

<論説>

公務労働論と官僚機構

重 森 暁

はじめに

これまでわが国において独自の展開をみせてきた「公務労働論」の理論上の成果は、およそ次の3点に集約することができるであろう。⁽¹⁾

第1は、「公務労働」という独自の労働範疇を確立したということである。「公務労働者」とは、直接には国家や地方自治体に雇用される賃金労働者のことを指している。だが、「公務労働者」という呼び方は、従来の国家公務員・地方公務員という用語とは異なる広がりと深さを持っている。

それは、国家や地方自治体の行政をになう労働者という規定とも、また、地方自治や住民自治をになう労働者という規定とも、完全には一致しない。「公務労働(者)」という概念は、その両方の性質をうちにはらんだ労働(者)の、矛盾した性格を表現するものとして生みだされたのである。

また、「公務労働(者)」という規定は、さしあたってその雇用者が資本や民間団体ではなく国家や自治体であることを前提としている。しかし、この特徴は、かならずしも雇用主の相違に重点をおいたものではなく、その労働者の従事する労働の質、業務の内容を問題にしたものであるといったほうがよい。そうなると、いきおい公務労働(者)の範囲は、国家や自治体に雇用されるものだけでなく、資本や民間団体のもとにあって同様の業務に従事しているものにも拡大されることにならざるをえない。なぜなら、企画管理労働者、教育労働者、医療労働者、福祉労働者、交通労働者などは、たとえ彼等が民間企業に働く賃金労働者であっても、その業務内容からみると国家や自治体に雇用される

公務労働者となんら質的に変わることはない労働に従事しているからである。

さらに、公務労働という規定は、官僚主義的・営利主義的行政をのりこえ、国民本位の国家行政、住民本位の自治体行政をつくりだそうという運動のなかから生みだされた。それは、住民本位の行政をになう主体とその実践的課題を解明しようという意図を持ってあたえられたのである。

こうして、公務労働(者)という概念は、国家や自治体行政の民主主義的変革を論ずる際に欠くことのできないものとなり、また広く労働運動や住民運動の展望をきりひろくうえてなくてはならないものとなった。それだけでなく、国家論をはじめ、財政学、行政学、政治学、社会学などの研究に新しい視角をもちこむことになり、そしてなによりも官僚制論ないし官僚機構論の検討に重要な手がかりをあたえることになったのである。

第2は、公務労働の二重性に着目し、その意義および解決の方向について一貫して検討をつづけてきたことである。公務労働の二重性は、当初は、「役人と労働者の二重性」としてとらえられ、つぎにはやや理論的に、「資本制的生産過程が労働過程と価値増殖過程とからなるのと同様の二重性」をもつと理解され、⁽²⁾最近では、「労働力商品としての客体的労働者と、仕事のなかで人間としての発達をはかる主体的労働者との二重性」といった位置づけがなされている。こうした公務労働の二重性にかんする一連の論議には、あるいは「国家の二重性」論につながるような理論上の、あるいは「仕事」の内容改革を重視するあまり階級的労働組合運動を軽視するような実践上の、種々の問題や争点があふくまれている。⁽³⁾だが、後に詳しくみるような論点や疑点があるとはいえ、この公務労働の二重性論は、労働組合がいわゆる賃金・権利などの闘争課題にくわえて、労働そのもののあり方に目を向け、その質的内容の改革をはかるといふ課題に真正面からとりくむにあたって、その重要な理論的根拠を与えるものであった。そしてそれはまた、たんに公務労働運動のみならず、全ての労働運動のあり方、さらには労働者階級の自己解放への展望にとって貴重な示唆を提供するものとなったのである。

第3は、公務労働(者)の社会的役割、すなわち社会発展史における公務労働

の位置と役割について解明してきたことである。公務労働の過去・現在・未来を運動と発展の見地から解明しようとするれば、いきおいその研究は国家の発生・発展・消滅の問題、国家と社会の関係の問題、民主主義の完全な実現から国家の消滅にいたる過程での公務労働者の位置と役割の問題、などの検討へと進まざるをえない。この問題を早くから意識的に論じたのは芝田進午氏であった。氏は、1968年の第15回自治体学校において、およそ次のように社会発展史における自治体労働者の位置と役割についてのべている。

(1) 自治体労働運動は、国家権力の一部である地方自治体にたいしておこなわれるのであるから、政治的性格をつよくもたざるをえず、公務労働運動そのものが資本による人民支配の支柱をゆるがすものとなる。

(2) 公務労働者は住民にたいして奉仕する関係にある。その意味で自治体労働者の権利の拡大、労働条件の向上は、住民の権利の拡大、生活条件の向上につながる。

(3) 自治体労働者は、国鉄、私鉄、郵便、教育などの労働者と同様に、全国のあらゆる市町村、農山漁村にかならず居住し、その点で、全日本の労働者階級と全日本の農民とを結びつける結節点にある。

(4) それぞれの地域における行政上の統計や政策をつかんでおり、労働者階級の知識人として地域の労働者を団結させるセメントの役割をはたさなければならぬ。

(5) さらにひろくいえば、自治体労働者の任務の一つは、全人民を民主主義の活動に、つまり公務にひき入れ組織することである。

(6) 当面する民主主義革命が達成されれば、公務員労働者にたいしても労働基本権が回復され、地方自治が確立するであろう。社会主義のもとで、公務員労働者は真の意味での公務労働者の役割をはたせることになる。そして共産主義への移行とともに、社会的分業の産物としての公務労働は死滅し、すべての人が順次に公務労働者になり、したがって特殊な公務員労働者はなくなる。これが自治体労働者解放の展望である、と。⁽⁴⁾

官僚機構に包摂された今日の公務労働者の否定的側面についての強調が弱い

ために、たとえば公務労働者の権利の拡大が即住民の権利の拡大につながるという、今日の状況からみるとやや甘い見方があるとはいえ、ここには、きわめてプリミティブではあるが社会発展史における公務労働者の位置と役割についての基本線が描かれている。とくに、(6)の民主主義革命から社会主義・共産主義にいたる過程における、真の公務労働の確立、そしてその死滅への展望にかんする素描は、基本的に正しいといってよいであろう。後述のように、将来の社会においても「専門職＝終身の行政職員すなわち専門的公務労働者」⁶⁾が存在するという見解もあるが、地方自治＝住民自治の完全な実現をめざす現実の公務労働運動は、その基本精神においてここで示された真の公務労働の確立とそしてその死滅への展望にそって展開され、実践的・理論的深化をみせてきたのである。

以上のように、わが国の公務労働論は、(1)公務労働という独自の労働範疇の確立、(2)公務労働の二重性についての検討、(3)社会発展史における公務労働の位置と役割の解明、という3つの局面において多大の理論的貢献を果してきた。では、これらの成果をふまえて、公務労働論をさらに発展させ、実践上・理論上の課題にこたえるには、さらにどのような検討が必要なのであろうか？官僚制の問題、あるいは官僚機構の生成・発展・消滅の問題との関連を意識しつつ、この問いに答えようというのが本稿の課題である。

I 社会的共同業務と公務労働

公務労働論の第1の成果は、「公務労働」という独自の労働範疇を確立したことであった。ではこの「公務労働」とは具体的には何を指すのであろうか？それはどのように概念規定されるのであろうか？この問いへの答は、従来、「公務労働とは社会的共同業務を担う労働のことである」というかたちで与えられてきた。たとえば、芝田進午氏は次のように書いている。

「いかなる共同体 (*Gemeinschaft*, *Gemeinwesen*, *Commune*) も、それが多くの人間の共同の生産と生活によってなりたつかぎり、共同の生産と生活とそのための手段の管理、共同利益の調整という『公務』(*Beamtung*),

マルクスの言葉をかりれば『すべての共同体の本性から生ずる共同業務 (die gemeinsamen Geschäfte)』の遂行なしには存続することはできなかった」。

「こうして、自治体から全社会的規模にいたるまで、社会の公務、共同業務は、自治体住民ならびに全国民の手からきりはなされて、国家に包摂される。この場合、ブルジョアジーとその国家の目的は、階級支配の維持・強化であり、また公務とそのための租税に寄生して利潤を追求することにある。この目的のために、かれらは、軍事的官僚的機構をいっそう肥大化させるとともに、公務をゆがめ、破壊し、再編成したのであって、公務を合理的に編成し発展させたのではないことは、はっきり確認しておかなければならない」⁽⁶⁾ (傍点引用者)。

ここで芝田氏は、「公務」を「すべての共同体の本性から生ずる共同業務」であると看做し、資本主義国家では国家が社会の公務すなわち共同業務を住民の手から切り離し階級支配と利潤追求のために包摂するのである、と説明している。この、社会的共同業務＝公務、資本主義国家によるその包摂という把握は、国家とは区別された公務労働という独自の範疇をうちたてるうえでは有効な理論操作であった。だが、他方で、この説明は、資本主義国家が一面では階級支配と収奪の役割を果すととも他面では「あらゆる社会に共通の共同業務」⁽⁷⁾ をになうという、いわゆる国家の二重性論に導かれやすいという弱点をもっていた。ここから芝田説は池上惇氏などによる批判を受ける結果となった。⁽⁸⁾ この芝田＝池上論争は、資本主義国家による社会的共同業務の「包摂か？ 解体か？」の問題として受けとめられた。だが、「包摂か 解体か」にかんするかぎり決着はすでについているように見うけられる。なぜなら、先の引用文に示されるように、芝田氏自身が、資本主義国家によって「公務がゆがめられ、破壊され、再編成される」ことを認めているからである。しかし、問題は依然として残されている。社会的共同業務とは何か？ それはあらゆる社会に共通するものなのか？ 資本主義社会において社会的共同業務が解体されるとすればその国家がになうものは一体何か？ 階級支配のための業務だけなのか、社会的共同業務は全くになわないというのか？ こうした疑問が依然と

して残るからである。

すでに他の場所でやや詳しく見たように⁽⁹⁾、社会的共同業務（*der gemeinsamen Geschäfte der Gesellschaft*）を共同社会と階級社会とを問わずあらゆる社会に共通のものとしてとらえることは誤りである。社会的共同業務とは共同体の存在を前提とした概念だからである。「それは、(1)なんらかのかたちでの生産手段・生活手段の共有と、(2)社会成員の労働と生活における直接的共同性の強さと、(3)社会全体の共通の利益の存在を前提している」。⁽¹⁰⁾このような共同社会における共同の生産と生活のための諸条件の整備・管理・調整のための諸業務、これがすなわち社会的共同業務にはかならない。

ところで、私的所有と社会的分業が最高度に発展し、あらゆる物質的財貨とともに人間の労働力までが商品化され、共同体の解体と社会の諸利害集団への分裂が普遍的となる資本主義社会においては、この社会的共同業務は社会から切り離され、解体され、国家活動をにやう特殊な人間集団の一体系としての官僚機構にゆだねられ再編成される。ここで官僚機構とは、「徴税権と行政手段の独占にささえられて、社会の上に特権をもって聳え立ち、社会の諸利害集団の特殊利益を一般的利益として実現するために、工場式分業と集権化された体系によって組織された一機構」⁽¹¹⁾である。このような官僚機構は、生産手段や行政手段からの労働者の分離、社会の諸利害集団への分裂、社会の共通の利益の崩壊と階級対立の激化、などを特徴とする資本主義の成熟とともに発展する。そして、このような官僚機構の一環にくみこまれた賃金労働者、これこそ公務労働者にかならない。

この公務労働者の行う労働をもはやわれわれは社会的共同業務と呼ぶことはできない。なぜなら、彼らの遂行する業務には、① 生産手段・生活手段の共有、② 社会成員のあいだの共同性、③ 社会全体の共同利益といった、社会的共同業務を社会的共同業務たらしめる根本的条件が欠落しているからである。生産手段の私的所有、社会的利害集団の発生、階級的対立の激化を特質とする資本主義社会では、(1) 物質的生産の管理、(2) 社会的物質代謝の管理（運輸・通信、商業・金融など）、(3) 社会的消費の管理（諸々の社会的サービス、医

療、教育、福祉)などの諸業務は、私的資本によって営利のためにおこなわれる。とりわけ、(1)と(2)の領域における資本の支配は資本主義の発展とともに決定的となり、資本主義による共同体と家族の解体とともに(3)の分野への資本の進出はますます拡大する。官僚機構は、資本からゆだねられた階級的支配の業務を遂行するとともに、共同社会のもとで一体的、総合的、共同的に行われていた社会的共同業務を解体し、部分化、一面化、個別化された諸業務に転化することによって、このような資本の営利活動の条件を整備し、新たな営利活動分野を次々に拡大してゆくのである。その諸業務は官僚機構の一歯車たる公務労働者によって担われる。だがそれはもはや社会的共同業務ではなく、「社会的共同業務の解体のうえに形成された国家業務」⁽¹²⁾とも規定すべきものである。

この官僚機構の一歯車としての公務労働者の業務が社会的共同業務ではなくて国家業務であることは、それが軍事・警察・徴税などにより「権力的」なものであろうと、また教育・医療・福祉などにより「非権力的」であろうと、本質的に変わりはない。⁽¹³⁾ その業務遂行が、社会的共同業務を社会的共同業たらしめる根本的条件を欠くかぎり、それは社会的共同業務ではなく、階級支配のために、あるいは資本の営利活動の条件整備と分野拡大のために、国家業務として遂行されるという点ではなんらの相違もないからである。官僚機構とは、分裂し競争しあう諸利害集団の葛藤のなかから生まれ、それぞれの特権的利益を普遍的利益＝「国家利益」として実現しようとする機構であり、その利害集団のなかで最も有力な利害集団、今日では巨大独占の利益を「国家利益」として追求しようとするものにほかならない。官僚機構の一環に包摂された賃金労働者としての公務労働者の業務は、それが部分化されたうちのどの分野を担当するものであれ、巨大独占のための国家業務たらざるをえないのである。

以上のように、公務＝社会的共同業務説を検討するうちに、われわれは、資本主義国家の官僚機構に包摂された公務労働者の行なう業務が社会的共同業務ではなくて階級支配と利潤追求のための国家業務にほかならない、という結論

に達した。では、「公務労働」という独自の労働範疇を確立した公務労働論の成果は、官僚機構による社会的共同業務の解体と官僚機構にくみこまれた公務労働者による官治的・営利的国家業務の遂行という事実のまゝに、まったく雲散霧消してしまうというのだろうか。公務労働＝社会的共同業務という提起は無意味だったのであろうか。けっしてそうではない。社会的共同業務をになうものとしての公務労働という定式化の積極的意義をわれわれは否定し去ることはできない。では、その意義はどこにあったのか？ われわれは、以下、公務労働の二重性にかんする議論を整理するなかで、この点についての検討を進めるであろう。

II 公務労働の二重性について

公務労働論の第二の成果は、「公務労働の二重性」についての究明にあった。

「はじめに」で少しふれたように、この二重性はいろいろに説明されてきた。

最初はこの二重性は「お役人と労働者」の二面性としてとらえられた。これは1957年に始まる地方自治研究活動（自治研）をささえる理論として、自治体労働運動の体験のなかから生まれた。戦後公務員制度の確立によって、地方名望家の子弟による地域支配から近代的行政機構による支配への転換がみられたことを背景として、公務員の賃金労働者としての性格を前面におしだし、賃金や権利をめぐる公務労働者の運動を理論的に根拠づけたという点にこの理論の意義があった。だが、それは後に、公務員の賃金労働者としての性格の一面的強調によって硬直した労働組合主義をもたらすという弱点をも内包していた。

この「役人と労働者」の二重性論を出発点として、その後、二重性にかんするいろいろな理論的説明があらわれた。

たとえば、有田光雄氏は次のようにのべている。

「階級社会での公務労働の二重性はあたかも階級社会の国家の二重の性格すなわち階級的支配・抑圧の機能と『すべての共同体』に不可欠の教育、医

療、防災などの共同事務の機能の二つを『包括』していることに対応するものである。(中略)それは、その素材的内容が共同事務的労働であり、社会的形態が支配、抑圧的であるという点で二重性なのである」⁽¹⁴⁾と。

また、遠藤晃氏は次のようにのべている。

「自治体労働者というとき、そこには労働者階級一般という普遍性の側面と、いま一つ自治体行政をおこなう専門労働者であるという個別性の側面との二側面が含まれている。この点の区別と統一を実践的に明確にしていたことが、この時期(1960年代—引用者)の発展の主要な特徴であった」⁽¹⁵⁾。遠藤氏のこの立場は、最近では次のように表現されている。

「80年代は、自治体労働者が客体的労働者の域にとどまりつつけるのか、それとも主体的労働者として発展をとげていくのか、それが問われる時代だと思うのです。

客体的労働者というのは、さきの労働力としての側面の言いかえです。ただ働かされる労働者です。そこにとどまるというのは、運動面では労働条件のみの闘争に運動を押しとどめるということです。主体的労働者としての発展というのは、仕事のなかでの人間としての欲求を発展させ、仕事の改革＝住民要求の実現とみずからの発達とを統一的にすすめることであり、運動面では労働内容を、いいかえれば『仕事論』を重視する立場です。もちろん現実に自治体労働者は客体的・主体的という二側面を同時に持っていますから、二側面の統一こそがカナメの問題です」⁽¹⁶⁾と。

だが、公務労働の二重性にかんするこれらの理論的説明が完全に正鵠を射ていたかという点、必ずしもそうはいえない。明らかに前者(有田光雄氏)のばあいは、本人としては本意かもしれないが、国家の二重性説に迷いこんでいる。このような説明によると、国家の階級性格は形式であって、社会的共同業務こそが内容をなすということになる。だが、階級支配こそ国家の本質をなしていたのではなかったのか。それを有田氏のように説明すると、階級性・権力性・地域性を特質とする国家⁽¹⁷⁾と、そのような性格をまったくもたない共同体との、本質的区別がつかなくなる。国家の発生、発展、消滅の全歴史を合

理的に説明することは不可能となるであろう。また明らかに後者（遠藤晃氏）のばあい、公務労働の権力的・収奪的性格についての強調が欠けている。仕事の内容の改革と労働条件の改善との統一の問題が前者を重点に語られていて、その真の統一の条件が必ずしも十分に明らかにされていない。

このような理論的弱点はどこから生れるのであろうか？ 誤りの根源の一つは、論者たちが明示的に語ると語らないとを問わず、公務労働の二重性を、資本主義的生産過程の二重性（労働過程と価値増殖過程の二重性）あるいは資本主義的管理の二重性から直接に、またそれとの単純なアナロジーによって導き出している点にある、と私は考えている。公務労働者は、一面ではすべての社会に共通する共同業務の機能を担い、他面では階級社会に個有の支配・抑圧の機能を遂行する。公務労働者は、一面では仕事を通じて住民とともに自らも発達する存在であり、他面では他人によって働かされる賃金労働者である。これらのことが、究極的には資本主義的生産の二重性に帰着するものとして説明されているのである。

このような説明は、「役人と労働者」の二重性といった言い方よりもたしかに理論的に見える。だがそこには思わぬ陥穽があった。それは、公務労働の二重性が資本主義的生産過程の二重性に還元されることによって、公務労働がまずなによりも国家（あるいはその下部組織としての性格を一面でもつ地方自治体）に雇用された者の労働である点が見失われたということである。資本主義国家における官僚機構の発展と民主主義の成熟という基本問題が、公務労働の形成とどのようにかかわっているかの考察が欠落している。新しい質をもった公務労働の登場が、資本主義のもとでの住民の貧困化を基礎とし、諸々の社会的運動を媒介としてでのことである点が忘れられている。つまり一言でいえば、資本主義社会での階級闘争の結果としてはじめて公務労働の二重性がもたらされたという根本問題が看過されているということである。

公務労働の二重性というばあい、われわれはそれを一面での賃金労働者、他面での行政をになう専門労働者という具合に規定することはできない。そのような規定は公務労働者のみならず、あらゆる物質的生産労働者や精神的労働

者に適用されうるものであろう。なぜなら、今日、これらの労働者のほとんどが一面では賃金労働者であり他面ではなんらかの特殊な労働に従事する専門労働者だからである。また、このような規定は、「役人と労働者」の二面性という規定をたんに裏返したものにすぎない。「役人」が「行政をになう専門労働者」におきかえられただけなのだから。そうではなくて、われわれは、「役人」とか「行政をになう専門労働者」とかよばれる公務労働の特殊な質そのものを問題にしなければならない。いいかえれば、公務労働の二重性を、国家（あるいは地方自治体）に雇用された賃金労働者としての公務労働者の労働内容そのものの二重性にもとめなければならない。今日の公務労働者は、一方では官僚機構のもとで官治的・営利的な大企業本位の行政を担わされ、他方では民主主義的法律と労働運動・住民運動にささえられて住民による社会的共同業務の民主主義的再建を担おうとしている。ここに公務労働の二重性がある。そして、このことは資本主義的生産や管理の二重性一般に還元されるのではなく、国家に雇用されたその労働の特殊な内容に即して、運動の観点から、階級闘争の具体的諸条件との関連で考察されることがなによりも肝要である。

では、今日の公務労働にこのような二重性をもたらす具体的諸条件とは何であろうか？ それは第1に、今日の資本主義が一面ではブルジョアジーによる支配のための官僚機構を発展させるとともに、他面では民族自決や議会制民主主義や地方自治の形式をつくりだすということである。戦後の日本に即してみれば、一方で戦前からの官僚機構が占領軍による間接統治の手段として温存されたが、⁽¹⁸⁾ 他方では恒久平和、主権在民、議会制民主主義、基本的人権、地方自治などを基本とする新しい憲法がつくられた。もちろん、日米安保体制（従属的軍事同盟体制）のもとでこの憲法の平和的・民主的条項は著しく侵害され形骸化されている。だがこの日本国憲法のなかに、公務労働にその二重性を付与する第一の根拠が厳然と存在しているのである。憲法第15条には、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」と規定されている。現実には公務労働者が大企業本位の官治的・営利的行政に従事させられること

が多いとはいえ、最高法規にこの条項があるかぎり、議会制民主主義や地方自治、あるいは労働運動にささえられて、公務労働者が住民の社会的共同業務の再建を担いうる可能性があるといわなければならない。逆にいえば、憲法にこのような民主的条項がなく、それを現実に生かす道が閉ざされるならば、そこには、公務労働が住民の社会的共同業務を担う可能性も、したがって公務労働が二重性を帯びる根拠も失われるのである。

第2に、資本主義のもとでの住民の貧困化と、それによってひきおこされる社会的共同業務再建への要求が、労働運動や住民運動の発展を促し、住民の社会的権利の確立とそれを保障する社会的諸制度を生み出すということである。

資本主義における住民の貧困化とは、①人間の潜在的労働能力を実現するための諸条件すなわち生産手段・生活手段(その根源的なものとしての土地)から労働者が切り離されているということであり、⁽¹⁹⁾ ②その結果として地域共同体や家族が解体されて、人間の生命の生産と再生産、人間の人間としての発達の諸条件が根底から奪い尽され、③資本のもとで一面化、部分化、細分化された人間の労働諸能力が資本の生産力として吸い上げられ、労働する人間の側には自由時間の制限と労働苦のみが残されるということである。だが、他方で、この貧困化は労働する人間の全面的発達の条件をもつくり出す。(1)資本主義的商品生産は、生産手段・生活手段と労働との直接的結合を解体することによって、無限の多様な欲望(市場)を拡大する。⁽²⁰⁾ (2)また、共同体や家族の解体は、流転する住民の全国的交流を促すとともに、人間の生命の生産と再生産にとって必要な諸業務(たとえば・保育・教育・医療・福祉や上下水道・ガス電力・運輸通信などの公共事業)の社会的確立を必然化する。(3)そして、労働時間の制限と自由時間の拡大、最低賃金制・義務教育制・社会保障制の確立などによって人間の真の全面発達を保障するための、労働者の組織的運動を生み出すのである。

この、住民の貧困化と欲望水準の上昇を基礎としてひきおこされる人間の生命の再生産と全面発達を保障する諸業務確立をもとめる運動、これこそ勤労住民による社会的共同業務の民主主義的再建の運動にはかならない。なぜなら、

これらの諸運動こそ、①資本の無政府的営業活動の規制というかたちで、生産手段・生活手段の共有とまではいかないが、その民主主義的規制（コントロール）に一步接近し、②社会成員全体の共通利益のための共同的諸条件の整備・管理・調整を再現し、③勤労住民の労働と生活と統治における新しい民主主義的共同をつくりだそうという運動にはかならないからである。あるいはその萌芽をもつ運動だからである。このような運動は、それが首尾よく成功をおさめたばあいは、民主主義的法律と新たな政治的・社会的諸制度をもたらす。そしてその法律と制度は公務労働者の労働によって実効あるものとされかつ運用されるのである。ここに、公務労働が一面で官治的・営利的行政を担いながら、他面で住民による社会的共同業務の民主主義的再建を担うという、二重性を帯びるにいたる第2のの根拠があるといわなければならない。すなわち、公務労働は、住民の貧困化と欲望水準の向上を基礎とする労働運動や住民運動の結果として、それと結びつくかぎりにおいてはじめて二重性をもつことになるのである。

第3に、官僚機構の発展とともに、ごく一部の上層特権官僚をのぞき、大多数の公務員の賃金労働者としての性格がますます強まるということである。もともと現代の官僚機構は物的行政手段からの労働者の分離を前提としている。²¹⁾ 自己の潜在的労働能力（Kraft potenz）を実現するための諸条件が労働する諸個人から切り離され他人によって独占されているという点では、公務労働者も他の産業の労働者となんら相違はない。ここから、公務労働者のばあいにも、低賃金・長時間労働・労働強化などの労働諸条件の悪化と、労働の部分化・一面化・細分化がもたらされる。自己の労働の全体のなかでの位置がつかめない、その内容と意義がわからない、まして周囲の仲間の労働の意義や苦しみ理解できない、かくして職場における共同の喪失と相互の孤立化と競争が一般化することになるのである。そしてここにまた、公務労働者の労働諸条件を改善し、労働の全体性を回復し、職場における民主主義的共同をつくりだそうとする運動が発生し、それを組織的に保障するための労働組合が登場してくる必然性がある。わが国の憲法第28条には、「勤労者の団結する権利及び団体交

渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する」と規定されている。この労働基本権は公務労働者にも完全に保障されなければならない。この、自らの労働諸条件と労働内容を改善し、職場に民主主義を確立するための労働組合が存在してはじめて、公務労働者は、住民本位の行政を実現するために、すなわち住民による社会的共同業務の民主主義的再建を担うために活動することができるのである。戦後のわが国においてわずかながら住民本位の行政が実現し、公務労働者が二重の性格をもつようになったとすれば、それは国家公務員および地方公務員の労働組合が存在し、彼らが労働基本権の確立のために原則的な運動を展開してきたからにはほかならない。もしこのような労働組合がなく労働基本権が著しく侵害されるならば、そこには住民本位の行政を実現する可能性も、したがって公務労働が二重性をもつこともありえないであろう。

以上の3条件、すなわち第1に、資本主義が民主主義と地方自治の形式をつくりだし、階級闘争の結果として民主的憲法や法律がかちとられるということ、第2に、資本主義のもとでの住民の貧困化と欲望水準の向上が、社会的共同業務の再建をもとめる労働運動や住民運動を発展させるということ、第3に、公務員の賃金労働者化とともに、公務労働者の労働条件と労働内容を改善し、職場に民主主義を確立するための労働組合が発展すること、これらこそ、公務労働者が官僚機構のもとでただ官治的・営利的行政に従事するだけでなく、住民本位の行政すなわち住民による社会的共同業務の再建を担う、つまり公務労働の二重性が発生しうる諸条件なのである。公務労働の二重性は即自的にあるのではない。また、どのような政治的諸条件においても、いかなる階級的力関係にあっても存在するわけでない。それは、以上述べてきたような政治的・経済的諸条件のもとで、それらと固く結びついて生みだされるのである。公務労働者の社会的共同業務を担うという性格は、民主的憲法のもとでの労働運動・住民運動および公務労働者の労働運動、あるいは両者の共同闘争のなかから生みだされた。公務労働＝社会的共同業務という独自の労働範疇確立の意義は、公務労働運動と住民運動との共同闘争に明確な位置づけを与え、闘争課題を一層鮮明ならしめたところにこそあったのである。

III 社会変革における公務労働の役割

公務労働論の第3の成果は、社会発展史における公務労働の位置と役割を明らかにしたことであった。

Ⅱで述べたように、資本主義国家の官僚機構のもとに包摂された公務労働者は、一方で官治的、営利的行政を担わされるとともに、他方で民主的憲法や民主的諸法律と労働運動や住民運動にささえられて住民による社会的共同業務の再建を担う、という二重性を帯びる。このことは公務労働者にとっては矛盾であり、ここに公務労働者の苦悩と葛藤の根源があるといわなければならない。時には意識しつつ時には無意識のうちに、公務労働者は住民生活破壊や住民敵視の業務に従事させられる。あるいはまた官僚機構の末端で、公務労働者は単純で無味乾燥な作業労働を強いられる。まさに、「疎外された公務労働」⁽²²⁾である。

では、公務労働者がその二重性を最終的に解消し、矛盾や葛藤から、「疎外された公務労働」から解放され、真に住民による社会的共同業務の再建を担うものとしての自己を実現するためには、どのような条件が必要であろうか？結論から先に言えば、大企業と結びついた官僚機構が最終的に打ち砕かれなければならない。すなわち、労働者階級による国家権力の掌握が必要である。労働者階級が国家権力を掌握するとは、できあいの国家機構がブルジョアジーの手からプロレタリアートに移行するということではなくて、官僚機構が解体され民主化されるということである。国家の基礎にはいわゆる生産的労働者と精神的労働者の分業があるが、労働者階級が国家権力を掌握し社会主義、共産主義を実現していく過程は、この国家の基礎にある生産的労働と精神的労働との分業が根本的に廃止される過程にほかならないのである。

だが、この過程の実現を展望するばあい、再び公務労働者の重要な役割が浮かび上がってくる。この過程を実現するには、労働時間を短縮し労働者が政治に携わることができるように自由時間を拡大しなければならないし、学習権をはじめとする労働者の発達のための諸権利が社会的に確立していなければなら

らない。このような労働者の発達を保障し民主主義的変革主体を形成することは、民主主義的諸法律とそれを担当する公務労働者の存在をぬきにしては不可能だからである。この労働者の発達保障を担う公務労働は、「工場査察官型公務労働」とよぶことができよう。19世紀中葉のイギリスにおける工場法の成立によって、労働時間を制限し保健や教育にかかわる社会的権利を実現していく労働者としての工場査察官が生まれた。⁽²³⁾それはまさに資本の無制限な営業権に規制を加えながら労働者の発達を保障していく公務労働者であり、現代の公務労働者の原型ともいえるものだったのである。今日の公務労働者が労働運動や住民運動を背景として住民の社会的共同業務の再建を担おうとするかぎり、それは同時に労働者の変革主体形成を促進するこのような「工場査察官型公務労働」の発展した姿たりうるのである。

しかし、この工場査察官型公務労働にも限界がある。というのは、労働者の権利が拡大し発達が促進されたとしても、資本による労働の支配が存続するかぎり、労働者の発達した諸能力がたえず資本によって吸い上げられ、資本の生産力に転化する可能性があるからである。工場法自身、一面では労働者の社会的権利を守るものであると同時に、他面ではブルジョア的な改良を促進し一層合理的でむきだしの資本による労働の支配をよびおこすものであった。⁽²⁴⁾したがって、工場法によって生みだされた公務労働者も、官僚機構に組み込まれているかぎり、その諸能力を上層官僚に吸い上げられて資本主義的改良や住民統合の役割をはたすことにならざるをえないからである。

このように民主主義的法律とそれを実行する公務労働者が登場すると、その力を吸い上げ自己の支配の下に組み込もうとする資本や官僚機構の力もまた一層強く働くことになる。またそれに抵抗する階級闘争もさらに激化していかざるをえない。こうしてその階級闘争の激化のなかから、最終的には労働者階級全体が国家権力を握り、その官僚機構を解体していく展望がひらかれていくのである。その道筋を歴史上最初に示したのがかのパリ・コンミューンであった。1871年、パリの労働者たちは、「国家と国家機関とが社会の従僕から社会の主人に転化する」ことのないようにするための「二つの確実な手段」⁽²⁵⁾を

われわれに示した。それは第1に、あらゆる交際費や官吏の金銭上の特権を廃止し、すべての公務員の俸給を普通の「労働者なみの賃金」水準に引下げることであり、第2に、行政、司法、教育などの地位につくものをすべて国民の普通選挙権にもとづいて選び、また国民の利益に反するばあいはいつでも解任することができるようにしたことである。これこそ、労働者階級の権力を執行する民主主義的行政機構の雛型を示したものであったし、また、国民のだれもがかわるがわる公務員となり、したがって誰もが公務労働者であって公務労働者でなく、国家と官僚機構が死滅するに至る展望を示すものだったのである。

われわれは、工場法型の民主主義的改良をすすめる公務労働者とその役割を全うしようとおもえば、さらに進んで官僚機構を民主化し解体するこの「パリ・コンミュン型公務労働」に発展することを展望しなければならない。そして、この工場法型公務労働からパリ・コンミュン型公務労働への前進と、資本や官僚機構によって労働能力を吸い上げられることなく労働者の人間としての全面発達を保障するための根本条件こそ、労働者階級の一般的利益を擁護する自立した労働運動の展開とそれを基軸とした統一戦線運動にほかならない。そしてこれらの運動の前進のためには、労働者階級の全国的な階級的統一がぜひとも必要である。

この労働者階級の全国的統一を実現するうえでもまた公務労働者の果すべき役割は大変重要である。今日わが国の労働運動で重要な位置を占めている教育労働者、交通労働者、公務労働者などは、一般的には精神的労働者すなわち「社会的統括」⁽²⁶⁾を担う労働者であるといえよう。この「社会的統括」をになう労働者のなかには次のような労働者群がふくまれる。①物質的生産における管理を担う労働者、②個人的消費を媒介し社会的消費の管理を担う労働者(教育、医療、福祉など)、③社会的物質代謝を担う労働者(運輸通信、マスコミ、商業金融など)、④政治的統治を担う労働者(公務労働者)等々である。これらの労働者群は、彼らが国家(あるいは地方自治体)に雇用されているのか資本に雇用されているのかという雇用主の問題を一応おき、その労働の質だけに注目するならば、そのほとんどの部分を「広義の公務労働者」と評価する

ことができるであろう。彼らは、物質的生産か、社会的消費か、社会的物質代謝か、政治的統治かを問わず、社会における総合的計画・管理の業務に従事している。したがって彼らの労働者としての視野は広がり、その発達水準は一段と高いものとならざるをえない。彼らの日常の業務そのものが人々を相互に結合させ、交流させ、組織し、そうすることによって人々の発達を促進し保障するという性格をもっている。そこからこの「広義の公務労働者」たちの労働運動における位置と階級的統一においてはたすべき役割は大変大きいものとならざるをえない。なかでも「狭義の公務労働者」はその要の位置を占めるといってよいであろう。

公務労働者が労働者階級の全国的統一において指導的な役割を果し、他の労働者諸階層および中間諸階層との同盟のもとで、官僚機構の民主化と解体にせまることができるかどうか。ここに、公務労働者が住民の社会的共同業務の再建と労働者の発達保障を担うことができるかどうか、工場査察官型公務労働からパリ・コンミュン型公務労働に転進することができるかどうかの鍵があるといわなければならない。かくして、社会的変革をめざす公務労働者の努力は、①労働者階級の統一と統一戦線の発展（「運動論」）、②住民の社会的共同業務の再建と労働者の発達保障（「仕事論」）、③官僚機構の民主化と解体（「行政改革論」）、の三つの課題を、総合的・統一的に実践することにむけられてゆくのである。

(1) わが国における公務労働（者）論の展開過程については、さしあたって、芝田進午編『公務労働の理論』青木書店、1977年、13-15ページを参照。なお、その後の論争については小森治夫「社会の共同業務と公務労働」（重森統編『地域のなかの公務労働』大月書店、1981年所収）を参照。

(2) たとえば、次のような叙述に示されるがごとくである。

「すなわち、監督、指揮の労働は内容的に見れば二重的である。それは監督され、指揮される生産過程そのものが一面では生産物の生産のための社会的労働の過程であり、他面では資本の価値増殖過程であるという意味で二重性を示しているのであって、それはあたかもメタルの表裏の関係にある。公務労働もまた『それはちよūd』メタルの表裏のように『不可分に混ぜ合わされている』のであってこの両

者を別々に分離することはできないのである。そのかぎりでは、階級社会での矛盾なしの純粋な公務労働などは空想の産物でしかないというべきであろう。階級社会での公務労働の二重性はあたかも階級社会の国家の二重の性格すなわち階級的支配、抑圧の機能と『すべての共同体』に不可欠の教育、医療、防災などの共同事務の機能の二つを『包括』していることに対応するものである」（有田光雄『住民自治と公務労働』自治体研究社、1979年、200—201ページ）。

見られるとおり、ここでは、公務労働の二重性は、国家の二重性や資本主義的指揮・監督労働の二重性と同質のものとして説明され、究極的には資本主義的生産過程の二重性に帰着するものとして描かれている。

- (3) 公務労働論を「仕事論」に解消することへの実践的立場からの批判として、久井寿一郎「自治体労働組合運動の実践の立場から——最近の『住民と自治』誌上の記事にみられる一面性と誤り」（『住民と自治』1982年2月号所収）を参照。
- (4) 以上は、芝田進午「公務労働者論」（同氏編『公務労働』自治体研究社、1970年）27—35ページの要約による。
- (5) 遠藤 晃「官僚制と公務労働」（島恭彦・池上悳・遠藤晃編『自治体問題講座1』自治体研究社、1979年、第8章）を参照。なお同論文への批判的検討として拙著『地域と労働の経済理論』青木書店、1981年、第六章「現代の官僚機構と公務労働」を参照。
- (6) 芝田進午編『公務労働の理論』青木書店、1977年、16—17ページおよび20ページ。
- (7) 芝田進午氏は、前著『公務労働』において、有名なマルクスの次の一文、

「専制国家においては、政府のおこなう監督および全面的干渉の労働は二つのもの、すなわちあらゆる共同体の本性から生ずる共同事務の遂行、ならびに政府と人民大衆との対立から生ずる独自の機能をふくむ。」（マルクス『資本論』第3巻、大月書店版『全集』第25巻a、481—482ページ）を引用して、次のように言う。

「この文章はいろいろな議論があるところですが、私の考えでは、このなかの『あらゆる共同体』という言葉は、『あらゆる社会』というふうに読みかえてもいいのではないかと考えています」（同書、19ページ）と。

こうして、「あらゆる共同体の本性から生ずる共同事務」は「あらゆる社会に共通する共同事務」に置きかえられた。だが、後に指摘するように、共同体と階級社会を同一視することはできない。この「あらゆる共同体」の「あらゆる社会」への安易な置き換えに芝田氏の躓きの石があったし、それに做った多くの人々の理論的混迷の根源の一つがあった。

- (8) たとえば、池上悳「国家独占資本主義論争と経済学批判体系における国家」（加藤睦夫ほか編『現代資本主義と国家』有斐閣、1976、所収）など。
- (9) 拙著『地域と労働の経済理論』青木書店、1981、第6章を参照。

- (10) 同上, 138—139ページ。
- (11) 官僚機構についてのやや詳細な検討は池上惇『現代国家論』青木書店, 1980年, とくに第2章。あるいは拙著140—143ページを参照。
- (12) 前掲拙著144ページ。
- (13) 芝田進午氏は, 公務労働を「公務労働」と「反公務的『公務』労働」に分類している。ここで公務労働は, 本来的な社会的共同業務を担う部分と, 階級的・政治的支配を担う部分とにわけられるわけである。この一見してすぐに気のつく不合理にたいする批判はすでに多くの論者が言及している。たとえば, 柿本国弘「国家, 地方自治, 共同事務の一論点」(『現代と思想』第35号)などを参照。このような公務労働の分類論に, いわゆる「仕事論」への傾斜の一因があったと思われる。なぜなら, 教育・福祉・医療などの部門における公務労働は, それ自体で「社会的共同業務」を担うものと想定されやすく, 階級的諸条件ぬきで「住民本位の行政」を遂行しうるものと錯覚されがちだからである。
- (14) 有田光雄『住民自治と公務労働』201ページ。
- (15) 遠藤晃「官僚制と公務労働」前掲書278ページ。
- (16) 遠藤晃「いま職場と仕事に問われていること」(自治体労働運動'81『職場活動の活性化』自治体研究社, 1981年)64ページ。
- (17) このような国家の特徴づけについては, 島恭彦「民主的自治体論の視角」(同氏『地域の政治と経済』自治体研究社, 1976年, 所収)を参照。
- (18) 貧困化の考察にあたっては, 次のようなマルクスの「絶対的貧困」概念が重要である。

「したがって, 労働手段および生活手段を奪われた労働能力は絶対的貧困そのものであり, また労働者は, そのような労働能力の単なる人格化として, 現実には自分の諸欲望をもっていながら, 他方それらを充足するための活動は, ただ, 対象をもたない[gegenstandslos]・自分自身の主体性のなかに包み込まれた・素質[A-nlage] (可能性)としてもっているにすぎない。労働者はそのようなものとして, その概念からして, 貧民[Pauper]であり, 自分の対象性から孤立化され[für sich]切り離されたこの能力の人格化および担い手として, 貧民である。」(マルクス『資本論草稿集4, 経済学批判(1861~1863年草稿)I』大月書店, 57ページ)

- (20) マルクスの次の一文を参照。

「資本の偉大な歴史的側面は, この剰余労働を, すなわちたんなる使用価値, たんなる生存という見地からすれば余計な(überflüssige)労働を創造することである。(中略)

しかし, 富の一般の形態をめざす不断の志向としては, 資本は, 労働をその自然的欲求の限界を越えてかりたて, そういうふうにしてゆたかな個性の発展のための物質的諸要素をつくりだす。この個性は消費でも生産でも同様に多面的であり, し

たがってまたその労働も、もはや労働 (Arbeit) としてではなく、活動 (Tätigkeit) の十全な発展として現われる」云々 (マルクス『経済学批判要綱』邦訳大月書店版Ⅱ, 246ページ)。

- ㉑ 「客観的運営手段から、すなわち経済における生産手段、軍隊における軍事的手段、公的行政における物的行政手段、大学研究所や実験室における研究手段、そしてあらゆる場合における財政的手段から、労働する人間を『分離』すること、この『分離』が決定的な経済的根底である。それは、近代の強権政策的・文化政策的国家経営及び資本主義的な個人的経済にとって、共通の根底である。」(M・ウェーバー『国家社会学』石尾芳久訳、法律文化社、1960年、27ページ)
- ㉒ マルクスは「疎外された労働」について、およそ次のように述べている。

「人間と自然との物質代謝を媒介し、そうすることによって人間の人間としての無限の発達をうながすところの生産的労働は、その資本主義的形態においては、第1に、自然を疎外し、第2に、人間の類的生活(本質的に人間的労働)を個人的・肉体的生存のたんなる手段にしてしまい、第3に、人間から彼自身の身体を疎外する。彼の労働力も彼の労働も、もはや自分のものではなくて他人(資本家)のものである。そして、第四に、これらのことの一つの直接的帰結は、人間からの人間の疎外である。すなわち『疎外された労働』の帰結は、人間の人間にたいする敵対、人間の他の人間による支配にほかならない。」(マルクス『経済学・哲学手稿』国民文庫、105-108ページ。なおこの要約は、拙著『地域と労働の経済理論』228ページによる。)

人間自身による人間社会の統治を実現し、そうすることによって人間の人間としての発達を完全ならしめるはずの公務労働は、それが官僚機構の一環になうものとして行なわれる場合には、第1に、住民を疎外し、第2に、社会的統治という人間活動をたんなる生活の手段に変えてしまい、第3に、自分のためではなく官僚のための、自分の意志によるものではなく官僚の指揮のもとでの労働に転化し、そして第四に、人間の人間にたいする敵対を拡大する。「疎外された公務労働」の不運は、彼らが官僚によって支配され官僚にたいして敵対するだけでなく、そのように支配され敵対する自分自身が住民を支配し彼らに敵対させられるというところにある。時に公務労働者の人間性の解体はその極限にまで達するのである。

- ㉓ 工場査察官制度については、小沢修司「イギリスにおける査察官 (inspector) 制度の成立——近代公務労働の形成(1)——」(『経済論叢』第129巻第6号)および「査察官制度と社会改良——近代公務労働の形成・続——」(『財政学研究』第5号、1981年)を参照。
- ㉔ 「労働者階級の肉体的精神的保護手段として工場立法の一般化が不可避になってきたとすれば、それはまた他方では、すでに示唆したように、矮小規模の分散的な労働過程から大きな社会的規模の結合された労働過程への転化を、したがって資本

の集積と工場制度の単独支配を、一般化し促進する。工場立法の一般化は、資本の支配をなお部分的におおい隠している古風な形態や過渡形態をことごとく破壊して、その代わりに資本の直接のむき出しの支配をもって来る」（マルクス『資本論』第1巻、大月書店版邦訳『全集』23a巻、653ページ）。

㉕ エンゲルス「カール・マルクス『フランスにおける内乱』（1891年版）の序文」大月書店版邦訳『全集』第17巻、595ページ。

㉖ この「社会的統括」概念については、拙著『地域と労働の経済理論』209ページを参照。

〔 あとがき 〕

本稿執筆の起縁となったのは、1981年12月10日に自治体問題研究所主催でおこなわれたシンポジウム「公務労働論の課題」における報告である。この報告は、その後、「公務労働論の今日的課題とは――その理論的・歴史的考察」と題して、『住民と自治』誌1982年2月号に掲載された。だが、それはなにぶんにも口頭報告のテープを起こしたもので、分量は少なく意を尽さないところが多かった。そこで、あらためて注なども付し、構成もやや変えて、ここに改稿した次第である。その基本的考え方は、拙著『地域と労働の経済理論』第6章「現代の官僚機構と公務労働」と変わるところはないが、重点のおき方はやや異なっているし、新たに検討された論点も多少つけかわえられている。大方の叱正を待つところである。