



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	「地域づくりの主体」形成としての自治体職員の自己形成
Author(s)	内田, 和浩; Kazuhiro Uchida
Citation	社会教育研究, 18, 31-49
Issue Date	1999-03
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/28524">https://hdl.handle.net/2115/28524</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	18_P31-49.pdf



# 「地域づくりの主体」形成としての自治体職員の自己形成

内田和浩

## 1 はじめに

筆者はこれまで、「地域づくりの主体」形成へ向けた地域社会教育実践の展開構造、特に地域住民のリーダー層の学習過程の実証的分析<sup>(1)</sup>を行ってきた。そこでは、「生活実践」「学習実践」「地域づくり実践」「社会教育労働」の4つの要素の中味の変化が学習過程としての意識変革を行わしていることを明らかにしてきた。

一方、自治体職員は、その地域に住む住民の1人であるとともに自治体公務労働者である。したがって、自治体職員の「地域づくりの主体」形成へ向けた自治体公務労働者としての自己形成過程を分析するためには、上記の分析視角を基本にしつつも、その特殊性を踏まえる必要がある。それは、①上記の分析視角では、「生活実践」を生産・労働、政治・文化等も含めた幅広い概念として扱ってきたが、自治体職員の「専門労働」には自らの「生活実践」とは直接結びつかず、かえって住民の「生活実践」と対立する労働内容も含まれている。逆に、自らの住民としての「生活実践」を、自治体職員であるが故に主張できにくい側面も現実的に有していること。②自治体職員の担う「社会教育労働」には、地域住民としての自らの「生活実践」「地域づくり実践」「学習実践」の中から自立化し展開していく「社会教育労働」と、自治体公務「専門労働」を自覚的に担っていくプロセスの中から自覚化されていく「社会教育労働」の二通りあり、その区別と関連を明確に分析していかなければならないことである。

したがって、自治体職員の「地域づくりの主体」形成へ向けた自治体公務労働者としての自己形成過程を分析するには、これまでの4つの要素の他に、自治体公務「専門労働」を加えた5つの要素の関連構造として分析していかなければならないのである。

さらに、「自治体公務労働」と一口に言っても、直接住民と接し、住民一人一人の生活をより豊かにし、まちづくりへと展開していく可能性と責任を担っている部署と、国家権力の末端として、住民の生活を規制する仕事のみを担っている部署があり、その「専門労働」を直接的に自らを含めた住民の「生活実践」、さらに「地域づくり実践」の社会化による自立化として一様に見ていくわけにはいかない。

したがって、自治体職員には、自らも一人の地域住民として住民の「生活実践」「地域づくり実践」（「学習実践」）の社会化による自立化としての「自治体公務労働」を総合的に自覚していくプロセス（「市民的自覚」と呼ぶ）と、具体的な自らの自治体公務「専門労働」を通じて部分的に他者である

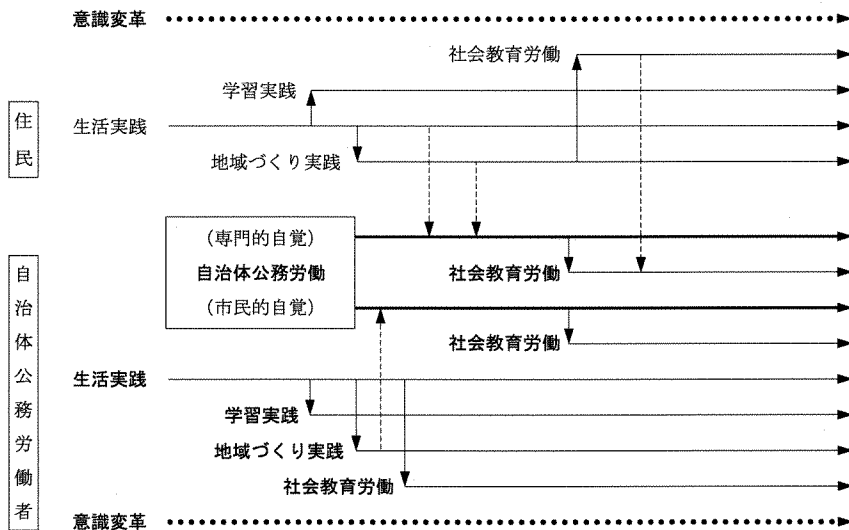
住民の「生活実践」「地域づくり実践」「学習実践」の社会化による自立化として自覚していくプロセス（「専門的自覚」と呼ぶ）の2つのプロセスがあり、それぞれの独自の展開と関連性を見ていくべきである。

しかし、自治体職員は、一部をのぞきいわゆる専門職として雇用されているわけではなく、行政職（事務職）としてさまざまな部局を異動するのであり、「市民的自覚」「専門的自覚」へのプロセスは固定したものではない。したがって、「専門的自覚」のみでは、人事異動によって部署が変わると意識が低下することもあり、特に「市民的自覚」へのプロセスが、地域住民である自治体公務労働者の「生活実践」と深く結びつくことが地域社会教育実践として展開していく上で不可欠である。

このような状況を踏まえ、これら5つの要素の関連構造は、表1のように整理した。したがって、自治体職員は、このような関連構造の展開によって、自治体公務労働者として意識変革（としての学習過程）していくと考える。

本論文では、北海道白老町の二人の自治体職員を事例として、その「地域づくりの主体」形成へ向けた自治体公務労働者としての自己形成過程を明らかにしていきたい。

表1 自治体公務労働者の学習過程



## 2 白老町の概要と「元気まち推進運動」

北海道白老町は、札幌から南西約100キロにある太平洋に面した人口約2万3千人の町である。主な産業は、スケソウダラ等の沿岸漁業、白老牛等の農業、虎杖浜温泉やポロト湖（アイヌ民族博物館）等の観光、そして何よりも大昭和製紙白老工場及び旭化成北海道工場等の工業（関係住民約8千人）であり、近年は隣の苫小牧市へ通勤するベッドタウンにもなってきている。就業者人口で



### 3 二人の自己形成過程分析

#### (1) Aさん(42才・港湾課振興係長)の事例

Aさんは、現在港湾課振興係長で白老漁港の管理及び整備を担当している。また、1997年7月に「白老町情報公開制度調査検討会議設置要綱」により設置された「情報公開制度調査検討会議」の「政策情報公開検討部会」副部会長を勤めている。現在、妻と中学生の長女の3人家族で、白老町内に在住している。

Aさんは、もともと白老町出身ではなく、小学校2年生の時に父の転勤で白老町に引っ越してきた。根っからのスポーツマン・サッカー選手で、大学進学では地元を離れ歴史学を専攻したが、サッカーに熱中し就職も実業団入りがほぼ決まっていた。しかし、大学4年生の時父親が病氣となり、地元へのUターンを余儀なくされ、たまたま白老町役場に就職したのだった。

表3は、Aさんからの聞き取り調査を元に自己形成過程を整理したものである。

まず、年時的に左側に、Aさん自身が一人の住民としてどんな「生活実践」「学習実践」「地域づくり実践」を行ってきたのか、「地域住民としての主な活動」として整理した。右側には、Aさんが役場の職員としてどんな仕事を担当し、どんな取り組みをしてきたのか、「自治体労働者としての主な活動」として整理した。以下の分析は、「地域住民としての主な活動」「自治体労働者としての主な活動」のそれぞれの出来事(①～⑩及びI～X)によって、Aさん自身が何を感じ何を学びどのような意識変革が行われたのかを整理したものである。

まず、Aさんが白老町役場に入ったのは、1979年であった。サッカーが好きで、自分から進んで役場のサッカーチームや中学・高校のサッカーチームのコーチを引き受けたのであり、「①サッカーをすることが楽しくて、毎日したかった」時期だった。

一方、役場では税務課に所属し特に資産税を担当した。以後、9年間在職し特に最後の一年間は納税係も兼務していた。ここでは、「I 全軒調査で町のいろんなものを見ることができ、仕事はおもしろかった。納税係では、貧しい住民の貧困さや役場への不満を聞き、自分は役場のことを何も知らないことを知った」という。さらに1981年には白老少年サッカーチームのコーチとなり、「②地域でサッカー選手を育てて、子どもから大人までがサッカーでつながっていききたい」と考えるようになっていった。

この間の時期のAさんは、役場の職員としては日々の業務をこなしながら、特に自覚的に専門労働を担っていたわけではなかった。逆に、税務課職員として無批判・無自覚に「権力の行使」を行っていたといえる。そしてそのことを自覚したのが、最後の一年の納税係の時といえよう。それよりも、この時期の彼の生活の中心はサッカーであり、自らがサッカーを楽しむことのみならず、少年チーム等のコーチとして選手の育成に力を入れていたのである。しかし、Aさんはこれらを通じて、白老町に住む一人の地域住民として地域の中での人と人との結びつき＝仲間づくりを進めていった

表3 Aさんの自己形成過程

42才。港湾課振興係長。(1998年3月31日現在)。

年	地域住民としての主な活動	自治体労働者としての主な活動
1979年	①中学と高校のサッカーチームのコーチ及び役場のサッカーチームに入る。白老町サッカー連盟事務局となる。	I 白老町役場入所税務課勤務 9年間在職。資産税(家屋・土地)を担当。最後の1年は、納税係も兼務。
1981年	②白老少年団サッカーチームのコーチ	
1985年		II 町職員労働組合設立 青年部副部長を3年間勤めた。 *組合自治研部活動に参加。
1986年	③白老東高校サッカー部コーチ。他に、役場の野球チーム、ホッケーチーム等にも入っていた。	
1988年		III 企画経済部企画課都市計画係兼港湾係へ。(町内のイベント・まつりの手伝いも仕事の一つ)
1989年	④第5回コタンコンサートの実行委員として関わる(北方少数民族フェスティバルと共催)。	IV 組合自治研部で「わいわいディスカッション」を開催(～1993年)
1990年	長女が小学校入学。以後、PTAの役員となる。*コタンコンサート事務局(～1994年)以降各種イベントの手伝いに積極的に関わる。	*都市計画係のみになるが、実質は港湾係兼務と同じ。
1992年		*港湾課管理係長。その後、振興係に名称変更。現在に至る。
<b>B 「地域づくりに対する限定された協同的意識」の形成</b>		
1993年	⑤道央圏町村職員研究会発足に参加。 ⑥イベント調整会議開催	V 第2期「CI委員会推進班」に委嘱される。
<b>C 「地域づくりに対する市民としての協同的意識」の形成</b>		
1994年	⑦国際先住民フェスティバルの事務局をつとめる。 ⑧職員政策研究会(バビル94)発足に参加-CI委員会推進班の仲間及び若手職員18人	*「元気まちアクションプラン」策定-職員アンケート実施等。
1995年	*北海道自治体学会発足に参加 *白老牛肉まつり-実行委員会から参加	VI 「元気まち研修会」スタート (第3期「元気まち運動推進班」に委嘱される)
<b>D 「地域づくりに対する公共的意識」の形成</b>		
1996年	⑨北海道自治体学会フォーラム in しらおい開催	VII 「元気まち研修会」=公共施設の文化化に取り組む。 *港湾課が企画経済部から建設部に移動。
1997年	⑩福祉のネットワークづくりへ	VIII 情報公開プロジェクト政策情報提供部会委員に委嘱される。 IX 港湾課としてマイポート懇話会(港湾計画へ向けて)開催。

といえる。

さらに、少年サッカーチームでは、子どもたち選手の育成だけでなく、父母会が結成されており、親たちとの交流も始まり深まっていった。高校のサッカー部のコーチを頼まれたのも、少年サッカーチームのコーチとしての信頼感が厚かったからと思われる。同じ頃の1985年に役場に職員労働組合ができ、青年部副部長を三年勤めた。ここでは「II 自治体労働者として、地域に出ることの必要性を理解したつもり」としており、少年サッカーチーム父母会を通じて「③役場への不満等を聞くようになっ」ており、この頃から、役場職員である自分を自覚的に捉え直すようになっていったといえる。

1988年に企画経済部企画課都市計画係兼港湾係に異動となる。主な仕事は港湾建設と管理だったが、企画経済部ということで町内のイベントやまつりの手伝いも仕事の一部となっていた。この年から、前年に新しく就任した現町長の政策の目玉として、「CI運動」がスタートした。しかし、「IIIあまり関心がなかった。自分の仕事は、ほとんど開発局が相手で住民との関係がほとんどなかった」のである。一方、少年サッカーチーム等の父母住民との交流や組合青年部・自治研部の活動と、イベントやまつりの手伝い等を通じて「III 住民の声をよく聞いて仕事をしていく必要性は感じるようになっていた」という。まさにこの時期、彼にとっては、「市民的自覚」として自治体公務労働を捉える視点と「専門的自覚」として自治体公務労働を捉える視点が融合して、自らの自治体公務労働者としての役割を自覚するようになったと見ることができる。

Aさんにとって、大きな転機は1989年であろう。まず組合自治研部の活動の一貫として「わいわいディスカッション」が行われるようになった。ここでは、毎回適当なテーマが決められ、役場職員同士でいろいろと議論した。たとえば「白老町は細長い町なので、どうやったら連帯感が生まれるか」「町の政策として、CI運動が何をやっているか」等がテーマとなった。この学習会は、約3年続けられ、「IV この学びあいを通じて『地域』をととても意識した。それまでは、地域でサッカー選手を育てて、子どもから大人までがサッカーでつながっていききたいという意識ぐらいしか、地域を意識したことがなかったが、『地域づくり』を自覚した」のだった。ここでAさんは学習過程の意識変革として「B 地域づくりに対する限定された協同的意識」を形成したと見ることができる。しかし、「IV 次第に職員だけの研修のあり方に疑問を持つ」ようになっていったとも語っている。それは、そのことと同時平行的に1989年に第5回コタンコンサート(兼「北方少数民族フェスティバル」)の実行委員として関わるようになったからといえる。コタンコンサートは、1985年から地域のJCのメンバーが「地域に役立つことを何かやろう」と、ポロト湖のアイヌ民族博物館で始めたものであり、Aさんは、役場の仲のよい先輩(Dさん<sup>(2)</sup>)から手伝いに誘われてこの年初めて参加したのだった。「④先住民の文化に触れ、大きな衝撃を受け、翌年からは実行委員会の中心メンバーとして積極的に関わるようになった。又、実行委員会のメンバーが地域の各種イベントに関わっていたので、自分も進んで『地域づくり』の一環として手伝うようになった」と、ここでも「B 地域づくりに対

する限定された協同的意識」を形成したと確認できる。ところがAさんは、一住民としてのいわゆるボランティアとしてのまつり・イベントへの関わりと、先に述べたように企画経済部の職員としての仕事としてのまつり・イベントへの関わりを平行して行うことを通じて、「当日だけ手伝うような役場職員の関わりに反発を感じるようになった」と語っており、そのことが「Ⅳ 次第に職員だけの研修のあり方に疑問を持つ」ことにつながったのである。

このようにAさんは、1989年～1992、3年にかけて「B 地域づくりに対する限定された協同的意識」を形成していったといえる。その間、まず「市民的自覚」との関係では、生活実践として「サッカーチームでの仲間との結びつき、子どもたちへの指導、父母との交流」等があげられる。地域づくり実践として「子どもから大人までをサッカーでつなげていく選手育成、コタンコンサート等まつりイベントへの参加」等があげられる。そして学習実践としては、自覚的では無かったかもしれないが「父母との交流＝地域情報の収集による地域の実態把握、アイヌ民族に関する理解と学習」等があげられよう。次に「専門的自覚」との関係では、Aさんの場合はまず税務課や港湾関係と、この間職務として地域住民から突きつけられたり刺激を受けたという経験はあまりない。組合活動、特に自治研部の「わいわいディスカッション」という学習実践を通じて「地域を知る、地域課題を知る、そして自治体労働者としての役割を自覚する」等を学んできたと見ることができる。これらを通じて地域住民として、自治体公務労働者として「地域づくり」を自覚していったのである。さらにこの間、サッカーの仲間や父母、コタンコンサートの仲間たち、さらに「わいわいディスカッション」に参加していた役場の仲間たちとの間に「A 仲間意識」を形成していたのであり、したがって、ここでの「B 地域づくりに対する限定された協同的意識」はこの「A 仲間意識」の仲間たちとの関係における「限定された」ものといえよう。しかし、この段階ではAさんにはまだ、社会教育労働を自覚的に担っているところは見られない。

次に1993年以降を見ていく。まず1993年に組合自治研部の先輩(Cさん<sup>(3)</sup>)に誘われて、「道央圏町村職員研究会」<sup>(4)</sup>の発足に参加するようになった。これは組合活動とも関係ないまったくの自前の研究会であり、札幌での研究会に毎回仕事を終えた後汽車で通うようになった。そして「⑤手弁当でやっていることに感動した。もっと勉強しなくては、町民との接点を持たなければ、と考えるようになった」のである。ちょうど同じ時期、役場では第2期CI委員会推進班が職員公募によって委嘱されることになり、同じ組合自治研部の先輩(Cさん)に誘われて公募して参加することになった。そして、「Ⅴ ここにこれまでの住民としての活動を生かすことができると感じた。職員だけでやってきたまちづくりの研修を住民とともに作り上げていくことを主張していった」のである。このような新たな取り組みに関わっていく一方、これまで取り組んできた「地域づくり」へ向けたイベント・まつりについて、Aさんは結局地域の人々のさまざまなつながりの中から、気がつくとき白老町で行われているほとんどのイベント・まつりに関わりを持つようになっていた。ところが本来は楽しいはずのイベント・まつりが、数だけは増えていったがそうではなく、「④みんなが疲れて

いた。お互いに協力しあわない、対立している実態を感じるようになった。なぜ一生懸命みんなやっているのに、お互いに認め合わないのかとを感じるようになった。それで役場の先輩（Dさん）とイベント調整会議の開催を働きかけ、数回実施した。この中で合意形成による『地域づくり』の必要性を痛感した」のである。このイベント調整会議は、役場職員として働きかけ開催したものではなく、あくまでも仲間としてのものであったが、このことを通じて、Aさんは「役場がまちづくりの事務局として、そのような調整会議を開いていくことは必要である」とも感じたという。

このように、この段階でAさんは「限定された」地域づくりへの取り組みの限界を認識し、それを乗り越えてさまざまな利害の対立する住民諸階層との合意形成による協同の必要性を自覚していったのであり、それはまさに「C 地域づくりに対する市民としての協同的意識」の形成といえよう。

このような「C 地域づくりに対する市民としての協同的意識」の形成へ至る過程においては、まず「市民的自覚」では、生活実践として「手弁当での道央圏町村職員研究会への参加」が上げられる。そして、地域づくり実践として「イベント調整会議の呼びかけ、開催、合意形成」。学習実践として「道央圏町村職員政策研究会での自治体政策研究や住民との協働の必要性」等が上げられる。「専門的自覚」では、地域づくり実践として「CI委員会推進班の取り組み」、学習実践として「CI委員会推進班での元気まちアクションプランづくり等における学びあい＝役場や地域の問題点・課題の把握」等が上げられる。そして、社会教育労働としては必ずしも自覚的ではなかったかもしれないが、「市民的自覚」では「イベント調整会議での合意形成へ向けた話し合いの組織化」が上げられ、「専門的自覚」では「CI委員会推進班での元気まちアクションプランづくり等における学びあいの組織化」が上げられる。

1994年には、それまでのコタンコンサートが国際先住民族年の「国際先住民フェスティバル」との共催で実施された。Aさんは、この実行委員会事務局として中心的に関わりながら、「⑦既存の制度の限界を痛感した」のである。それは例えば公的な補助金を貰うための縦割り行政の弊害であった。Aさんは、道や町から補助金をもらうために企画書を書いたが、いろんなところに出す書類はすべて少しずつ違っていた。町にだした書類では、「まちづくり」「国際交流」「伝統文化」「アイヌ」等の分野にまたがっていたため、企画課・教育委員会・総務課（国際交流）・民生課、そして「道へ行け」とたらい回しにされたという。町の補助金については、最後は町長の判断で行われた。「⑦自分が役場職員だったから、最終的には貰えたが、普通の住民だったなら辞めてしまいたくなることだった。どうして、役場の各セクションがそれぞれが一度集まって調整会議でもしてくれないのか。自分が普通の住民だったら怒って辞めていたと思う」。これらの経験からAさんは、「⑦住民と行政の協働によるまちづくりの制度化が、不可欠と考えるようになった」のである。さらに同じ年、道央圏町村職員政策研究会に共に参加していた先輩職員とともに、白老町職員政策研究会（バビル94）を結成し、役場職員のみならず住民にも呼びかけ「まちづくり向けの政策提言をしていく」こと

を目的に、手弁当での学習会をスタートさせたのだった。それは、「⑧自発的な手弁当の研修の重要性を自覚して発足させた」のであり、「⑧職員だけでなく、住民といっしょに学びあう場にしたい」との思いからだった。

さらに1995年に新たに委嘱された「第3期元気まち運動推進班」（名称変更）では、新たに行う「元気まち研修会」について、「VI 住民参加をきちんとしたルールにしていくために、住民が参加できる行政との合同研修会としてやりたいと提案してきた」のであり、「VI 自分がこれまで関わった住民活動の仲間に研修会への参加を呼びかけた」のであった。それは、「国際先住民族フェスティバル」への取り組み等を通じて、Aさんが自治体の本来のあり方を自覚したからであり、「既存の制度」や「役場のたらい回し行政」等は「住民自治による団体自治」を否定するものと痛感したからであった。

この段階でAさんは、「C 地域づくりに対する市民としての協同的意識」の上に「住民と行政の協働によるまちづくりへの制度化」へ向けて、合意形成による「まちづくり政策の提言」やそのための行政内部での具体的な取り組み＝「元気まち研修会」の実施等へ自覚的に取り組んでいくようになっており、このことは「自治の砦としての自治体」を創っていこうという「D 地域づくりに対する公共的意識」の形成といえよう。

ここでの「市民的自覚」と「専門的自覚」は、ほぼ統一されてきており、Aさんは自らの生活実践・地域づくり実践・学習実践を統一的に捉えているといえよう。それは、「バビル94と元気まち研修会等による、住民と職員による地域づくり学習」として整理することができる。また、Aさん自身の社会教育労働は自覚的に、ここでの「地域づくり学習」を組織していることと見ることができる。

以降、Aさんは「D 地域づくりに対する公共的意識」に基づき地域住民及び役場内への積極的な働きかけを行っている。まず、1996年に開催された「北海道自治体学会フォーラムインしらおい」では、「住民と行政による協働によるまちづくり」をテーマに準備段階の実行委員会への一般住民の参加を呼びかけていった。約50人の実行委員によって担われたフォーラムは、全道各地から約500人の参加を得て終了したが、実行委員に参加したある住民は「最初のうちは、なんとルーズな職員だろうと思いました。町民参加といっても原案は決まっています何度かの会議の結果、それでは原案どおりでいきますので協力してください、となると思っていたのにまとめようとしな。延々と議論させておく。今までとは違う、本気なんだと思った」<sup>(5)</sup>と感想を語っている。また実行委員会では、「私たちは職員として町民と共に考えるつもりはありませんでした。町民として町民と共に考えたかったです。まちづくりをより暮らしの中から、個人個人の生き方から始めたいと思っていました。そして、そのためには多くの時間と多くのエネルギーを必要とすることを改めて学んだ気がします」<sup>(6)</sup>と総括している。このようなフォーラムの実行委員会に中心的に関わったAさんは、「⑨実行委員会には、これまでつきあいの無かった福祉関係の人々も参加してきて、自分も福祉関係の勉

強会等に参加するようになった」と語っており、自ら「市民」として新たなまちづくりの課題を発見し、学習実践の幅を広げていった。また、同年の元気まち研修会は、「公共施設の文化化」をテーマに進められた。これは1994年に町が室内サッカー場を建設するとき、自分たちサッカー協会に何の相談も意見も聞かずに造ったという、使う側の視点が反映されない施設が出来て不満を持ったという経験がAさん自身にあり、「Ⅶ 使う側にたった公共施設づくりを具体的に実現させていくために、住民と行政の合意形成の手法として取り組んだ」のであった。

さらに1997年7月に始まった白老町情報公開制度調査検討会議では、Aさんは政策情報公開検討部会の副部会長を委嘱され、「Ⅷ 単に請求があったら出しますという情報公開ではなく、情報共有が重要であると痛感しており、そのための会議は情報公開的に進めるべきと主張している。住民の意志がちゃんと伝えられるシステムづくりを進めていきたい」と考え取り組んでいる。その考え方は、具体的には会議の公開（マスコミはもちろん、一般住民にも公開の会議とした）や、中間報告書の公表による町民との議論の活気等として具体的に取り組まれている。また本業の港湾課の仕事では、1998年度の港湾計画改訂にあたって、住民参加による計画づくりへの一歩として、「マイポート懇話会」を月1回開催している。ここには一般公募を含めた12人の住民が参加しており、自由に自分たちで司会を決めて議論してもらっている。「Ⅸ 自分だけの考えでなく、課長や担当者も理解してくれてやろうということになった。正式な計画策定委員会へ懇話会として意見書を出していく」予定である。

また現在、北海道自治体学会フォーラムで知り合った福祉関係の人々が、Aさんのところに「町内の緩やかな福祉のネットワークを創っていきたい」と相談にきている。Aさんは「⑩個別につながるのではなく、実行委員会として発足させ、そこに参加して貰って相互の学習会をやっという働きかけをしている。行政とは関係のないインフォーマルな組織にしていきたい。それが住民同士の合意形成のシステムになると考え取り組んでいる」のである。

さらにAさんに対して、現在考えていることと今後の取り組みについて問うた。「住民の意見が政策決定に反映され、行政と協働のまちづくりのシステムを創っていくことをめざしている。しかし、住民は自分から行政に意見を述べられる、自覚的に自治体の政策決定に参加・参画していける人ばかりでない。したがって、市民という言葉を前提にはいけないと思っている。逆にそんな市民等ほとんど存在していない。だから役場職員として、住民とともに学びあい、市民意識を高めることはもちろん今後もやらなければならないし、そのためのシステム化は必要である。だか、住民には、不満や問題を抱えながら、それを言えない人、顕在化できない人の方が多い。これら住民の潜在的不満・意見を受け止められるシステムづくりも必要である。自分は仕事上でも漁民の人たちと多く接するようにし、その不満等を聞き理解しようとしている。一住民としての活動の中でも、積極的に不満や問題点を聞き理解しようとしている。そのことを役場職員としての自分が、政策に反映させていく仕事をしていきたい。」

このようなAさんの取り組みは、「市民的自覚」と「専門的自覚」との統一の上に自らの自治体公務労働の公共性を自覚しつつ、地域住民一人一人の「地域づくりの主体」形成の必要性理解し、自治体公務労働の中核にしっかりと社会教育労働を位置づけて行われていると見ることができよう。

## (2) Bさん(37才・元気まち推進課主任)の事例

Bさんは、現在元気まち推進課元気まち推進係主任で、「元気まち推進運動」の直接の担当者である。現在、妻と小学校1年生の長男と保育園の長女の四人家族で、白老町内に在住している。

Bさんは、隣の苫小牧市出身で、本州の大学に進学して経済学を専攻し、大学院進学を希望していたが途中で断念。就職は実家の近くを希望して、たまたま隣の白老町役場に就職したのだった。

表4は、Bさんからの聞き取り調査を元に自己形成過程を整理したものである。

まず、年時的に左側に、Bさん自身が一人の住民としてどんな「生活実践」「学習実践」「地域づくり実践」を行ってきたのか、「地域住民としての主な活動」として整理した。右側には、Bさんが役場の職員としてどんな仕事を担当し、どんな取り組みをしてきたのか、「自治体労働者としての主な活動」として整理した。以下の分析は、「地域住民としての主な活動」「自治体労働者としての主な活動」のそれぞれの出来事(①～⑯及びI～X)によって、Bさん自身が何を感じ何を学びどのような意識変革が行われたのかを整理したものである。

まずBさんが白老町役場に入ったのは、1984年であった。特に自治体職員になろうとめざしてなったわけでもなく、隣の苫小牧の実家から車で通勤しており「①土曜日も仕事で、学生時代とのギャップを感じ、特に何もしなかった」。一方、役場では税務課に所属し、徴税管理や苦情処理を担当した。「I 3か月ぐらいは、仕事はおもしろくなかった。苦情処理で他課との調整が必要となり、仕事がおもしろくなってきた。上司にも恵まれ、事務の基本を学んだ」という。また、「I 住民との関わりでは納税組合とつき合い、住民と直接関わることができ、今考えると良かったと思う」と語っているが、当時は特に「住民」を意識していたわけではなく、仕事のテクニックという視点でおもしろ味を感じていただけのようだった。

翌年、白老町の市民テニスサークルに入ったが、「②何かやりたくて、学生時代やっていたテニスを始めた」のだった。また同じ年、役場内に職員労働組合が結成された。「II 組合員にはなったが、特に何もしなかった。賃金値上げ要求ばかりの組合がイヤだった。一度、組合ニュースに批判を書いたことがあったが、組合活動はそれぐらいだった」と、積極的な関わりはしていない。逆にBさんにとってこの時期は、趣味であるテニスにのめり込んでいった時期といえる。翌1986年には、「白老町テニス協会」を結成しその事務局となっている。「③高校にテニスの先生が異動してきて、大会にも出たくて協会をつくった」のであるが、そのことによって「③自分にとっては町内での異業種交流の場となり、仲間関係が出来ていった」のである。そして、その仲間の一人と翌1987年に結婚し、白老町内に居住することになった。しかし、「④白老町内に住むことになったが、地域を意識し

表4 Bさんの自己形成過程

37才。元気まち推進課元気まち推進係主任。(1998年3月31日現在)

年	地域住民としての主な活動	自治体労働者としての主な活動
1984年	①苦小牧から通勤	I 白老町役場入所税務課勤務 徴税管理・苦情処理を担当。
1985年	②市民テニスサークルに入る。	II 職員労働組合結成される。
1986年	③白老町テニス協会を結成-事務局として現在に至る。	
1987年	④テニスの仲間と結婚-白老町内に居住する。 ⑤一般対象の講習会を年4回、大会を年6回主催。	
1988年		III CI運動はじまる。
1989年	⑥白老東高校テニス部の指導者となる。	IV 総務課に異動。人事・給与・研修を担当。
1990年	⑦一村一品テニス大会を始める=近隣10市町村の交流大会。景品として各町の特産品を持ち寄る。	V 市町村アカデミーの研修事務研修に派遣される。
1992年	⑧町内会の役員になる。	
<b>B 「地域づくりに対する限定された協同的意識」の形成</b>		
1993年		VI 第2期「CI委員会推進班」に入る。
1994年	⑨長男の保育園の父母会役員になる。 ⑩白老町職員政策研究会(バビル94)発足に参加 ⑪道央圏町村職員政策研究会へ参加	VII 企画課に異動。「元気まち推進運動」の担当になる。
1995年	⑫北海道自治体学会発足に参加 ⑬白老牛肉まつり-実行委員会から参加 ⑭白老自治研究読書セミナーを発足させる。	VIII 「元気まち研修会」をスタートさせる。(元気まち推進課発足。そのまま担当者となる)
1996年	⑮北海道自治体学会フォーラムinしらおい開催 ⑯1995年末から地域の学童クラブづくりに関わり、1997年、長男の小学校入学とともに設立させた。	IX 「元気まち研修会」=公共施設の文化化
<b>C 「地域づくりに対する市民としての協同的意識」の形成</b>		
1997年		X 「元気まち研修会」=「公共施設の計画・建物・運営・利用における参加のしくみを考える」
<b>D 「地域づくりに対する公共的意識」の形成</b>		

てはいなかった」という。同年、テニス協会として一般対象のテニス講習会と大会を定期的に開催していきように取り組んでおり、「⑤新しい人たちといっしょにテニスがしたい、テニス仲間を増やしたいと考えて」取り組んでいたのだった。

したがって、この段階でのBさんの意識は、テニス仲間に対しては「A 仲間意識」を形成しているものの、「地域」や「地域づくり」を自覚したものではなかった。

1988年に役場ではCI運動が始まったが、Bさん自身は「Ⅲ 何かはじめたんだな、という程度の認識だった」のであり、相変わらずテニスを楽しむことが中心だった。

そんなBさんが大きく変化していくきっかけは、1989年であろう。初めての人事異動で、総務課に異動し人事・給与・研修担当となり、特に新採研修を担当したことだった。ここでは「Ⅳ 新採研修を担当し、研修のあり方に疑問と批判を持った」と語っているが、具体的にはわずか三日間のお仕着せの研修（町長らの訓話が中心）の研修に「いかりを感じた」というのが実感であった。そして同じ年、請われて白老東高校テニス部の指導者となり、「⑥生徒たちがテニスを通じて成長していくことを見守る楽しさを感じる」ようになっていった。この二つのことを同時期に経験したことによって、Bさんの意識の中に「疑問や批判、いかり」だけではない自治体職員としての積極性が生まれてきたといえよう。

1990年、短期間ではあった市町村アカデミーの研修事務研修に派遣された。そこでは、研修事務の実務的な研修のみならず、全国から研修に集まった自治体職員との交流があり、Bさんは大きな刺激を受けた。そして「Ⅴ 白老町の職員研修のあり方を見直すようになり、新採研修の改革と職場研修の導入等を行った。町長が理解を示し、これは変わると感じるようになった。職員の意識改革という点でCI運動にも関心を持つようになり、もっと勉強しなければと自覚した」のだった。またテニスでは、この年から近隣10市町村の交流大会として「一村一品テニス大会」をスタートさせている。「⑦町外のいろんな人と交流して仲間を増やしたいと考えた。テニスを通じた『まちづくり』という感じはあった」と、「まちづくり」「地域づくり」を自覚するようになっており、役場職員としても、白老町という「地域」「自治体」を意識的に捉え、啓蒙的まちづくり運動であった「CI運動」にも関心を持つようになっていった。さらに1992年に、居住地の町内会の役員になり、住んでいる地域の中でのつながりが広がっていった。ここでは、「⑧役場の職員という意識ではなく、住みやすい町内会にしようとして一住民としてやっていた」という。

この段階でBさんは、テニス仲間という限定された関係から「まちづくり」「地域づくり」を考えるようになっており、役場職員としても理念的に「地域づくり」を自覚したにすぎないが、この間（1989年～1992年頃）に「B 地域づくりに対する限定された協同的意識」を形成したと見るとができる。

その間、まず「市民的自覚」との関係では、生活実践として「テニスサークルでの異業種の仲間との結びき、高校生への指導、近隣町村との交流試合」等があげられる。地域づくり実践として「テ

ニスを通じたまちづくり＝仲間を増やしていく働きかけ、町内会活動への積極的な関わり」等が上げられる。そして、学習実践としては特に自覚的には取り組まれていないが、一村一品テニス大会で景品として各町の特産品を取り上げており、それらを通じての「白老町の地場産業を学ぶ」等があげられよう。次に「専門的自覚」との関係では、Bさんは住民との関係でその自治体公務労働を自覚していったのではなく、総務課で研修担当となり、そこで研修のあり方に疑問を持ったことが「市町村アカデミーでの研修及び他自治体職員との情報交換、CI運動に関する学習」へとつながり、職務として「地域づくり」との関係性を自覚していったといえよう。ここで「市民的自覚」としての「地域づくり」と「専門的自覚」としての「地域づくり」は、完全に統一されて自覚されているわけではないが、CI運動の一つとして取り組まれていた白老の特産品を「一村一品テニス大会」で景品として活用するなど、関連して取り組んでいたと見ることはできる。しかし、この段階では、まだ社会教育労働を自覚的に担っているところは見られない。

次に1993年以降を見ていく。上記のように「まちづくり」「地域づくり」に自覚的に関心を持ち、取り組み始めたBさんは、1993年に公募されるようになった第2期「CI委員会推進班」に参加していった。しかし、「Ⅵ これまでの取り組みではダメだと感じていたので、自分から進んで入った。『元気まちアクションプラン』の作成に積極的に関わるが、自分たちの考えたようにならならず、電通が作成したものになり不満だった」のだった。一方、この第2期「CI委員会推進班」に入ったことは、Bさんにとっては大きな変革の一步となった。この「推進班」のメンバーとして、Aさんや後に直接の上司となるCさん等との出会いがあったからである。翌年、人事異動によって企画課で直接「元気まち推進運動」を担当することになった。そして「推進班」では、電通が作成した「元気まちアクションプラン」を少しでも自分たちのものとして、実現可能なものとして実行していこうとの検討が行われ、「Ⅶ『元気まちアクションプラン』を住民の視点で直していこうと取り組んだ。住民と行政との協働のまちづくりの必要性を痛感。推進班での議論の中から、次年度から『元気まち研修会』を町民と合同で行うように変えていった」のだった。また、地域での活動として長男の保育園の父母会役員となり、「⑨地域の生活にとけ込んでいたという感じ。民間の保育園だったので経営の相談等にも乗っていた」と積極的に関わっていった。さらにAさんらが始めたバビル94にも参加し、「⑩CI委員会推進班で出会ったAさんら先輩たちとの関係から、役場職員自身の学習の必要性を痛感。さらに住民とつながっていく必要性も自覚」していったのである。さらに「道央圏町村職員政策研究会」へも「⑪職務を離れたところで、仕事上おかしいと思う点を考え勉強したいと参加した」のであり、翌年の「北海道自治体学会」発足への参加等、札幌で学習会等に積極的に参加していくようになったのである。これらと平行して、「元気まち推進運動」担当者として、「推進班」として、次年度からの町民との合同の「元気まち研修会」を実施していくため、「Ⅶ 役場内意思統一のために、担当者としていろいろ葛藤があった。各課での目標設置と討論会、発表会を広めて行き、職員全体の討論会を開くなどを進め、職員がだんだんと意見を言えるようになってきた」

のだった。

そして、翌1995年6月から、住民と合同の「元気まち研修会」がスタートし、8月には機構改革によって新たに「元気まち推進課」ができ、「推進班」のリーダーであったCさんが担当主幹に就任し、Bさんがその担当者となった。この「元気まち研修会」を組織し進める過程がBさんにとって大きな学びとなり、「Ⅷ スタートさせながら、参加した職員、住民の意識が変わっていく中で、住民と行政との協働のまちづくりの中味や意味＝住民がまちづくりの主役であり、行政がそれを支える。が見えてきたという感じ。研修の中味もその中でつくってきた」と語っている。また、バビル94の活動の一つとして「住民の活動に積極的に参加すること」があり、この年初めて「白老牛肉まつり」に実行委員会から参加した。「⑬JCや農協青年部の人たちと日常的な関係が出来て、仲間意識が生まれてきた」と、これまでの関わりとは違った地域住民諸層との関係から、地域づくりを捉え直す視点も生まれてきている。さらにこの年、自ら「白老自治研究読書セミナー」を組織しており、「⑭研修担当の時のように職務で若手の研修に関われないので、若手職員を育てたいとAさんと始めた」のだった。

そして、1996年度の「元気まち研修会」では、「公共施設の文化化」という具体的な町の施策をテーマに、公募による住民と職員が協働で先進地視察や学習会・検討会を行い、施策の提言書を作成し町長に提出していった。これは「Ⅸ 具体的な政策の住民と行政による協働の実行過程としての研修として組織した」ものだった。平行してこの年、「北海道自治体学会フォーラム in しらおい」が開催された。これは直接的には役場とは別の仕事であり、バビル94を母胎に実行委員会が組織され、Cさんが実行委員長となって行われた。このフォーラムでは、「元気まち研修会」やバビル94がめざしてきた「住民と行政の協働によるまちづくり」をテーマに、実行委員会の段階から公募による住民と役場職員であるバビル94のメンバーがいっしょになって創っていったという経緯があった。その中でBさんは、「⑮北海道自治体学会フォーラムと元気まち研修会とは別であったが、自分の中では一連の流れの中でつながっていた。住民が納得する形でなければ、政策を進めることができないということを、自分自身も住民も職員も学びながら自覚していくプロセスだった」と、自らの意識の変化を語っている。また、このころ当時長男は保育園児だったが、保育園の父母会や町内会の活動を通じて、1995年の終わりくらいから「学童保育づくり運動」に中心的に関わるようになり、1997年4月の長男小学校入学とともに設立させている。このことについてBさんは、「⑯この運動は、自分の中では役場職員としての自分と一住民としての自分の統一意識の中で進められていた」としている。

このように、この段階でBさんは「限定された」地域づくりへの取り組みの限界を認識し、それを乗り越えてさまざまな利害の対立する住民諸層との合意形成による協働の必要性を自覚していったのであり、それは「C 地域づくりに対する市民としての協同的意識」の形成といえよう。

このような「C 地域づくりに対する市民としての協同的意識」の形成へ至る過程においては、ま

ず「専門的自覚」では、地域づくり実践として「CI委員会推進班の取り組み、元気まち推進運動の取り組み—役場内の合意形成や住民諸階層との学びあいによる合意形成」、学習実践として「CI委員会推進班での元気まちアクションプランづくり等における学びあい=役場や地域の問題点・課題の把握・住民の視点に立つという視点、元気まち研修会での学びあい」等が上げられる。そして、「市民的自覚」では、上記のような「専門的自覚」のプロセスの中で出会った先輩職員から影響を受けて参加した学習実践としての「バビル94や道央圏町村職員政策研究会での自治体政策研究や住民との協働の必要性」、地域づくり実践としての「白老牛肉まつりへの実行委員会からの参加、学童保育づくり運動—住民諸階層との対立関係や葛藤を越えた合意形成」、生活実践としての「保育園父母会への積極的関わりと学童保育づくり」等が上げられる。

1997年には、前年度「公共施設の文化化」をテーマにした「元気まち研修会」をさらに発展させ、「公共施設の計画・建設・運営・利用における参加のしくみを考える」をテーマに、具体的な制度化へ向けての取り組みとして進めていった。しかし、「X 昨年の『元気まち研修会』での住民と行政の協働による政策決定への取り組みは、まだ役場全体の合意にはなっておらず、今年こそ公共施設から制度化を進めていこうと考えて取り組んだ。しかし、役場内での対立もあり、制度化まで進められなかった」のだった。

さらにBさんに対して、現在考えていることと今後の取り組みについて問うた。「市民志向に立った職員・行政にしていかなければならない。住民と同等につき合える職員にならなければならない。そういった面では、役場内に住民とちゃんと渡り合える職員が増えてきたと思う。これまでも縦割り行政の弊害を超えて仕事をやってきたが、特に学習がキーワードになっていると思う。自分も学習を通じて考え方が変わってきた。だから生涯学習のセクションを首長部局へ持ってきてみたい。ただし、実態としてはすでにまちづくり関わる学習活動の組織化は、元気推進課でやってきた（教育委員会は、社会教育関係団体への援助のみ）が。しかし、役場の中や地域の中の対立関係を最近強く認識するようになっており、なかなか変えていくのは難しいとの実感である」。さらにBさんに「D 地域づくりに対する公共的意識」について筆者の概念規定<sup>(7)</sup>を説明した上で、自らその意識を自覚しているかを問うてみた。これに対して「計画づくりや政策決定への住民参加の行政内での手法について、充分学んできたし理解してきた。したがって、今は住民と協働による政策づくりの制度化を進めようとしている。それは、市民意識をなかなか理解せず国や資本の論理に包括されたままの硬直化した役場行政に対する批判が根本にある」とBさんは語っており、「C 地域づくりに対する市民としての協働的意識」の上に立って「D 地域づくりに対する公共的意識」していると見ることができる。

ここでのBさんの「市民的自覚」と「専門的自覚」は、ほぼ統一されてきており、その生活実践・地域づくり実践・学習実践を統一的に捉えているといえよう。それは「元気まち研修会等による、住民と職員による地域づくり学習」として整理することができる。またBさん自身の社会教育労働

は自覚的に、「地域づくり学習」を組織していることと見ることができる。

このようなBさんの取り組みは、「市民的自覚」と「専門的自覚」との統一の上に自らの自治体公務労働の公共性を自覚しつつ、地域住民一人一人の「地域づくりの主体」形成の必要性を理解し、自治体公務労働の中核にしっかりと社会教育労働を位置づけて行われていると見ることができよう。

#### 4 お わ り に

以上、本論文では白老町の二人の自治体職員の自己形成過程を分析してきた。以下、ここで明らかになった二人に共通する自治体職員としての意識変革の特徴を整理したい。

まず、第1点は、「まちづくり」「地域づくり」への自覚のきっかけが、ふたりともサッカーやテニスなど、一地域住民としての活動における「市民的自覚」であったということである。そこでは、それらの活動の仲間たちとともに、まず「A 仲間意識」（「一つの目的に共に取り組む仲間意識」から「不安や悩みの共有による仲間意識」へと展開し、「本音で話し合える仲間意識」となったと思われる）が形成されていた。そして、それをベースに「まちづくり」「地域づくり」が自覚されていったのである。二人とも、最初の職場が税務課であり、直接住民と接したり、職務として「まちづくり」に関わっていたわけではなく、逆に住民の生活を規制するような仕事を担っていたが、彼らの「まちづくり」「地域づくり」の自覚の時期は、組合の自治研活動や職務として職員研修担当を始めたことと平行した時期だった。したがって、ある程度「市民的自覚」と「専門的自覚」が結びついた時に「まちづくり」「地域づくり」の自覚＝「B 地域づくりに対する限定された協同的意識」が形成されたといえよう。

第2点目として、「C 地域づくりに対する市民としての協同的意識」の形成においては、「市民的自覚」と「専門的自覚」がほぼ統一的に捉えられるようになっており、両方またはどちらかの活動の中で、利害対立や葛藤等を自覚し、それを乗り越えて合意形成を計っていかうと取り組む中で、「限定された」意識を克服し、「市民としての」意識を形成している。つまり、自らの地域住民としての生活実践・地域づくり実践・学習実践が、自治体職員としての「専門労働」と結びついて自覚された上で、「C 地域づくりに対する市民としての協同的意識」が形成されたといえる。

第3点目として、「D 地域づくりに対する公共的意識」の形成においては、自治体職員の場合、知識が先行している場合が多く、「C 地域づくりに対する市民としての協同的意識」の形成に不可欠である地域づくり実践（利害対立や葛藤等を感じ、それを克服し合意形成を計っていかうと取り組むこと）での体験的学習が必要且つ不可欠であったといえる。なぜなら、特にBさんの場合は「自治体の本来のあり方は……」等の研修会・研究会・学習会での「悟性」的知識が先にあり、自分のものとしてきちんと自己意識化されていない中で、頭だけで理解している時期があったからである。

第4点目として、「市民的自覚」と「専門的自覚」の統一の上に「D 地域づくりに対する公共的意識」を形成した自治体職員は、その自らの自治体公務労働の中核としての社会教育労働の重要性を充分認識していることが上げられる。それは、Aさんが「役場職員として、住民とともに学びあい、市民意識を高めること」を強調していたり、Bさんが自分自身の学びによる意識変革の実感から「学習がキーワード」と語っていることから明らかであり、自らも社会教育労働の担い手として自覚的に取り組んでいるのである。そして、二人の社会教育労働としての働きかけは、日常的な住民の生活の中からの市民意識の形成として学びの組織化（前段実践過程<sup>(1)</sup>＝狭義の地域社会教育実践）と政策形成過程における住民と職員の協働の学びあいの組織化（後段実践過程）の両方に向けられていることも明らかである。特にBさんが、「元気まち研修会」という実験的な後段実践過程への取り組みの担当者として、「生涯学習のセクションを首長部局へ持ってきてほしい。ただし、実態としてはすでにまちづくり関わる学習活動の組織化は、元気推進課でやってきた（教育委員会は、社会教育関係団体への援助のみ）」と発言している点が注目される。これは、前段実践過程と後段実践過程を貫く広義の地域社会教育実践を想定しており、自ら担当者としてその社会教育労働の担い手たりたいとの考えを持っていることを意味しているのである。

第5点目として、しかし、ここで取り上げた二人の自治体職員は、係長・主任という直接的には自治体の政策決定に関わることでない存在である。したがって、彼らの考えや行動にはある一定の制限が働くのであり、彼らの考えを実現していくには、単に「合意形成」という言葉ではくくれない、役場内の現行の「政策過程システム」（何らかの制度や体系があるという意味ではなく、「ない」「その時の力関係」「首長の独断」等の目に見えないシステムも含む）が存在し、そのによって左右するのである。これまで彼ら関わって実施されてきたことも、「最後は町長の判断」（Aさんの発言）「町長が理解してくれた」（Bさんの発言）等、自治体の政策決定の最高責任者である町長の賛同が不可欠だった。また、日常的には他の役場職員、特に管理職職員の理解と賛同が不可欠なのである。

したがって、残された課題として、自治体職員を管理職を含めた重層的に把握し、その自己形成過程として分析していく必要があると考える。

#### 注

- (1) 拙稿「地域社会教育実践の展開構造」（北海道大学教育学部紀要第62号、1994）及び「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）を参照。
- (2) 拙稿「自治体管理職職員の自己形成と地域づくりの主体形成のシステム化」（北海道大学教育学部社会教育研究室『社会教育研究』第18号、1999）で、自治体管理職職員の事例として取り上げた「元気まち推進課長」のDさん。
- (3) 前掲拙稿で取り上げた「元気まち推進課主幹」のCさん。

- (4) 北海道町村会の支援をうけ、1993年に発足した町村職員の自主研究グループ。当初16町村43名が手弁当で参加した。
- (5) 北海道自治体学会「ニューズレターNo.5」（1996年10月）に掲載された「現地実行委員会からの謝辞」に掲載。
- (6) 前掲「現地実行委員会からの謝辞」より。
- (7) 拙稿「地方自治と地域づくりの主体形成」（神田嘉延・遠藤知恵子・宮崎隆志編著『生涯学習を組織するもの』北樹出版）p.96～p.97を参照。「A 仲間意識」から「D 地域づくりに対する公共的意識」までの概念規定を行っている。
- (8) 「前段実践過程」及び「後段実践過程」の詳しい概念規程等は、拙稿「新しい自治体の創造と地域づくりの主体形成のシステム化」（北海道大学高等教育機能開発総合センター『生涯学習研究年報NO. 6』, 1999）を参照。