「高度成長」期以降の日本農業は，農業生産にかかわる「農民の貧困化」を生み出す一方，機械化による農業技術・生産力の発展は，農業における「生産の社会化」「労働の社会化」をもたらし，農業経営における「分業・協業」を進展させ，農民の「主体的性格」も，「労働主体」「経営主体」「生活主体」「統治主体」「変革主体」及びその「累乗的構造」としてとらえられるようになってきた，と整理する。

したがって，このような「農民の主体的性格」の「相互の内的関連の解明が学習要求・課題の展開で必要」であり，そのもとでいかに「社会教育労働」が形成されるかについて解明しようとして試みたのであった。それは，「(1)社会教育労働(さらには教育労働)は，住民諸階層の生産労働(さらには生活にかかわる労働)を基礎として，その協業・分業の中で展開の過程で形成される。(2)それは，当初は，住民諸階層の個別労働を基点として，やがて部分的に共同労働が形成され，さらにその中で専門労働として自立化し，社会的分業の中にくりこまれる。したがって，教育労働は研究労働や他のさまざまな生産労働(およびその他の社会的労働)との社会的関連をぬきにしてはなりたちえない⁽¹⁰⁾」と整理され，「教育・学習にかかわる住民の共同労働」―「社会教育関連労働」―「社会教育専門労働」の三重の重層構造を図示したのである。

又，このような社会教育労働の担い手については，「住民諸階層(学習主体)」―「社会教育関連労働者」―「社会教育専門労働者」の重層構造を図示し，「社会教育専門労働については説明を要しないと思うが，ここでいう社会教育関連労働者の中には，農協職員，農業・生活改良普及員など，関連する幅広い職種が含まれることになる。また住民諸階層の活動については，幅広く多様な社会教育活動が対象となるが，やや制度化されたものとしては，社会教育関係の各種委員活動，PTA 活動などの中に，労働の担い手としての性格を見ることができよう。⁽¹¹⁾」と指摘した。

さらに社会教育施設の存在形態についても，「住民の生産・生活にかかわる地域・集落の共同施設」―「社会教育関連(類似)施設」―「社会教育専門施設」の重層構造を図示したのである。

しかし，山田氏自身も論文の最後に述べているように，ここで提起した「社会教育労働・労働者論」は，あくまでも「作業仮説的」であり，「実証とより精緻な論証は今後」の課題に留まっていた。

(2) 「社会教育労働・労働者論の基本視角(2) ― 社会教育労働編成論に向けて ―」⁽¹²⁾

この論文では，当時の「臨教審」答申に代表される国の教育政策(公教育の縮小・再編)を批判的に検討する上で，「社会教育労働・労働者論」は「必須の研究課題」であるとの視点から，論点整理を試みようとした。

まず最初に，これまでの資本主義体制における「教育労働」の編成をめぐる，労働者の生活の社会化の進行のもとで，「生活にかかわる労働」が社会的労働として位置づき増大していくが，「教育労働」も「福祉・医療労働」等とともに，その一環として相対的に増大することを確認する。そして，それらの「労働の内実」が「生活にかかわる労働」であるがために，「たとえ部分的であっても，労働者が主体的となつて，ないしは労働者の要求をある程度反映させる形で，労働内容を編成する可能性を有する⁽¹³⁾」と指摘するのである。

そして，これらを踏まえて「教育労働の内実」にかかわって，「労働の分割=分業」にかかわる

「教育職の専門性」の論議を「不十分」として、①教育労働の総合的性格——統括的力量が求められ、研究労働と不可分②教育労働の集团的・組織的性格——教育（人間の発達・人格形成）自体が集团的・社会的に行われることの必然③教育労働の重層的性格④教育労働及び教育関係労働の社会的編成が民主的に行われる可能性、の4点の視座を指摘する。

特に④の指摘について、「教育労働の資本主義的性格は、資本の教育政策を基軸とする強い統制のもとにおかれ、資本主義下の賃労働が例外なく蒙る労働疎外も教育労働者に容赦なく襲いかかるのであるが、それでもなお、教育労働の社会的編成にあたっては、教育労働者自身も含めて学習主体が民主的にかかわりうる可能性を他の労働よりは相対的により大きく有している。それは、教育にかかわる労働過程が資本主義商品生産工場におけるように、資本による直接的支配のもとにないということが一つの条件になっており、さらに労働の内実が労働者・住民諸階層の生活過程（資本の直接的支配のもとにはない）を基礎に形成される学習要求にもとづいて規定される可能性を有しているからである⁽¹⁴⁾」と整理している。

又、社会教育労働の性格と構造について深める論点として、以下の6点を上げている。①社会教育労働もまた教育労働である＝自明の理。教育労働の配分と性格は、教育行政制度によって枠づけられた社会的配分・社会的分業を基礎とする地域社会の労働配分・教育施設の構造・性格の重層的構造のもとで規定される。②社会教育労働は教育労働以外の社会的労働との関係がより強くより広い。学習主体の性格から生産（広義）・生活労働との関連の中でその総合的性格が学校教育労働との対比でより独自の内実を示す。③社会教育労働の編成における重層構造——社会教育労働の社会的編成を基本に規定しているのは、教育労働＝社会的分業、労働編成の中で教育労働がどのような位置を占め、どのような配分を受けるかということが、基底において社会教育労働の編成を条件づける。④社会教育労働の重層的構造は集团的関係の中で形成される。地域産業を担う労働・労働力の重層的構造と密接にかかわっている。社会教育専門労働者はいわば扇の要＝他の労働によって代替しえない労働。⑤社会教育労働の民主的編成の可能性と実現の条件—教育政策、地域政策による政策目標と住民の要求による民主的編成との対抗関係によって決定。⑥学習内容編成は、学習過程の中で行われる＝編成主体は社会教育労働者に局限されるものではない——重層的に社会教育労働の担い手によって編成される。

そして、最後に「社会教育をめぐる対抗的構造を社会教育に局限することなく設定し、その関連構造を解明する論理を組み立てることが必須の課題である⁽¹⁵⁾」として、その構造の概念を図示したのである。

(3) 「生活労働の展開と生活主体の形成——生活分析の基本視角——」⁽¹⁶⁾

この論文については「社会教育労働・労働論」と「公務労働論」との関連に示唆を与えてくる点に絞って整理したい。

ここで「生活労働」とは、「労働者の生活に必要な生活条件を取得し、労働者の生活を維持・発展させるための労働者（家族）の合目的な活動である⁽¹⁷⁾」。そのような「生活労働」は、「生活労働の賃労働への転化」と「家族的協業の枠を超えた社会的共同生活労働の形成・展開」の二つのコースに別れて社会的労働に転化すると指摘する。そして後者の「社会的共同生活労働」として「生活協同組合労働（生協労働）」に着目し、これを「家庭内生活労働」—「共同生活労働」—「生協労働」の重層構造として把握するのである。さらに担い手として、「生協専門労働者」「生協関連労働者」「生協組合員」を上げ、「生協労働の三重層構造とさらに入り組んだ構造を作る⁽¹⁸⁾」と指摘しているのである。又、「社会的共同生活労働」への転化の別の例として「公務労働」を上げ、

「公務労働もまた重層的構造として認識することが必要ではないか。そのうえで公務労働の基本的性格を住民自治との関連において解明することが重要である⁽¹⁹⁾」と指摘している。

(4) 「社会教育労働の重層構造と地域生涯学習計画化」⁽²⁰⁾

この論文では、まず地域教育計画の独自の意義として「それは国民（教育・学習主体）の合意と実践にもとづいて教育目標を実現するための民主的手続き、組織化、制度化の総体である、と認識することができる。その結果、それは政府・財界の進める教育計画と鋭い対抗的關係に立つとともにそれらと重層的な連環をなし、全体として教育計画化は重層的構造をなすと理解することができる⁽²¹⁾」と位置づけ、その際の「計画主体」の認識と特に「教育労働編成」を重視している。なぜなら、「教育労働編成」は国民（住民）による教育計画の「主体的編成の要」となるものであり、「教育労働者はまさにこの教育計画化をめぐる矛盾の構造の真っ只中に身を置いて労働する主体的労働者である⁽²²⁾」との認識に立っているからである。したがって、「地域教育計画化にあたって教育労働編成が中心的課題となる⁽²³⁾」と位置づけるのである。

これらを前提として、次に「教育労働の基本的性格」を整理している。すでに教育労働論を「教育労働編成論」として設定していくことは、先行論文でも指摘していたとおりであるが、ここでは今後解明すべき課題として次の5点を上げている。①教育労働は精神労働である—社会的分業における位置や労働の内実の違い。②教育労働は不生産労働である。③教育労働の社会的配置は、総資本によって政策的に決まる。④教育労働の労働内容は、一方で総資本の強い影響を受けるが、他方で国民の教育要求によって内実が民主的に決められる可能性を含んでいる。⑤教育労働は、一面労働者等の労働能力を高め、資本主義的生産力の条件をなすが、同時に総体としての人間の能力を高め、人格形成を促すという二面的性格を持っている。

さらにこれらを踏まえ、教育労働の社会的編成について次の4点を指摘している。①まず教育労働を編成する主体としての基軸は財界（総資本）である。②教育労働編成の内容は、総資本の教育政策、文化イデオロギー政策の労働面における具現化としての側面が強い。③教育労働編成は、教育政策だけでなく、総資本の全政策体系の一環として位置づけられ、その政策の基調に強く規制される。④しかし、他方、教育労働編成は労働者等の教育要求、文化的要求を基礎として、その実現を担う労働を編成するという意義を合わせ持っている—教育編成主体は労働者等となり、編成原理は編成主体による民主主義的決定原理＝総資本との鋭い対立。

そして、④のような国民による教育労働の主体的編成の条件として、④国民の自由時間の拡大が重要④地域関連労働も住民が主体的に編成していく—教育労働の主体的編成は地域労働力の配置の一環、の2点を踏まえる必要を指摘する。

さらに教育労働者の労働内容を規定している法制度的諸条件を含めた、現実の労働の実態にそくした実証的研究の必要性を指摘しているのである。

最後に「教育労働の重層的編成」を明らかにしていくため、現実の教育労働の編成過程を歴史的に検証している。ここでは高度経済成長期以降の総資本の要請としての教育労働編成の実態が、一方で国の教育費増加を生み、他方、臨調「行革」によって公務労働者を減少させる等、貫かれていることが指摘され、現段階の対抗關係の体现は、まさに生涯学習政策であることを示している。

一方、そのような中で「地域」を焦点とする教育労働編成をめぐる対抗的・重層的構造が現在浮き彫りになってきていることも指摘され、「住民にとって地域社会はまさに住民自治・民主主義運動の『砦』であり、住民の主体形成の最も身近な場である⁽²⁴⁾」と整理している。したがって、

教育労働編成も「地域的連環」によって成り立つのであり、新たに歴史的過程と地域的展開の二つの展開軸による「教育労働の重層的展開構造」を図示しているのである。

(5) 小括

以上概観してきた山田「社会教育労働・労働論」を筆者なりに整理し、そこから学ぶべき点と不十分である点として以下の点を上げたい。

①「社会教育労働」とその担い手（「社会教育労働者」）との分離的重層的把握。特に自治体労働者を社会教育関連労働者として位置づけたこと。②「生活にかかわる労働」の民主的編成の可能性と対抗関係的把握。③「地域社会」を「砦」とする視点と、自治体「公務労働」論の必要性の指摘。④②と③との関連で、地域生涯学習計画化の中心課題として、「(社会)教育労働の重層的編成」を上げていること。⑤実践分析による実証的研究の重要性の指摘。⑥しかし、「社会教育労働」及び「社会教育労働者」の具体的な労働内容については、実証的研究の必要性を強調するのみで、未だ言及していないこと。

2 地域社会教育実践分析における重層的社會教育労働・労働者

前述したように筆者の「地域社会教育実践」分析の研究において、山田「社会教育労働・労働者論」はキー概念であった。特に北海道八雲町を事例とした地域社会教育実践の実証的分析においては、「地域社会教育実践の展開構造」の4つの柱として、「生活実践」「学習実践」「地域づくり実践」「社会教育労働」を上げ、これら4つの要素がどのような関連構造を持って時間軸に沿って展開していったのかを明らかにしてきた⁽²⁵⁾。

「地域社会教育実践におけるリーダー層の学習過程」(北海道大学教育学部紀要第64号、1994、6)では、4人のリーダー層を取り上げ、その学習過程(「地域づくり」に対する意識の変革)を「生活実践」「学習実践」「地域づくり実践」「社会教育労働」の中味の変化との関係で分析した。特に「社会教育労働」については、本人の「社会教育労働」の自立化の過程と担った労働の内容の変化、さらに本人が他者から受けた「社会教育労働」の中味の変化と担い手について分析を試みている。

たとえば、役場職員であるI①さんの学習過程⁽²⁶⁾を概観したい。I①さんは最初社会教育主事のA氏によって組織された「中央青年学級」に誘われて参加したが、その後、自らの学ぶべき課題として「八雲の町のことをもっと知らなければ」と考えるようになり、「中央青年学級」のリーダーとして「地域学習」を組織し、自らも参加者や学級を辞めようとする仲間を誘うようになっていった。そのことは、学習主体であるI①さんの「学習実践」からまさに「住民の共同労働」としての「社会教育労働」が自立化したと見ることができる。その後、役場職員としての「生活実践」の中で、役場の広報担当者として地域情報を収集し、その情報を広報誌に掲載していったり、産業課の職員として、農業青年の学習を組織していく等、「社会教育関連労働」を自覚的に担っていったのである。さらに、「地域づくり実践」を自覚的に担っていく中で、その「社会教育労働」の内容も、「地域づくり実践」と「学習実践」を統一的に位置づけた「青年問題研究集会」等の組織化・学習内容編成(地域課題学習)や「地域づくり実践のネットワーク化」へと変化していった。そして、地域住民であり、自治体職員である自分と自分たち自身が、「町づくり計画」づくりを担っていく主体(「地域づくりの主体」)であることを自覚していったのである。

筆者は、このように山田氏が「くわしい実証的分析が必要⁽²⁷⁾」として提起した「社会教育労働・労働者の重層構造」について、「社会教育労働の自立化」「社会教育労働者の重層的展開」、さらに

山田氏が言及してこなかった「社会教育労働の内容の重層的展開」を地域社会教育実践の展開構造の分析によって実証的に明かにしてきたと考える。

それらを踏まえて、以下筆者なりの「社会教育労働・労働者の重層構造」を整理したい⁽²⁸⁾。

ここではまず、地域住民の学習過程は、その生産・労働を含む「生活実践」の中から自覚的な「学習実践」が展開されていく中で進んでいき、その組織化・援助としての社会教育労働も、「地域住民の共同労働」として自立化していく。その担い手は、そのような「生活実践」「学習実践」におけるリーダー層である。その際、初発の社会教育労働の内容は「学習機会の組織化」「仲間づくりの組織化」「学習要求の掘り起こし」等の内実を持っている。さらに「学習実践」が展開していくと、学習内容にかかわって「学習への直接の指導・助言」「資料・情報等の提供」等と社会教育労働の内容も変化していく。筆者は、これらを〈社会教育基礎労働〉と名づけた。

このような「学習実践」の展開は、やがて学習内容を「個別的・個人的課題」から、「共通の生活課題」、さらに「地域課題」へと広げ、さらに意識的な「地域づくり実践」への取り組みも生まれていく。そのような「学習実践」「地域づくり実践」の展開のため、それらの「課題の本質的把握」が必要となり、「科学的認識や構造的学習」が求められ、社会教育労働の担い手を学習内容の専門性にかかわる労働者（農業改良普及員・獣医・医者・保健婦・保母・学校教員等）に求めるようになる。さらにそこでは、そのような「学習内容を構造化して編成していくこと」（「学習の構造化」という視点にたった学習の組織化）に教育科学的専門性が求められるようになる。前者が「社会教育関連労働」で、その担い手は「社会教育関連労働者」であり、後者が「社会教育専門労働」で、その担い手は「社会教育専門労働者」である。その際、上記のような社会教育労働の内容の内実を〈社会教育内容編成労働〉と名づけた。又、このような〈社会教育内容編成労働〉も、実際には「リーダー層」もある特定分野の専門家等として十分担い手なのである。

（もちろん、実際には〈社会教育基礎労働〉も「社会教育関連労働者」「社会教育専門労働者」が重層的に担っている）

さらに、「生活実践」「学習実践」「地域づくり実践」が関連しあいながら展開していくと、〈社会教育基礎労働〉〈社会教育内容編成労働〉を重層的に担える担い手の養成や配置（地域的・施設的・重層的配置）等を適切に行うこと（社会教育労働の編成）や、予算化・施設の適正配置、行政内部や他の組織・機関等との総合調整、そしてそれらを含む自治体における「生涯学習計画」づくりが社会教育労働の内容として求められてくる。このような社会教育労働の内容を〈社会教育計画労働〉と名づけた。これらの担い手は、一義的には「社会教育専門労働者」であるが、特に「生涯学習計画」づくりにおいては、地域住民自身が本来の担い手であり、実際には「リーダー層」の積極的参加が期待される。さらに「社会教育関連労働者」との重層的な計画づくりへの参加が、計画の内実を規定するのである。

III 地方分権と自治体公務労働論の創造

1 社会教育労働の担い手としての自治体職員

先に取り上げた「ニセコ町自治政策研究会」に参加している自治体職員たちは、自らの自治体職員としての学びと平行して、「まちづくりの課題」を住民諸階層に提示しつつ学習会を組織（「ニセコ経済懇話会」）し、まちづくり活動を実践している。このことは、北海道自治体学会を通じて筆者が交流をもっている北海道内の自治体職員に共通に見られることであった。これらについて、筆者はまだ詳細な実証研究を行っていないが、そこには八雲町の役場職員Ⅰ①さんの学習過程と

も共通する一住民としての地域社会教育実践が展開していると考ええる。

これらの自治体職員のほとんどは社会教育職員ではなく、企画課や福祉課、産業課や総務課等の自治体の一般行政を担う職員である。彼らの多くは、地元の町の出身者で、大学等で一度町外に出てUターンで地元自治体職員となった者であり、共通していることは、その町に住む住民諸階層との「距離の近さ」ではないかと考える。ある人は、都会と比べ日常生活に関してありとあらゆる点で遅れている現実を嘆き、そのような課題を共有できる仲間を住民諸階層に求め、「まつり」等の「町の活性化」に積極的に取り組んでいる。ある人は、学生時代のサッカー選手としての実績を生かして少年サッカーチームを組織し、子どもたちやその親である住民諸階層との結びつきを深めている。ある人は、産業課の職員として職務で「移動村づくり大学」に農民とともに関わり、産業課を離れた現在もその同窓会組織の世話役をやり、農民との交流を深め、地域の農業問題に関わっている等。それぞれが住民諸階層の生活実態から学び、自らの自治体公務労働の使命を「住民自治による団体自治」の推進として自覚しているのである。

このような取り組みは、まさに地域社会教育実践として見ることができ、彼ら自治体職員の関わりは「社会教育労働」（ある事例は自分も一住民としての「教育・学習に関わる住民の共同労働」として。ある事例は自治体職員としての「社会教育関連労働」として。又、内容的には〈社会教育基礎労働〉として。〈社会教育内容編成労働〉として）の自立化と見ることができよう。そして、そこには彼ら自身の一住民としての学習実践と自治体職員としての学習実践が存在していることは言うまでもない。

さらに、先に述べた大阪府貝塚市や北海道浦河町の事例からもわかるように、実際に「生涯学習計画」が自治体計画として政策決定され、「条件整備計画」として実現可能な実態を持つためには、一般行政の自治体職員（特に企画セクション・財務セクション・人事セクションや管理職）も、最終的に〈社会教育計画労働〉を担わなければならないのである。ここでも、浦河町の事例から、一住民としての学習実践と自治体職員としての学習実践（社会教育職員と一般行政職員の共同）の存在と必要性が明かであり、それぬきに「自治体公務労働論」は成り立ち得ないと考えられる。

しかし、現実的には自治体職員の多くは社会教育労働の担い手として自覚しているわけではないし、自治体職員の労働の多くは直接社会教育労働を担うことではない。このことの関連性を明らかにしていくことが「自治体公務労働論」構築への最大の課題である。

2 住民自治と自治体職員

山田氏は「社会教育労働・労働者論」で、住民諸階層の「生産（労働）の社会化」「生活の社会化」の中で、「生産労働」「生活にかかわる労働」が「社会的労働」として自立化し、増大していくことを指摘している。その中にももちろん「社会教育労働（教育労働）」も含まれるのだが、他に「医療労働」「福祉労働」も上げている。

その際、これらを「自治体公務労働」と一括して捉えようとする、これまでの「公務労働論」が陥っていた「二面性」や「二重性」の議論にはまってしまう危険性がある。したがって「自治体公務労働」一般でなく、「個々の現実の労働内容」に即して、住民諸階層の「生産（労働）の社会化」「生活の社会化」の中で、「生産労働」「生活にかかわる労働」が「社会的労働」として自立化・重層化した結果としての「専門労働」として見ていくべきではないかと考える。

たとえば、都市計画にかかわる建築課の自治体職員。ある土地を所有する住民が住宅を建てよ

うと考えている。もちろん、自分で木を切ってきて自分で設計して自分で建てるわけにはいかない。この場合、「生活労働の質労働化」の一つとして、建設会社に依頼することになるだろう。しかし、この住民は地域社会で共同生活を営んでいるため、自分の土地だからといって好きかってな住宅（例えば「巨大な」「デザインが過激な」とか）をつくるわけにはいかない。したがって、その地域の住民の合意形成の中で住宅建設が進められなければならない。その際、昔の共同体ならば「寄り合い」等によって合意形成を進めることもあり、その「寄り合い」等のまとめ役はまさに「社会的共同労働」の担い手であろう。しかし、現代社会においては、さらに公平な建築基準と指導による合意形成が求められるのであり、「関連労働」が専門家に求められ、さらに「専門労働」として建築課の自治体職員が担っていくことになる。

たとえば、観光課の自治体職員。商工会やまちづくりのグループがイベントを企画したいと考えている。当初個人や個々の組織がその日常的な活動の中で企画しての取り組んでいくことは「(個別・日常的)生活労働」であるが、お互いに代表者等が集まって計画を立て、日常生活とは別のイベントづくりや運営に取り組んでいくことはまさに「社会的共同労働」である。さらに、「関連労働」として商工会や観光協会等の職員等が関わってくるが、これだけでは補い切れない専門的な企画や運営における調整等は、まさに「専門労働」として観光課の自治体職員が担っていくことになる。

このように、自治体職員の「個々の現実の労働内容」に即した重層構造的把握の実証的研究が、今まさに求められているのであり、それが「住民自治による団体自治」を自覚した自治体職員の地域社会教育実践の学習過程分析と立体的に結びついたとき、「自治体公務労働論」が実証的に創造されると考える。

3 自治体公務労働の重層構造的仮説的提起

これまでの検討を踏まえて、仮説的に「自治体公務労働の重層構造」を整理すると図のような構造が考えられる。

立体の底面は、地域住民諸階層の日常生活であり、生産・労働の広がりである。当然ここには自治体労働者自身の日常生活も含まれている。多面垂のそれぞれの三角形は、住民の生活、生産・労働の社会化によって自立化していく「社会的共同労働」、「関連労働」、さらに「専門労働」の重層構造を意味する。

これに対して、多面垂内部に見える立体の底面から垂直に立っている三角形は、社会教育労働の重層構造を指している。したがって、社会教育労働は、他の専門労働と同じ全ての労働の中の「関連する一つの構造」ではなく、全ての労働の中の「中核的労働」として位置づけられるのである。その根拠は、先に明らかにした「自治体職員は社会教育労働の担い

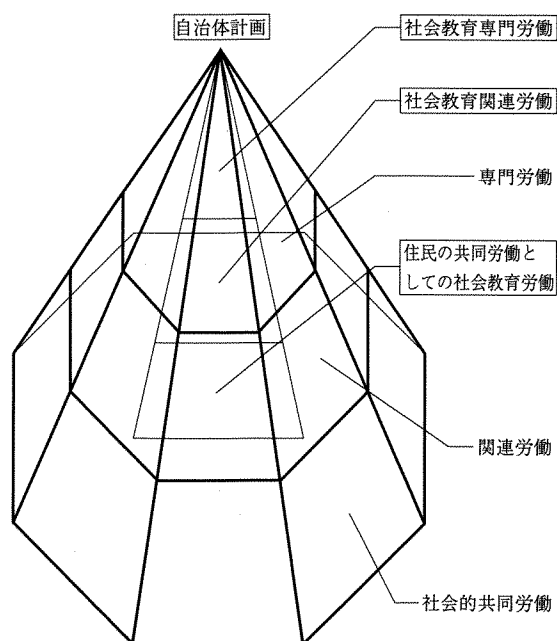


図 自治体公務労働の重層構造

手である」ということだけではなく、「学習活動はあらゆる教育活動の中心に位置づけられ、人々を、なりゆきまかせの客体から、自らの歴史をつくる主体にかえいくものである⁽²⁹⁾」からである。

したがって、この図において「自治体公務労働」とは各重層構造における「専門労働」の束が総合的・重層的に結びついたものであり（したがって、集団によって担われる）、「社会教育専門労働」の労働内容としての〈社会教育計画労働〉を頂点の中心に置き、頂点自体は〈自治体計画労働〉＝「自治体の政策決定を担うこと」が各重層構造から突きつけられている点といえよう。そのように見ていくと、山田氏が指摘した対抗関係における対抗基軸は、この頂点にあり、まさに地方分権時代の自治体にとって、このような重層構造的「自治体公務労働の編成」が焦点といえよう。

IV まとめと今後の課題

本論文の課題は、「自治体公務労働論」創造へ向けての筆者自身の「研究序説」として、「重層的社會教育労働・労働論」からアプローチを試み、その見取り図を示すことであった。したがって、今後の最大の課題として、その実証的検討を自治体労働者個々の「専門労働」の内実に即して調査研究していくとともに、まさに重層的に個々人に即してその地域社会教育実践における学習過程分析を行って行かなければならないだろう。

さらに重要な課題は、地方自治制度との関係を明らかにしていかなければならないことである。仮説では、社会教育労働が自治体公務労働の中核であり、まさに「扇の要」であった。しかし、現実の地方自治制度においては、社会教育職員は、一般行政から独立した教育委員会の職員であり、「教育行政の自立」の名のもとに、逆に国（文部省）からの行政指導が直結している存在ともいえる。したがって、現実には自治体によっては一般行政と教育行政が反目している関係も見られるのである。地方分権において、「地方分権推進委員会」の中間答申で「都道府県教育長の任命に関して文部大臣の承認を廃止する」方針を打ち出すなど、自治体への権限・財源の委譲が焦点になっているが、筆者の提起した「自治体公務労働論」が実践的にこれらをどう乗り越えていくのかを明らかにしていかなければならないだろう。その際、その手がかりとして、地方自治研究の公法学者が近年提起している「自治立法」等を含む「自治体法務⁽³⁰⁾」の可能性について検討していかなければならないだろう。

- (1) 研究代表者 山田定市北海道大学教授・総合研究A 課題番号 05301029
- (2) 以上、『地域生涯学習の計画化』（北海道大学教育学部附属産業計画研究施設研究報告書第47号、1995、3）を参照。特に鈴木敏正「地域生涯学習計画化への社会教育実践論的接近」及び拙稿「貝塚市行政の現状と課題」にこの辺の経過がくわしく分析されている。
- (3) 拙稿「市町村における生涯学習施策の展開と社会教育職員の自己形成——北海道浦河町を事例に——」（日本社会教育学会紀要 No.31、1995、5）及び「生涯学習政策の市町村への浸透状況～北海道を事例に～」（北星学園女子短期大学紀要第32号、1996、3）を参照。
- (4) 前掲拙稿「生涯学習政策の市町村への浸透状況～北海道を事例に～」を参照。
- (5) 前掲拙稿「市町村における生涯学習施策の展開と社会教育職員の自己形成——北海道浦河町を事例に——」p.102
- (6) 代表運営委員は、森啓北大法学部教授・川村喜芳北海道町村会常務理事・中島興世恵庭市農政課長の3人。事務局は北星学園女子短期大学内田研究室。会員は1996年2月末現在189人ブラ

ス2団体会員。

- (7) 詳しくは、拙稿「自治を生み出す力——北海道ニセコ町長選挙に関わって——」（『月刊社会教育 1995 年 5 月号』国土社 1995. 4）を参照
- (8) 山田定市「社会教育労働・労働者論の基本視角——住民諸階層の学習要求・課題を基礎として——」（北海道大学教育学部社会教育研究室『社会教育研究第 5 号』1984. 9）p.50
- (9) 前掲山田論文
- (10) 前掲山田論文 p.50
- (11) 前掲山田論文 p.50～51
- (12) 山田定市「社会教育労働・労働者論の基本視角(2)——社会教育労働編成論に向けて——」（北海道大学教育学部社会教育研究室『社会教育研究第 6 号』1986）
- (13) 前掲山田論文 p.3
- (14) 前掲山田論文 p.6～7
- (15) 前掲山田論文 p.13
- (16) 山田定市「生活労働の展開と生活主体の形——生活分析の基本視角——」（北海道大学教育学部社会教育研究室『社会教育研究第 8 号』1988）
- (17) 前掲山田論文 p.6
- (18) 前掲山田論文 p.9
- (19) 前掲山田論文 p.10
- (20) 山田定市「社会教育労働の重層構造と地域生涯学習計画化」（山田定市・鈴木敏正編著『地域生涯学習の計画化〈下〉社会教育労働と住民自治』筑波書房、1992）
- (21) 前掲山田論文 p.25～26
- (22) 前掲山田論文 p.26
- (23) 前掲山田論文 p.26
- (24) 前掲山田論文 p.37
- (25) 拙稿「地域社会教育実践の展開構造——北海道八雲町を事例に——」（北海道大学教育学部紀要第 62 号、1994）を参照。
- (26) 拙稿「地域社会教育実践におけるリーダー層の学習過程」（北海道大学教育学部紀要第 64 号、1994）p.61～67 を参照。
- (27) 前掲山田論文「社会教育労働・労働者論の基本視角——住民諸階層の学習要求・課題を基礎として——」p.51
- (28) 拙稿「『地域づくりの主体』形成と地域社会教育実践」（北海道大学教育学部社会教育研究室『社会教育研究第 11 号』1991）において、同様な視点で図表 1（p.75）として整理している。
- (29) ユネスコ学習権宣言（1985 年パリ第 4 回ユネスコ国際成人教育会議）から
- (30) 木佐茂男「自治体法務と政策法務——どう違うのか」（『判例地方自治 5 月号』NO.145、1996. 4）を参照。