

自治労の自治研活動と地域政策づくり

——労働者からの地方自治法の精神の具体化の取り組みとして——

川 本 淳

一 自治労の結成と「自治研」活動の始まり

地方自治法は一九四七年三月に成立し、同年五月三日に施行された。この当時、今の全日本自治団体労働組合（以下、自治労）は存在せず、その前身組織の「日本自治団体労働組合総連合会」（自治労連）が四七年一月に結成された。その後、四九年に組織分裂が生じ、自治労連とは別に、「全日本自治団体労働組合協議会」（自治労協）が結成された。

再び、二つの組織が解散して、現在の自治労が結成されたのが一九五四年一月であった。この結成の背景には、当時の自治体財政危機がある。一九五二年一月に朝鮮戦争が実質的な停戦となり、日本経済は不況に陥った。この景気反動は脆弱な自治体財政に打撃を与え、赤字団体が急増した。政府は五二年八月に地方制度調査会を発足させる一方、超緊縮予算を組み、自治体財政をきわめて厳しい状況に陥れた。一九五四年には三四の都道府県、

二二四七市町村が赤字団体に転落。一九五五年には地方財政再建促進特別措置法が制定され、四〇県近くが財政再建団体に指定された。このため、各地で人件費の切り下げ、人員抑制、福祉サービスの切り下げなどが強行された。

この自治体財政の危機に対応するためには、二つの組織が別々に対応することは困難であったことから、一九五四年に自治労が結成された。その結成大会で当時の福岡県連から「地方自治研究大会」の実現について提案があった。自治労はこの提案をふまえ、一九五五年の第二回大会で「地方自治研究の課題を運動化するため」の「地方自治防衛委員会」を設けた。しかし、実際には、各組合では賃下げや首切りの対策に追われ、地域住民との共闘をほとんど進めることができなかった。自治労はこの当時、各地で地方自治防衛県民大会などを開催していたが、参加した住民から次のような批判を受けたという。「学校の先生は自分の子どもを教えているから非常に大事であると思う。しかし、県の職員はどうも我々をいじめているばかりじゃないか。市や町村は我々住民のためになる仕事をしてくれないじゃないか」と。

これらの運動の反省をふまえ、自治労は一九五六年五月の第七回中央委員会で「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まで、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」として、地方自治研究全国集会を開催することを決定した。自治労の重要な運動である「自治研」活動のスタートである。

一九五七年の第一回自治研全国集会の開催をステップに、自治労は本格的に自治研活動に取り組み始めた。当時、自治労は、自治研について、「自治体労働者が職場の仕事を通じて行政のあり方を検討し、自分たちの仕事

を問い直していく運動」と位置付けた。毎日の仕事を続けながら、一人ひとりの自治体労働者は、住民とのふれあい、自らの体験、仕事への不満、他の自治体の新しい試みへの関心など、様々なきっかけで、自分の仕事について考えることがあるはずだ。「もつといい仕事がしたい」「国の基準や上司の指示は地域の市民ニーズに対応していないのではないか」「こうすればもつと良質な公共サービスの提供ができるのではないか」と思いを巡らす自治体労働者はかつて今も多いのではないだろうか。働く上で悩み、仕事を見直したいという思いは、「自分の納得のいく、よりよい仕事をしたい」という働く人間として当たり前のことだろう。自治研とは働きがい高める運動ともいえる。この運動は労働者の賃金・労働条件を向上させることと同じく、労働組合にとって、基本的な任務ともいえる。

一九九九年の分権一括法で地方自治法の第一条の二が新設された。自治法第一条の二では、「地方公共団体は住民の福祉の増進を図ることを基本」と位置付け、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本」としている。いわば、自治労の「自治研活動」は、労働者の立場から、分権一括法で新たに新設された地方自治法の精神を具体化する取り組みであったとも言えるのではないだろうか。では、自治労がどのような考え方で自治研活動を進め、そして、労働組合としての政策を具体化してきたのか、自治労が作成した「自治労運動史」をもとに、その歴史を紹介していきたい。

二 住民運動との連携を模索した六〇年代

高度経済成長が始まり、自治体の財政危機も改善されるなか、六〇年前後から大きな問題として浮上してきたのは、高度経済成長と連動した地域開発に伴う公害などの問題であった。また、一九六〇年の安保闘争の経験がふまえ、労働運動はもちろん、住民運動も高揚期に入っていた。このため、地域では、住民運動と自治体労働者が対立する問題が起き始め、一九六〇年の自治研集会では、「自治体労働者のもつ役人と労働者の二面性」をどう乗り越えるかが議論された。「自治体労働者の任務は住民の幸せを守ることだ。自治研活動を通じて住民の中にはいり、住民共闘と自治体労働者の団結強化の方向をめざすべき」などとの意見が出され、「自治体労働者の役割は、自治体労働者が知りえた地方自治の問題点と事実を知らせていくことであり、この役割は自治体労働者だからできる」との議論も出された。

この問題意識に立って、一九六一年の自治研集会では、基本テーマを「地方自治を住民の手に」を打ち出した。「地方自治を住民の手に」は、一九九五年の自治研集会まで基本テーマとして掲げられ、自治体労働者として、地域住民・市民との連携を模索していく契機となった。

この一九六一年の自治研集会では、地域開発のあり方を焦点とした「地域開発の夢と現実」というテーマを掲げた分科会を設置した。そこで報告されたのが、四日市コンビナートの公害問題だ。当時、四日市の石油コンビナートは高度成長期の地域開発のモデルとされていた。四日市コンビナートは石油を使った最新鋭の施設で、技

術的にも非常に優れ、公害は発生しないとされていた。その四日市で、八〇〇人を超える喘息患者がいて、四日市港の魚も石油くさくて食べられないという報告が三重県職と四日市市職から出された。この報告がきっかけとなり、ジャーナリズムが報道をはじめ、四日市の公害が大きな社会問題としてクローズアップされる結果となったのだ。この報告について、宮本憲一さん（大阪市立大学名誉教授）は「住民の被害を明らかにして、はじめて地域開発を批判し、公害問題がいかに重要かを知らしめた。自治研の不朽の業績といえる」（月刊自治研二〇〇九年九月号）⁽¹⁾と評価している。

三 「職場自治研」が生んだ沼津市の分別リサイクル

自治研活動は一九六〇年代中盤からは、「職場自治研」を強調するようになる。一九六五年の自治労方針でも「職場を基本とする自治研活動を重視し、『職場のあるところ必ず自治研あり』の方向に指導する」としている。これは、労働組合の基礎である職場活動を重視した結果であり、近年の「全員参加型の運動」の先駆けともいえる。

この職場自治研が生み出した成果のひとつが、静岡県沼津市が始めた分別リサイクルだ。沼津市は一九七六年から、空き缶、空き瓶、古紙などを「資源ごみ」として月一回分別収集することを始めた。早稲田大学教授であった故・寄本勝美さんによると、この沼津方式と言われた「資源ごみ」の分別収集型リサイクルは世界でも最初の画期的な取り組みであった。

そのきっかけは、ごみの処分地の継続使用をめぐる、市と住民が対立。住民が設けたピケにより清掃車が立ち往生する事態となった。これに対して清掃職員からは、ごみの収集を拒否するなど断固たる姿勢で臨むべきだ、との意見が出された。ところがこうした強硬意見に対し、職場の何人かからこう発言があったという。「トラックがひっきりなしに自宅の前を通り、住民だつて困っている。処分地へ捨てるごみの量を減らすことができれば、トラックの台数が少なくなるのではないか」。

こういった若手職員の発言で職場自治研が活性化して、まったく新しい発想にもとづいた清掃事業づくり、職場改革が取り組まれることとなった。その結果、それまですべてのごみは分別されずに収集されていたが、空き瓶、空き缶、古紙などは資源ごみとして市が直営事業として分別収集し、リサイクル業者に買い取ってもらうこととなったのだ。そして、分別にあたっては住民に十分な理解を求め、その大きな協力で実現した。今や全国のどの自治体でも実施されているごみの分別収集・リサイクルだが、この沼津市の清掃職場の自治研活動から始まった取り組みなのだ。

寄本さんはこの沼津方式の成果について、分別収集リサイクルシステムを実現させたことと併せて「清掃という日陰者扱いされがちだった仕事に光をあてたことである。しかも、その光は、現場職員による自治研活動を通してあたられた。清掃差別をなくすこと、清掃事業の社会的評価を高めるものであった」(月刊自治研二〇〇六年一・一月号)⁽²⁾と評価している。

四 「自治研」活動のユニークさは

さて、ここまで一九七〇年代までの自治研活動を振り返ってきた。自治研のユニークさとは何だろうか。ここでは二人の研究者の分析を紹介したい。早稲田大学教授の篠田徹さんは自治研活動に興味を持った理由として、「他の国の公務員組合では聞かない話だからだ。年に一度、全国から千人単位の組合員が集まって自分たちの仕事のあり方を考え議論する。こういう話は欧米公務員労働組合では聞かれない」(月刊自治研二〇一五号一月号)⁽³⁾と述べている。

先述した故・寄本さんも一九八〇年代に米国のピッツバーク市に留学した経験にふれ「ピッツバーク市の労働組合は業務別に組織されている。一般事務、清掃、消防、交通誘導員など九つの組合に分かれており、団体交渉も別々だ」(月刊自治研二〇〇六年十一月号)と米国の状況を述べている。

二人は、自治体別に組織化された組合は、民間の企業別組合と同じ組織形態だと指摘する。欧米の職種別組合には、企業の枠をこえた労働者の連帯が可能となるメリットがあるが、寄本さんは「自治研のような活動をするうえでは、職種別ないし業種別労組に比べると、はるかに優れた利点を持っている。日本では自治体を単位に組織しているので、職員にとっては自分の職場の壁を越えて横断的な学習が可能となる。清掃部門の職員が福祉や地方財政、まちづくりの学習に参加して、それを自分の職場や自治体の改革に活かしていくことができる」(月刊自治研二〇〇六年十一月号)と分析している。

さらに篠田さんは、「労働運動には『労働正義』と『労働倫理』の二つの魂がある。『労働正義』とは、働く者が耐え難い扱いを受けた時、その不正や腐敗に立ち向かう情熱だ。そして『労働倫理』とは、仕事はいかにあるべきかを自分自身に問いかける心だ。いかなる労働運動にも、この両者があざなえる縄のごとく織り交じっているだろう。だとすれば、自治研活動は、自治体で働く者の心をつくる労働運動かもしれない」（月刊自治研二〇一五年一月号）と指摘している。私たち自治労組合員が心に刻んでおく言葉といえよう。

五 自治研をベースにした地方行財政改革の提言づくりへ

一九七〇年代にはいると、七三年の石油危機を契機に、経済は戦後最大の不況になり、自治体財政も再び危機的な状況に追い込まれた。総評や自治労は「地方財政危機突破国民共闘会議」を結成し、七四年の運動目標として、①地方財政の財源確立、②保育所などの超過負担解消、③交付税率四〇％引き上げなどの要求をまとめた。

七五年になると、地方財政危機はさらに深化し、赤字再建団体に転落する自治体が出てきた。この状況をふまえ、自治労は「単に人件費や福祉行政をやり玉にあげて歳出面に焦点をあてた改善策では危機を克服することはできない。地方自治体の固有財源、中央集権的な税体系、大量の機関委任事務や補助金の仕組みなど、恒常的な財源不足に対する抜本的な改革が必要だ」としたうえで、七六年八月に、「行財政改革 十の提言」を発表した。主な内容としては、①自治体の代表を加えた地方行財政審議会の設置、②機関委任事務の廃止、③自治権を侵害している通達行政の是正、④国税と地方税の割合を一对一とする税源配分と地方税の改革、⑤交付税率の引き上

げなどの地方交付税制度の改革であった。これは自治研活動を通じて明らかになった地方制度・財政などの問題点を、制度面の改革として、組合の立場から政策提言を行った取り組みといえる。

六 生活に密着した地域政策づくりへの広がり

一九七七年十一月、政府は第三次全国総合開発計画（三全総）を閣議決定した。当時の自治労は三全総に対して、大規模な開発を優先させた政府の地域政策によって、地域住民の生活が破壊されるのではないかと批判的立場であった。一方で、大規模開発や公害に対する住民運動が各地で登場していた。自治労も各地で住民運動支援や連携を進めてきたが、このプロセスで、住民自治の確立のために、政策提起を重視した活動を追求する必要を認識し、自治労運動の領域を国土政策、地域政策まで拡大することが求められるようになった。こうして、自治労としても、地方自治制度改革のための制度構想と並んで、都道府県・市区町村における自治体政策づくり運動を志向することになった。

さらに、一九八一年に臨時行政調査会（第二臨調）が発足し、当時の丸山委員長を委員として送り出した。しかし、「財界主導の行政改革に対し国民の立場に立った行政改革の具体的提案とその実現を中央・地方で具体的に実践することが必要であるが未だ不十分である」と総括し、八二年の大会で提案されたのが「行革・地域生活圏闘争」であった。方針では「日常の生活の場である地域において住民生活を捉え返し、私たちを含む住民がその生活圏に定着した文化的で豊かな人間らしい生活とその基盤を確立するための運動」と位置付けた。

具体的な取り組みとして、一単組一課題以上の設定を図ることを方針化し、運動の統一的な推進のために、高齢者、子どもの地域生活の保障、障害者、地域医療、年金、環境、農業、地域公共交通、社会教育、地方行財政、税金、情報公開、エネルギー、平和・反基地の一四項目にわたる統一闘争課題を提起した。

この取り組みの一環として、島根県本部は八四年に、県下七市町の五五歳以上の住民を抽出しアンケートと聞き取り調査を実施し、八五年にはその報告集会を各市町で開いた。その反響は大きく参加者の半数以上が一般住民で占められ、この調査結果をもとに、町立病院の機能強化への検討開始、高齢社会対策のまちづくりへの着手、総合老人福祉センター構想と地域福祉システムづくりの提言など、具体的な活動が展開された。

七 地域活性化を進める政策づくり

自治省は八五年一月、「地方公共団体における行財政改革推進の方針（地方行革大綱）の策定について」という事務次官通知を出した。これに対して、自治労は、自治体当局による一方的な行革に対抗するために、労働組合の政策立案能力を高め、地域住民の要求を政策に仕上げていく、「行革・地域生活圏闘争」の重要性を訴えた。そのうえで、八六年の定期大会では、具体的政策の柱として、

①地域健康福祉システムの構築、②地域保健医療の確立、③病院給食の民間委託化反対と適時適温給食、④地域に開かれた保育所、⑤障害者とともに生きるまちづくり、⑥快適な環境を守る廃棄物・清掃行政の確立、⑦子どものための学校給食、⑧清浄・豊富・低廉な水の供給の八つの政策テーマを提起して、各組合での政策づくりを

進めていった。

さらに、一九八七年の定期大会では、円高不況と産業構造転換に伴う地域の空洞化や地域経済の危機と社会保障の後退が大きな課題として浮上し、中期的な重要課題として地域活性化と高齢者福祉の充実が地域の側から強く求められた。このため、自治労は、地域活性化をめざす「行革・地域生活圏闘争」を提起し、全単組が共通して取り組む課題として、①経済産業構造の急激な転換に対応する地域活性化の取り組み、②高齢社会に対応する地域保健・医療・福祉システム確立の取り組み、とりわけ、老人保健施設の設置を重点課題とした。この取り組みの一環で、全国一〇単組をモデル地域に指定して、その地域の特性に応じた地域の活性化を地域住民などと連携した取り組みを進めた。

この取り組みの総括からは、「地域活性化の意味は『振興』や『成長』ではなく、地域の人々が現にある資源を使って活動する『ひとづくり』『むらおこし』であること。地域活性化の目的は、経済・産業の成長から『自然環境との共生』やその地域にすむ人びとの生活や文化の豊かさの保障であること。また、活性化の担い手は消費者だけではなく、生産・サービスを手掛けている中小企業・個人事業者が『生活者』として登場しており、これらの層とのネットワークが作り出された」（九〇年五月 地域活性化モデル単組代表者会議）など、地域活性化を進めるうえで重要な論点が示され、その後の全国の取り組みの参考事例となった。

八 「地域・自治体政策集」の作成

八〇年代に分野別の政策を進化させた結果、自治労は九〇年代に入り、自治体政策を網羅した「地域・自治体政策集」をまとめることになった。

八九年に連合が結成され、連合の「政策・制度に関する要求と提言」づくりにより、積極的にかわるため、自治労として「地域・自治体政策集」を作成することを決めた。これは、自治労の三〇年余にわたる自治研活動と改革・地域生活圏闘争などの経験と蓄積を踏まえたものと言える。①高齢社会対策、②健康・福祉、③水・環境・廃棄物、④都市計画・土地・住宅、⑤地域産業、まち・むらおこし、⑥食糧・農業、⑦文化・教育・スポーツ、⑧人権・平和・民主主義、⑨自治体の国際化政策、⑩分権・参加行政システム、⑪地域経営・公共部門のあり方、⑫情報化、⑬地方税・財政の改革の二三課題を設定した。

この政策集は、①自治体の一線ではたらく組合員が日常の業務を遂行するうえでの指針とする、②国と地方の行財政の抜本的な改善のための運動の指標とする、③住民との連携・共同による新たな地域づくりの目標とする内容をめざすものとして作成されることになった。

そして、九一年の大会では、「地域・自治体政策集」で示した要求と提言を基礎として、それぞれの地域の特性と実情に応じた独自課題を設定して、その実現に取り組むこととした。

九 豊中市職の「まちづくりキーワード集」作成の取り組み

「地域・自治体政策集」は各地域での取り組みを促すための参考資料ともいえるのだが、ここでは、「地域・自治体政策集」を基礎として、地域で独自の取り組みを進めた大阪府の豊中市職の取り組みを紹介する。

豊中市職は二〇〇一年四月、「二〇〇一分権のすすめ―気ままに選んだとよなか・まちづくりキーワード集」を発行した。「分権・行財政改革」「社会保障」「都市計画・土地・住宅」「地域経済・雇用」「環境・エネルギー」「教育・文化・スポーツ」「平和・人権・共生・国際化」の七つの大テーマに分け、豊中市の抱える課題ごとに、キーワードを選び、データや解説を行っている。「市政の全体像や他部署の仕事の内容が初めて分かった」と組合員や市民からも好評だった。「キーワード」集の作成は、自治労組織内の豊中市議である中野修氏から二〇〇〇年七月に提案された。二〇〇〇年一月の自治労本部の政策集会で、自治労本部の「地域・自治体政策集」改定に関する討論に参加するなかで、「自治労政策集の豊中版をつくれなにか」と考えたことがきっかけだ。中野さんは豊中市職の執行委員会で、①豊中市の市政全般について、包括的にとりまとめた冊子がなく、市民や職員が豊中市の課題について簡易に検索できる媒体が存在しない、②市政の課題や情報を市民・組合員に提供し、豊中市の自治やまちづくりに関する現状認識を共有化するきっかけになると提案。多くの組合員が積極的に、内容のチェックに関わってくれた。

豊中市職では、キーワード集の作成をふまえ、二〇〇三年一月から、豊中市への政策要求について、議論を始

めた。二〇一七年の「月刊自治研」三月号では、中野氏が一六年前の「キーワード集」を振り返り、高齢者宅への戸別ごみ収集と安否確認を兼ねた「ひと声ふれあい収集」や地域子育て支援センターなどが実現していることを紹介している。⁽⁴⁾ 組合側の政策提言が実現した実例である。

一〇 求められる自治体職員の政策提言能力

二〇〇〇年四月に、地方分権一括法が施行される中、機関委任事務が廃止され、形式的には、国と地方が対等・協力の関係となり、地方分権社会の扉が開いた。地方分権改革は、住民に最も身近な自治体が地域における施策を決定することを基本理念にしたものであり、地域の実情に合わせたサービスの実施という観点からも、必然と言える。近年も「地方分権改革一括法」などで、権限の移譲や義務付け・枠づけの見直しなどが進められてきた。しかし、一方で、「分権の受け皿論」と称し、市町村合併が強引に進められた面もあった。地方交付税が大幅に削減される中、自治体関係者としては、「合併するかしないか」を半ば強制的に選択させられた感が強い。合併から一〇年余りが経過する現在、多くの合併市町村では、行政サービス経費の効率化には限界があることが明らかになっていることに加え、面積の拡大や中心部以外の役所・役場機能の喪失、学校・病院など公共施設の統廃合などを要因とした、同一自治体内での「集中と人口減少」「新たなサービス格差」なども指摘されているのではないだろうか。

さらに、コンパクトシティを推進する動きもあるが、国土保全機能も含めた周辺部の維持や、高齢化の進展の

中での公共交通の確保なども、今後の自治体の大きな課題になると予測される。もちろん、自治体の裁量で地域の実情に応じた政策を実現させる可能性は高くなったと言えるが、公共サービスを維持・向上させるための財源の確保や地方への税源移譲などの問題なども、依然として今後の課題である。

自治労としても、今後も、自治研活動を推進して、公共サービスを担う労働者の立場から政策提言を進めていきたい。

- (1) 宮本憲一「自治研が地域の未来を変える」 月刊自治研二〇〇九年九月号
- (2) 寄本勝美「ふり返っての自治研活動」 月刊自治研二〇〇六年十一月号
- (3) 篠田徹「『月刊自治研』を読む」 月刊自治研二〇一五年一月号
- (4) 中野修「いくつもの小高いピークを越えて限りなく続く分権の道」 月刊自治研二〇一七年三月号

(自治労本部中央執行委員長)