



Title	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
Author(s)	内田, 和浩; Kazuhiro Uchida
Citation	社会教育研究, 18, 51-71
Issue Date	1999-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28525
Type	departmental bulletin paper
File Information	18_P51-71.pdf



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

内 田 和 浩

1 はじめに

筆者はこれまで、地域住民の「地域づくりの主体」形成へ向けての地域社会教育実践の実証的研究を進め、その中で地域住民のリーダーたちが「地域生涯学習計画の実践的創造」を求めて、社会教育労働を自覚的に担っていくことを明らかにしてきた⁽¹⁾。さらに現行自治体社会教育制度における社会教育専門労働の担い手としての社会教育職員（社会教育主事等）が、その社会教育労働の中味として「学習の構造化」、さらに「学習の計画化」を自覚的に担っていることを明らかにし、自治体における地域住民の「地域づくりの主体」形成への保障としての自治体「生涯学習計画」づくりへと展開していることを明らかにしてきたのである⁽²⁾。しかし、現実の「生涯学習計画」は、自治体としての政策決定がなされず実行性の乏しい存在であり、社会教育職員（社会教育主事等）のみでは限界があり、自治体内部における社会教育・生涯学習の「認知」と政策決定システムに問題があることも明らかにしてきたのである⁽³⁾。

そのため、筆者の問題関心は自治体職員全体に向けられ、北海道白老町を事例に、彼らの「地域づくりの主体」形成へ向けての自己形成過程分析から、自治体公務労働の「市民的自覚」と「専門的自覚」との関連によって意識変革が起こること、そしてその中から社会教育労働が自覚的に担われていくことを明らかにしてきた。さらに、それらの自治体職員の「地域づくりの主体」形成における意識変革の結果として、彼らが「地域づくりに対する公共的意識」を自覚したとき、次の具体的な取り組みとして住民との協働による自治体の「政策形成過程」のシステム化等へ向けて自ら取り組んでいこうという動きが見られることが明らかになったのである⁽⁴⁾。

さらにこのような自治体における新しい取り組みは、白老町のみならずニセコ町等、北海道内に広がりつつあり、そこでは狭義の地域社会教育実践と自治体の政策過程全体を貫いた「地域づくりの主体」形成が目指されており、政策過程全体をも学習過程として捉えていこうという「地域づくりの主体形成のシステム化」への取り組みであることも明らかにしてきたのである⁽⁵⁾。

本論文では、自治体における政策過程に大きな役割を担っている自治体管理職職員の自治体公務労働を取り上げ、北海道白老町の二人の管理職職員を事例に、その自治体公務労働者・自治体公務管理職労働者としての自己形成過程を分析し、そこでの社会教育労働を核とした自治体公務労働の展開が、自治体における「地域づくりの主体形成のシステム化」を可能としていくことを明らかに

したい。

2 白老町における政策過程と「元気まち推進運動」による新たな取り組み

政策過程とは、政策が計画され、決定され、執行され、評価されるという一連の流れをいう。政治学の世界では、たとえば森啓氏は、自治体におけるあるべき政策過程を図表化し、そこでの特に政策形成過程における住民と職員による政策研究の重要性を指摘している⁽⁶⁾。また、佐々木信夫氏も、「政策過程のステップ」として、「①課題設定」「②政策立案」→「③政策決定」→「④政策実施」→「⑤政策評価」と提起し、それぞれについて「担い手」「主な内容」「財政措置」を整理している⁽⁷⁾。それに対して、現実の白老町における政策過程を整理するならば、以下のようになる。

①事業課における企画・実施・評価（「縦割り行政」が貫徹している）

一形式的には、事業課による発案。企画課による政策調整と財政課との予算折衝。政策会議（四役、企画課長・総務課長・産業経済課長）での決定（議会による承認）。事業課による執行、評価。報告（政策会議・議会）。

*ここでは特に決定までのプロセスは、各課の係長の個人的力量によって左右（新規企画か前年踏襲か。又、行政主導か住民参加か。事務局主導か住民参画か等）され、さらに係長と課長の問題意識がぴったりあったところがうまく行っているという。

②首長のトップダウンによる決定

一形式的には担当課に降ろされ、後は上記と同様。

*この場合は、ある日突然降りてくることもあるという。

いずれにせよ、白老町では現在、政策過程の明確なシステムが存在している訳ではないといえよう。管理職の中には、「政策とは町長の公約である。職員は、それを執行するのが仕事」という意識が根強く残っているという。

ここには森氏や佐々木氏の理論的整理との間に大きなズレがあり、ましてやそこには、「地域づくりの主体」であるプロ・セミプロ・アマである「市民」が参加・参画する余地すらないといえる。あるとすれば、旧来的な圧力団体的陳情のみといえよう。

一方、すでに白老町では、1988年より「北海道にある元気まち」をキャッチフレーズにCI運動（現在は「元気まち推進運動」）に取り組んでおり⁽⁸⁾、特に1995年以降の「元気まち研修会」においては、実は新たな政策形成過程システム化へ向けての試みが行われている。そのことを整理すると以下のようになる。

①職員参加（公募）によるプロジェクトチームの結成とその政策提案としての「元気まちアクションプラン」（調査、研究、学び会の成果としての。しかし、結果としてはその大部分が「電通」の策定のものとなったしまったが）。〈93年～94年〉

- ②職員と住民（公募による）との協働による研修会の実施。〈95年～98年〉
 - ③1つの政策（「公共施設の文化化」）について職員と住民が協働で調査・研究・企画をおこない町長に政策提言する。〈96年〉
 - ④さらに具体的な政策づくり（「公共施設のあり方」）のための職員・住民による研修会（プロジェクトチーム方式をめざしたもの）の実施。〈97年〉
 - ⑤すべての過程としての情報は、職員・住民にニュースとして伝えられ、公開の報告会も開かれる。〈97年〉
 - ⑥これらのプロセスを個別の政策形成過程として制度化していく（指針・要綱）へ。〈98年〉
- しかし、実態としては役場内の合意形成は難しく、「元気まち推進運動はそれ、自分の今の仕事とは関わりない」という考え方が一般の管理職に多く見られ、このような政策形成過程の制度化はまだまだという状況である。しかし、このような試み的な取り組みが進められていること自体が重要であり、一般の自治体職員のみならず、そこには直接的に政策決定に関わることのできる管理職自治体職員の力量が大きく関わっていたはずである。

3 「元気まち推進運動」と管理職自治体職員の自己形成

ここでは、現在の「元気まち推進運動」の担当課である「元気まち推進課」の管理職職員であるC主幹とD課長を事例に、二人の自治体公務労働者としての自己形成過程と管理職になってからのその自治体公務管理職労働の中味を明かにしたい。

(1) C主幹の自己形成過程と管理職労働

Cさんは、現在元気まち推進課主幹（兼元気まち推進係長）で、「元気まち推進運動」の直接の責任者である。現在、妻と学生で19才の長男と高校生の次男の四人家族で、白老町内に在住している。

Cさんは、元々は白老町の出身ではなく、小学校3年生の時炭鉱労働者だった父が離職し、白老町の工場に再就職したため、引っ越してきたのだった。高校卒業後、本州の工業大学に進学していたが、すぐに辞めて地元に戻ってきた。そして、翌年たまたま白老町役場に就職したのだった。

表1は、C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。

以下、年時的に左側に、C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、C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（①～⑥及びⅠ～Ⅸ）によって、C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。

表1 Cさんの自己形成過程

46才。元気まち推進課主幹兼元気まち推進係長。(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
1971年		I 白老町役場入所衛生係勤務 6年間在職。「独身の会」事務局
1977年	①結婚—新興団地で町内会の役員を経験。	*財政課財政係へ異動。
1983年		*財政課契約係長に昇格
1986年		II 組合執行委員となり、自治研部長となる。(～93年
1987年	②マイホーム新築。子供のミニバスケの役員を経験。	III 組合研修会で「恵庭市まちづくり研究会」を呼ぶ。
1988年	③岩国・出雲市長の講演会に参加。	*税務課管理係長へ異動
1989年		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)
B 「地域づくりに対する限定された協同的意識」の形成		
1991年		V 第1期「CI委員会推進班」に充て職で入る(公募制を主張)。
1992年		VI 自治体学会北海道フォーラムに組合自治研部として参加。
1993年	④道央圏町村職員研究会発足に参加。	*保険年金課国保係長へ異動
1994年		VII 第2期「CI委員会推進班」に入る。 *「元気まちアクションプラン」策定—職員アンケート実施等。
C 「地域づくりに対する市民としての協同的意識」の形成		
	⑤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	
D 「地域づくりに対する公共的意識」の形成		
1995年	*北海道自治体学会発足に参加	*「元気まち研修会」スタート
		VIII 元気まち推進課主幹となり、元気まち推進の責任者となる。
1996年	⑥北海道自治体学会フォーラムinしらおい開催(実行委員長となる)	IX 「元気まち研修会」=公共施設の文化化。
1997年		X 「元気まち研修会」=公共施設の計画・建設・運営・利用における参加の仕組みを考えるをテーマに福祉施設・環境施設・既存施設・教育施設の部会ごとに研修を行い提言をまとめていく。
1998年	*町内会役員となる	XI 今後へ向けて

Cさんが白老町役場に入ったのは、1971年だったが「なんとなくに入った」という意識が強かった。衛生係で住民健康診断を担当し、6年間在席した。ここでは、「I 自分はもともと、従来型の『自治体のプロ』（与えられた仕事は効率的にこなす。しかし、住民との接点はない）」という意識を持っており、一生懸命仕事をやった。衛生係で、当時住民健康診断の受診率が一桁だったので、これを70パーセントまであげるための改善をしていった」のであり、さらに「I この時に『住民の幸せ』ということを意識した。職員が一生懸命仕事をやったり、いろんな知識を知っている職員のいる自治体に住んでいる住民は、幸福だと思えるようになった」という。また当時の生活は、役場中心であり「I 役場職員の『独身の会』の事務局をやっており、キャンプやクリスマス等を若い職員だけでやっていた。当時は、役場の仲間だけのつきあいだった」という。

1977年に、財政課財政係に異動するとともに、同年に結婚し白老町内の新興団地に新居を構えた。そして、その団地の町内会の役員（総務部長や会計）を以降10年間経験したのだった。「①お祭などの地域活動に当たり前に関わっていった。新しい団地で新しい町内会だったので、入居者はみんな若かった。その中で自分は公務員でもあり、当たりの意識で役員をやった。この間、一住民として、ゴミのことや役場への苦情など、地域住民の生活実態を理解していたつもり」という。

1983年には財政課契約係長に昇格し、1985年に発足した職員労働組合にも参加、1986年執行委員となり自治研部長となった。「II 自分はどちらかというずっとノンボリの職員だった。たまたま組合執行委員に選ばれ、他の部に比べ住民によるこぼれそうな気がして、自治研部が面白そうだったので部長になった。自治研部長になる前提に、町内会活動の経験があったと思う。自治研部で何をしようと悩んでいたとき、86年の全国自治研に参加した。その時、自治研部というのは何をやってもいいんだということを知った。そこで『仲間づくり』を重視して、お祭やイベントへ参加した。イベントづくりでは、組合員へ公募して実行委員会をつくって子供たちと七夕飾りなどを行った」のだった。

1987年には、マイホームを新築し白老町内で引っ越しをした。「②そこでは、これまで10年町内会の役員をやったので、しばらくは休ませてくれと休んだが、子供のミニバスケの親の会の役員を4～5年やった。自分が地域に住んでいるのだから、町内会活動等、地域でお手伝いするのは当たり前という意識でやっている。子どもの頃、町内会の会合等も自分の家でやっていた父親の影響かもしれない」という。

同じ年、組合の研修会で「恵庭市役所まちづくり研究会」のメンバーを招聘し、話を聞く機会があった。Cさんは、この時「恵庭市役所まちづくり研究会」の代表格であった中島興世氏（北海道自治体学会代表運営委員・現在、恵庭市役所から北海道自治政策研修センター教授に派遣中）との出会いを、自らの意識形成の重要なターニングポイントとして実感している。しかし「III 『まち研』のやっていることに対して、『なぜ偽善的なボランティアのようなことができるのか。もっと当局に権利を主張すべき』という組合内の反発があった。自分はそのことには同調できなかった。そして、

せっかく呼んだ『まち研』の人達をまったく組合執行部の人間は歓待しなかった。自分と何人かがだけが、夜まで相手をしていて。その後、中島さんからいろんな情報を送って貰うようになり、交流が始まった。自分にとって、この出会いは大きかった」のである。そして1988年には、その中島さんからの紹介で、岩国・出雲市長の講演会に参加している。「③高収入を捨てて市長になったことや、デパートに役所の窓口をつくるなど、民間のような役所らしくない政策やスタイルに驚いた。当時、現町長が当選した時で、岩国さんと現町長が同じ民間出身だったので二人がだぶって見え、とてもインパクトがあった」という。

そして、1989年からは組合自治研部として「わいわいディスカッション」を開催していった。「IV ここでは、興味のある課題で話し合うということに重点を置き、仲間づくりに力をいれた。そして結論はださないことにした。無責任でいいから、まず思っていることを話しようということで取り組んだ。その中で、いまいっしょにやっている仲間ができてきた。テーマは、『長い白老町をどうするか』『町の政策としてのプロジェクト(CI推進運動)がなにをやっているか』等だった。やってみて、職員にとって議論を交わす場が少ないことがわかった。職場でもあまり議論はなく、ましてや『町をどうしよう、こうしよう』等を係員のレベルで話し合う場すらなかったのではなかったか。今もそうだが、職員同志の情報がたりないと感じた」のだった。しかし、これに対して組合の執行委員会は「なぜそんなことをするんだ。組合活動でもないのに」と、この活動に批判的であり、Cさんの気持ちはだんだんと組合から離れていったという。そして「IV これらを通じて、住民の立場にたつたまちづくり、そのための役場職員の仲間づくりの必要性を感じるようになった。地域のことを何かやろうと思ったら、一人ではやれない。仲間づくりは、地域づくりの原点だと思っている。それが自治研だと思い、取り組んだ。そのことは、町内会の実践から自覚してきたこと。仲間をつくるとは、簡単ではない。いっしょに何かしなければ、仲間が生まれない」と考え取り組んだのだった。

このようにCさんは、町内会活動等の経験を踏まえた上で、1986年の組合自治研部長就任以降、1989年頃にかけて「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よう。その間、まず「市民的自覚」との関係では、生活実践として「町内会役員としての活動(お祭りやゴミ問題等)、子どもミニバスケの役員としての活動」等、本人は「地域でお手伝いするのは当たり前」と関わりを持っていた。そして、岩国・出雲市長の講演会への参加は、自ら自前で参加したものであり、地域での町内会活動等の一住民としての活動(幸福に生活するため)と自らの役場職員としての自分の仕事をつなげて考えていくことに大きな影響を与えたと思われる。そのことは、「専門的自覚」特に組合自治研部の活動からの影響であり、特に学習実践として「組合研修会での恵庭まち研の話や、わいわいディスカッションでの町や政策に関する話し合い学習」が重要であったといえる。そして、「わいわいディスカッション」を進めていく中で、「住民の立場にたつたまちづくりへ向けた役場内での仲間づくり」を進めていくのであった。したがって、ここでは町内会や子どもバスケの役員仲間や「わいわいディスカッション」の仲間に対して、「A 仲間意識」を形成

していたことも明らかであろう。

次に1991年以降を見ていく。まずこの年、Cさんは第1期「CI委員会推進班」のメンバー15人に充て職で入ることになった。当時は税務課の庶務担当の係長(管理係長)だった。そこで、「V おかしいと思った。以前1億円の時もプロジェクトをつくっており、その時からプロジェクトは住民に対する免罪という印象を持っていた。だから、CI運動が始まってあまり意味をもっていないと感じていた。会議では、出席が15人中4人のときもあり、ひどいときには事務局(企画課)でも忘れていた。『それなら、自分は辞める』といったこともある。たまたま視察へいったとき、事務局職員と相部屋になり充て職で1期2年でやってみんな交代するとおかしい、半分交代制と公募制をすべきと、口をすっぱくいった」のであった。さらに、翌年には恵庭の中島氏からの誘いで、小樽市で開催された「自治体学会北海道フォーラム」に組合自治研部の活動として参加した。「VI フォーラムの中味よりも、そこで南幌町役場の嶋田浩彦さん(現・北海道自治体学会事務局長)と出会ったことが大きかった。そのことが、後の『道央圏町村職員政策研究会』へ参加するキッカケになった」という。

1993年に、南幌町の嶋田浩彦さんが呼びかけ人となり「道央圏町村職員政策研究会」が発足することになり、Cさんにも誘いがあった。Cさんは、後輩のAさん⁽⁹⁾と同僚のNさんを誘い、3人で月一回の札幌での研究会に参加するようになった。後に、Bさん⁽¹⁰⁾も参加するようになる。「④汽車で札幌まで通ったので、3人で話す時間がいっぱいあった。いろんな話(役場の現状。管理職の現状。白老はこのままではダメになる、という話。いい町にするには、どうしたらいいか等々)をいっぱいした。そのころ組合の執行委員を辞めていた。組合では旅費・日当や弁当代がでたが、この札幌通いはまったくの自腹で手弁当だった。この手弁当主義が良かった。そこに集まってきた人達を見て、その意欲や姿勢に対する畏敬の念が強まり『自分たちはまだまだだ』と思った。それで白老にも政策研究会をつくろう考えるようになった。会の名前を議論したとき、Aさんが『詩集たいまつ』の中の『バベルの塔がなぜ倒れたのか。それはバベルの住民が、全体重をかけ全責任を負って議論をしてこなかったからだ。』という話を出してきた。その中から、合意形成の重要性とそこにおけるプロとしての職員の役割を自覚した。3人が一致してつくったわけではなかったが、スタンスはどう住民の立場に立つか、だった」のである。

同じ年、Cさんが主張しつづけていた「CI委員会推進班」の公募制が実現し、自らも第2期「CI委員会推進班」に入るとともに、AさんとNさんら「わいわいディスカッション」の仲間たちを勧誘していった。そしてそこで積極的な提言や働きかけをしていったのである。「VII 推進班の中では、まず管理職が『元気まち推進運動』を理解しなければだめだ(推進班に出ずらいということや。決定権は管理職にあり、人の影響がこの運動には大きい)、ということになって、推進班と管理職との座談会を開いた。その時、管理職から『なにをしていいかわからない』という意見がでた。そして『計画書のようなものをつくってくれ』との要望が出された。その時の推進班では、『アクション

プランをつくるのは、時期早尚』という意見も出たが、当時の事務局（企画課）が予算をくんでしまい、結局町長からもつくれとなってしまった。ちょうど第3次総合開発計画（1995年より）をつくることになっていたので、推進班で調査・研究し検討してつくっていったが、最終的に公表されたパンフレットは、電通がシンクタンクとして作成したもので、字句が変わったものになっている。たとえば『元気まち研修会』という名称が消えて、『元気まち100人会議』となっている。したがって、この『元気まち100人会議』のイメージは『元気まち研修会』だった』のである。しかし、この「元気まち100人会議」は、Cさんら推進班の意に反して、地区懇談会で企画部長が「総合計画を実施していく上で、住民参加の100人会議をやります」と発言。それを「推進班としてやれ」と降りてきたが、推進班の考えとはちがっており、断固拒否して「元気まち研修会」として準備していった。そのため町長の判断で別ものとして、後に「100人委員会」が発足していった。またCさんは、「VII 推進班に入っている職員には、推進班の仕事と自分の担当課の仕事があり、労働は過剰かもしれない。しかし、住民といっしょにやっているので得るもの（住民の生活実態が見えてくる。住民がまちづくりの主体であるという当たり前のことがわかってくる等）は大きいと思う」と語っている。

Cさんは「わいわいディスカッション」を進めていた時には、「住民の立場にたったまちづくり」という同じ視点でまちづくりを考えることができる仲間に「限定された」地域づくりへの自覚であったが、この段階でCさんは、それを乗り越え、利害の対立する役場内やさまざまな階層が存在する地域住民全体との間での合意形成による協同のまちづくりを自覚するようになっており、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。

この間、「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政策研究会への参加」が上げられる。そして、これ自体も学習実践であり「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可能性を学ぶ」等が上げられる。ここでは特に地域づくり実践として具体的な活動は行われていないが、道央圏町村職員政策研究会との関係では、往復の汽車の中でのAさんとNさんとの話し合いの位置づけは大きく、同じ時期にすでに「イベント調整会議」等を通じて「C地域づくりに対する市民としての協同的意識」を形成していたAさんからの働きかけ（「バベルの塔」の話等）の影響は大きいと思われる。「専門的自覚」では、第1期「CI委員会推進班」に充て職で入ったことは大きい。ここでは、それまでの「限定された」とはいえ「地域づくり」を自覚していたCさんにとって、やる気のないいい加減なプロジェクトのあり方は批判すべき対象であり、公募制へ自ら改編を提案し、自らの仲間たちをメンバーに加えていったのだった。しかしそのことが、対立や困難、葛藤を顕在化することにつながり、それらを克服していかざるをえない状況を生み出したといえる。まさに第2期「CI委員会推進班」での学習実践・地域づくり実践（管理職との懇談会、元気まちアクションプランづくりとその実質化への働きかけ等）は、それらを克服していくための学びあいであり、取り組みだったといえる。社会教育労働では、自覚的ではなかったかもしれない

が、第2期「CI委員会推進班」でこれらの学習実践・地域づくり実践を組織し生み出していったのは、Cさんの働きかけが大きいといえよう。

これらを踏まえて、また同時並行的に1994年には「白老町職員政策研究会（バビル94）」が、Cさんを代表に発足した。「⑤自分は40才を超え中堅という意識があり、若い職員に何かを感じて貰いプロらしい職員になってほしい」と思って始めた。発足時から、職員18名の他、住民の中にもいっしょにやりたいという人達がいる、学習会に参加してくれた。嶋田さんたちから内部（組合）からつぶされるよと助言を受けており、どうせつぶされるなら大きくやってやろうと思った。理事者にも結成することを宣言し、発足の時は大々的にシンポジウムをやった。会の目標は、①学習する。②交流する。③研究する。の三つを掲げている。このことは、汽車の中で3人で話し合っていたことだった。結果としては18人でスタートしたが、まずは3人から6人へ、6人から12人へと増やして行こう、そして旗揚げしようとして戦略的に話し合っていた。代表は自分になってしまったが、たまたま年が上だったから。その結成集会の時の森啓先生（現・北海道自治体学会代表運営委員、北海学園大学教授）の講演を聞き、自治体職員の本来の仕事（住民と協働して住民自治に根ざした団体自治のために働くこと）の意味を理解した。政策過程の中味とそれに住民と協働して参加していくことの重要性を自覚した。そのことを、仲間たちと、学ぶだけでなく実践的に創っていこうと取り組んでいる」のだった。

ここにおいてC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「政策過程への住民と協働による参加」へ向けて、「バビル94」の学習・交流・研究、「元気まち研修会」の実施へ向けて働きかけを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。

この「D 地域づくりに対する公共的意識」の形成は、Cさんの場合「C 地域づくりに対する市民としての協同的意識」の形成とほぼ同時並行的に形成されてきていると思われる。

したがって、ここでは「市民的自覚」と「専門的自覚」は、ほぼ統一されてきており、C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、この段階では「バビル94」での住民と職員による学習・交流・研究、実践＝地域づくり学習」として整理することができる。また、C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、Cさんは「D 地域づくりに対する公共的意識」に基づき地域住民へ、そして管理職として役場内への積極的な働きかけを行っている。

1995年には、Cさんたち第2期「CI委員会推進班」が進めてきた「元気まち研修会」がスタートした。Cさんは、これの具体的担い手となった第3期「元気まち運動推進班」へは入らなかったが、第2期の責任者として積極的に関わっていった。また、第2期「CI委員会推進班」が要求してきた「元気まち推進運動担当」は、町長の思い入れから同年8月の機構改革によって「元気まち推進課」

として発足したのだった。

そして、その初代の担当主幹兼元気まち推進係長（管理職で責任者）にCさんが就任することになった。「Ⅷ 管理職として、『元気まち運動推進班』で決まったことは、彼らが苦勞してやっているのだから、なるべく全部『元気まち推進運動』として取り入れられるように取り組んでいる。これは、『運動』としてやってきており、手法が固まっている訳ではない。推進班の班員も自分の仕事をもちながら関わっており、きちんと考えてきたものは試しでもいいから取り入れていくという手法を取っている。このことは、町長から認知されており、よっぽど変なものではなければ取り入れていく方向でやっている。自分もかつては推進班にいたので、推進班が真剣に話しあっていることがわかるし、担当者の苦勞もわかる。だから、そのことがきちんと上に伝わらなかつたり、課内の合意が得られなかつたり、意見として届かないということ（いいものは伝わるけど悪いものは引っ込めてしまう等）は、担当者がせつかく苦勞して推進班の班員とやっているのだから、少しでも取り上げていきたいと思ってやっている。課長もそうだと思う。逆に、こちらも担当課として意見があるときには、課長も自分も推進班の会議に出て言っている。推進班の班員は、自分の仕事をもってやっているのだから、とても大変だと思う。今は自分は、管理職で裏方。担当の職員が、人と人のつながりにつながっていけるように、自分が入って行かない。そのことを保障していくのが自分の仕事だと考えている」という。

一方、同年発足した「北海道自治体学会」に参加し、翌1996年には「北海道自治体学会フォーラム in しらおい」の開催を「バビル94」を母体に引き受け、Cさんはその実行委員長となった。「⑥自治体学会だから『職員だけでやってはいけない』、という前提を持って取り組んだ。自分たちは実行委員会を通じて、住民の委員に意見をちゃんと伝えていると思っていたのに、なかなか伝わっていなかったことを知った。つまり、時間をかけて議論しなければ、いいものは生まれてこないことを知った。森先生らがきてプレ集会を開催したのを期に、理解が加速した。役所言葉や専門用語ではなく、言葉を共有することの重要性を知った。町の中で、新しいつながり、ネットワークができ、多くの人と知りあうことができた。こういう苦勞をしていかなければ、人と人とはつながっていけないということを知った。実行委員会のスタートは、資料なしの会議にした。『これまでの白老の課題は何か』から始まり、そのための分科会形式による討論へと展開させ、内容・方法を白紙から話し合った。職員だけなら、過去の資料を見て原案をつくっていたはず。そしたら、3日でできただろう。しかし、まさにプロセスが重要であることを実感した」という。ここには、「市民的自覚」と「専門的自覚」との統一された「D 地域づくりに対する公共的意識」に基づく社会教育労働の自覚的取り組みを確認することができよう。

そのことがまた、Cさんの管理職としての自治体公務労働の中味を豊富化させていったといえる。

1996年度1997年度の「元気まち研修会」への取り組みや管理職としての役場内への働きかけの中に、そのことが伺える。「Ⅸ X 今『元気まち推進運動』が行ってきている手法（職員参加・住民参

加)が、庁内に政策決定プロセスとして少しずつ浸透してきていると感じている。自分としては、こういう手法を政策決定の手法として確定したいと思っている。町長もそのことでうまくいっている、今はよしとは思っている。しかし、まだ町長や理事者は、地域へのアライづくりとして住民参加に乗っているという感じである。『元気まち研修会』は、訓練の場であり、これからは庁内に実践的に広がっていくと思う。これまでは、若い職員たちが理論的に入ったという感じで、札幌の研究会等に参加する中で、やってみようという感じで取り組んできた。そしたら、たまたまうまくいったから、『それでやれ』と上の方がなってきたという感じ。その間、下の方の職員は『住民とのつながりの中でいろいろ学んで、理論を実感できてきた』という感じではないかと思う。1997年から始まった『情報公開プロジェクト』は、たまたま『元気まち研修会』にも関わっていた議員が議会で質問したところ、町長が『平成11年度までにやる』と答えて、やらざるを得なくなって総務課が事務局となりはじまった。総務課では、担当係長が考えて職員によるプロジェクトができたのだが、たぶんこれまでの『元気まち推進運動』の手法を自覚的に取り入れたものと思う。本当は、1996年の『元気まち研修会』で『公共施設の文化化』をやったときに、すでに1987年につくられていた『公共施設の文化化の推進要綱』の中に、『文化化の指針』を設けるようになっていたのができていなかった、その『文化化の指針』づくりをやりたかった。担当者が変わったらできなくなる、ということがないような『指針』をつくりたかったのだが、住民が『そこまではいけない』と結論を出した。きっと、職員がさっとやったらできることかもしれないが、『指針』の意味は行政部局内部を統制することになり、ただつくっても合意形成されていなければ、実行されないものになるので難しいと感じている。一つの政策決定のモデルケースとして『元気まち推進運動』を進め、それをまねる形で他の個別の政策決定にも取り入れていく、という感じで『元気まち研修会』を進めている。したがって、1997年度の『公共施設の計画・建設・運営・利用における参加の仕組みを考える』では、最終提言を踏まえて、『文化化の指針』づくりを企画課でつくるように働きかけいくつもりであり、全庁的な合意形成していきたい。

さらにCさんに対して、現在管理職として考え、今後取り組んで行こうと考えていること、そして、社会教育労働とその担い手について問うてみた。

「XI 1998年度には地区公民館の建て替えがあり、まずこれを教育委員会生涯学習課(1998年8月より社会教育課に名称変更)がこれからつくられる『文化化の指針』に即してやっていくように、働きかけているところである。その成果を踏まえ、3年後くらいには白老町としての政策決定システムをつくり制度化していきたい。担当者が変わっても、だれがやっても同じシステムをつくりたい。又、1999年度策定予定の『総合計画後期計画』づくりを『元気まち研修』の手法でやっていきたい。社会教育労働については、自治体職員は住民とともに、当然学びつつ、援助しつつ、仕事を進めていくのが当たり前と考えている。そして、人と人をつないでいくのが学びあいとしての生涯学習だと思う。したがって、自治体職員の仕事は住民をつないでいくことであり、まさに

学びあいを組織することだと思う。元気まち推進運動は、特別枠でそのことをやらせてもらっているようなもの。社会教育労働という言葉を使うと、どうも役所のセクション主義と重なり、一般的には自分の仕事ではないと考えがちになってしまう。縦割り行政の弊害が、この社会教育に対する誤解を生んでいると思う。元気まち推進課も過度期のセクションだと思っており、将来なくなっていくべきものと思う。そのとき、まさに役場のキーパーソンとしての社会教育専門労働の担い手(総合的なコーディネーター)が必要となってくると考える。しかし、最終的には政治家である町長の意識・力量の問題となる。住民参加による政策形成、政策決定をさらに進めていくと、町長の政策決定権が崩れていき、町長自体の役割が変わっていくはず。町長にそこまでの覚悟があるのかが問題となるだろう。

(2) D課長の自己形成過程と管理職労働

Dさんは、現在元気まち推進課長で、「元気まち推進運動」の直接の責任者である。現在、妻と高校生の長女と中学生の長男の四大家族で、白老町内に在住している。

Dさんは、元々は白老町出身ではなく、道南の他町出身であった。高校卒業後、地元の農協のアルバイト、そして自営の木工所に勤めたが、倒産。その後測量関係の専門学校を卒業し、知人の紹介で1975年にたまたま白老町役場に臨時職員として就職し、翌年正式に採用となったのだ。

表2は、D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。

以下、表の見方は同様である。表2は、年時的に左側に、D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、D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(①～⑧及びI～X)によって、D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。

Dさんが役場に入ったのは、正式には1976年だったが、前述のとおり自営で手伝っていた父親の会社が倒産したからであり、白老町役場というのも知り合いの紹介があったからであり、まさに「たまたま」であった。最初に入ったのは土木課であり、趣味として役場の野球部にもに入った。「I 役場に入った直後の上司に影響を受けた。『責任は俺が取る』という親分肌だった。当時、役場の野球部に入っていて、練習は午後5時から8時までであり、それから残業をして12時過ぎということもあった。その上司に音をあげたら、『町民に申し訳ないと思わないか』と言われた。上司や仲間にも励まされ、協力しながら仕事をしていったという感じがあった。土木課では、防災や除雪などで地域住民と関わりがあったが、特に意識していたことはない」という。

1980年に結婚しているが、特に地域活動に参加するわけではなく、仕事以外では野球が中心だった

表2 Dさんの自己形成過程

47才。元気まち推進課長。(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
1976年	*野球が中心だった。	I 白老町役場入所土木課勤務
1980年	*結婚	*役場野球部に所属。
1983年		II 総務課交通防災係長へ異動 (選挙管理委員会事務局兼務)
1984年	①約2週間ヨーロッパを旅する *若手経済人の「白老青年塾」 のメンバーと交流始まる。	
1985年	②第1回コタンコンサート始まる。仲間として関わる。	*町職員労働組合に参加。 *企画課開発係長へ異動。
1986年	B 「地域づくりに対する限定された協同的意識」の形成	
1988年	③このころコタンコンサートに中心的に関わるようになる。	III 企画課企業誘致係長へ異動。 元気まち推進運動始まる。
1989年	④北方少数民族フェスティバル開催。Aさんを誘う。	*商工観光課企業誘致係長になる
1991年	*この間、白老町内の各種イベントの主なものに関わるようになる。	*アサヒビール友の会を開催
1993年	⑤イベント調整会議を開催。	IV 商工観光課主幹(企業誘致担当)となる。
1994年	C 「地域づくりに対する市民としての協同的意識」の形成 ⑥国際先住民フェスティバルに中心的に関わる。 ⑦職員政策研究会(バビル94)発足。	V 総務課主幹(行革推進担当) *95年度より、「元気まち研修会」の所管を総務課へ移す。
1995年	D 「地域づくりに対する公共的意識」の形成	*「元気まち研修会」スタート
1996年	⑧北海道自治体学会フォーラム in しらおい開催	VI 元気まち推進課長となる。 VII 「元気まち研修会」=公共施設の文化化。
1997年		VIII 「元気まち研修会」=公共施設の計画・建設・運営・利用における参加の仕組みを考える。 IX ある地区の会館づくり-住民による施設づくりのモデルにしていく。
1998年		X 今後へ向けて

という。

1983年に、総務課交通防犯係長として異動し、選挙管理委員会事務局を兼務することになった。このことが、Dさんにとっては大きな転機となったといえる。「II 1983年に町長選挙があった。現職と対抗馬がいて、対抗馬の方に現町長を含む当時の若手経済界の人たちがいた。彼らを集めて、白老の歴史上はじめて、何をすれば選挙違反になるか、法律はどうかなどの説明会を行った。苦情もすごかったが、ここで揉まれた。しかし、暴力団などは絶対にいれなかった。それまで白老は政争の町で、選挙違反や不正が絶えなく、町民の不信も強かった。この時は、いかに公平な選挙をす

るかを考えて行動した。このことをきっかけに、若手経済界の人たちと信頼関係を築いていった」という。

以降、白老町の若手経済人の「白老青年塾」のメンバーとの職務を越えた一住民としての交流が始まり、次第に信頼関係が築かれていったのだった。

同じ頃、彼は2週間の休みを取ってヨーロッパ旅行を経験している。「①その直前、母親が病気で入院し、見舞いに行くのによく仕事を休んだ。当時の上司の協力があって、母親が死んだ後、2週間ヨーロッパへ行った。この経験から、自分の考え方が変わったという感じ。外に目が向くようになったし、人づきあいが楽しくなった。」という。

そして1985年、「白老青年塾」のメンバーたちは、「第一回コタンコンサート」を十年計画で始めていった。これに対してDさんは、「②彼らは、まちづくりとは、役場が関わるのではなく自分たちでやるものであり、役場を頼らない独自の活動であると考え、ポロト湖を白老の顔として売り出すような活動としコタンコンサートを始めていった。自分も仲間として、そのことに共鳴して関わるようになっていった」のだった。

このようにDさんは、若手経済人の「白老青年塾」のメンバーと仲間関係の中から、「まちづくり」「地域づくり」を自覚し、コタンコンサートに取り組んでいくようになっており、「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。

ここでは、職務としての選挙管理委員会事務局としての仕事を通じて、「白老青年塾」のメンバーと知り合い、職務を越えた一住民としての仲間関係がそのきっかけとなっている。又、ヨーロッパ旅行での経験が彼が人とつきあうことに積極的にしたのである。したがって、「市民的自覚」としては生活実践として「同世代の仲間づくり」であり、地域づくり実践として「ポロト湖を売り出すためのコタンコンサート」があげられ、学習実践として「異業種である若手経済人たちから、生活課題としてのまちづくりの重要性とその基本的な考え方を学ぶ」ということが上げられる。「専門的自覚」では、直接担当した選挙事務において、課題を突きつけられ解決へ向けて取り組んだということが上げられよう。

また、この間「白老青年塾」のメンバーとの間に、「A 仲間意識」を形成したいことも明らかであろう。

次に、コタンコンサートに関わるようになって以降、年々、Dさんは、その実行委員会の中心メンバーとして関わっていくようになり、さらに「白老青年塾」の仲間との関係で、新たに行われるようになっていった町内のイベント・まつりに関わるようになっていた。このことについては、「③このような民間の人たちとの関係の中で、腐れ縁としてコタンコンサートやフェスティバル等にも関わっていった。このことがさらなる人と人とのつながりを生んでいった。好きでやっているというより、義理でやっているという感じもある」と語っている。また、翌1989年にはコタンコンサート5年目を記念して「北方少数民族フェスティバル」を開催し、Aさんら役場の後輩たちをこの仲

間に引き込んでいった。「④コタンコンサートの五年目の年、『白老から世界へ』という視点で取り組んだ。その時『白老といえばアイヌ』ということで、『北方少数民族フェスティバル』を開催した。白老には差別の歴史だけでなく、仙台藩の白老陣屋でアイヌの人々と協同して陣屋を作り上げた歴史があった。北海道では白老だけだった。その歴史を掘り起こそうと取り組んだ。なぜAさんを誘ったか。飲み仲間だった。性格が合った。彼が河川整備の仕事をしていた時の仕事ぶりを見ていた。国との関係で町の立場にたった処理をしていた。それを見ていて、こいつは芯がある、頼りになると思った。町の人と対等に話し、いっしょに汗をかける職員を探していた。その時何人か役場の人間を誘った。外にでて町の人といっしょにやる楽しさを役場の職員に教えたかった」のだった。

一方、同時期の1988年には、企画課企業誘致係長に異動となり、翌年には組織替えによって商工観光課企業誘致係長となった。「Ⅲ 企業は役場が連れてくるのではなく、誘致した企業が他の企業を連れてくることを知った。だから、アフターフォローが必要であり、夜の接待や懇親が重要だった。役場からお金がでないので、かなり自腹を切ってやってきた。又、1991年には、『アサヒビール友の会』をつくった。アサヒビール誘致のための仕事として、アサヒビールを飲んでいる町としてアサヒビールを応援しようと2年間取り組んだ。約二千人を集めたが、その時、JCや商工会等の人が券売りに協力してくれた。これまでの個人的なつき合いによって、彼らの協力を得ることができたと思う」という。このように、仕事として取り組んだ『アサヒビール友の会』の活動に、それまでの地域での人間関係が繋がったことは、Dさんにとって自らの自治体職員としての仕事と地域住民としての『地域づくり』への取り組みを関連して捉え直す大きなきっかけとなったといえる。また、1988年に始まった「元気まち推進運動」については、「Ⅲ そこでは『職員の意識改革』といていたが、そのことだけではダメだと思った。電通中心の発想だったので、担当職員自身もわかっていなかったと思った」という。

1993年には、商工観光課の企業誘致担当主幹となり、管理職に昇格した。同年、白老町内で行われているイベント・まつりのかかなりに関わるようになり、そこで見えてきた矛盾を解消するため、Aさんとともに「イベント調整会議」を開催していった。これは、商工観光課主幹として職務で行ったのではなく、イベントの実行委員会の事務局として一住民として行ったものだった。「⑤券売りとか、仕事がみんなある人に集中したりいろいろと弊害がでていた。それまでさまざまなイベントに関わる中で、行政や他の住民に対して共通の悩み・問題点を持っていることを知っており、全体の合意形成が必要であると考えて率先してやってきた。役場の中では調整会議は不評だったが、めげずにやった。やってる中で、そのことはまちがえでないことがわかった。町の中で、自分の知らない人たちがイベントに取り組んでいるという実態も知ることができた。また、Aさんにも『この会議は仕事としてやっているのではなく、住民と自分たちは対等だからな』と言い聞かせてやってきた。この手法は、現在の元気まち推進運動に生きていると思っている」という。

そのことは、役場の職員として、特に管理職としてのDさんの意識にも変化を与えた。「Ⅳ 自分

は役場の体制に対して醒めており、役場を客観的に批判的にみている。それより民間の人たちとのつき合いの方が楽しいし、これまでいろんな活動に役場の職員である庶民として自分は取り組んできた。しかし、限界があることがわかってきた。たとえば、本当に困っている人を助けることができないことだ。たとえば、本当に困って税金が払えない人に、『払わなくていい』と個人しては言ってきたが、行政としては矛盾だらけでそう言い切れない。行政は、結果として一部の人たちだけのサービスになっているのではないかと感じている。『イベント調整会議』も個人の立場で行ったが、役場の中では不評だった。民間でやってきて、限界を感じた。役場職員の意識に限界があった。公的制度を扱う役場がちゃんとやらなければならないと感じ、役場を行政を中から変えていかなければと、考えるようになった」という。

このように、この段階でD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、さらには役場内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・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」が上げられる。「専門的自覚」では、地域づくり実践として「アサヒビール友の会の取り組み」が上げられる。Dさんの場合、あまり自覚的な学習実践は見られないが、さまざまなイベント・まつり等への関わりによる町内の異業種の人々との交流の中からの学び（地域を知る。地域課題を把握する等）や上記の生活実践・地域づくり実践を通じての学びが大きいと考えられる。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」が上げられる。

1994年にDさんは、総務課主幹に異動し行政改革推進担当となった。Dさんは、これまでの経験を通じて、「元気まち推進運動」に対して「単なるイベントにすべきできない」と感じるようになっていたのであり、総務課主幹として「V『元気まち研修会』を職員研修の一環として、総務課の所管で行うべきと主張して移管させた」のだった。「V しかし、『元気まち推進班』は企画課の担当であり、お手伝いという感じだった。AやCが推進班としてやっていたので、それを隣で応援して見ているという感じだった」という。

同年、Dさんは、第十回コタンコンサートと平行して「国際先住民フェスティバル」をポロト湖で開催することになり、その中心メンバーとして関わっていった。「⑥『アイヌ』と普通に呼びあえる町にしたいと考えて、取り組んだ。これまでの仲間の中に、アイヌの人が多く、彼らが子どものころ学校で言われ無き差別を受けてきたことや、民族として差別されていることでショックを受けたなどの生い立ちを知り、大それたことはできないが、民族に対する考え方を子どもたちに特に理解してほしいと考えるようになっていた。これをやる中で、旧土人保護法はそれ自体差別。国がア

イヌ差別をつくってきたと感じるようになった」という。さらに同年の「バビル94」の発足では、Dさんはそのメンバーに直接関わってはいなかったが、Aさんから相談を受ける等間接的な関わりを持っていった。「⑦自分は彼らの活動を認めて応援しているし、自分も彼らの主催したシンポジウム等には一参加者として参加している。当時、管理職として入会した者もいたが自分は入らなかった。管理職もいっしょに学習するべきとは思いますが、管理職的に関わってしまう危険を感じていた。彼らを理解し励ましてやるのが、管理職としての関わり方と考えている」のだった。

このようにD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、「IV 役場を変えていかなければ」という意識から、管理職として、自らの仕事の意味と役割を自覚して取り組んでいることが明らかである。また、「国際先住民フェスティバル」を進めていく中で、民族差別の歴史や国の政策自体が差別を産み出してきたことを理解していきおり、それらの中から「自治の砦としての自治体」としての白老町役場へと変えていこうという「D 地域づくりに対する公共的意識」が形成されていると見る事ができる。

この「D 地域づくりに対する公共的意識」の形成は、Dさんの場合も「C 地域づくりに対する市民としての協同的意識」の形成とほぼ同時並行的に形成され、さらに「国際先住民フェスティバル」を進めてきたことが、その形成に影響したと思われる。

したがって、ここでは「市民的自覚」と「専門的自覚」は、ほぼ統一されてきており、D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、この段階では「国際先住民フェスティバル実行委員会での学習・交流・研究、実践＝地域づくり学習」として整理することができる。また、D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事ができる。

以降、Dさんは「D 地域づくりに対する公共的意識」に基づき地域住民へ、そして管理職として役場内への積極的な働きかけを行っている。

1995年から「元気まち研修会」がスタートした。Dさんは最初は、総務課主幹として担当課の直接の責任者として関わり、同年8月の「元気まち推進課」発足では初代の課長に就任し、最高責任者として関わることになっていった。「VI 1995年10月に『元気まちシンポジウム』を開催した。これまでの人脈から住民の参加を促し、500名以上を集めた。課長になったばかりだったが、500万円の町単独予算が計上されていた。そんなに金かけてどうなんだと思った。前任者は、人が集まらなくてもかまわないと考えていた。自分はいろいろな仕掛をつくり、道からも補助をもらったり、実りあるものに変えていった。このことは、前任の課長の問題というより、担当職員全体の問題。効率的な運用の仕方を知っているはずなのに、事務量が増える等、住民的意識が欠けていたと思う。やることに意義があるのではなく、いいものは多くの人たちが参加すべきだという考えにたってやった。それはこれまでの住民の人達とのつながりの中で身につけてきたもの。『Dさんがやっているから』と、参加してくれた住民が多くいた」という。また課長として、「VI 電通のコンサルタン

トを切った。もうこれだけ我々やっているのだから、我々にやらせてみてくれと電通にいった。生活者の視点で我々はCIをやっていきたい」という。

1996年には、「元気まち研修会」は新たに「公共施設の文化化」を掲げて展開していったが、それに対しては「Ⅶ 仕事は、部下に任せてやらせている。本からの知識だけで説得力がない職員には、『自分の背中で納得させられることが必要だ』と言っている。課の中で、係を超えて全員で議論させている。理事者にはあまり具体的に報告する（予測される住民の反応等を）と、政治的に足踏みする可能性もあるので、課長としてはあまり説明しないでいる。政策形成過程で、係長と課長の問題意識がぴったりあったところではこのように上手くいっている。結局、今の段階ではその違いだと思う」という。さらに1997年には「公共施設の計画・建設・運営・利用における参加のしくみ」をテーマに「元気まち研修会」は進められていった。この間、Dさんは課長として課長会議を通じて、「元気まち研修会」等の「元気まち推進運動」の中で行っている手法を役場内で広げようと努力している。「Ⅷ 課長会議で、『自分たちのしている仕事は、町民の立場から考えてどうかをもう一度課内で議論してください』と投げかけている。結構、がーと反論がくるけど、共感してくれる課長もいる。管理職として、役場の職員の意識を変えることが、住民のためのまちづくりに不可欠と自覚している。うちの町にはコーディネーターが必要だと感じている。町民気質を知らない人間が、これまでやってきたのではないか。そんなことでは町の人は動かせられない。コーディネーターとは、行政職員である前に住民であり、『庶民の心』を理解し、それをベースにして町の課題を理解していること、5時以降の過ごし方が問題で、24時間住民として『遊ぶ』ことのできることである。役場の係長以上の職員が、全員なってほしい。その力量は、人を集めることができ、人と一緒に汗をかくことができること。そういう視点で、人事考査があるべきと考えている。そんなことを共通認識できる課長職の仲間がほしい、と思っている。そうすればいい仕事ができる。今の部下たちが課長になってほしいと思う」のだった。さらにDさんは、元気まち推進課町民運動係の仕事である地区会館づくりに課長として関わっており、「Ⅸ 陳情を議会で採択し、町長がある地区の会館づくりを公約した。実際は同じ地区内に児童会館があった。全額町予算では4,000万円かかるが、担当課として住民による自主的施設としてつくるように誘導した。しかし、議会や地域から反発もあった。住民の寄付と道の補助金のみで、自主的施設ならもっと安くできる。完成したら管理も地域でやる。これまでは全部行政におんぶにだっこになって、草むしりまで行政から雇い人がやっている。自分たちでお金を出したこともあり、自分たちの施設として大事にしていける。本質は金の大小ではない。地域が一つにまとまって、議論して作り上げてきたことが大切であり、これが全地域の見本になればと思っている」のだった。

さらにDさんに対して、現在管理職として考えていること、今後具体的に取組んで行こうと考えていること、そして、社会教育労働とその担い手について問うてみた。「Ⅹ 管理職になって『我々が今やっていることを管理職として考えよう』と働きかけたが、かみ合わなかった。『我々はまちづ

くりをやっているのだから、住民とともに、は当たり前だ』といってもほとんどの管理職はわからなかった。しかし最近、少しずつわかり始めてきた。繰り返し言う中で、少しずつ変わっていく。今やろうとしているのは、職員の意識を変えていくこと。管理職の意識を変えていくこと。そのことによって、行政全体の政策決定が変わっていく。そして、『元気まち推進運動』の手法を他の政策形成過程に浸透させていかなければならない。具体的には、来年萩野地区の公民館の改築計画がある。それをまさしく『元気まち研修会』とする。それが上手くいくと、町民にも形として理解されるようになると思う。何か箱ものでもつくる時、住民参加が当たり前なんですよと見せていく。そして当たり前にしていく。さらに住民自身も変えていく。そのためにも、社会教育が重要。それをどう組織するかが、管理職としての役割である」。

4 管理職職員の果たす役割と自治体公務労働の重層的展開

以上の自己形成過程分析を踏まえ、二人の管理職としてはたしてきた役割を以下のように整理できる。

①「学ぶこと（自分・職員にとって）」「学び合うこと（職員同士・住民とともに）」「学びを組織すること（職員同士・住民とともに）」「共に汗を流すこと（職員・住民の協同・協働）」の重要性（そのことによって互いに対等になり理解しあえること等）を自覚して実践している。

*ここでの「学び」は、調査・研究も含んだ言葉である。

—元気まち推進課内や元気まち推進運動の中で、そのことを実践し奨励している。

＝社会教育労働の担い手として自覚している。

②絶えず課長会議等で、「元気まち推進運動」で試みられた新たな政策形成過程を他の政策においてもシステム化すべきと投げかけている。

—成果として、総務課での「情報公開制度調査検討会議」や港湾課での「マイポート懇話会」が取り組まれている。

さらに、二人が現在考えている自らの管理職としての今後の役割を整理すると、以下のようになる。

①管理職労働者全体の意識変革への働きかけと後輩の育成

②先駆的取り組みと理事者への理解

それらのことを通じて、早い時期に政策形成過程の自治体としてのシステム化を図り、そしてへ政策過程全体のシステム化を図っていく。

以上のような管理職労働者の自己形成過程の分析から、彼らの意識変革と自治体管理労働の中味には、自立した社会教育労働が展開しており、そこには社会教育労働を核とした自治体公務労働の重層的展開があることが明らかになったといえる。

したがって、彼らが最終的にめざしている「政策過程のシステム化」においては、「市民」による重層的な参加・参画による学びあいが不可欠となり、それはまさに「市民」となるべき地域社会教育実践との連続性においてのみ可能となるのである。

つまり、彼らがめざす「政策過程のシステム化」を「地域づくりの主体形成システム」の図⁽¹¹⁾（図1）に重ねてみていくと、まず「後段実践過程」の「政策形成過程」のうち「政策研究」（政策課題の把握）及び「政策立案」が、住民と職員との「まちづくりのための共同研修」という形で行われていると見ることができる。さらにそこでの「政策研究」のプロセスは、一つの地域課題について住民と職員が協働で学び会い、議論をして合意形成していくという「前段実践過程」の学習実践（「地域課題学習」としての「地域集会学習」）であるととらえることもできる。したがって、彼らがめざす「政策過程のシステム化」は、必然的に「前段実践過程」としての狭義の地域社会教育実践と「後段実践過程」としての政策過程を連続的にとらえることとなり、「地域づくりの主体形成のシステム化」をめざし、そのための「学習の構造化」としての地域生涯学習計画化を志向していくと見ることができよう。

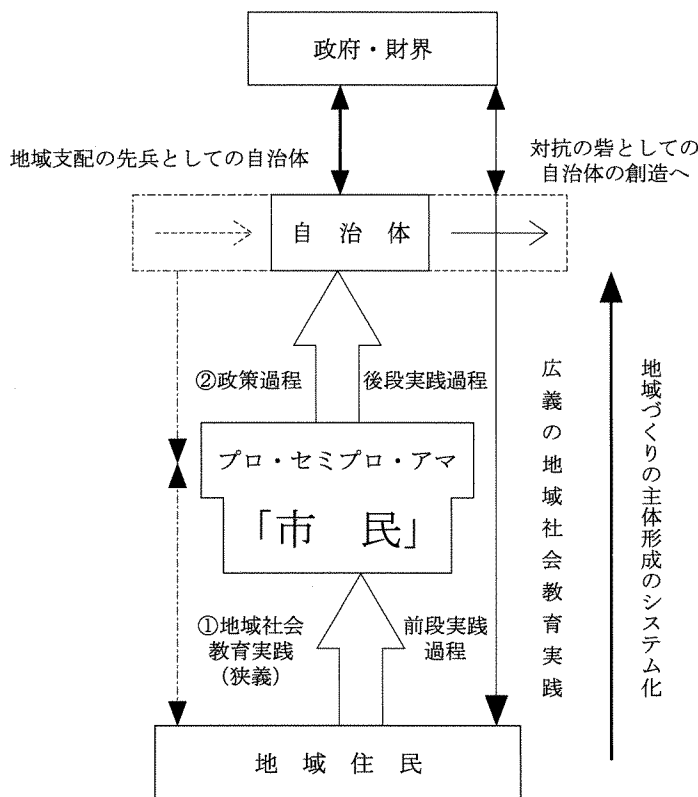


図1 地域づくりの主体形成のシステム化

5 おわりに

これらの取り組みを白老町の全政策過程に広げていくには、現状では役場内の合意形成は難しい。「元気まち推進運動はそれ、自分の今の仕事とは関わりない」という考え方が一般の管理職に多く見られ、このような政策形成過程の制度化はまだまだという状況である。しかし、このような試み的な取り組みが進められていること自体が重要であり、それらを可能にしたのは、中心的な自治体職員と管理職自治体職員の主体的力量といえる。

筆者は今後、そのような自治体職員・管理職自治体職員が増えていくことを期待しており、彼らの主体的力量形成に少なからず役だつ実践的研究者たりえたいと考えている⁽¹²⁾。

注

- (1) 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）を参照。
- (2) 拙稿「学習を構造化する社会教育主事」（大前哲彦・千葉悦子・鈴木敏正編著『地域住民とともに』北樹出版、1998）、及び拙稿「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 1995 年度 No.31 号、1995）等を参照。
- (3) 拙稿「職員の専門性と配転問題」（山本建慈・高倉嗣昌・木村純編著『自己教育の主体として』北樹出版、1998）、及び拙稿「貝塚市行政の現状と課題」（北海道大学教育学部附属産業教育計画施設報告書第 45 号『地域生涯学習計画化の構造』、1995）を参照。
- (4) 拙稿「『地域づくりの主体』形成としての自治体職員の自己形成」（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）を参照。
- (5) 「地域づくりの主体形成システム」及び「地域づくりの主体形成のシステム化」についての筆者の概念規定は、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。
- (6) 森 啓著『自治体の政策研究』（北海道町村会、1995）p.24 を参照。
- (7) 佐々木信夫著『新しい地方政府』（芦書房）p.88 を参照。
- (8) 前掲拙稿「『地域づくりの主体』形成としての自治体職員の自己形成」及び前掲拙稿「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」を参照。
- (9) 前掲拙稿「『地域づくりの主体』形成としての自治体職員の自己形成」の A さん。
- (10) 前掲拙稿「『地域づくりの主体』形成としての自治体職員の自己形成」の B さん。
- (11) 詳しくは、前掲拙稿「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」を参照。
- (12) 本論文は、平成 10 年度ホクサイテック財団研究開発支援事業の一般研究奨励事業・科学研究補助金（個人）の交付を受けた「先駆自治体管理職職員の政策形成能力に関する実証的研究」の成果の一つである。