

# 經濟論叢

第158卷 第6号

池上 惇教授記念號

---

献 辞	菊 池 光 造	
相互依存論の構造と特徴	坂 井 昭 夫	1
カントリー・リスクの把握をめぐって	池 永 哲 也	19
インフラストラクチャーと公務労働	重 森 曉	39
人口高齢化と「国民負担率」	成 瀬 龍 夫	61
内発型発展と産業文化	鈴 木 茂	79
経済学における固有価値と コミュニケーション	二 宮 厚 美	104
四日市臨海工業地帯の誕生	岡 田 知 弘	121
環境制御と行財政システム	植 田 和 弘	145

池上 惇 教授 略歴・著作目録

---

平成8年12月

京 都 大 学 經 濟 學 會

## インフラストラクチャーと公務労働

重 森 曉

### はじめに

日本において公務労働という概念が生まれ、公務員労働とは異なる独自の範疇として確立するのは、戦後、1960年代後半以降のことである。その契機となったのは、1968年の第5回自治体学校（自治体問題研究所主催）における芝田進午の講義「公務員労働者論」であった。

そこでは、まだ公務労働という用語は明示的には用いられてはいなかったが、芝田は、マルクスの「あらゆる共同体の本性から生ずる共同事務」<sup>1)</sup>という用語を引用しつつ、「支配階級は人民を支配するために、水利、防災、保健、社会保障、教育、清掃などの公的サービスを国家のうちに包摂し、階級的抑圧の目的に従属させ、それに政治的性格をあたえる」と述べ、国家に包摂された「社会的共同業務」を担うのが公務員労働であるとした。そして、公務員労働者にとって、新しい国家をつくりあげていく過程で、「『社会の成員の共同利害』あるいは『社会成員の自主活動』を資本家階級から人民に、すなわち『社会の成員』に、とりもどしていくということが大きな課題になる」<sup>2)</sup>ことを強調した。

この芝田進午の提起をめぐって、その後、現代国家において「社会的共同業務」は「包摂される」のかそれとも「解体される」のか、公務員労働者の二重性とはどういうことか、公務員労働者は搾取されているのか、公務労働という概念はどの程度まで類似の労働に従事する公務員以外の民間労働者に適用でき

1) K. マルクス『資本論』大月書店版邦訳全集、第25巻、481ページ。

2) 芝田進午編『公務労働・現代に生きる自治体労働者』自治体研究社、1970年。

るのか等々、さまざまな議論が展開された。こうした公務労働論の展開は、公務員労働者による自らの労働内容についての科学的解明への努力を促し、公務労働を通じた住民との共同といった課題に理論的指針を与えることになった。

しかし、1970年代には公務労働論が活発に展開されたが、その後、70年代末の「都市経営論」の台頭、80年代の臨調型「行政改革」の展開、さらに90年代における規制緩和と地方分権を二つの柱とする「行政改革」の展開などの中で、公務労働は新たな試練を受けることになったにもかかわらず、公務労働にかんする理論的研究はしだいに下火になっていったように思われる。ところで、最近、資本蓄積と公務労働の関係に着目した水口憲人の労作<sup>3)</sup>、そして、池上惇によるインフラストラクチャー論の新たな展開<sup>4)</sup>といった、公務労働にかかわる刺激的問題提起が行われた。本稿は、これらをふまえて、公務労働論の新たな課題について検討しようとするものである。

## I 社会的共同業務と公務労働

芝田進午は、その後の論文の中で、公務労働を「国家に包摂された社会的共同業務を担う労働」と規定し、次のように述べている。

「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至るまで、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・

3) 水口憲人『「大きな政府」の時代と行政』法律文化社、1995年。

4) 池上 惇『現代経済学と公共政策』青木書店、1996年。

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。<sup>5)</sup>

「ブルジョア国家」において共同体の本性から生ずる共同業務はただ「包摂される」だけではなく「解体される」というべきであるという批判<sup>6)</sup>に対して、この論文で芝田は「公務をゆがめ、破壊し、再編成した」と述べることによって、事実上「解体説」を一部認めた。共同体の本性から生じる「社会的共同業務」が、資本主義国家においては、しばしば住民の手から切り離され、ゆがめられ、再編されて国家に包摂されるという視点は、今日でもなお重要である。たとえば、農山村地域における巨大なダムの建設が、伝統的な治山・治水のあり方を破壊し、工業用水や電力供給のための手段となり、地域の環境破壊やひいては集落の消滅につながるなど、その典型的な事例である。

しかし、さらに重要なことは、資本主義国家の下で、伝統的な社会的共同業務が解体され再編成される一方、労働運動や市民運動の発展にささえられて、あるいは、民主主義的な憲法や法律制定の結果として、新たな公務の分野が拡大していき、地域の発展や住民生活の維持・向上にとって不可欠の条件となることである。芝田も、次のような表現でそれを認めている。

「この『労働の政治』、よりひろくいえば『人民の政治』の闘争の結果、ブルジョア国家のもとで、それに包摂されつつも、つぎのような公務ならびに公務労働が発展した。

立法権力のもとで——選挙事務、議会事務

執行権力のもとで——自治体事務、労働者保護、治山治水、防災、公衆衛

5) 芝田進午編『公務労働の理論』青木書店、1977年、16-17および20ページ。

6) 池上 惇「国家独占資本主義論争と経済学批判体系における国家」加藤睦夫他編『現代資本主義と国家』有斐閣、1976年所収。

生, 医療, 教育, 社会教育, 社会福祉, 自治体警察, 等」<sup>7)</sup>

われわれはかねてから, 資本主義国家の下において, 階級支配や資本蓄積のために再編・包摂された公務労働だけでなく, 階級闘争や民主主義の発展によって, 資本の利潤追求に制限をくわえ労働者・国民の生存権や発達権を保障するための新しい公務労働が形成されることを強調してきた。このような新しい公務労働の最初の形態は, 労働時間を制限する「工場法」の制定とその実行を保障するための工場監督官であったといえる。そこから, われわれは新しい公務労働を工場監督官型公務労働とよんできた<sup>8)</sup>。芝田もこの論文では, 「執行権力のもとでの「労働者保護」について, 「労働者保護は, 工場法の制定のための闘争をへてはじめてもうけられた新しい公務員, 工場監督官によっておこなわれた公務にほかならない」<sup>9)</sup>と述べて, われわれの主張をとりいれている。

この工場監督官型公務労働の存在は, 抽象的・超歴史的な公務の規定ではなく, 経済社会の変化や国家形態の違いによってさまざまに異なり, 広がりをもつ公務の具体的内容を注意深く分析することの重要性を示唆するものであった。また, それは, いわゆる公務労働の二重性をどうとらえるかという問題ともかかわっていた。

現代の公務労働の二重性については, 「役人と労働者」「労働一般と公務という専門労働」「支配的・抑圧的労働と社会的共同業務としての労働」などさまざまにとらえられてきた。私は, 「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求めなければならない」として, 「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・住民運動に支えられて住民の社会的共同業務の民主主義

7) 芝田進午編『公務労働の理論』20-21ページ。

8) たとえば, 重森暁『地域と労働の経済理論』青木書店, 1981年, 第8章「現代の官僚機構と公務労働」。

9) 芝田進午編『公務労働の理論』21ページ。

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」と規定してきた<sup>10)</sup>。そして、公務労働のこのような二重性が生まれるためには、一定の政治的・社会的条件が必要であり、「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求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」<sup>11)</sup>といった条件の成熟が、公務労働に「社会的共同業務の再建」という性格を与え、二重性を生じさせることを強調した。

たとえば、長期間にわたって「開発独裁」とよばれる軍事独裁政権のもとにおかれ、地方自治の形式すら奪われてきたような国においては、公務労働は官僚的・抑圧的労働でしかなく、住民のための「社会的共同業務の再建」といった側面をほとんどもたないことを想起するとき、このように公務労働の二重性について、具体的な政治的・社会的条件の中で考察することの重要性が明らかとなろう。

さらに詳細に見ると、公務労働の性格を決定する政治的・社会的条件は、公務を必要とする主体の性格、その主体の権利概念、公務の領域、および公務が形成されるにいたるプロセスと制度等にかかわっている。この点について、私は、公共性の歴史的変遷という視点から考察してみたことがある<sup>12)</sup>。

そこでは、市民国家型公共性と福祉国家型公共性を区別する必要性が強調された。すなわち、19世紀までの市民国家においては、財産権をもつ市民を主体として、防衛・司法・公共事業といった分野において、議会や世論を通じて公務が形成され、中央集権的官僚機構によってそれらの公務がこなされた。これ

10) 重森 暁『現代地方自治の財政理論』有斐閣、1988年、248ページ。

11) 同上、252ページ。

12) 重森 暁「公共性の現代的形成と公務労働」宮本憲一編著『公共性の政治経済学』自治体研究社、1989年、所収。

らの公務は、基本的には、財産所有者の営業権保障と資本蓄積に奉仕するものであった。これに対して、20世紀以降（とくに1940年代以降）の福祉国家においては、生存権を基礎として、医療・保険・教育・福祉・公衆衛生といった分野における公務が、議会やさまざまな労働運動・市民運動をつうじて形成される。これらの公務は、戦後日本の憲法に典型的に示されるように、一部の大資産保有者や企業の資本蓄積のみに役立つものであってはならず、国民全体に奉仕すべきものであることが建て前とされた。

このような市民国家型公共性と福祉国家型公共性の区別は、官治的・営利的公務労働と社会的共同業務の再建をになう公務労働の区別とほぼ重なるというてよいであろう。

ところが、この福祉国家型公務においても、生存権をもつ市民は主体ではなくあくまでも公的サービスをうける客体であり、またその公務は中央集権的な官僚機構の中に包摂されてきた。より正確には、税収の中央集権化と地域開発や公的サービスへの歳出の地方分権化が進行し、これらの公務は中央集権的統制のもとにおかれた地方政府（地方自治体）によってになわれる傾向が強まった。ここから、国庫補助金の拡大、政策決定と財政責任の乖離、公務遂行における官僚制と非効率、財政膨張と財政赤字の拡大といった問題が発生する。こうした福祉国家の限界や危機は、1980年代以降先進資本主義諸国において共通に認識されるようになった<sup>13)</sup>。

福祉国家問題への対応としては、おおざっぱに見て二つの方向がある。一つは、中央集権的統制を維持しつつながら、福祉国家型公務労働を解体して、それを自由市場メカニズムの中に移し、資本の支配の下にゆだねるという方向である。これは、1980年代のイギリスにおけるサッチャー政権の政策に典型的に見られた<sup>14)</sup>。これに対して、もう一つの方向は、中央政府と地方政府のゆる

13) ポスト福祉国家問題と分権化については、重森暁『地方分権・どう実現するか』丸善ライブラリー、1996年を参照。

14) たとえば、君村晶・北村裕明編著『現代イギリス地方自治の展開』法律文化社、1993年、参照。

やかな共同を維持しながら地方への分権化を進め、官僚的統制の緩和と住民参加の促進を図ろうとする方向である。その典型は、1980年代から90年代にかけて、スウェーデンをはじめとするスカンジナビア諸国で行われた分権型福祉国家への実験に見ることができる<sup>15)</sup>。

このようなポスト福祉国家をめぐる二つの流れの中で、公務労働を真に「社会的共同業務の再建」の方向で確立するためには、後者のような分権・参加型システムを構築する道を選ぶしかないであろう。なぜなら前者は、福祉国家型公務を「社会的共同業務の再建」へと進めるどころか、これを解体して、再び市民国家型公務へと回帰させる道に他ならないからである。

## II 資本蓄積と公務労働

1960年代の後半から70年代にかけて公務労働にかんする論争は活発に展開されたが、80年代に入ると議論の焦点は「都市経営論」や「行政改革」問題に移り、公務労働にかんする議論は低調となった。しかし、最近になって、ようやく水口憲人の『『大きな政府』の時代と行政』（法律文化社・1995年）が出版され、その中でやや本格的な公務労働についての理論的検討がなされている。

水口は、これまでの公務労働論争を総括し、これまでの公務労働論では、「『階級闘争』論的関心ないし『国家論』的視点が先行し、蓄積論的視点が希薄であ」<sup>16)</sup>と述べ、蓄積論＝再生産論の視点から公務労働をとらえることの重要性を説いている。その上で、アダム・スミスおよびマルクスの生産的労働・不生産的労働にかんする議論をふりかえる。

それによると公務労働はなによりもサービス労働であり、物質的財貨を生まざ（スミスの場合）、剰余価値を生まない（マルクスの場合）がゆえに不生産的労働である。しかし、公務労働、とりわけ後期資本主義における公務労働の

15) たとえば、藤岡純一・自治体問題研究所編『海外の地方分権事情』自治体研究社、1995年、参照。

16) 水口憲人前掲書、97ページ。



特質は、その不生産的労働である公務労働が資本蓄積と再生産の基本的条件となっていることにある。彼は、そのことをC. オッフエの議論を援用しつつ、「行政的再商品化」と呼んでいる。

資本主義における公務労働の「有用性」は、「脱商品化」した労働である公務労働が、「商品化」という資本主義の基本原則をささえるところにある。また、「その労働が『脱商品化』したサービス労働であるということは、『活動としての特殊な使用価値』という労働の素材的側面が、あるいは労働の具体的結果が社会人の重要性を帯びることにもつながる」<sup>17)</sup>ことになる。

こうして、水口にとっては、「(公務労働の)『二重性』は階級性と公共性という文脈よりは、蓄積＝商品化・抽象的労働・交換価値の系列と、『脱商品化』・具体的労働・使用価値という系列の『二重性』として理解できることになる」<sup>18)</sup>。彼においては、公務労働範疇の成立は、使用価値労働の社会化の環であり、それが主として国家に担われることの問題性の表れであって、「国家のサービスに依存する住民との関係を媒介にして『使用価値をめぐる政治』や『使用価値同盟』を発生させる前提」<sup>19)</sup>ともなるものであった。

たしかに、水口のいうように、現代資本主義においては、脱商品化した不生産的サービス労働である公務労働が、商品化と資本蓄積をささえているという関係にある。ここに、資本蓄積という視点からみた公務労働の有用性も存するといつてよい。また同時に、ここに現代資本主義の深刻な矛盾も胚胎しており、公務労働が商品化と資本蓄積にとって有益な機能をはたすかぎりではその存在は積極的に容認されるが、その限度をこえて過剰になる場合には、資本蓄積の阻害要因に転化し、「生産上の空費」(マルクス)として排斥されることになる。新自由主義による「小さな政府」の主張はまさにその点をあらわしているということであろう。

17) 水口憲人前掲書、80ページ。

18) 同上、81ページ。

19) 同上、95ページ。

しかし、公務労働の二重性についての水口の説明には判然としないところがある。彼は、公務労働の二重性を「蓄積＝商品化・抽象的労働・交換価値の系列と、『脱商品化』・具体的労働・使用価値という系列」の二重性として理解すべきだとしている。ここで、抽象的労働・交換価値の系列と具体的労働・使用価値の系列というのは、資本に包摂されて商品を生産する労働が、一面では抽象的人間労働として交換価値（価値）を生産し、他面では具体的有用労働として使用価値を生産するという、あのマルクスの労働過程論にそったものと理解するわけにはいかないであろう。なぜなら、もしそのように解釈するならば、不生産的サービス労働であるはずの公務労働が、一面では価値（ないし剰余価値）を生産し、他面では使用価値を生産するということになり、資本に包摂されて商品を生産し価値（剰余価値）を生む他のあらゆる労働となんら変わりがないことになってしまうからである。

マルクスの意味では、公務労働は、商品を生産せず、したがって剰余価値（利潤）を生まないがゆえに不生産的労働である。しかし、その不生産的労働が商品化と資本蓄積をささえるという意味で、資本にとっての有用性を持っている。そうなるのは、公務労働の具体的有用労働としての内容が、他の物質的財貨やサービスの生産と異なる特殊な性格をもっているからにほかならない。つまり、公務労働は、社会全体の生産と生活の一般的・共同的条件を整備する労働としての性格をもち、その意味で、公務労働は資本蓄積の基盤を形成する労働であり、とりわけ現代の資本主義においては経済成長にとって決定的要素となった。

私はかつて、広義の公務労働を精神労働（社会的統括を担う労働）と規定し、①物質的生産における管理をになう労働、②個人的消費を媒介し社会的消費の管理を担う労働（教育・医療・福祉など）、③社会的物質代謝を担う労働（運輸・通信・マスコミ・商業・金融など）、④政治的統括を担う労働（狭義の公務労働）などが、それに含まれるとした<sup>20)</sup>。このような社会的統括をになう労働

20) 重森 暁『地域と労働の経済理論』および『現代地方自治の財政理論』。

働は、一面では、資本蓄積をささえ、あるいは官僚機構にとりこまれて階級支配的・抑圧的役割をはたす。われわれが、公務労働の官治的・営利的側面と言ってきたのはこのことである。しかし、他面では、公務労働は、一定の条件の下では、住民の生存権や発達権を保障し、国民全体にとっての社会的共同業務の再建をになうということがある。このような公務労働の二重性は、価値と使用価値、抽象的労働と具体的労働の二重性といったことではなく、その労働の具体的内容の二重性、いいかえれば公務労働の生産する使用価値の内容の二重性としてとらえるほうが適切ではないだろうか。

水口にあっては、公務労働の使用価値的基準、使用価値労働の社会化、公務労働者と住民との使用価値同盟など、使用価値という用語がしばしば用いられるが、その意味は必ずしも明確ではない。価値的基準と使用価値的基準とを、たとえば、池上惇が精力的に解明したように<sup>21)</sup>、財やサービスの評価における金銭的評価と実物的評価（財・人・環境の潜在力の評価）の区別として理解し、公務労働においては他のどのような財・サービスの生産にもまして、実物的評価、ないしは人間の生存や発達という見地からの評価が重要となるということであれば首肯できるのであるが。しかし、そうなるに公務労働の評価の基準としては、マルクスが商品の生産＝剰余価値の生産の解明に用いた使用価値という範疇をこえた概念の検討が必要となるのではないか。

また、資本蓄積についても、水口の展開はいかにも抽象的・一般的である。現代資本主義と公務労働の関係を資本蓄積の視点から解明するためには、いわゆる資本蓄積一般ではなく、資本蓄積のさまざまな様式と公務労働との関係を具体的に検討する必要がある。たとえば、20世紀の大部分を先進資本主義国において支配してきたフォーディズム型の、大量生産・大量消費・大量エネルギー消費型の資本蓄積様式と、「第三のイタリア」をはじめヨーロッパ各地に展開する中小企業を主役としたフレキシブル・スペシャライゼーション（柔軟な専門化）型資本蓄積様式とでは、同じ資本蓄積といっても、それぞれにおけ

21) 池上 惇『財政学・現代財政システムの総合的解明』岩波書店、1990年。

る労働様式・生活様式や公務労働のあり方はかなり異なってくる。また、日本のような大企業主体の輸出主導型・高度成長型の資本蓄積様式や、その影響下で展開されてきたアジア NIEs 型の、開発独裁の下での輸入代替方式から輸出志向型への転換といった資本蓄積様式の下での公務労働のあり方は、フォーダイズム型一般やフレキシブル・スペシャライゼーションとは異なる独自の性格をもっている。資本蓄積と公務労働との関係は、このような資本蓄積様式の地域的・歴史的特質との具体的かかわりをぬきには解明できない。

水口はまた、J. オコンナーの公務員労働者論と自説の共通性を認め、オコンナーにおいては、「住民へのサービス提供者である『パブリック・サーヴァント』という職業的自覚と、蓄積活動への機能的貢献という役割との矛盾が、公務員労働運動の立脚点の一つになる」とされているが、まさに、「公務員労働者とは、『蓄積と正統性』の矛盾した関係を端的に体現している存在である」と述べている<sup>22)</sup>。

よく知られているように、オコンナーは現代資本主義国家の二重の機能として資本蓄積と正統性 (accumulation and legitimization) をあげ、前者のためには社会資本 (social capital) が、後者のためには社会的経費 (social expenses) が支出されるとした<sup>23)</sup>。しかし、ここでオコンナーが見落としている点は、現代資本主義国家の果たしている資本蓄積機能の中にこそ、最も重要な正統化機能が含まれているということである。正統化機能は、医療・教育・福祉などの社会サービスの供給によってのみ達成されるのではなく、その国における経済の安定成長＝資本蓄積を効果的に遂行することが前提となる。そのことは、政権をめぐる争いが、単に福祉や社会保障の問題をめぐる展開されるだけでなく、経済成長率や景気の安定、失業率の低減と安定雇用の確保といった、まさに資本蓄積にかかわる問題群をめぐる行われることを見ても明瞭で

22) 水口前掲書、94ページ。

23) J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, 1973, 池上博・横尾邦夫監訳『現代国家の財政危機』お茶の水書房、1981年。

ある。

われわれは、資本蓄積と正統性といった二分法ではなく、資本蓄積そのものもつ正統化機能に着目して、資本蓄積の具体的内容と方策、住民の生存権や発達権保障につながるような資本蓄積様式、そしてそのような蓄積様式をつくりあげるための公務労働のあり方について探求しなければならない。

### III インフラストラクチャーと公務労働

私は前節で、水口のいう公務労働の「使用価値的評価基準」や住民との「使用価値的同盟」などの意味を明らかにするためには、これまで用いられてきた使用価値という範疇をこえる概念が必要となるのではないかと述べた。私は、ここで、その手がかりとして、池上惇の近著『現代経済学と公共政策』（青木書店・1996年）における固有価値論をとりあげてみたい。

池上は、生産者主権と消費者主権の交流をもとめる新しい価値論の必要性を主張し、J. ラスキンやW. モリスなどの固有性にかんする業績をふまえながら、固有価値という新しい価値概念を提起している。池上によると、固有価値とは、「財やサービスを消費者が評価する場合に、素材の固有性を活かした機能性と芸術性に対して人々が認識することのできる財の性質または特性である」<sup>24)</sup>。この固有価値の概念を人間の欲求や生活の質とかかわらせた場合、以下のような諸点、すなわち、(1)固有価値は消費者の人間ネットワークの基礎の上に成り立つこと、(2)固有価値は自然の固有性や素材の固有性の上に成り立つこと、(3)固有価値は素材の固有性を活かすノウハウの固有性の上に成り立つこと、(4)固有価値は社会的評価のシステムの上に成り立つことなどが重要となる<sup>25)</sup>。このように、固有価値の概念は、「人間の欲望を満足させる物質的財貨の有用性」という使用価値概念をこえて、生産者の固有性と消費者の固有性とを結びつけ、双方の潜在的能力を実現し高めていくことを目標にすえた新た

24) 池上 惇『現代経済学と公共政策』青木書店、59ページ。

25) 同上、59-60ページ。

な価値概念である。つまり、固有価値は、「疎外からの回復を担う効用あるいは使用価値」であり、消費者による固有価値の評価と享受の過程は、「生きがいを実現する機会の拡大」として把握されることになる<sup>26)</sup>。

ところで、このような固有価値を生産し実現するためには、生産者や消費者の個性と自立を支援するインフラストラクチャーがなによりも必要となる。池上によると、そのことを最初に提起したのはアダム・スミスであった。「スミスは個性や才能の差異を相互に活かし合えるのは人間社会の基本的特徴であると考えて、『才能の差異を活かしあう関係』を『コモン・ストック』と呼んでいる<sup>27)</sup>。すなわち、分業と交換をつうじて互いの個性と才能を活かしあうためには、所有権や営業権を保障する憲法的ルールが必要であり、互いの労働にかんする情報伝達と評価のシステムが必要となる。こうした社会的システムが「コモン・ストック」(共同資産)である。

このような「コモン・ストック」は、資本主義以前のプリミティブな社会においては、「共同財」として存在する。「『共同財』は、統治や生産と生活の多様な内容を渾然一体として管理し維持するシステムである<sup>28)</sup>。これまで、公務労働論において「社会的共同業務」と呼ばれてきたものは、まさにこのプリミティブな社会における「コモン・ストック」=「共同財」を意味していた。

ところで、資本主義経済の発展とともに、この「共同財」は、市場経済によって供給される私的財と、政府や地方自治体によって供給される公共財に分化する。そして、「『共同財』のもつ総合的性質は、公共財と私的財の分化がすすみ、それぞれが利潤原理や官僚主義などの独自の論理で発展すると、次第に失われやすくなる<sup>29)</sup>。このことは、かつて、池上が指摘したように、「ブルジョア社会は、大工業の地域支配とともに、地域の自然発生的な共同体的な関

26) 池上 惇『現代経済学と公共政策』73ページ。

27) 同上、95ページ。なお、「コモン・ストック」については、池上惇『人間発達史観』青木書店、1986年を参照。

28) 池上 惇『現代経済学と公共政策』130ページ。

29) 同上、136ページ。

係に支えられた共同事務をむしろ解体する」<sup>30)</sup>ことを意味する。

しかし、他方では、「新たな技術進歩と契約関係の発展がすすむと、生産者、消費者、市民生活者などに共通の基盤を供給するシステムとして再び総合性が求められる」<sup>31)</sup>。その新しいシステムが、ソフトとハードを統合した概念としてのインフラストラクチャーである。生産者、消費者、市民生活者に共通の基盤を与える新しいシステムとしてのインフラストラクチャーとは、まさにかつて池上が、「より大規模な共同事務の再建は、いまや、大工業と国家によって組織され、教育され、訓練されて全国的交流の下に地域においても、全国的レベルでも民主主義的統制を実行する集団」<sup>32)</sup>によって担われるとした、その社会的共同事務の再建を意味するものといつてよいであろう。

実際、池上は、「私がインフラストラクチャーというときには、社会の共同業務をになう共同資産としての使用価値、つまり有用性をさし、社会的間接資本というときには、この使用価値を投資の領域として把握したもの、という区別をしておきたい」<sup>33)</sup>と述べて、インフラストラクチャーを人間のコミュニケーションと発達をになう社会的共同業務と同義のものとして用いてきた。

「コモン・ストック」ないし社会的共同業務としてのインフラストラクチャーには、池上によれば、施設・構築物（ハード）だけでなく、法やシステムなど（ソフト）もふくまれる。それらは、①憲法インフラストラクチャー、②情報インフラストラクチャー、③貨幣・金融インフラストラクチャー、④経済インフラストラクチャー（交通・通信ネットワーク）、⑤社会インフラストラクチャー（教育・医療・保健・福祉など）、⑥土地・環境インフラストラクチャー、⑦文化インフラストラクチャーなどに分類される<sup>34)</sup>。

これまで、インフラストラクチャーについては、道路・港湾・空港・工場用

30) 池上 惇「国家独占資本主義論争と経済学体系における国家」加藤睦夫他編著『現代資本主義と国家』有斐閣、1976年、41ページ。

31) 池上 惇『現代経済学と公共政策』136ページ。

32) 池上 惇「国家独占資本主義論争と経済学体系における国家」41ページ。

33) 池上 惇『人間発達史観』78ページ。

34) 池上 惇『現代経済学と公共政策』137-138ページ。

地などの産業基盤や、病院・学校・住宅・上下水道などの生活基盤といった、施設・構築物が想定されてきた。それは、インフラストラクチャーがもっぱら社会的間接資本の素材的内容として理解されてきたからであろう。しかし、インフラストラクチャーを、固有価値の生産と実現のための支援システム、ないしは人間のコミュニケーションと発達をになう社会的共同業務として位置づけた場合、そこに、憲法を中心とする法体系や、情報や貨幣・金融にかかわるシステムなどが含まれてくるのは当然のことである。道路・港湾や病院・学校などの施設は、それを維持・管理する労働やシステムが存在してはじめて機能することは、だれが見てもあきらかであり、社会の共通基盤としてのインフラストラクチャーは、まさしくハードとソフトの統合された概念として把握される必要がある。このような文脈において、公務労働は、「共同財」あるいは社会的共同業務の総合性を現代的に再生するためのインフラストラクチャーを形成・維持・管理する労働として位置づけることができるであろう。

私は以前、これまでのインフラストラクチャー論の系譜を、(1)私的企業発展の基盤づくりとしての投資戦略型インフラストラクチャー論、(2)市民の生活権保障の基盤づくりとしてのシビル・ミニマム型インフラストラクチャー論、(3)人間発達と自己実現の基盤づくりとしての情報ネットワーク型インフラストラクチャー論、(4)都市環境の保全と社会的公正実現の基盤づくりとしての成長管理型インフラストラクチャー論に整理してみたことがある<sup>35)</sup>。この中で、池上のインフラストラクチャー論は、(3)の情報ネットワーク型インフラストラクチャー論に含められていたが、今日ではそれは、固有価値の理論と結びつけられて、さらに深化・発展させられたといえる。

ところで、公務労働を、固有価値実現のためのインフラストラクチャーを形成・維持・管理する労働として位置づけた場合、それが真に社会的共同業務の再建を担いうるようになるための課題として、あらためて次のような諸点が浮かび上がってくるように思われる。

35) 重森 暁「地域づくりとインフラストラクチャー」『財政学研究』第17号、1992年8月。



第一に、インフラストラクチャー整備における人的要素としての公務労働の配置の重要性である。とりわけ、戦後日本におけるインフラストラクチャー整備の重点はハードな施設・構築物の建設におかれてきた。土建本位制国家といわれるような公共土木事業偏重の財政運営が行われ、インフラストラクチャー整備における人的配置と維持・管理システムを軽視する傾向がつづいてきた。個人の自己実現の条件、あるいは固有価値実現の条件としてインフラストラクチャーを位置づけるとすれば、ハードな施設・構築物の建設だけではなく、それを管理・運用するための専門性と総合性をもった公務労働者を、最適な水準で維持・配置することがより重視されるべきであろう。

第二に、インフラストラクチャーが適切に機能するためには、いわゆるハードとソフトが適切に結合しなければならない。公務労働が社会的共同業務の現代的再生を担うためには、公務労働における熟練（専門性と総合性）が不断に高められるとともに、それを活かすための最新の技術・施設・設備等が整備される必要がある。どのようにすぐれた能力をもつ公務労働者も、十分な設備と技術なしにはその潜在力を発揮することはできないであろうし、また、いかに最新の設備と技術が整備されても、それを使いこなす公務労働の熟練とネットワークシステムがなければ、その潜在力を活かすことは不可能である。このことは、最近の阪神・淡路大震災の経験や、大阪府堺市でのO-157事件によってわれわれが痛切に思い知らされたことである<sup>36)</sup>。

第三に、インフラストラクチャーが固有価値の生産と実現を支援する役割を果たすためには、インフラストラクチャーを形成・維持・管理する人々と、固有価値を創造する生産者やそれを享受する消費者との間のフィード・バックシステムがなければならないということである。社会における固有価値の生産と享受およびその評価システムはたえず変化・発展するであろうし、それとともにインフラストラクチャーの形成・管理労働もたえず変化・発展しなければな

36) 大震災と公務労働については、大震災と地方自治研究会編『大震災と地方自治』自治体研究社、1996年参照。

らない。固有価値の生産・享受とインフラストラクチャーの形成・管理の相互発展を保障するためには、両者の不断の相互交流・相互学習の過程が必要である。これまで、社会的共同業務の再生という視点から住民と公務労働の共同の必要性が説かれてきたが、固有価値の生産と実現という視点からすれば、そのことはさらに重要性をおびてくるといえる。

第四に、「共同財」の総合性を再生し、固有価値の実現を支援するためのインフラストラクチャー管理労働としての公務労働は、それ自身が地域的な個性や文化性をもたなければならないということである。固有価値の生産やその享受は、それぞれの地域に固有の文化や伝統にねざし、それぞれの地域に固有の資源や潜在力を活かすかたちで展開されるであろう。だとすれば、それを支援する公務労働も、それぞれの地域の文化や個性に深くねざしたものでなければならない。官僚システムにおける画一的公務の遂行ではなく、地域の文化や伝統に深く根ざした公務労働だけが、真に固有価値の実現に役立ち、「共同財」の総合性を再生する道をきりひらくことができよう。このことから、現代の公務労働は、中央集権的官僚機構ではなく、分権・自治型システムの下におかれなければならないということになる。

#### IV 「第三のイタリア」とリアル・サービス

ここで最後に、私は、地域の文化や個性に深く根ざした公務労働の一つの典型として、「第三のイタリア」を代表するエミリア・ロマーニャ州におけるリアル・サービスという概念について紹介しておきたい。これは、フレキシブル・スペシャライゼーション（柔軟な専門化）型の資本蓄積における公務労働の実際を知るうえで、また、日本における地方自治体の産業行政、すなわち、中小企業を主役とする内発型資本蓄積に貢献する公務労働のあり方を考えるうえで、参考になると思われるからである。

よく知られているように、1980年代の後半、イタリアは戦後第二の奇跡といわれる経済成長をとげた。しかも、その主役は、トリノ、ジェノヴァ、ミラノ

を結ぶ伝統的な北部大工業地域ではなく、ヴェネト、エミリア・ロマーニャ、マルケ、ウンブリア、トスカーナなど北・中部の諸州に展開する中小企業群であった。これらの地域は「第三のイタリア」として注目を集め、いわゆるフレキシブル・スペシャライゼーションの典型と評価された。なかでも、ボローニャを中心とするエミリア・ロマーニャ州の中小企業群は、「エミリアン・モデル」と呼ばれ、その代表的存在となった<sup>37)</sup>。

「第三のイタリア」における中小企業の特徴は、特定の都市に特定の産業が集中的に立地し、いわゆる産業地区 (industrial district) を形成しているところにある。たとえば、エミリア・ロマーニャ州の例をあげれば、カルピの繊維＝アパレル、サッスオーロのセラミック・タイル、レッジョ・エミリアの農業機械、サン・マウロ・バスコーリの靴、ボローニャの包装機械等といった具合である。これらの産業地区の特徴は、次のように要約できる。

- (1) 特定の業種の中小企業が特定の地域に集積立地し、顧客の多様な需要に柔軟に対応しながら、高度に専門化された生産を行っていること。
- (2) 市場との対応や企画および生産行程のコントロールをうけもつ親企業群 (final firm) を中心に、生産工程の各段階を担当する下請企業群、および運輸・金融・流通などを担当する関連企業が、緊密なネットワークを形成していること。
- (3) 産業地区内部においては、技術革新や製品開発をめぐるきびしい企業間競争がみられるが、同時に、産業地区を維持・発展させるための永続かつ民主的な企業間の共同と連帯があること。
- (4) 経済活動の単位としての産業地区と、住民生活の単位としての地域とが渾然一体となり、文化的・社会的・政治的な個性と自治をつくりだしていること。

このような産業地区がイタリア経済の主役を演じているが、しかし、世界市

37) S. Brusco, The Emilian model: productive decentralisation and social integration, *Cambridge Journal of Economics*, N. 2 Vol. 6, 1982.

場におけるたえざる技術革新や競争激化の中で、これらの中小企業群の地位もつねに安泰というわけではない。産業地区それ自体は、決して行政や特定の企業によって意識的につくられたものではなく、歴史的・自然発生的に形成されてきたものであるが、今日では、それをささえるための公共部門や公共と民間の協力による中小企業への支援や産業政策の重要性が認識され始めている。そのような支援組織の形成と産業政策の展開という点でも、一つの典型を示しているのがエミリア・ロマーニャ州である。

周知のように、1970年代にイタリアでは州制度が確立し、都市計画や医療・保健などをはじめ多くの行政権限が中央政府から州および自治体に分権化された。中小企業対策を中心とする産業行政もその一つであった。その際、多くの州は、産業行政の中心をハードなインフラストラクチャーの整備や、技術開発・雇用拡大にむけての金融的インセンティブの提供においたが、エミリア・ロマーニャ州では、それよりも技術開発・市場開拓・経営組織・幹部養成・信用供与等にかんする対企業サービス、情報サービスに重点をおいた。その役割を果たしたのが、1974年に、州と地域の各種産業団体の共同で設立されたERVET（地域経済活性化公社）である。やがて、80年代に入り、このERVETを中心に、CC（セラミック・センター）、CITER（繊維情報センター）、CERCAL（靴産業品質管理センター）、CESMA（農業機械サービス・センター）など産業分野ごとの情報センターが、産業地区の中心都市に次々に創設されていった。これらの情報センターの活動をとおして生まれたのがリアル・サービス（servizi reali）という概念である<sup>38</sup>。

S. プルスコによると、リアル・サービスの代表的な事例は、(1)外国における技術や品質の基準にかんする情報、(2)製品のデザインや製造法にかんするソフトウェア（CAD-CAMシステムなど）、(3)原材料の品質管理のためのネットワーク、(4)外国で公示された入札文書の翻訳などである。

これらの情報サービスは公共財としての性格をもっており、民間企業ではな

38) 重森 暁「『第三のイタリア』と産業地区」『大阪経大論集』第46巻第1号、1995年5月。

く公的組織によって供給されなければならない。なぜなら、第一に、リアル・サービスの供給にかかわるノウハウは産業地区内では見つけにくく、外部から導入しなければならない。第二に、仮にそのようなノウハウが産業地区内に存在したとしても、リアル・サービスの生産には巨額の先行投資が必要であり、その実現までには長時間が必要となる。そして、第三に、情報市場の特性からして、商業ベースで個々の企業に情報を提供するには困難がともなうからである。大企業は必要な情報を直接収集し、その秘密を保持し、そこから利潤を上げることができる。しかし、中小企業にはそれができない。情報の収集にはあまりにもコストがかかり、また、市場には彼らが必要とする情報は存在しない。ここに、産業地区における情報提供にかんする基本的矛盾がある。つまり、企業が必要とする情報は個別企業によっては提供することができない。しかし、情報の広範な利用は産業地区の経済的發展とコミュニティの福祉の増進にとって決定的に重要である。この矛盾こそ、このような情報のある種の公共財として位置づけ、公的に提供することを正当化できる根拠であるとS. ブルスコは主張する<sup>39)</sup>。

S. ブルスコは、また、リアル・サービスの供給メカニズムに関連して、これらの情報は、個々の企業に対してではなく企業集団に対して、地域間・企業間の比較調査にもとづく広範囲のものを、できるだけわかりやすくパーソナライズした形態で、しかも適切な価格で提供されるべきであるとしている。調査機関がもつ知識や能力を駆使して、それぞれの産業地区のもつ人類学的な意味での文化的環境にどれくらい接近できるかが、提供される情報やノウハウが中小企業にとって受け入れやすいものになるかどうかの決め手になる<sup>40)</sup>。

たとえば、ERVETの職員は約30人、半数が技術・法律・経済・政治・国際問題等の専門家であり、平均年齢は35歳程度、3分の2が女性である。これらの若い大学卒の人々が、中小企業へのリアル・サービスの提供という全く新

39) S. Brusco, Small firms and the provision of real services, in F. Pyke and W. Sengenberger (ed.), *Industrial districts and local economic regeneration*, ILO Publications, 1992.

40) *ibid.*

しい分野の仕事にとりくんできた。「この仕事には根気と創造性と柔軟性が要求される」とスタッフの一人は述懐していたが、まさにその通りであろう。また、この地域の固有の政治的・文化的雰囲気の中でこそ、生産者とリアル・サービス提供者との密接な関係が発展しえたこともたしかである<sup>41)</sup>。

ここで興味深いことは、S. ブルスコが、リアル・サービスの意義とその公的セクターによる供給について最も適切な理論的説明を与えた人として、A. O. ハーシュマンの名をあげていることである。S. ブルスコによると、ハーシュマンは、発展の遅れた地域では、障害と機会の双方にかんするボトルネックが存在するが、なかでも重要なのは専門的知識の不足によって生じるボトルネックであるとし、それらの専門的知識（ノウハウ）は少数者の排他的資産ではなく、社会組織全体によって利用可能な社会構造（インフラストラクチャー）として整備されなくてはならないことを強調した<sup>42)</sup>。

たしかに、A. O. ハーシュマンの経済発展論の接近法は、「資本や企業者精神のような稀少資源の節約的使用にもっぱら注意するのではなく、それらの稀少諸資源の最大可能量を喚起し動員する『圧力』や『誘発機構』を捜し出そうとするもの」であった<sup>43)</sup>。つまり、開発途上国における資源や資本等の不足についてあれこれ論じるのではなく、それぞれの地域の潜在的可能性をいかに引き出すかが重要であるとして、その潜在的可能性を実現するための「圧力」ないし「誘発機構」としてのインフラストラクチャー（ないし社会的間接資本）の意義を解明しようとしたのであった。しかも、ハーシュマンは、「広義のSOC (Social Overhead Capital) には、灌漑、排水組織のような農業上の間接資本はもとより、法と秩序から始まり、教育、衛生を経て運輸、通信、動力、水道にいたる一切の公的サービスがふくまれる」<sup>44)</sup>として、道路や港湾な

41) 重森 曉「『第三のイタリア』と産業地区」参照。

42) S. Brusco, *op. cit.*

43) A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, 1958, 小島清監修・麻田四郎訳『経済発展の戦略』巖松堂出版, 1961年。

44) 同上。

どのハードな施設だけでなく、法や通信システムなどのソフトなインフラストラクチャーをも社会的間接資本の中に含めていた。もっとも、ハーシュマンの議論は、実際には社会資本の「核」となる運輸と動力に収斂されるかたちで展開されており、とくに日本にこの議論が導入された時には、道路や港湾などハードな社会資本の整備を中心に論じられる傾向が強かった<sup>45)</sup>。だが、イタリアの場合には、このように、産業地区における小企業へのリアル・サービスの理論的説明のために、ハーシュマンの発展戦略論が援用されているというのはまことに興味深い。

私は、前節で、インフラストラクチャーの形成・管理労働としての公務労働が、社会的共同業務の再生という役割をはたすためには、その人的要素の重視、ソフトとハードの結合、公務労働者と民間の生産者・消費者とのフィードバック・システム、地域の固有性・文化性への接近が重要であると指摘した。このような内発型の資本蓄積における公務労働のあり方を具体的に示すものとして、「第三のイタリア」とりわけエミリア・ロマーニャ州におけるリアル・サービスは、きわめて示唆に富む内容を含んでいるように思われる。

45) ハーシュマンの社会的間接資本論の批判的検討については、宮本憲一「社会資本論」有斐閣、1967年を参照。