

## 「都市内分権」の論理（2・完）

### —いかに委嘱制度は廃止されたか—

沼尾 史久・花立 勝広

#### （4）住自協の存在価値

各種団体＜廃止＞方針への転換後、その公式表明まで短くない時日を要したのは、一つには「依頼事務の見直し」によった。これの検討作業は後述するように難航する。しかし、これは制度設計上の技術問題であった。もう一つは都市内分権＝住自協の価値に係わる問題であった。この価値問題が市当局者の各種団体＜廃止＞の＜確信＞を絶えず揺るがすものであった。

#### 各種団体の現実性

すでに述べたとおり、各種団体（および行政委嘱員）によって住民の日常生活に密接な行政サービスが供給されている。そこに市民生活が成立しているという厳然たる現実がある。「都市内分権」の推進という任務の遂行に没入するほどに、各種団体の機能の現実性を痛感せざるをえない。確かに各種団体体制は岐路に立っているといえるが、しかし少なくとも現在は機能している。一方、その各種団体を＜廃止＞しようとする「都市内分権」は極めて観念的・理念的であった。はたして住自協の「理念」は各種団体の「現実」を優越することができるであろうか。住自協は確実に住民福祉の向上に寄与することができるであろうか。各種団体にも「住民自治」の側面がある。その＜廃止＞は伝統的な「住民自治」の基盤を破壊することになりはしないか。「都市内分権」の推進＝住自協体制の構築は至上命令ではあったが、住自協の「機能発現」が住民福祉を向上させる絶対の保証はなかった。これは当局者の価値観に係わるだけに、技術問題の解決よりも懊悩する問題であった。同時に、「都市内分権」推進という政策の正当性に係わる問題でもあつ

た。あらためて、住自協にはどのような可能性（価値）があるだろうか。

### 人的資源の有効活用と「負担軽減」

一般に、各種団体には行政の依頼事項等に応じて全市一律かつ一斉に活動することが期待される。そのため、行政は次のような悲喜劇を演出することもある。交通安全運動において、交通量も少なく、わずかの信号機しか設置されていない中山間地域の交通安全推進委員は、ことさら交通量が多い他地区にまで出動し交通安全啓発活動に従事していた。また、盛り場で非行を未然に防ぐために青少年に声をかけたり、いわゆる有害図書の販売を監視する青少年育成委員も、同じように盛り場や書店がある他の地区に出向いて青少年育成活動に従事していた。

中山間地域といえども、交通安全や青少年育成の必要性が全くないというわけではない。しかし、住民活動が必要とされる地域の課題は無限といってもよい。一方で、どのような地域であっても人的資源は有限である。あらゆる地域課題の解決に全地区一様に住民活動を投入することは現実的ではない。それを敢行すれば住民負担は過酷なものになる。地域によって、その必要・優先の度合が異なるものもある。その度合に応じて住民活動を投入することができれば、直面する地域課題の解決には効率的ではないか、かつ住民負担を軽減することにつながるのではないか。

中山間地域であれば、有限の人的資源の主力を交通安全推進や青少年育成によりも、過疎化や有害鳥獣への対策、あるいは「地域活性化」等に注ぐことができるようになれば、その地域の住民生活の向上には効率がよいのではないか。住自協は、地域の実情に応じた住民本位の活動を展開できる可能性があるのではないか。そして、このことは中山間地域以外でも妥当するのではないか。

### 当事者意識の涵養

上記のような「悲喜劇」であっても、各種団体の活動は行政の取組実績と

して行政評価シートに記録されることになるが、一方で自らが居住する地域の住民生活の向上に直接にはむすびつかないから、往々にして動員される住民は徒労感・負担感を味わうことになる。同時に、その成り立ちはわからないが慣行として行政の依頼に応えるのは社会的義務・責務であって、その意味での義務は一応履行したと考えるようにする。そうして住民は徒労感を癒やし、心の平衡を保っているのかもしれない。

こうした心の動きが「悲喜劇」に限らず、各種団体の活動全般に認められるのではないか。そしてそれは、住民活動の内容や方法を決定しているのが行政であって、住民自らではないことに由来しているのではないか。各種団体の活動は確かに自らの活動であるのに、どこか「我が事」として認識することを困難にしている。各種団体体制は、住民の「当事者意識」を阻害し「やらされ感」を助長しているのではないか。

もし、住民が自分たちで活動内容・方法を決めていくことができれば、そこには住民の創意や工夫が生まれ、そうして住民は自らの活動に「やりがい感」を覚えるようになるのではないか。住自協は住民の当事者意識を形成・覚醒する可能性があるのではないか。<sup>47</sup>

2007年初夏、市幹部でもある直属の上司からの各種団体＜廃止＞推進の語気激越な指示に急襲される。もはや葛藤を解く余地はなくなった。こうして住自協の可能性に賭け、その「機能発現」を実現する制度設計の作業に直往邁進することとなる。そして同年9月、先述の「各種団体の見直し」の「スキーム」すなわち「急進的移行」方式を「団体見直し専門部会」（第3回）において各課に宣明するにいたるのである。

<sup>47</sup> 長野市は2005年と2010年に周辺町村を編入合併した。前者の2005年合併時は「都市内分権推進計画」策定前で「都市内分権」はまだ未確定な要素が多かった。このときの合併協議の結果、編入町村（豊野町、戸隠村、鬼無里村、大岡村）には地区区長会をはじめ9の各種団体（および行政委嘱員）が初めて設置されることとなった。当該町村には、これらの各種団体は設置されていなかったのである。つまり、これらの新長野市民は各種団体（連合組織）の「指示」に従って、これまで経験したことのない事業に「動員」される格好になったといえる。

### （5）＜移行問題＞～住自協の人的資源確保～

2007年9月開催の「団体見直し専門部会」（第3回）において、次の条件に適合する各種団体を＜廃止＞する方針が確定する。すなわち、「市が主導して」全地区に設置する団体で、「一律に運営費補助金を交付することで事務等を依頼している団体」——その活動の「受益者」が地区住民全体であり、支所等にその「事務局」を設置している団体を廃止対象団体と規定したのである。市（長）が委嘱する行政委嘱員の制度（市長委嘱制度）を廃止する方針も同時決定した。<sup>48</sup>

### 住自協「空虚化」の危惧

実は「急進的移行」方式への路線変更にとまって、制度設計上、いくつかの解決課題が浮上していた。<sup>49</sup> 上述の会議において、この方針転換を各課に説明するまでに解決しなければならない＜移行問題＞群のうち最大のものが、各種団体（および委嘱制度）＜廃止＞後の住自協の人的資源をいかに確保するかという課題であった。単なる各種団体の「組織」の＜廃止＞は住自協の人的資源の喪失に直結する危惧があったのである。

住自協の「人的資源」には二つの側面がある。一つは、住自協という住民

<sup>48</sup> なお、明るい選挙推進協議会（明推協）は市の各種団体（連合組織に相当）と同じ性格の団体であるが、廃止対象から除外された。明推協は各地区の区長、白バラ友の会会長、老人クラブ連合会会長、青年会議所会員等が構成する各種団体で、これには補助金ではなく一般会計（選挙啓発費）から直接事業費が支出されている。その総会が決定する計画に基づき各地区で選挙啓発活動に従事するのが「白バラ友の会」（地区組織に相当）で、この団体も廃止対象から除外された。

<sup>49</sup> 各種団体の「連合組織」の離脱問題も＜移行問題＞の一つであった。市のほとんどの「連合組織」は県単位に設置されている「連合組織」の構成団体であった。例えば、長野市市長会は「長野県自治会連合会」に加入しており、かつ、長野市が会長市で、同連合会の事務局が市の総務部地域振興課に設置されていた。市区長会は、同連合会に県内19市中9市が加入していること、同連合会が中部自治会連絡協議会および全国自治会連合会の系統組織であること、会長市として未加入団体に加入を促進してきた経緯があることから「加入継続」を市に要望したが、結局、脱退することとなった（ちなみに、同連合会は長野市脱退を契機に解散する。会長市を継承する市がなかったのである）。市区長会以外の各種団体（連合組織）も同じ途（脱退）をたどる。

自治組織の形成基盤という側面である。当初の「漸進的移行」方式は各種団体——行政委嘱員が構成する地区組織を前提するものであった。住自協は各種団体（地区組織）が構成するという想定である。各地区組織が構成するという方式であれば住自協運営に参画する人材を確保することは相対的に容易である。各種の地区組織が住自協に参画する前例が慣行化すれば人的資源の継続的更新も期待できる。しかし、各種団体（地区組織）の＜廃止＞によって、この前提は崩れる。住自協の形成・運営に参画する／しないは、個々の住民の純然たる任意に委ねられることになる。それは、市がこの組織の「中核」となることを期待する区長についても同じである。すなわち、地区区長会が構成団体として住自協に参加するのであれば、自ずと区長が住自協の中核に参画することは期待できるが、構成単位（地区区長会）が消失すれば、住自協メンバーシップの選択は個々の区長または区（組織）の自由意志の領域になる。住自協が区長という有力な資源を確実に確保できる保証はなくなる。新体制発足にともなう「解散」を予告した市区長会は「解散宣言」の中で住自協の設立を主体的に推進することを約束したが、しかし、それはこの＜移行問題＞を認識した上での議論ではなかった。少なくとも区長委嘱制度の廃止を前提するものではなかった。<sup>50</sup>各種団体の＜廃止＞は住自協を空虚にする。住自協の機能発現のための措置が住自協の基盤を破壊するというジレンマである。

もう一つの側面は、すでに言及した市区長会の「解散」にともなう「問題や懸念」と同じものである。つまり、市にとって各種団体および委嘱制度の＜廃止＞は、依頼事務の処理のための人的資源を喪失することでもあった。少なくとも＜廃止＞方針を固めた段階で、市は、これまで各種団体・行政委嘱員に依頼してきた事務（活動）をすべて廃止できることなど全く想定していなかった。各種団体および委嘱制度の＜廃止＞後も依頼事務は残る。例え

<sup>50</sup> 「解散宣言」には区長委嘱制度廃止への言及はない。市区長会においてこの制度の存廃をめぐる議論が開始する時期は不明であるが、「解散宣言」当時、区長委嘱制度をはじめとする行政委嘱員の制度を＜廃止＞するかどうかは未確定だった。

ば、「ごみ集積所の管理」は環境美化指導員等によって実施されてきたが、地区環境美化連合会および環境美化指導員の＜廃止＞によって、この活動が不要になるわけではない。市は、この事務のように住民の協力活動がなくては、行政サービスの水準を維持できない、かつ経済的・効率的に処理できないと判断するもの（後述の「必須事務」に該当する事務）については、当分の間、住自協が継承することを期待していた。<sup>51</sup>しかし、各種団体（および委嘱制度）の＜廃止＞宣言は依頼事務からの全面解放と誤解されかねない。これをどのように住民に説明し理解してもらうか、という難題を予想した。<sup>52</sup>

### 地区組織の「任意団体」化

上記の二つの側面における人的資源を確保するために市が採用した中間措置が各種団体の「地区組織」の「任意団体」化であった。あらかじめ概観しておいたとおり、各種団体の＜廃止＞では「連合組織」を＜廃止＞する一方で「地区組織」を純然たる（事実上も市が関与しない）任意団体とすることにした。<sup>53</sup>「任意団体化」の趣旨は、「地区組織」が新体制発足の目標年次2010年度以降も引き続き、団体名称を使用して活動を継続するか否か、また団体名称を継続使用する場合であっても、どのような活動をするか等は当該団体が決定する——ということにある。

<sup>51</sup> 後述するように、市はこのごみ集積所の管理（「ごみ集積所における分別用備品等の管理及びルール違反ごみの対応」）を結局、住自協に依頼することとした（「必須事務」）。ごみ集積所を単位にごみを収集する現行方式を戸別収集方式に変更するという方策は理論上ありうるが、そうした方式変更の想念が浮かぶことはなかった。仮に検討の俎上に載せたとしても、戸別収集による経費増が見込まれ、「一括交付金」制度の設計方針——財政中立の方針（後述）によって却下されたことであろう。

<sup>52</sup> 一方で、単に住自協が依頼事務を継承するだけでは住民の「負担軽減」にならない。これもジレンマだった。行政サービス水準を低下させることなく「負担軽減」を実現する方法を考案しなければならなかった。

<sup>53</sup> むしろ、委嘱制度の廃止によって地区組織は必然的に各種団体としての性格を喪失し純粋の任意団体となる、といえる。

各種団体の「連合組織」と「地区組織」で異なる扱いにしたことについて住民には次のような説明法を用意した。一つは、地区組織が連合組織の決定（すなわち事実上の市の依頼）に基づく活動のほかに、自主的に地区独自の活動を行っているところがある。そうした活動は、形式上は各種団体の活動ではあっても、各種団体という組織を利用した地区住民の自治的な活動である。地区組織＜廃止＞は、市がこの自治的活動を強制的に停止する意味をもってしまうことになる。

もう一つが上述の＜移行問題＞に対応するもので、それを住自協の認知度によって由来させた。各種団体＜廃止＞方針を決定した時期（2007年9月）には、すでに全30地区（当時）のうち10地区に住自協が設立されていたが、全体として住自協という新規の組織に対する住民の認知度は決して十分ではなかった。むしろ、多くの住民にとって未知の組織であったとさえいえる。そのような組織の「〇〇部会の委員」への就任を依頼されても、住民が未知の任務を受諾することを期待するのは極めてむずかしいだろう。そこで、地区組織を形式上存続すれば、区長等から旧来の団体名称を使用して「△△委員をお願いします」と頼られても、その任務内容を想像し、あるいは前任者から情報を収集し、その活動量・頻度を予見することができるだろう。行政委嘱員（団体役員）への就任は地域の慣行であるからと考え、不承不承であっても受諾することもまだ少なくないのではないか、あるいは、意気に感じて承諾する住民もまだいるかもしれない。<sup>54</sup>

もちろん、地区組織存廃の選択制を採用するにあたって、住民説明会等において、各種団体＜廃止＞後も継続する必要があると自ら判断する団体の「活動」を継承すること、および「活動」に必要な人的資源の確実な確保を

<sup>54</sup> 団体名称を継続使用する便宜は「任意団体化」後の地区組織の財源確保にも効用があることを考えていた。後述するように、区（組織）は住民から徴収した区費（自治会費）の一部を地区組織に「負担金」「分担金」等の名目で拠出している。また、地区社協等の団体活動への「負担金」（「地区社協会費」）のように、区費とは別枠で「徴収」しているものもあった。各種団体＜廃止＞は人的資源とともに「負担金」等の確保も困難になることが想定された（長野市 2009：32，41）。



要請することは欠かせなかった。<sup>55</sup>

上述のいずれの側面においても、地区組織の「任意団体」化は各種団体＜廃止＞に対する激変緩和措置とも位置づけられるものでもあった。<sup>56</sup>また、いわば各種団体の組織・活動の自由化によって相応の負担軽減を図る措置でもあった。

しかし、地区組織活動の自由化だけでは「負担軽減」は決して十分ではない。住自協等に人的資源確保を要請するためには「依頼事務の見直し」方針が確定していなければならなかった。地区組織の「任意団体」化方針を公式に表明する以前から、市区長会は住自協設立のために各種団体の「統廃合」と「依頼事務の見直し」の方針を早急に提示するよう要請していた。両者はいずれも住自協の組織編制に係わる。その方向が定まらなければ住自協の設立はできない。未確定のまま住自協を設立して、その後、市が指示する「方向」によっては組織を編制し直さなければならなくなる——「二度手間」は回避したい、という趣旨の要請である。また、住自協を早期に設置した地区でも「統廃合」方針が未確定であることが住自協の事業計画の策定を困難にしていた。住自協の設立あるいは運営の推進の支障となっていたのである。

先述のとおり各種団体の＜廃止＞方針（「急進的移行」方式）の公式表明は方針転換から9か月後、そして「依頼事務の見直し」方針（「基本的な考え方」）を公式表明したのは、結局、＜廃止＞方針の公式表明から、さらに8か月後の2008年7月であった。

---

<sup>55</sup> 先述のとおり、市区長会は市の要請に対し住自協設立の「主体的」推進を公約していたが、各種団体＜廃止＞方針が公表された後にも、住自協の人的資源確保に協力することを「確認」している（2008年9月）。

<sup>56</sup> 先述した「住自協」が各種団体の機能と組織を融合した高次の組織に移行する——という市の期待はここでも維持される。旧来の地区組織を通じて確保した人材が、のちのち住自協に自主的に参画していく、あるいは任意団体となった地区組織がゆくゆくは自主解散し、住自協の内部組織に収容されていくのではないかという将来像である。逆にいえば、住自協が高次の＜融合＞型組織に移行するには、「急進的移行」方式であっても時間を要するだろうことを想定していた。



### 3. 依頼事務の「選択事務」化～必須事務の選定～

#### (1) 「依頼事務の見直し」基本方針

「依頼事務の見直し」作業を本格的に開始するのは2007年2月、事実上の「統廃合」方針の放棄＝各種団体＜廃止＞方針への転換を決定した「団体見直し専門部会」（第2回）においてであった。このとき、あらためて依頼事務の「把握調査」（悉皆調査）への協力を各課に要請する。<sup>57</sup>

ここで「依頼事務の見直し」の「前提」を次のように説明する。まず、住自協の「機能発現」には、その自由度の確保が必要である。しかし、依頼事務は住民に過重な負担を強い、住民活動を統制する傾向にある。また、市と住自協は「対等な関係」であり住自協は市の「下請組織ではない」。その上で依頼事務の縮減、統制緩和の必要性を訴え、「依頼事務の見直し」とは「市民と行政の役割分担を見直すこと」とであると定義する。

続けて、次の二つの措置をとることを各課に宣明した（「基本的な考え方」）。一つは、市の依頼事務のうち、市が主催する「各種研修会・イベント等」への参加・出席の要請（「動員」）を原則廃止する（2009年度以降）。もう一つは「行政（市）として必需性の高い依頼事務は除き、原則として、依頼事務を住民側の選択制」にする——という措置である。後者の依頼事務の「選択事務」化とは、すでに説明したとおり、現行の依頼事務を処理する／しないを、また処理する場合、その方法を住自協の自由裁量に任せることを意味する。

---

<sup>57</sup> 各課に「依頼事務の把握調査」を依頼したのは2006年11月であった。この時期には、各種団体＜廃止＞方針を固めるまでにいたっていない（市区長会の「解散宣言」は翌12月）。そのせいもあって、この調査の趣旨・目的は必ずしも確固としていなかった。各課へ協力を要請（打診）する場面では、それを依頼事務の「全体把握」あるいは「棚卸し」等と説明していた。

## （２）「動員」の廃止

### 「動員」の機能

「動員」は依頼事務の一類型である。「動員」とは一種の隠語であるが、もともと市等が催すいわゆるイベント（行事・催事等）や行政委嘱員を対象とした「研修会」へ各種団体の役員等に参加・出席を依頼・要請する行為の呼称である（単なる会議への出席要請は通常「動員」ではなく「連絡」と呼称する）。このうちイベント等には①市が主催するもの、②各種団体（連合組織）が主催するもの、③市と各種団体が共催するものがある。いずれの場合も（事実上②も含め）、この動員要請は市－連合組織－地区組織という経路を使って伝達される。これが、おそらく、地区ごとに必要人員を明示して「地区から〇〇名の参加（出席）をお願いします」という要請の形式をとることが多いことから、いつのまにか要請する側も要請される側も「動員」と呼ぶようになったのだろう。<sup>58</sup>

ところで「動員」のほとんどは行政委嘱員を対象とした研修会への参加・出席要請である。この場合「動員」は行政委嘱員のところで停止する。研修会の主要内容は主に行政委嘱員への（下記のような意味で）専門知識の注入（「技術」養成）やそれに基づく生活態度の内面化にあるといえる。例えば、保健補導員の活動とは、一口にいえば保健師や栄養士の活動を補助することにある。その補助的活動は大別して「保健活動」と「学習活動」に区分できる（長野県（発行年不明））。前者は、一つには、がん検診、特定健診等の受診者の会場受付の「手伝い」や住民への受診の「声かけ」（勧奨）等であり、補助的活動の典型である。もう一つには、まずこの行政委嘱員自らの健康意識を向上させ、それを家族や担当地域の住民に普及する、住民を啓発

---

<sup>58</sup> イベント等は②③の形式をとるものが多い。すなわち、依頼文書の発出者が市長等になっているものは少なく、各種団体長名のものがほとんどであった。しかし、後者のイベント等であっても事実上、それらの開催には市の意向が強く働いている。②③の形式を採用している経緯は不明であるが、定例化したものについては公式上、市が連合組織に依頼する機会を省略したものではないか。あるいは、連合組織が意義を認めたものについては、自主的に開催する形式を整えたのではないか。

する活動である。この普及・啓発活動のために動員されるのが後者の「学習活動」の場である研修会（「保健補導員研修会」）であり、ここで「情報交換」や先進地区の視察研修等を実施している。「情報交換」には「学習」「教育」が含意されており、その意味で研修会はアマチュアの住民を（セミプロの）保健補導員に育成するための機会となっている。

「学習活動」は「保健活動」のためにあるが、市が動員する行政委嘱員は、市事業に付随する個々の業務のたんなる補助要員ではない。啓発の対象としての側面ももつ。研修等によってある特定の生活態度（習慣）を内面化させる。行政委嘱員は内面化された生活態度をさらに個々の住民を対象に啓発し、そうして各地域・各世帯に普及する。

一方、イベント等における「動員」は行政委嘱員を媒介として主に住民にかけられるものである。すなわち、行政委嘱員が住民にイベント等の開催を周知し、参加を促す活動である。例えば交通安全推進委員会は市が主催する「交通安全推進フェア」開催の協力を依頼されてきた。この催事は広く住民の交通安全意識の向上を図ることを目的に開かれるもので、そのために交通安全推進委員にはフェア運営のための受付等の補助的業務とともに、当該地区住民の「動員」が依頼されるのである。<sup>59</sup>

### 「動員」の効果

「動員」は主催者の予測可能性を増大することができる、極めて合理的な行政手法である。「地区から〇〇名の参加（出席）をお願いします」と動員

<sup>59</sup> 「動員」には、主催団体が他の各種団体にかけるものもある。例えば市と環境美化連合会が共催する「環境美化推進大会」では市区長会および保健補導員会連合会、子ども会育成連絡協議会等の連合組織に参加依頼をする。このイベントのように大規模な参加人員が必要となるときに、主催者が特に力頼みにするのが保健補導員会連合会である。保健補導員は住民70人に1人の割合で委嘱され、同会は1,500人を超える規模の行政委嘱員を擁する連合組織であった。また、保健補導員のほとんど全部は女性であった。一般に近隣社会において男性より女性の方が社会的であるといえるが、極めて稠密に地域に配置される保健補導員による、近所づきあいのよしみを通じた動員力は効果的であったであろうことが想像できる。

をかける場合、この予測可能性はより増大する。例えば、上記のような催事や講演会などのイベントの場合、おおよその参加人員であれ確定できれば、どの程度の規模の会場を確保すればよいか、どの程度の量の配布物を準備すればよいか等々の判断を容易にする。（やや大袈裟にいえば）参加者数と配布物の準備部数が近似すればするほど、自然資源の浪費を回避できるから環境負荷を抑制できる。また、このような希望（必要）人員を明示する動員は「照会」ではないので主催者は「回答」を待つ、あるいは「回答」の結果生じる調整作業等を省略することができる。イベント運営上、効率的かつ経済的である。動員人員を明示しない場合であっても、一定の聴衆規模を確保できれば、講演者に対する主催者の面目も保持できる。住民に対して市が当該普及・啓発事業に熱心であることをアピールすることにもなる。庁内においても、参加者数は外見上当該事業の評価指標として活用できる。それは事業実績報告書に記載でき、また次年度の予算要求の根拠材料として用いることができる。

一方で、「動員」は「駆り出される」行政委嘱員、特に地区組織の役員にとって負担となっている。また動員によって開催されるイベントは、それが住民のニーズに沿ったものになっているかどうかという検証を困難にしているのではないか。いわば「出来合い」（既製）のイベントになってしまうことで、より多くの住民に興味・関心をもって参加してもらえるものにしていくという主催者側の動機づけを損なっていないか。確かに、なかば「強制」された「参加」であったとしても、閉演後に会場で実施されるアンケートをみると、程度のいかんにかかわらず満足を感じる住民は少なくない。しかし、住民の自主性や自発性を顧慮せず、また、決して軽微ではない住民負担の上に市の事業が成立する行政手法は放棄すべきではないか。

「動員」廃止は「都市内分権」が「協働」の旗幟を鮮明にしていることによる。先述のとおり「依頼事務の見直し」の「前提」においても市と住自協は「対等な関係」であることを強調していた。さらに「動員」という語感には「駆り出す」側と「駆り出される」側の非対称的な関係を想像させるもの

がある。この隠語には住民をあたかも物量として操作する響きがある。

この行政手法は新体制発足の目標年次（2010年度）を待たず、2008年度をもって廃止することとした。前倒し措置には、動員廃止が各種団体＜廃止＞への「助走」であることを示唆するとともに（この時点では＜廃止＞を各課にも住民にも宣明していない）「都市内分権」が「負担軽減」を現実に志向するものであることを住民に訴求する意図が込められていた。

### (3) 依頼事務の不確定性

先述のとおり、依頼事務の「把握調査」の各課への協力要請は（各課がその意図を認識しているかどうかは別として）「統廃合」方針放棄を決定した「団体見直し専門部会」の席上で行われている。ただし、未だ各種団体＜廃止＞方針は明示していない。「ネットワーク化」と「相互補完」の住自協の組織像を前提する協力要請であった。すなわち「見直し」対象とする依頼事務を指定せず、この調査の趣旨が悉皆調査である旨を説明していた。<sup>60</sup>

そして、抽出漏れを防止するために（同時に回答の便宜を図るために）調査表の記載例に次の依頼事務の種別を設けていた。

- ① 会議出席
- ② 各種研修会・イベント等への参加・出席（「動員」）
- ③ 業務及び活動
- ④ 連絡（配布・周知・徴収等）
- ⑤ その他

---

<sup>60</sup> このとき、各課には①「地区を単位とした団体（上部団体である市全体又はブロック単位の連合組織を含む。）・代表者（役員）及び市長から委嘱された個人に対して、市又は市の方針により各種団体長名で依頼している事務」、②「法に規定される事務や、県や国が設置した団体」の依頼事務と説明している。後者は、市が直接関与することはできないが住民負担に係わることから、依頼事務の「総量」を測定するという名目で調査対象に加えている。

さらに、現行の依頼事務を新たに「必須事務」（当時は「必需事務」）と「選択事務」に類型化するための簡便なマトリクスを提示していた。

集計結果、依頼事務は158事務ということになった。<sup>61</sup>しかし全数抽出としては確度に欠ける結果となった。例えば、「ゴミゼロ運動」という事業は春・秋に各地区で道路・公園等の清掃を実施するもので、この清掃活動を区長および環境美化指導員に依頼をしている。この依頼自体は③「業務及び活動」に該当する。しかし、この③のために事前打ち合わせの会議を開催し関係者を招集している。つまり、ここで①「会議出席」を依頼している。また、③の実施を一般の住民に周知することを要請している。ここで②の「動員」を依頼している。さらに、③の終了後に事業報告を徴収している。ここで④「連絡」を依頼していることになる。しかし、回答には③のみが記載され、これに付随する①②④が漏れている。こうした傾向の回答が散見されたのである。

このような事例は、市（本庁）の職員が市の依頼による住民活動であるものを依頼事務として認識していないものがあることを示唆する。例えば、本庁の担当職員がある事業について報告を支所に求める場合、支所は各種団体等に報告を依頼し、依頼に応じた各種団体の調製した文書が支所を経由して本庁に提出される。このとき、本庁の課員は、支所が各種団体に依頼した事実を必ずしも意識する必要はない。多くの場合、単に定型業務として処理するだけであろう。行政側が住民の負担があつて初めて事務が処理されていることを認識できないことを想像することができる。

また、法的根拠（法令・条例・規則等）が明らかでない依頼事務も少なくない。おそらく、このことと関連するのであろう、臨時に（「1回限り」）依頼しているものもある（例えば、オリンピック・パラリンピック関連事業へ

<sup>61</sup> 全回答の単純集計の結果は295事務であった。158事務は、このうち5支所からの回答（137事務）を除外したものである。支所による回答は、本庁各課の回答と重複するもの、支所が独自に地区組織に依頼しているもので構成される。後者を除外したのは、それが地区の事情に応じて依頼している事務、すなわち全地区一律で依頼されていない事務は「選択事務」の範疇に帰属すると考えたからである。

の協力など)。依頼事務の同定は極めて困難である。その意味で、依頼事務は無定限・無定量であると形容できる。

#### (4)「必須事務」の選定

「依頼事務の見直し」作業にとって最大の困難は158事務を「必須事務」と「選択事務」に類型化することであった。すなわち、この事務群から「必須事務」を選定することは現実的に不可能であった。当初、回答のあった依頼事務について、まずは各課と個々に協議して、上述のマトリクスに検討対象の依頼事務を配置していくことを想定していた。しかし、量的に極めて困難である。かつ「必須事務」の選定基準が主観的で基準として耐えうるものではなかった。<sup>62</sup>各課との協議、さらには住民説明の場面を想定すると説明能力が不足する。「必須事務」は住民に処理をあらためて依頼する事務である。住民の理解が必要であることはいうまでもない。結局この作業は、しばらく頓挫する。<sup>63</sup>

2007年9月、「団体見直し専門部会」(第3回)において、「各種団体の見直し」の「スキーム」を提議した。ここで初めて「廃止」する各種団体(連合組織)および行政委嘱員を規定する。<sup>64</sup>これによって、見直し対象は当該各種団体および行政委嘱員に依頼してきた事務となる(112事務)。<sup>65</sup>しかし、「必須事務」の選定方法は未定のままだった。

<sup>62</sup> 「市民主体／行政主導」と「必需性／選択性」の行列を設定し「市民主体」の行に①「必需性」の認められる事務(「すべての市民にとって必需性が高い事務・事業であって、全地区「すべてで、義務的に実施することが必要な事務・事業」)と②「選択性」の認められる事務(「住民の福祉・生活環境等向上のために市が奨励するものであって、その必要性を裁量し、地区で選択的に実施することが望ましい事務・事業」, 全地区で「同様に実施する必要はない」事務)を配置する想定であった。

<sup>63</sup> この選定基準の設計に呻吟していた時期は、先述した住自協の存在価値について懊悩していた時期でもあった。

<sup>64</sup> このときまで、住自協は各種団体を前提するものとして説明してきた。庁内各課に対して明示的に「廃止」という言葉を使用したのも、この会議が初めてであった。なお、法定団体等の組織・行政委嘱員および補助金は第二期以降に見直すことも提議している。



ようやく選定基準を確立し各課に提示するのは翌2008年1月であった。結局、当初の発想を放棄し、「必須事務」の選定のための説明責任を各課に配置する方法を採用する。すなわち、各種団体等の廃止によって特定することができた112事務から各課が希望事務を抽出し、当該事務の「必須事務」としての適合性について都市内分権推進室（主管部署）との協議の上、合意に達したものを「必須事務」候補として選定するという手続である。<sup>66</sup>

各課照会にあたって、廃止する団体等の依頼事務を原則「選択事務」とする、また「必須事務は最低限」とすることを前提に、<sup>67</sup>「必須事務」（候補）は、原則として次のいずれの条件にも適合する事務であることとした。

- ① 「依頼事務の種別」が「業務及び活動の依頼」または「その他」<sup>68</sup>
- ② 「依頼地区」が「全地区」

さらに、抽出漏れを防ぐために、選定の結果「必須事務」とならなかったものは市と住自協の協定締結における協議対象から除外されることを強調した。いいかえると、「必須事務」以外の事務は「選択事務」となる。後者は住自協が「選択」しないかぎり処理してもらえない。その上で、選定理由等

---

<sup>65</sup> つまり、158事務から次の依頼事務を除外した残余の事務が見直し対象となった。法定団体等の依頼事務、「動員」、廃止する行政委嘱員の推薦、支所が依頼する事務、臨時的・一時的な依頼事務などである。なお、法定団体等とは民生児童委員協議会・民生児童委員、主任児童委員、消防団・消防団員、体育指導委員、保護司会・保護司、防犯協会・防犯女性部・防犯指導員等、交通安全協会、更生保護女性会、福祉推進員、赤十字奉仕団、明るい選挙推進協議会（白バラ友の会）、その他の任意団体である。

<sup>66</sup> 「必須事務」候補は、その後、「団体見直し専門部会」で検討、都市内分権推進委員会 で確定、地区代表者会議で住民合意を図る。もし住民との合意が成らなかった場合、「団体見直し専門部会」で再検討、……というように循環させることとした。

<sup>67</sup> その前提（大前提）として、あらためて「今後も継続して実施しなければならない事務であるか」という視点を設定していた。

<sup>68</sup> 「会議出席」は「業務及び活動」の目的を実現するための「一連の活動」として扱うことに変更した。後の住民説明を想定して住民が容易に理解できるであろう単位にしたのである。

を記入した調書を提出するよう要請した。<sup>69</sup>

回答結果、希望事務は48事務であった。この事務群についてあらためて「事前仕分け」のための作業を要請する。回答は各課のいわば「言い値」にすぎない。確かに、いずれも前掲の2条件を充足している。だが個々の回答を点検すると、それでもなお選定理由の妥当性に直観的疑義の生じるものが少なくない。「必須事務」の選定には住民の合意が必要である。「言い値」は未だ説明能力が十分ではない。住民合意に向けて説得の論理を実装しておかなければならない。そのために選定基準をより精緻化する必要がある。それには疑義の内容を言語化し、それを何らかの基準に変換しなければならない。そこで設定したのが表のメルクマール（「共通の視点」）であった。

#### 「必須事務」のメルクマール

「都市内分権」においては、依頼事務の「選択事務化」が原則である。「住自協（住民）の自由度確保」および「住民の負担軽減」の観点からは「必須事務」は特例扱いの事務といえる。それだけに「必須事務」は、それなくしては現実には全住民の日常生活が成立しない事務であるといえなければならない（「共通の視点1」）。なおかつ「必須事務」は住民（住自協）が処理することが現実適合的でなければならない（「共通の視点2」）。「必須事務」は全住民に必要な事務であるから全地区一律に実施するのである。そうであるならば、本来、市が直接処理すべき事務である。にもかかわらず、なぜ住民（住自協）に依頼しなければならないのか。このことが弁明できなければならない。

この二つの「視点」でも十分ではない。およそ行政の施策に住民福祉の向上に全く資することのない施策はない、とは極論であるが、公益性はつまるところ程度問題である。二つの「視点」も定性的な指標である。当該事務は公益性がありかつ重要であるから全地区一律で実施する必要があるなどと、

---

<sup>69</sup> あわせて随時、各課の担当者を対象に説明会を開催した。

表 「仕分け」の視点

前 提		今後も継続して実施しなければならない事務であるか	
		共通の視点	
		共通の視点 1 全市民が共通して必要とする事務 (サービス) であるか	共通の視点 2 地区が主体となって 実施していただく事務であるか
類型別の視点	①委員等推薦・選任	A 委員選任やその活動に法的根拠はあるか、又は公的機関が全市一律の制度として実施しているものであるか	A 委員は地区・地域を代表することが必要か（地区代表性を必要とすれば、地区推薦の必要が生じると考えられる） B 地区に依頼する以外の方法はないか（公募や求人などの手法では対応できないか）
	②業務及び活動	A 市民の日常生活に必要な業務・活動であるか	A 市が実施の主体となるべき業務・活動であるか（本来住民主体の活動は依頼事務に該当しないと考えられる） B 一般地域住民が担い手となることに無理のない業務・活動であるか（職業的専門性等を必要とする活動は市が直接実施すべきものだと考えられる）
	③研修会等開催・動員	A 市として特別に重要な施策として位置づけられているか	A 地域ごとの自主的な判断で、地域ごとに開催することに問題があるかどうか
	④配布・回覧・周知	A 市民の日常生活を維持する上に必要、かつ全市で同一内容の情報か（市民生活を豊かにする情報や、地区ごとに異なる情報は選択的と考えられる）	A 地区に依頼する以外の方法がないか（直接郵送や公的機関に置くことで対応できないか）
	⑤調査報告	A 全市民的な行政サービスの提供のために必ず必要となる調査・報告事項であるか	A 調査事項が、地域にしか報告できない情報であるか B 毎年継続的に実施しなければならない調査であるか（臨時的な調査・報告は、依頼する事務から除く）
	⑥募金	A 全国又は全県的な取り組みであるかどうか	《設定なし》

まだ各課に抗弁される余地がある。そこで依頼事務の類型を設けて「類型別の視点」を設定し精緻化することによってメルクマールを補強する。<sup>70</sup>

例えば、民生委員には必置規制があり、その候補者の推薦には法的根拠がある。かつ、行政（民生委員推薦会）が直接「人格見識高く、広く社会の実情に通じ、且つ、社会福祉の増進に熱意のある者」を多数抜擢することは必ずしも現実適合的とはいえないだろう。それは公募制によっても同じであろう。あるいは、広報紙の配布は住民生活に必要な業務であるといえよう。か

<sup>70</sup> 「類型別の視点」の発想は机上の論理ではなくいわば「現場の知」の収集・分析によって帰納的に創出された。都市内分権推進室は、選任事務の「要領」の原本となる調書（「選んで実施するメニュー調書」）の作成依頼（依頼文書は都市内分権推進委員長名）にあたって記載例を用意することにした。記載例は、必ずしも公式の照会という格好ではなく、ともかく担当職員に当該事務について相対で教示を受ける、そうして聴取した情報を分析・総合し、その結果、次の照会事項を発見する、という作業の積み重ねの所産であった。それゆえ、「仕分けの視点」の設計には短くない時日が必要であったともいえる。

つ、住民による配布は相対的に経済的であるといえるだろう。住民負担を民間委託等に要する経費と比較考量すれば住民（住自協）に依頼する方式は受容されるだろう。

### 「必須事務」の「誤解」

**各課の反応** 「事前仕分け」後、2次にわたる「仕分け」を経て結局「必須事務」は22事務に厳選される。<sup>71</sup>各課の反応が鋭鋭化したのは、まさに「事前仕分け」以降の選定過程においてである。

当初「都市内分権」推進に対する庁内の雰囲気は「非現実感」に支配され

<sup>71</sup> まず「事前仕分け」（都市内分権推進室との協議）の結果、「必須事務」候補は39事務となった。希望事務48のうち9事務を各課が「取り下げ」たのである。さらに「一次仕分け」で32事務（6事務が非該当とされ、1事務取り下げ）が必須事務「該当」と判定された。最終選定の「二次仕分け」で承認されたのが22事務である。「一次仕分け」後、32事務のうち「連絡」（配布・回覧等）事務を「広報紙の配布」に統合するなどした結果である（統合した連絡文書群は従来から広報紙と同時に配布依頼していた）。「必須事務」の選定結果は、その後、都市内分権審議会、地区代表者会議で承認を受けた。

上記の「一次仕分け」は都市内分権推進委員会の幹事会（副市長を含む主要部局長で構成）が各課が作成した選定調査に基づいて当該メルクマールごとに可否を判断し該当／非該当を決定するという形式で実施された。「二次仕分け」では、市長が臨席する部長会議がこれを追認し庁内合意が成立した。

なお、「一次仕分け」では一度、非該当と判定された事務の想定外の「復活ヒアリング」が実施された。再検討の対象は「募金」であった。「共同募金」「日赤社資」「結核・肺がん予防募金」「緑の募金」が必須事務候補として提出されていたが、このうち後二募金が当初、非該当とされた。4種の募金活動はそれぞれ時期が異なり、募金事務の方法も異なり市や市社協が依頼するもので、特に区長等にとって難渋な依頼事務であった。「非該当」と判定された根拠の一つは、一部の地区で当該募金活動を実施していないことにあった。当該募金は全地区一律に実施していない事務であったのである。しかし再判定の結果、「非該当」募金も「必須事務」となった。「募金」は字義上からもボランティア活動に属するから「必須事務」でも「選択事務」でもないはずである。しかし「募金」は地域の社会福祉活動等に還元されている。例えば「共同募金」は市社協に還元され、それが各地区に配分され地区社協の社会福祉活動の財源である。「結核・肺がん予防募金」の一部は胸部検診機器の購入などに充当される。「緑の募金」は、緑化事業・山林保護活動や「みどりの少年団」の育成・活動の資金となる。こうした事情を考慮した当分の間の特例措置であった。この事例のように、個々の依頼事務にまつわる事情等が「仕分け」の判定に影響するものもあった。

ていたことはすでに言及した。一方で、各種団体の「統廃合」方針に対してさえ各課は警戒を怠っていたわけではなかった。例えば「統廃合」による環境美化連合会（環境管理課所管）廃止は市のごみ収集事業の破綻に帰結する旨を非公式に予言し、また同団体の独立宣言をほのめかす予防線を敷設していた。委嘱制度＜廃止＞方針（「スキーム」）が提議された場面では、後述するように、少年育成委員（生涯学習課所管）の職務遂行には公権力の行使がともなうことから廃止後の対応措置について検討する必要がある旨の注文発言があった。

そもそも「都市内分権」はトップダウンで起動したプロジェクトであった。市長の選挙公約「市民とのパートナーシップで元気なまちづくり」を反映する重要施策の一つである。<sup>72</sup>「スキーム」を各課に提議するにあたって、都市内分権推進室は市長説明（ブリーフィング）を経ていた。「団体見直し専門部会」（第３回）は「スキーム」を承認するほかなかった。「必須事務」の選定段階では事実上、各種団体の「組織」の廃止は決定していた。それだけに、各課にとって「必須事務」選定は最終防衛線といえた。

各課にしてみれば、依頼事務はすべて「必須事務」同然という認識であったであろう。「必須事務」選定で徹底＜防戦＞に出るのは当然である。そこで各課が抽出事務の妥当性の弁明に多く採用したのが、当該事務の「重要性」であった。「必須事務」は住自協が必ず処理する事務という概念ではない。それは本来、市が処理すべき事務であるが処務の便宜上、市が必ず住自協に依頼する事務という概念である。<sup>73</sup>しかし、必ずしも理解が容易ではない、むしろ上記のような「誤解」を招きやすい命名ではある。それはともかく、各課が「重要性」の根拠としたのが条例・宣言・計画であった。

**地区地域福祉活動計画の策定** 「地域福祉計画」が明記していることを根拠

---

<sup>72</sup> 当初「都市内分権」は、すでに言及した2005年合併への対応方策という側面ももっていた（注47参照）。

<sup>73</sup> 市の公式見解上、「必須事務」も「選択事務」の範疇に帰属する。少なくとも「必須事務」を個々の住自協が選択するかしないかは協定締結における協議対象である。

に「必須事務」候補に抽出されたのが「地区」を単位とする「地域福祉活動計画」の策定である（厚生課所管）。<sup>74</sup> 前者は、地域の要支援者の生活に必要なサービスを提供する体制を計画的に整備することを内容とするものであって、市区町村が策定する計画（「行政計画」）ある。後者は住民や民間団体の福祉活動の組織化等を目的とするものであり、住民主体で策定する計画（「民間計画」）である。なお、いずれの計画の名称にある「地域」は当該市区町村の行政区域を意味する。「地区地域福祉活動計画」の策定とは地区ごとに「民間計画」（＜地区「民間計画」＞）の策定を誘導する事業である。

厚生課は、行政計画が、この＜地区「民間計画」＞の策定の必要性を明記していることを根拠に必須事務に該当するとした（長野市 2005：49）。<sup>75</sup> 確かに、＜地区「民間計画」＞は地区の特性を反映するために策定する計画である、地区特性を反映するためには地区住民の計画策定への「主体」的な参画が必要条件となる、＜地区「民間計画」＞の策定こそは住自協の活動に適合的である、と解釈することはできる。<sup>76</sup>

しかし、（厚生課も認識しているように）「民間計画」の策定は本来、市の事務ではない。市の事務でないものを「依頼」することは論理的に非合理である。また、この計画の策定は「住民主体」の活動であるべきこと標榜している。「住民主体」であるということは、まず計画を策定するかしないか（計画策定）のイニシアティブが住民に属することを意味する。そうした住民活動を「必須事務」にすることは、住民の意向にかかわらず、市が住民（住自協）に必ず「民間計画」を策定するよう要請する格好になる。これもまた形式的に合理的ではない。この「民間計画」策定に対応する市の事務は

<sup>74</sup> 「地域福祉活動計画」と「地域福祉計画」については、社会保障審議会福祉部会「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/01/dl/s0128-3a.pdf> および福祉士養成講座編集委員会編（2001：156～158）参照。

<sup>75</sup> また同計画は地区社協を「地域福祉推進の中核的組織」として位置づけている。

<sup>76</sup> ＜地区「民間計画」＞策定のために補助制度を設置し、各地区社協に依頼して、当時4地区で策定が完了し、また8地区で着手している実績もあった。

計画策定を動機づけ、計画策定を財政的・技術的に支援することにとどまる。その支援内容（経費の補助、策定方法等の情報提供、職員の派遣等）はほかならぬ「行政計画」に明記されている。「民間計画」の策定は地域福祉の向上にとって重要である。しかし、単に重要な計画の策定は必ずしも「必須事務」とはならない。<sup>77</sup>

**環境浄化活動** いわゆる都市宣言および条例を根拠に当該事務の重要性を強調し「必須事務」候補に抽出された事業の一つに「街頭指導活動並びに環境浄化活動」（生涯学習課所管）があった。<sup>78</sup>「長野市青少年健全育成都市宣言」は、次のような内容である。

……青少年の輝かしい未来を開くため、すべての市民がその姿勢を正すとともに青少年の問題について一層の関心を高め、積極的に青少年の育成に努めるよう、ここに決意を新たにして長野市を「青少年健全育成都市」とすることを宣言する。

また、「長野市青少年保護育成条例」は「青少年の健全な育成を図るため、これを阻害するおそれのある環境及び行為から青少年を保護すること」（第1条）を制定目的にする。従来、上記の都市像の実現および条例目的の達成のために少年育成委員（設置根拠は「長野市少年育成センター条例」）に、ゲームセンター・公園等を巡回し、「問題行動」をする青少年の早期発見・早期指導（街頭指導活動：「愛の声かけ」）を、また、図書類・酒類・たばこ販売店等を巡回し、青少年保護育成条例への理解と協力を促す活動（環境浄化活動）を委嘱してきた。生涯学習課は、この事業を必須事務にし、かつ必要に応じて少年育成委員の委嘱制度を維持することを要望した。

---

<sup>77</sup> この依頼事務は「必須事務」非該当となった（第一次仕分け）。ちなみに「地域福祉計画」（「行政計画」）の根拠法（社会福祉法）はこれの策定を市町村に義務づけていない。当時「行政計画」は任意計画であった。その後、2018年の法改正によってこの計画の策定は「努力義務」となった。もちろん「民間計画」の策定には法的根拠はない。

<sup>78</sup> 長野市の都市宣言については、長野市「長野市のシンボル 都市宣言」（<https://www.city.nagano.nagano.jp/site/enkaku-gaiyo/5453.html>）参照。



環境浄化活動は、少年育成委員等が図書類販売店に立ち入り「有害図書類」が青少年の目につく場所に陳列されている場合には、販売店に配置変更を「指導」する等の活動である。この「指導」という行為には販売店からの苦情が少なくなかったことから、少年育成委員およびPTAや地区社協等の巡回に同行する者を対象に研修会を開催（自主開催）し指導方法などを説明してきた。また、少年育成委員には身分証明書（「少年育成委員証」）を交付する措置をとっていた。少年育成委員の委嘱制度を継続することを要望したのは、上記の「立ち入る」「指導」という行為は公権力の行使に相当する、規制権限を授権できるのは市長の委嘱行為によるほかない、という判断に基づくものである。

結局、この事務は生涯学習課が取り下げ「選択事務」となる。同課も取り下げ理由に記したように、街頭指導活動等を全地区一律に実施するのは必ずしも効果がない。田園地帯における実施にはほとんど必要性がない。事実、田園地区の少年育成委員は繁華街等のある地区に出向いて街頭指導に従事していた。ちなみに、少年育成委員は公権力を行使できない。それができるのは協力要請にとどまる。条例は公権力の行使を市（教育委員会事務局）の正規公務員にのみ授権する。「立入調査員」と混同していたのである。<sup>79</sup>少年育成委員は立入調査員を補助することが職務である。

**住民の反応** 各種団体等の「廃止」方針を表明することとなった住民説明会（地区代表者会議）における各種団体長等の反応も相似したものだった。当該活動（事務）が社会的意義の認められるものであるにも係わらず「選択

<sup>79</sup> 青少年保護育成条例は「立入調査員」に販売店等に「立ち入らせ、調査させ、関係者に質問させ、又は関係者から資料の提出を求めされることができる」と規定する（第17条）。この立入調査員は「教育委員会事務局及び教育機関の職員」に限定されている（同施行規則第9条）。ちなみに、この公権力については「指導」を受ける側も誤解する傾向があった。本文で述べたように、環境浄化活動には少年育成委員のほかPTAや地区社協も従事している地区があった。そこでは、少年育成委員ではないPTA等の行為・態度に対して苦情が寄せられていた。すなわち、少年育成委員による「指導」は法的根拠があるものとして甘受していたのである。なお、少年育成委員を教員等に委嘱する制度は存続することとなった。

事務」に区分されているのはなぜか、という質問が絶えなかった。確かに「必須」「選択」という区分法は容易に価値の軽重に基づいた格付けのような行為を想起させる。「依頼事務」という概念を刷新するために、なにがしか新規の概念（用語）が必要であった。理論上すべての「依頼事務」を操作的に無効にし、その事務群から特定のものを「選定」という手順を設けるざるをえなかったことも「必須事務」の理解を困難にした要因であったことは否定できない。また「廃止」という用語は既存の団体や行政委嘱員の活動は、どこか時代錯誤で、すでに存在意義を失った活動、などと市側が評価しているという「誤解」を招きがちである。各種団体の活動に矜恃をもって従事してきた者の心証を害する言葉であったことは否めない（後に住民説明の場面では、「廃止」を用いることをやめ「発展的解消」を使用することにした）。同時に「選択事務」のほとんどは住民生活にとって実施しなければならない行為・活動である、住民の負担は一向に軽減されない、という不満も多く上った。<sup>80</sup>例えば「防犯灯の維持管理」（防犯灯の設置及び維持管理に係る取りまとめ及び設置箇所等の調整）という選択事務は、市が区（組織）が所有する防犯灯の維持管理に要する経費（電気料）の一部を補助するところ、区（組織）の代表者が補助金額を申請するというものである。おそらく、いずれの住自協も選択しないという「選択」はしないであろう。

#### （5）「依頼事務」は「他でもありうる」

「必須事務」の選定基準は単に当該事務の重要性にあるのではない。逆に「選択事務」は重要な事務ではないことを決して意味しない。都市宣言も条例も廃止する意図は微塵もない。これらに根拠をもつ事務がいまも重要な事務であることに同意する。当該事務の「選択事務」化は活動のための努力や実績を否定するものでもない。むしろ、それらが永く市政運営を支えてきたことは厳然たる事実といえるだろう。その住民の営為に畏怖の念を抱く。

---

<sup>80</sup> 「依頼事務の見直し」によって5事務を「廃止」したことは、すでにふれた（注9参照）。5事務に止まったことも、このような不満表明に影響していた。

それだけに「廃止」の恐怖感はいまでも完全には払拭できない。

しかし近い将来を考えたとき、都市宣言に描かれた都市像を実現し、条例の目的を達成するために、これまで採用してきた方法がはたして持続可能かどうかは誰にも予期できない。「都市内分権」によって偶発的にはあるが住民の負担問題がフレームアップされたことを好機ととらえ、それが唯一の方法かどうかを検討することが必要ではないか。「選択事務」化（「依頼事務」という概念の廃止）は（「負担軽減」を図る方法であるとともに）伝統的方法を相対化する、「依頼事務」は「他でもありうる」（佐藤 2018：407）ことを考えるということでもある。

また、確かに依頼事務の「選択事務」化に「負担軽減」の決定的な速効性はない（現実にも、新体制発足時、各住自協はほとんどの「選択事務」を選択することとなった）。しかし、それは旧「依頼事務」と同じ名称・内容の事務であっても、住自協の自由意志に基づく「住民活動」に価値転換するものである。この住民活動の方法もまた自由の領域にある。しかし、この価値転換を認識できるまでには、やはり時日を要するであろう。「選択事務」群は市が激変緩和のために作成する、住自協の活動内容の暫定的な技術的指針（ガイドライン）にすぎない。<sup>81</sup>新たな住民活動の経験が、やがて「選択事務」を地域事情に応じた内容・方法に革新・現地化（ローカライズ）し、そうして「選択事務」は各住自協独自の活動に昇華・収斂していくのではないか。そして、ここに「選択事務」制の可能性があるのでないか。

### 交通安全対策

近年、長野市内の交通事故の発生件数・負傷者数は減少傾向にあるが、死者数は増減を繰り返している。その中で高齢者（65歳以上）の発生件数・負傷者数は高水準で推移しており、全死者数の6割以上が高齢者である（2006～2015年）。このうち高齢歩行者の事故は居住地の近くで多発している（長

<sup>81</sup> その意味では、行政サービスの水準を維持するために住自協は「選択」を迫られ、主体になることを強いられるともいえる。

野市 2016 a : 5, 7)。

従来、市は区長会の伝達経路を利用して住民への注意喚起を依頼する方法をとってきた。すなわち、各地区で定例開催される区長会の会議に出向き、席上の区長たちに状況を説明し、区（組織）の会議等の機会に住民に注意を喚起するよう協力を要請する、あるいは注意喚起のためのチラシ等の文書を用意し、区長に各世帯への回覧・配布を依頼する、といった伝統的な方法である。

事故被害者に高齢者が多いのであれば単に住民一般に注意喚起するよりも、特に高齢者を対象にした広報の工夫は考えられないか。全地区で注意喚起するよりも、むしろ事故発生件数が多い地区に重点を置く方が効果的ではないか。その場合、全市的情况や傾向を説明するよりも、当該地区の事故発生場所や危険箇所の情報を提供した上で注意を喚起することはできないか。また、市が臨時にチラシ等の配布・回覧を依頼することは住民に負担を強いることになる。そこで、住自協が発行する広報紙にチラシ等に記載する情報を掲載するよう依頼するのはどうか。あるいは、老人クラブ連合会（任意団体）に出向き、直接、高齢者に注意喚起を図ることはできないか。

### 生活習慣病予防対策

市では生活習慣病予防対策の一つとして、生活習慣病関係の知識の普及・啓発を図るために地区等を単位に講演会を開催している（長野市 2016 b）。この「集団健康教育」において保健師等は、市全体の主な死因別死亡率のうち生活習慣病に起因する死亡率が高く、その中でもがんが死因の第1位であること、一方で市全体のがん検診受診率が芳しくないことなどの情報提供するなどして、各種がん検診等の受診による生活習慣病の早期発見・早期治療の促進を呼びかけてきた。

この集団教育の方法を継続的に採用してきたが、特にがん検診受診率は向上しない。そうであるならば、この方法は果たして効果的な方法なのか、これが唯一絶対の方法なのか、それを検討する必要はないか。地区住民を対象

とする情報提供の方法は「他でもありうる」のではないか。

市全体のがん死亡率等の情報を住民はどこか「他人事」と感じているのかもしれない。事実、講演を聴講した住民から居住する地区におけるがん死亡率等の問い合わせがあるという。しかし、各地区のがん死亡率等の統計は整備していない。では、健康診査（特定健康診査）受診率を利用するのはどうか。確かに、この受診率とがん死亡率の相関の有意性には慎重でなければならない。そこで、例えば、講演会開催地区の受診率は市全体の平均と比較して、どのような水準にあるかなどの情報を加えて提供することで地区住民の聴講態度は反応するかもしれない。それは微少な変化にすぎないかもしれないが、地区情報の活用が住民の関心を喚起する萌芽になるかもしれない。所期の変化が生まれなくとも、これまでとは＜別様＞の方法で地域住民に訴求してみることに価値があるのではないか。「選択事務」制は職員の行動様式を革新する契機を内包しているのではないか。

## (6) ＜行政－住民＞機能分担の再編

### 依頼事務の同定～「必須・選択事務事業実施要領」～

すでに概観したとおり「必須事務」は協定の対象である。つまり住自協が市と協議し、住自協が実施することを決定する依頼事務である。また「選択事務」は住自協が選択する対象（依頼事務）である。いずれも個々の事務の内容・方法等の情報なくして住自協は意思決定ができない。「必須・選択事務事業実施要領」はこれらの情報を集成したものである。「要領」によって初めて新依頼事務（「必須事務」「選択事務」）を通覧することができる。<sup>82</sup>それは依頼事務を同定する。原則上、「要領」（および協定締結）は依頼事項の膨張を抑制する、行政による臨時の依頼行為を心理的に牽制する機能をも

<sup>82</sup> 市には同じ趣旨のいわば「マニュアル」——『区長の手引き』（長野市区長会 2009）、『環境美化推進会長活動のてびき』（長野市環境美化連合会 2009）等の作成経験はあった（ただし名目上、制作は当該各種団体による）。しかし、これらは当該各種団体の依頼事務（一部）を一覧できるだけであった。

つ。住民には予見可能性の拡大をもたらす。また、依頼事務の同定は行政の責任領域（同時に住民の活動領域）をあらためて明確化することでもある。<sup>83</sup>「都市内分権」は「協働」の理念を標榜する。〈行政－住民〉機能分担の再編（「市民と行政の役割分担を見直すこと」）は協働の前提である。こうして〈行政－住民〉関係は節度のある相互依存関係、いわば相対的に〈水くさい〉関係となる。

#### ＜行政活動－住民活動＞領域の再確定～ごみ集積所の「維持管理」～

行政の責任領域、したがって住民の活動領域の再確定を象徴する一つが「ごみ集積所における分別用備品等の管理及び違反ごみの対応」である。「必須事務」に選定されたこの事務は、抽出時「ごみ集積所設置及び維持管理」という名称であった。依頼内容にも「設置」の細目として「場所の選定、関係者同意、住民周知、申請手続き」が、また「維持管理」の細目として「点検、修繕、カレンダー等看板掲示、コンテナ等収集用具の配置、ルール違反ごみ対応」が記載されていた。確かにごみ集積所は、手続上、区長等の申請により市が設置経費を補助する施設である。しかし、それは市が家庭ごみを収集する便宜のために必要な施設で、その設置を住民に依頼するものである。しかし、「必須事務」は本来、市の事務である。ごみ集積所の設置者は住民である（また、集積所のほとんどは区（組織）等の所有する土地（私有地）に設置されている）。したがって、それは区（組織）等の所有施設である。行政が私有施設の維持管理を依頼するというのは非合理である。厳密には、市が依頼するのは、市が区（組織）に貸与している収集ネットや分別用コンテナなどの備品の管理という行為である。「集積所の維持管理」という用語は誤解を招きがちである。不正確な呼称は行政と住民の責任関係

<sup>83</sup> いずれの要領もいわばマニュアル的な事項で構成されているが、「選択事務」の要領には「市の支援策」が加えられている。先述したように「選択事務」群は住自協の活動内容の技術的指針でもある。それを文書化したのが「要領」といえる。「選択事務」に係わる住自協活動は（文面上は必ずしも明示的ではないが）行政が支援する姿勢を明示しようという意図から設計した様式である。

を曖昧にしがちである。こうして事務名称は変更されたのである。また「ルール違反ごみ対応」も「仕分け」の過程で市の責務であると判定された。「ルール違反ごみの排出者」に対する「個人指導」を住民（住自協）に依頼せず、市へ連絡するよう要請することにとどめた。この措置は「個人指導」がしばしば住民間トラブルを発生させていたことに配慮した結果でもあったが、これを含む「ルール違反ごみ」への対応を行政の責任領域に再配置したのである。

#### 4. 一括交付金の創設

##### (1) 補助金の一括交付金化の意味

一括交付金は、自治体によって名称は必ずしも一様ではないが、都市内分権等の標準装備となっている観がある。その中には新たに財源を確保して支給するものがみられるが、長野市の一括交付金（「地域いきいき運営交付金」）は基本的には各種団体に交付していた既存の補助金を整理・統合し、用途を限定せずに住自協に交付する補助金である。

各種団体補助金を一括交付金の財源に充当する発想は「都市内分権」の初期構想（中間報告）の段階からあった。都市内分権推進計画でも「各種団体への補助金を統合し、住民自治協議会へ一括交付する」ことを検討すると明確に公言している。ただし、それは各種団体の存続を前提するものであった。したがって、統合する補助金を特定することはできなかったが、後述するように直観的には見当をつけていた。

一括交付金制度の設計作業は「急進的移行」方式の公式決定（2007年9月）後に本格化する。この制度設計には、住自協の自由度が確保できること、かつ住自協が同意できること（地区代表者会議における合意）、財政中立であること等が前提されていた。もう一つ、この設計作業にあたって配慮しなければならなかったのが市長の意向（「発想」）であった。

「補助金の一括交付」の検討作業では、当初（上記の都市内分権推進計画の策定以前）から次のような既存補助金の分類法が採用されていた。



- ① 各地区団体へ交付される主な補助金等
- ② 各地区団体等へ交付される主な臨時的な補助金等（「臨時補助金」）
- ③ 特定の地域活動に対して交付される補助金や委託料等（「特定地域活動補助金」）

①のほとんどが＜廃止＞する各種団体（連合組織および地区組織）に交付されていた補助金である。都市内分権推進室の心算は＜廃止＞方針決定以前から①の補助金（だけ）を廃止・統合して一括交付金の財源を確保することにあったが、市長の意図は①に加えて②③の補助金も住自協の財源に充当しようとするものであった。<sup>84</sup>

市長の発想は素朴なものであったが、概ね次のような考え方に基づくものである。確かに②と③は性格は異なるが、ほとんどは地区の範囲内で実施される事業を対象に交付される補助金で公益性が認められるものである。事実、②のほとんどは各種団体の地区組織か区（組織）に交付している。また、③の交付先には、上記の各種団体とは別に市が主導あるいは誘導して設置した団体が少なくない。地区区長会等が当該団体の実体である（と推測できる）団体も多い。さらに③は、②と異なり、補助金交付が「臨時的」でない（と推測できる）ものも多い。つまり、事実上経常的に交付されている補助金もある。そうであるならば、住自協に②③も交付してもよいではないか。

一括交付金の制度設計にあたって、当初の直観を保持するならば、なぜ②③の補助金は一括交付金の財源として適切ではないのかを釈明できなければならなかった。その釈明は、①の補助金の一括交付金化の妥当性を明証することでもあった。では、住自協の自由度確保のための補助金を一括交付金化するというのは、そもそもどうということなのか。①②③の補助金の一括交付

---

<sup>84</sup> また、都市内分権等の先行自治体において②③に相当する補助金を一括交付金化する事例がみられた。都市内分権推進室は、これに懐疑的であった。

金化には、それぞれどのような価値があることになるのか。

## (2)「包括補助金」適合説

上記の既存補助金の整理法は、次のような考え方によるものであった。

そもそも「補助金」は公益的な目的を達成するために交付することができる公金である（地方自治法第232条の2）。この意味ではこの交付金はいずれも本来、用途が定められている、いわゆる「ひもつき」補助金である。ただ、補助する対象（事業・活動）の定め方によって事業費補助金と運営費補助金の二つに区分される。

事業費補助金は補助対象となる事業があらかじめ個別に特定されており、事業を実施した者に事業に要する経費の一部または全部を支給するものである。例えば、「ごみ集積所設置事業補助金」はごみ集積所の衛生環境を改善するために集積施設を設置するという事業を対象に経費の4分の3以内を区（組織）に支給する制度である。

これに対して、運営費補助金は公益的な活動を行う団体に交付するもので、一般に交付目的・補助対象は抽象的・概括的に定められている。事業費補助のように補助対象を個別には特定していない。事実、交付団体は、これを組織運営や事業全般の経費に支出している。例えば、「地区区長会活動費交付金」には「市行政の円滑な運営を図る」ために地区区長会による行政連絡調整事務の処理という活動に対して交付するという名目があるが、個別に用途を定めていない。この補助金の「ひも」は不可視同然である。<sup>85</sup>

地区区長会が「市行政の円滑な運営」に資する活動・行為であると任意に判断するものに支出することができる。ありていにいえば、区長相互の懇親を図るためにこれを飲食費（食糧費）、研修費（旅費宿泊費）に充当することもできる。これが運営費補助金という呼称のいわれであり、各種団体には

<sup>85</sup> なお「地区区長会活動費交付金」には「行政懇談会費」という費目が含まれているが、これは「行政懇談会」の開催実績のある地区区長会に交付されるもので経常的な補助金ではない。

ば共通する補助金である。補助金の補助対象に着目すると、運営費補助金を「包括補助金」、事業費補助金を「個別補助金」と再定義することができる。①のほとんどは「包括補助金」に、②③のほとんどは「個別補助金」に属する補助金である。

どのような補助金であれ一括交付金化するということは上記の意味の「ひも」を切断することにほかならない。「包括補助金」の場合、交付目的を逸脱しないかぎり「ひも」はないも同然であるから一括交付金と親和的である。これが当初の直観的判断の根拠の一つであった。

前述のとおり、一括交付金の制度設計は各種団体＜廃止＞方針の公式決定以降に本格化する。各種団体を＜廃止＞し住自協に融合することは包括補助金の一括交付金化と平仄が合う。これの一括交付金化は、各補助金の交付目的という「見えないひも」をも断切することになるからである。こうなれば、住自協が地区の公益上必要であると自ら判断する事業や活動に資金を投入することができるだろう。住自協が財政運営上の自由度を確保することが期待できる。ここに包括補助金の一括交付金化の意味を再確認することができる。むしろ、各種団体（および委嘱制度）の＜廃止＞なくしては一括交付金化の価値は減損する。先述した各種団体の＜試行＞の帰結を想起すべきである。

一方で、上述のように包括補助金の交付目的は茫洋としたものであるが、これは、各種団体が依頼事務を処理する活動に対応する（とみなすことができる）補助金である。「依頼事務の見直し」によって新しく区分されることになった「必須事務」と「選択事務」は、基本的には＜廃止＞団体（および行政委嘱員）が処理してきた依頼事務を整理・統合したものである。このうち「必須事務」は市があらためて住自協に依頼する事務である。＜廃止＞団体の補助金を財源とする一括交付金（一部）は、必須事務に対応する財政的措置という意味合いももつ。これも①の一括交付金化の意味を明証する有力な弁明方法に加えてよいだろう。

例えば、「行政連絡事務費交付金」は、区長に依頼する「行政連絡事務」

に対応する（とみなすことができる）補助金である。<sup>86</sup>区長委嘱制度を廃止しかつ「依頼事務の見直し」によって行政連絡事務のうち広報紙等の「配布・回覧・周知」、区（組織）の代表者および世帯数等の「調査報告」は住自協に依頼する「必須事務」となることとなった。包括補助金である「行政連絡事務費交付金」の一括交付金化は、この必須事務に対応する財政的措置という側面をもつことになる。この「必須事務」を依頼する相手方の住自協に「行政連絡事務費交付金」相当分を一括交付するのは整合的である。この論理構成はその他の包括補助金にも適合的である。

### (3)「臨時補助金」不適合説

上記のいわば「包括補助金適合説」に依拠すれば、個別補助金（②③）が一括交付金にはなじまないのは補助対象あるいは交付目的が個別に特定されているから、と一応は説明することができる。すなわち、補助対象等が特定されている補助金の一括交付金化は住自協の自由度を強化しない。あえてこの「個別補助金不適合説」を補強するならば次のようになる。

②臨時補助金には「ごみ集積所」などの設備・施設の設置等にかかる補助金などが属する。この種の補助金の交付先は、ほとんどが区（組織）あるいは区単位に設置されている各種団体か地区組織である。

例えば「ごみ集積所設置事業補助金」はごみ集積所の設置事業に対して市が補助する制度で、区（組織）等を交付先とする補助金であるが、<sup>87</sup>ごみ集積所の新設は一つの地区で定常的ではない。宅地開発が旺盛な地域があれば、その地区における新規設置の需要は急増するかもしれない。しかし、いずれそれは終熄する。この補助金の一括交付金化後、別の地区で同じ事情でごみ集積所新設の必要に迫られたとき、市は自ずと新規に予算を確保しなけ

<sup>86</sup> 「行政連絡事務費交付金」は一括交付金の財源の約4割に相当する規模をもつこととなった。

<sup>87</sup> 「ごみ集積所設置事業補助金」および「ごみ集積所改修事業補助金」の交付先はいずれも「区」または「区環境美化推進会」であるが、ほとんどの「区環境美化推進会」の実体は区（組織）である。

ればならなくなるだろう。

このように臨時補助金を一括交付金化すると地区という範囲でしか配分機能が働かなくなる。地区の範囲で一定ではない需要には、行政が一定規模の予算を確保しておいて、そのつど配分する方が迅速かつ効果的に対応できるのではないか。臨時補助金は市の範囲で配分・調整を図るのが適当ではないか。

### 「特定地域活動補助金」不適合説

③の特定地域活動補助金の交付先には、市が主導あるいは誘導して設置した団体ではない団体がある（商工会議所、文化伝統保存会など）。そうした団体を市が都市内分権にともなって廃止することはできない。仮に廃止せずに、これら団体に交付される補助金を一括交付金化しても（後に詳述するように）補助対象が特定されているので住自協の自由を阻害することになる。また、それらは、構成団体であるとしても住自協とは別個の組織である。その団体の補助金を住自協の財源とすることに当該団体は必ずしも同意するとは限らない。また、この措置は、当該団体にとって、市による財政権あるいは組織権への容喙と映るかもしれない（同時に、住自協にも組織権への干渉と受けとられるかもしれない）。

なによりも、この補助金群の交付先はいずれも特定の地域に設置されている団体である。つまり、廃止する各種団体とは異なり全地区一律には設置されていない団体である。そうした「局在的」な補助金を一括交付金化すると、どのようなことになるか。一括交付金の交付額の衡平性を確保することができなくなるのではないか。<sup>88</sup>少なくともその体裁を損なうのではないか。すでに述べておいたように、一括交付金の制度設計の前提の一つに「地区代

---

<sup>88</sup> 新体制発足年度（2010年度）の各住自協の一括交付金額は、各地区の前年度各種団体補助金の合算額と同額となった（概ね2億3千万円）。一括交付金としての配分計算式をつくることも検討したが、結局、この方針を放棄した。「臨時補助金」および「特定地域活動補助金」不適合説の適用によって衡平性（「衡平」感）は確保された、ともいえる。

表者会議における合意」をおいている。例えば、「局在的」な③の補助金が算入されたある地区（住自協等）の交付額を、それがほとんど交付されていない地区（住自協等）が得心するだろうか。この補助金はほとんどが規模が零細ではあったが、その説得のために、どのような説明を用意することができるか。<sup>89</sup>

### 「法定団体等補助金」不適合説

ところで、各種団体のうち法定の組織および国・県等が主導して設置する団体等は今回の廃止対象から除外された。<sup>90</sup>前者には民生児童委員協議会、消防団、体育指導委員（当時）等が、後者には防犯協会、交通安全協会、日本赤十字奉仕団、明るい選挙推進協議会等が含まれる。いずれも全地区一律に設置されていた団体で、各機関から交付される補助金は「包括補助金」ともいえるものであった。この除外措置にも「個別補助金不適合説」を拡大適用できよう。

例えば、地区民生児童委員協議会（民生委員・児童委員協議会〔以下、地区民児協〕）の設置は法律で市に義務づけられており、その任務および民生児童委員（民生委員・児童委員）の職務は法令で定められている（民生委員法、児童福祉法）。市の「民生児童委員協議会補助金」は形式上は包括補助金であるが、これら任務・職務を遂行するために交付される補助金（「個別補助金」）と位置づけることができるものである。

確かに、この補助金を住自協に一括交付する、という方途もなくはない。例えば、あらかじめ市と住自協の協定において、地区民児協が法令に定めら

<sup>89</sup> なお、①包括補助金の一部に臨時補助金と同じような性格のものがあつた。これの補助対象事業は全地区で実施するという建前になっていたが、必ずしもそのようには実施されていなかった。補助金は実施実績のある地区に交付されていたのである。結局、この種の補助金も一括交付金化することとなった。

<sup>90</sup> ただし、第二期以降の都市内分権推進における検討に先送りすることした。なお、明るい選挙推進協議会（明推協）には一般会計（選挙啓発費）から直接事業費が支出されていることはすでに言及した。その地区組織に相当する「白バラ友の会」にも市は補助金等は交付していない。

れた任務・職務を遂行できるように住自協が所要額を確実にこの団体に支出することを決めておく。つまり、市が相当額を算入した一括交付金を住自協に交付し、この分を住自協が地区民児協に配分する。

しかし、これでは住自協は補助金の単なる経由機関である。この方式は住自協の自由度に寄与するところがない。一括交付金の趣旨に反する。それ以前に、この種の補助金の一括交付金化は住自協にとって直接の利益になるものではない。新体制発足後も存続する各種団体への配分予算の管理は支所（職員）の業務の一部であるから、地区民児協への補助金交付は住自協の「必須事務」の形式をとらなければならない。住自協に負担を追加することになる。では、この種の経由事務は住自協に業務委託する方式を採用することになるのか。しかし、公的機関と私的機関との間に、補助金（公金）の配分業務の委託・受託関係などというものは成り立つのだろうか。

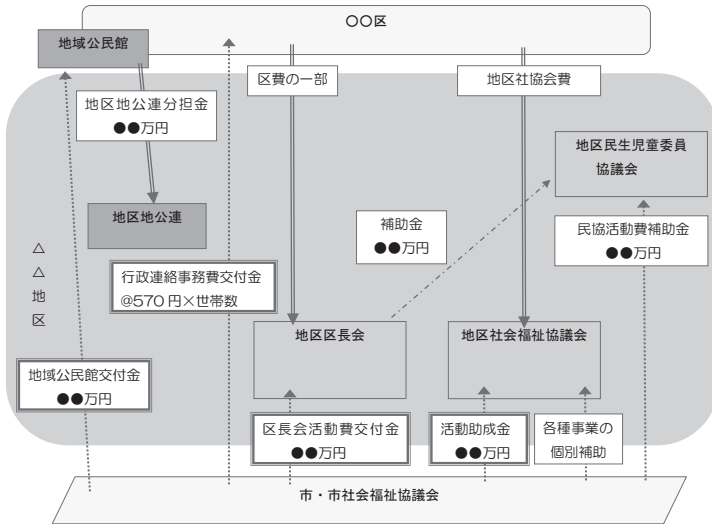
#### （4）「区補助金」不適合説～「区補助金」移譲の現実適合性～

すでに、包括補助金適合説に依拠して「行政連絡事務費交付金」の一括交付金化の妥当性については述べたが、この補助金には別途検討しなければならない側面があった。「行政連絡事務費交付金」はもともと区長に交付していたもの（「区長連絡事務費交付金」）を規則を改正して区会計に交付するようにした補助金（区補助金）である。各種団体の廃止と同時に区長委嘱制度を廃止するが、それは市が区（組織）を廃止することを意味しない。区（組織）は任意団体、市とは独立した組織である。もとより市に住民自治組織を廃止する権能はない。そうした区補助金は自ずと各種団体（地区組織）の補助金とは性格が異なる。また制度設計上、区（組織）は住自協の下位組織ではない。区（組織）は住自協とも別個の独立した組織であることが初期設定になっている。にもかかわらず、なぜ区補助金を一括交付金化し住自協に交付することとしたのか。上記のような性格の組織の補助金を一括交付金化することは本当に妥当なのか。<sup>91</sup>

ところで、区（組織）と各種団体の間では資金が複雑に移転している



図2 活動資金の移転（例）



出所 長野市（2009）41頁を修正の上，作成

（図2）。一方で，区（組織）は主に住民から徴収した区費（自治会費）の一部を各種団体に「負担金」等の名目で拠出している。他方で，各種団体はこの負担金や市の補助金等を原資に区（組織）に「補助金」等を支給している。<sup>92</sup>この往還的な資金移転の結果は，＜区－各種団体＞間の機能配置（業務配分）の反映とみることができる。概して「負担金」額（区から各種団体への資金移転）が「補助金」額（各種団体から区への資金移転）を上回る場合，地区の範囲における依頼事務の処理や住民による独自事業のための活動（地区活動）のより多くを（区よりも）各種団体が分任しており（区＜各種団体），これと逆の場合，地区活動のより多くを（各種団体よりも）区（組織）が分任している（区＞各種団体），といえるだろう。このように，区

<sup>91</sup> 「地域公民館交付金」もまた事実上、「行政連絡事務費交付金」と同じ性格の区補助金であった。

<sup>92</sup> 先述したように，区費とは別枠で，直接「負担金」として「徴収」し各種団体に拠出するものもある。さらに，各種団体間でも資金が移転している。地区区長会が各種団体に，民児協が地区社協に補助金等を支給している。

（組織）と各種団体の関係は必ずしも全地区一様というわけではない。

いずれにしても、区補助金の一括交付金化はこれまで区（組織）の財源（一部）であったものを住自協に一律移譲することを意味する。この財源移譲は各地区の＜住自協－区＞関係にどのように影響することになるだろうか。地区によっては、区（組織）の独自事業の資源（一部）を剥奪することになりはしないか。

では、従来どおり区（組織）に交付することが適合的か。委嘱制度（区長設置規則）の廃止は、行政連絡事務等の処理を区長に依頼することができる法的根拠を解消することであると同時に、市が区（組織）に補助金（「行政連絡事務費交付金」）を交付する法的根拠を解消することでもある。新「依頼事務」（必須事務）の処理は新たに協定に基づき市が住自協に依頼する形式に変更する。形式上、区補助金の住自協への移譲が整合的であるのは先述のとおりである。<sup>93</sup>

先述の＜移行問題＞——住自協の組織形成・運営のための人的資源をいかに確保するかという都市内分権にとって決定的な解決課題も委嘱制度＜廃止＞に付随するものであった。この＜廃止＞は各種団体（地区組織）と区（組織）を接続していた環を解くことである。＜移行問題＞は、喪失することになる＜区－各種団体＞の（接続）環（ミッシング・リンク）をいかに新機構に創出するかという問題である、とも形容できる。確かに住自協と区（組織）は別組織である。しかし（区に補助金を交付する法的根拠を喪失したことをおくとして）区補助金を従来どおり区（組織）に交付するのは、両者の境界をあまりにも強調することになる。未だ住自協に対する住民の認知度は十分ではなく、住自協の求心力は脆弱である。住民の心象を考慮すると、境界の強調は住自協の「機能発現」にとって負荷になる。＜区－各種団体＞関係の既視感が消えないうちに「接続」するのが現実適合的であろう。

---

<sup>93</sup> 一方、移譲は行政連絡事務は住自協の業務であると、市が規定してしまうことになる。あるいは、区（組織）を住自協の下部組織として位置づけることを印象づけることになるかもしれない。

そこで、あらかじめ住自協と区（組織）とに資金を分散・共有させておくのではなく、まずは住自協に集中・専有させておく。このような初期設定にすることによって、住自協の求心力の向上かつ資金の適正配置が期待できるのでないか。住自協は新「依頼事務」の処理だけでなく、その独自事業の推進にも区（組織）の人的・財政的協力を欠くことはできない。新体制発足に向けて住自協と区（組織）の機能配置（役割分担）を決定する機会こそが＜住自協－区＞の協力関係を構築する契機である。両者の協議によって業務配分が確定すれば、住自協が区（組織）の業務に相応する資金を配分することになるだろう。この資金配分は住自協の自由裁量に属する。すなわち、住自協の自由度を阻害することにはならない。

一方で、区補助金の一括交付金化には、やはり区（組織）からの反発が予想される。区（組織）の独立性を侵害するきらいもある。一括交付金化には＜住自協－区＞間のトレードオフがつきまとう。区補助金は区（組織）にとって、いわば既得権である。一般に既得権を自ら放棄することは容易ではない。しかし、ここでは＜住自協－区＞の接続を優先することにしよう。区補助金の一括交付金化（移譲）は相対的に現実適格的であろう。<sup>94・95</sup>

## 5. 住自協の「法的根拠」整備～住自協条例の制定～

### (1) 「法的根拠」整備要望

すでに述べたように、市は当初から住自協を「住民自治組織」＝任意団体と位置づけていた。すなわち、住自協は住民が「地区を単位に」「設置することができる」組織であると規定していた（長野市 2003：16）。「都市内分

<sup>94</sup> 一括交付金の財源とする各種補助金は、「行政連絡事務費交付金」などの①区補助金と②各種団体補助金に区分される。後者は、市が連合組織に交付したものを連合組織が地区組織に配分する方式のものと、あらかじめ市で「地区組織分」と「連合組織分」とを算定した上で、市が両者に交付する方式のものとにさらに区分される。一括交付金化によって、前者は住自協に交付されることとなるが、後者のうち「連合組織分」は市が留保することにした（2百万円強）。この分の補助金は全市対象の研修会やイベントの開催に費消されていたが、これらの事業の継続性を認め、市主催で実施することとしたことにともなう措置である。

95 一括交付金は原則、住自協が用途を決定することができる。交付要綱で対象外経費とされたものは次の4項目である。①宗教的又は政治的活動に関するもの、②公序良俗に反するもの、③専ら特定の企業及び個人の利益を追求するためのもの、④その他市長が不適当と認めるもの。一括交付金は、いわゆる補助裏（裏負担）に充当することもできる。これも住自協の財政自由化ための措置である。一括交付金は住自協の一般補助金とも形容することができる。

なお、一括交付金には住自協当たり事務局職員人件費相当分（住自協事務局職員の雇用に要する経費）として100万円が上乘せされる。これまで各種団体（地区組織）の事務局は支所職員が務め、地区組織の会議運営補助、会計事務等の「団体事務」に従事していた。当初計画では、当分の間、支所長等の地区活動支援担当が引き続き事務局機能を継承することを想定していた。住自協独自の事務局の設置は理想であったが、それを実現する財源を確保できる見込みはなかった。しかし、新体制発足直前、市長提案により実現する。市は、上乘せ額を住自協事務局職員経費に充当するよう各住自協に助言する。上記のとおり、この「人件費」分を一括交付金に算入して住自協に交付することとしたからである。この措置にあたって、当初、100万円の用途を住自協事務局職員の人件費に限定し、これを特定補助金とすることも検討した。結局、市としては、独自の事務局体制を整備することが住自協の自立的・継続的運営にとって有用であることを強調し、少なくともこれを「会計出納事務」を処理する住自協雇用職員の人件費に充当することに理解を得るよう努力するにとどめた。

住自協財務の自由化も図られた。この補助金は剰余金が生じた場合、当該年度（ $n$ 年度）交付額の一定割合（「概ね3割」）を限度に翌年度（ $n+1$ 年度）に繰り越すこともできる。さらに、この繰越分（翌年度繰入金）は翌年度（ $n+1$ 年度）の一括交付金から控除しないこととしている。つまり、繰越金は翌年度（ $n+1$ 年度）の交付額に影響しない（この方式は $n+2$ 年度以降も適用される）。加えて、あらかじめ事業計画を策定すること等を条件に、一括交付金の一部を積み立てることもできる。住自協が計画的に大規模事業を実施することもできるわけである。なお、自由度の拡大にともなって、また一括交付金等の額が大規模であることから、住自協に適正執行のための体制（住自協「会計管理者（会計担当）」等による会計管理、住自協規約に基づく内部監査の実施）を整備することを要請することとした。同時に一括交付金の財源が公金であることから市の監査対象とするなどの措置をとることとした（長野市 2009：16）。

一括交付金と同時に「プロジェクト補助金」とも呼べる新制度も設置された（「地域やる気支援補助金」）。この補助金は、住自協が企画立案する新規事業の実施に要する経費の一部を補助する制度である。補助事業の採択はコンペを準用した方式による（補助総額1,000万円、1地区の補助上限額100万円）。競争原理の導入によって、地域（地区）課題の解決意欲あるいは解決手法の創意工夫の励起を期待するものである。地区当たり上限額を超えなければ同一年度に複数申請ができる。また、同一事業を複数年度かけて実施できるよう、2年度継続して申請・受給することも自由になっている。

なお、この補助制度は、人的資源の確保が相対的に困難な小規模地区に配慮して、3年度継続の交付申請を規制している。すなわち、2年度連続で補助金を受給した実績の

権審議会」答申も「条例等により設置を規定する必要は」ないと結論づけていた。市も上記答申も「将来的」に制定をめざす「自治基本条例」の中に何らかの規定を設けることに言及していたが、少なくとも当面は特別の法的地位を付与する考えは全くなかった。一方、市区長会は住自協の「法的根拠」を整備することが必要であるという意見を早期から表明していた。

市が「急進的移行」への方針転換、すなわち委嘱制度の廃止方針を公表してから（2007年11月）、区長さらに各種団体長による要望の声はより強くなる。市区長会の正式「提言」（2008年9月）を受けて、ついに市は条例制定方針を提示し（2008年10月）、新体制に移行する前年（2009年4月）には住自協の法的根拠を整備した（「長野市及び住民自治協議会の協働に関する条例」および「要綱」の制定）。<sup>96</sup>

なぜ、市区長会・区長等は法的根拠の整備を強く要請したのか。先述のとおり区長は市から委嘱されて行政委嘱員（候補者）を推薦してきた。この推薦等は区長にとって最も困難な任務の一つであった。困難に遭遇したとき、しばしば自らを区住民から「民主的な方法」で選出された者である立場より、<sup>97</sup>むしろ市から委嘱された区長という公的な立場にあることを強調して、住民に行政委嘱員の就任を応諾させることが少なくなかった。区長にとっ

---

ある住自協は、その翌年度にかぎり交付申請することができない。上記のとおり競争原理を導入する一方で、補助金獲得の機会均等を図っているのである。

また、通常、補助金の制度は事業態様（ハード／ソフト）によって補助率が異なるが、この補助制度では補助対象にいわゆるハード事業／ソフト事業の区別を設けていない（補助率10分の8）。一般に、住民は事業態様の区別に精通していない。補助金活用の利便性を優先したのである。

さらに、市は過疎対策補助金（「やまざと支援交付金」）を新設する。中山間地域における集落等による互助機能の拡大を促進するために実施する事業に交付する補助金である。上記の2種類の補助金（一括交付金、プロジェクト補助金）とは別趣旨——いわゆる「中山間地域の活性化」（これも市長の選挙公約であった）のための特別枠補助金であり、交付対象者も13地区の住自協（中山間地域を範囲に含む住自協）に限定している。

<sup>96</sup> 条例制定について意見を求められた都市内分権審議会も「必ずしも必要ではないが、必要であれば制定することに問題はない」と了承する（2008年12月）。

て、「委嘱」こそが、この任務遂行のよすがであったといえる。委嘱制度の廃止によって市の行政委嘱員の推薦という任務も原則廃止される。<sup>98</sup>しかし、住自協の人的資源確保は、事実上、行政委嘱員の推薦と同じ内容の活動である。それだけに、区長には委嘱制度と同等の後見が必要である、と主張したのである。

## （2）住自協条例の構成

新条例は次のような論理構成をとった。まず、市と住自協の関係は「住民の福祉を増進する」ために「協働する関係」であると宣言する。両者が協働関係にあることの根拠は各々の組織目的（「住民の福祉の増進」）が共通していることに求めた。そして、住自協と市の協働関係は、住自協の申込により市が「認定」とするという行為によって確定することにした。この「認定」は、「住民の自主的な団体」のうち、一定の要件に適合するものを市が個別に協働関係にある「住自協」として排他的に認知・特定する行為である。<sup>99</sup>その上で、市は個々の住自協と協働の内容について「協定」を締結する。<sup>100</sup>

こうした形式を採用することによって、あくまで住自協は市が設置した団体でない、「住民の自主的な団体」であり、両者の関係を、一定事項について合意の上、取り決める（「協定を締結する」）対等の関係にする意図を反映しようとした。住自協を任意団体として位置づける市の当初方針を維持し

<sup>97</sup> 区長を選出する「民主的な方法」は住民（世帯主）の選挙によるもの、代議員（区組織）の細胞組織である隣組・班の長等の選挙によるもの、輪番制（通称「はっぺた回し」）によるものなど多様である。また、区長候補を限定した上で上記の手続きを採用する混合的方法で選出している区（組織）も散見されるという。例えば、旧住民（いわゆる地付きの住民）に候補を限定（すなわち居住年数の浅い、新住民を候補から除外）し、その中から選挙等によって選ぶといった具合である。ちなみに、地区組織の役員について、地区区長会長を特定の区（組織）の区長の充て職にしているところ、また地区区長会長が退任後に地区環境美化連合会、地区社協等の各種団体長（会長）に順次就任することが不文律になっているところ、特定の役職が、定年退職前の職場が同一の者で持ち回りにされているところもあるという。

<sup>98</sup> ただし、民生委員・児童委員（候補者）などの国等の行政委嘱員のほか投票管理者・投票立会人などの存続する市の行政委嘱員の推薦・選任は住自協の必須事務となった。

た。

### (3) <市－住自協>関係

では、なぜ市は方針を転換したのか。

もともと、市主導で設置した各種団体で直接市の法規に設置根拠が規定されていたものはなかった。例えば、市区長会および地区区長会の設置根拠は「規約」である。これは名称のとおり、行政委嘱員としての区長が協議によって定めた広義の規則であって市の例規ではない。この例のように、各種団体の連合組織は行政委嘱員が協議によって設置した組織であり、その地区組織は、連合組織の設置根拠（規約）に連合組織の内部組織として規定されている組織であった。つまり、（市主導で設置した）各種団体はすべて行政委嘱員が自主的に設置した組織であるという建前になっていた。したがって、各種団体の公法上の根拠は各行政委嘱員の設置要綱等、すなわち委嘱制度にあったといえる。

先述のとおり、「漸進的移行」方式におけるネットワーク型組織像におい

<sup>99</sup> 「要件」は「住民自治組織設立支援補助金」を受給して設立された団体であることであった。なお、市は、この条例の制定以前にNPO等の「市民公益活動団体」との協働方針（「市民公益活動促進のための基本方針」2003年4月）を定めている。しかし、この協働方針は「認定」という行為によって「市民公益活動団体」、また「公益団体」「共益団体」等を協働関係にあるものとして扱うことはしない。またNPO等には一括交付金のような特定の財政的支援を約束していない。その意味で、住自協は特権的な団体である。また条例に基づく「認定」には、住自協の地区代表性ならびに補助金の受給者であることの第三者対抗要件となる付随的效果もある。

<sup>100</sup> そして「協働する」という行為を、各々の住民福祉増進のための施策・活動を相互に「支援」することと定義し、その具体的内容を2種類の協定（「基本協定」および「年度協定」）で定めることとした。まず「基本協定」（有効期間5年）に、住自協が行う「支援」とは市の事務の一部である「必須事務」の処理であり、市が行う「支援」とは「必須事務」処理に対する技術的支援（情報提供等）と財政的支援（一括交付金の交付）であることを明定する。もう一つの協定——「年度協定」に「必須事務」の内容（事項）と「一括交付金」交付額を定める。つまり、（一括交付金交付額とともに）必須事務について、あらかじめ年度当初に各住自協の同意を得なければならないことになったのである。



ても住自協は任意団体（私的団体）と位置づけられていた。そうした住自協と市の関係は相互に独立した団体間の関係であるから、住自協を市の法規で根拠づける必要はなかった。人的資源確保にともなう困難等を理由に区長等は住自協の法的根拠を要求するが、ネットワーク型の住自協構想は各種団体（地区組織）の存続＝委嘱制度の継続を前提するものである。すなわち、住自協の主要構成団体は市主導で設置した地区組織であり（あるいは、そう想定しているのであり）、それは行政委嘱員によって構成される。行政委嘱員と市の関係は「委嘱」という行為によって成立する公的な関係である。各種団体と市の関係は、この行政委嘱員と市の関係の延長であるから＜市－各種団体＞関係は公的な関係にある（あるいは、そう観念されてきた）。住自協はそうした各種団体を主要構成団体としているのである。そうであれば、必ずしも住自協の法的根拠を整備する必要はないだろう。

しかし、ネットワーク型構想を放棄し「急進的移行」方式へ転換したことによって、すなわち委嘱制度の廃止によって上記の＜市－住自協＞関係の前提条件は破棄されることになる。このとき＜市－住自協＞関係は、どのようなものになるのか。市は任意団体である住自協に、なにゆえ市の事務を処理することを依頼することができるのか。

その理念にはそぐわないことであるが、現実には都市内分権を行政主導で推進してきたことは否めない。住自協の設立・運営、特に委嘱制度廃止後の人的資源確保について市は、ほかならぬ区長に協力を依頼・要請してきた。区長はこの期待に応じて尽力してきたという経緯がある。さらに、住自協の「要」として活動していく強い決意を表明している。その決意は、一つには、これまでの市当局との人（間）的な関係に基づく善意（篤志）に発するものであるといえよう。その区長・市区長会が法的根拠の整備を強く求めている。住自協は純然たる任意団体であることが理想であるが、こうした事情を考慮すれば住自協の法的根拠を整備することが現実適合的であろう。

「法的根拠」をめぐる市側の譲歩＝法的根拠の整備方針の変更は、委嘱制度の廃止にともなう上記のような判断によるものであった。<sup>101</sup>ただし、この

制度の廃止によって、市側があらかじめ住自協の性格に差異が生じることになることを十分に認識していたわけではなかった。方針変更はスキーム公表のための住民説明会（地区代表者会議）開催後に決定した。同じことは区長側にもいえる。区長等は、委嘱制度の廃止が公表される以前から法的根拠を要望していたのである。

## 6. 「行政連絡区」制度の設置

### (1) 「委嘱」廃止見直し発言

住自協の法的根拠問題と類似した問題が「行政連絡区」制度の設置である。市（および市区長会）が、これに急遽、対応を迫られることとなる騒動が起きたのは新体制に移行する直前といえる時期であった。2009年10月に執行される市長選挙で「区長委嘱制度」廃止が争点化されたのである。この時期には、住自協、各種団体等の各関係者により区長委嘱制度をはじめとする行政委嘱員制度等の廃止が承認され、また全30地区（当時）の住自協との基本協定が締結されていた。現職に対抗する（中央）政党による「区長委嘱制度」廃止批判は、（後述するように）区長の二重の性格を混同したもので、市側にとっては誤解にほかならなかったが、いずれにしても、この動静が一

<sup>101</sup> この変更にともなって、今度は方針転換の理屈を考案しなければならなかった。先送り方針（自治基本条例制定の先送り）は都市内分権審議会の「答申」および都市内分権推進計画に明記されていた。同審議会向け、庁内向けの説明が必要となったのである。そこで次のような論理構成を採用した。

「自治体の憲法（最高規範）」ともいえる自治基本条例は自治体運営の基本となる諸事項で構成されることになるだろう。理論上、法律が憲法制定後に定められるように、個別条例も最高規範に依拠して制定されるべきである。とはいえ、現実には、個別条例の運用実績をもとに自治基本条例の構成事項が定められている傾向が優勢的である。すなわち、一般に個別条例は自治基本条例に先行する。住自協条例を（すでに制定されている情報公開条例などとともに）最高規範の先行条例として位置づけ制定することは必ずしも不当ではないだろう。また市が自治基本条例制定を時期尚早としたのは、新しい住民自治の実績なくしては「自治体の憲法」の形骸化を招来しかねないことを懸念したからである。住自協条例の制定・運用は、むしろ自治基本条例の実質化に寄与することが期待できる。このように自治基本条例と住自協条例の関係を再規定した。いいかえると、こうして自治基本条例の先送り方針も堅持したのである。

部区長等を刺激する。さらに、この政局を見て取った市長の区長委嘱制度廃止の見直しを示唆する発言が、区長等の間にさらなる波紋を広げることとなった。<sup>102</sup>

市長は区長委嘱制度の存廃決定を先送りすることを表明して選挙戦に突入、再選を果たし、結局、区長委嘱制度の廃止方針は保持された、というのが事の顛末である。しかし、見直し発言には代償がともなうこととなった。それが「行政連絡区」制度の設置であった。

市にとって区長委嘱制度の存続は都市内分権の崩壊に等しかった。同制度の廃止は、住民負担の軽減と住自協の自由度にとって不可欠の条件であった。そしてこの2条件は、すでに全住自協と締結していた協定の前提でもあった。また、（個々の理事の胸の内は別として）市区長会としても区長委嘱制度を存続させる強い意志はなかった。市区長会はすでに区長委嘱制度の廃止を了承している。また全区長に宛てて区長委嘱制度の廃止を前提する「区長のあり方」について「指針」（「区長委嘱制度廃止後の区長のあり方」）も示している。廃止了承の翻意は、それまで真摯に議論を重ねてきた努力が水泡に帰すことを意味する。なによりも、（市区長会は解散するとはいえ）区長委嘱制度の存続は市区長会の沽券にかかわる。よもや解散決定までも翻すことになれば、有終の美を飾るどころか、その歴史に汚点をさえ残しかねなかった。

その意味で、区長委嘱制度の存廃問題をめぐる市と市区長会の利害は一致していたといえる。「行政連絡区」制度の設置は、この騒動、とりわけ見直し発言による区長の動揺を鎮静するための措置としての側面をもっていた。また、新体制発足の日程が急迫していたことも勘案すると、それは窮余の一策ともいえた。両者が模索しなければならなかったのは、いわば着地点であった。その模索のために、市は仮に存続する場合に生起する諸々の不都合を市区長会に提示した。

---

<sup>102</sup> さらに全区長に宛てて「手紙」（「区長さんへの委嘱について」）を送付し、その中で区長「委嘱制度の継続を含め」検討する旨をしたためていた。

## (2)「区長委嘱制度」存続問題

### 二重代表性（制）

第一に、地区区長会の存続は蓋然的であり、したがってこの地区組織と住自協の代表性が衝突するのは、これもまた蓋然的であろう。地区区長会と住自協の併存状況は新体制移行前の過渡的現象であるが、区長委嘱制度の存続はその固定化を意味するだけではない。いいかえると、両者の併存は都市内分権のネットワーク型の組織像への回帰ともみることができるが、その帰結は、単に「漸進的移行」方式への回帰にとどまらない。

市区長会の要望が実現し、いまや住自協は条例に規定され、市の「認定」を受ける組織となった。条例は明示的ではないが、「認定」は地区代表性を要件としている。住自協と市は、前者の代表性を根拠とした公式の関係（条例上の関係）にある。その意味で、この代表性は「公式の代表性」といえる。

一方、地区区長会の代表性はもともと区長の代表性に依拠した間接的な代表性にすぎない。地区区長会の設置根拠は市区長会の「規約」にあった。確かに区住民が選出する区長の代表性は、より直接的である。おそらく、それは住自協の代表性に優位するだろう。同時に、＜市－区長＞関係は区長委嘱制度を根拠にする一次的かつ公式の関係である。しかし、＜市－地区区長会＞関係は、この＜市－区長＞関係を基礎にした二次的な関係であるにすぎない。（連合組織の解散にともない、仮に地区区長会がそれぞれ新「規約」を制定するとしても）市と、「規約」（私法）に設置根拠をもつ地区区長会の関係は厳密には非公式の関係である。その意味で、（新）地区区長会の代表性を「事実上の代表性」と形容することができる。

二重代表性（制）は住自協と地区区長会・区長の相互乖離を助長しかねない。両者の調整は、どのように図られることになるか。むしろ、区長（地区区長会）の遊離が顕著になればなるほど、調整以前に区長の代表性を基礎にした地区区長会の代表性が優位することになるのではないか。住民の認知度を考量すれば、「公式の代表性」（住自協）の求心力は「事実上の代表性」

（区長・地区区長会）に劣位することにならないか。<sup>103</sup>いずれにしても、二重代表性（制）は地域（地区）に亀裂を生じかねない。相互乖離が固定化することとなれば「漸進的移行」（融合）は絶望的である。なによりも住自協を中心とした地域課題の解決の障害となるだろう。

### 行政委嘱員制度の存続

第二に、その他の行政委嘱員制度（以下＜その他の委嘱制度＞）も存続することにならざるをえない。そもそも、区長委嘱制度と＜その他の委嘱制度＞は制度上、等価である。確かに（後述するように）区長とその他の行政委嘱員の機能的差異は存在する。しかし、その差異は、区長の委嘱制度を存続する一方で＜その他の委嘱制度＞を廃止する措置を正当化する根拠としては薄弱であろう。少なくとも、その他の行政委嘱員を説得するのは容易ではないだろう。

また、行政委嘱員制度（区長委嘱制度および＜その他の委嘱制度＞）の存続は自ずと各種団体（連合組織）の存続に連鎖する。事実、この騒動を契機に、その他の行政委嘱員による（＜その他の委嘱制度＞のみならず）各種団体（連合組織）の「復活」（存続）要望も再浮上している。

さらに、行政委嘱員制度を存続する場合、それは委嘱事項（職務）を再規定することを意味する。そうなれば依頼事務（委嘱事項）選択制の放棄にも連なりかねない。いずれも住自協の自由度にとって決定的である。

---

<sup>103</sup> 後述するように、二重代表性（制）問題は市の期待に反して住自協会長と地区区長会長あるいは区長の人的結合が成立しなかった地区で現出していた。この人的結合の未成立地区では、地区区長会・区長に対する「抵抗感」があったのかもしれない。いいかえると、地区区長会等にある種の感情を抱き、新たな住民自治組織（住自協）に期待を寄せる住民がその組織形成・運営を主導していたのかもしれない。もしそうであれば、区長委嘱制度の存続はそうした住民の期待を萎ませ、あるいは地区区長会・区長への敵対意識にも似た感情を醸成することになりかねない。

### 一括交付金の財源喪失

第三に、その余波は一括交付金制度にも及ぶ。区長委嘱制度の存続、それに連鎖する＜その他の委嘱制度＞および各種団体の存続は、一括交付金の主要部分を喪失することになる。一括交付金の主要財源とされたのは行政委嘱員および各種団体の補助金であった。特に「行政連絡事務費交付金」の規模は一括交付金のおよそ4割に相当する。仮に、この補助金相当分が一括交付金から除外されることになれば、住自協の存続は悲観的にならざるをえない。都市内分権は始動期から危機に陥る。

また、仮に区長委嘱制度のみを存続するとしても、すでに一括交付金予定額を各住自協に提示していたことから、区長が依頼事務を処理するのに必要な経費（区長経費）の算定について合意を形成するのはきわめて困難であろう。算定結果の規模にかかわらず住自協にとっては減額になる。もちろん、一括交付金制度の体裁を維持するために、区長経費を一括交付金の一部として住自協に支給する論理は構成できない。区長経費の使途を住自協が決定するというのは矛盾でしかない。

上述の不都合は、区長委嘱制度の存続が住民の負担軽減および住自協の自由度のための方策の抜本的再検討をとめないかねないことを示唆する。各種団体の「組織」「活動」「資金」の「三位一体の改革」の崩壊危機は決定的である。逆にいえば、区長委嘱制度への「回帰」は不可逆的であったといえる。

### (3) 区長等の懸念

ところで、そもそもなぜこの騒動は区長に動揺をもたらすこととなったのか。騒動は契機にすぎなかった。次のような区長委嘱制度廃止に対する区長の不満あるいは懸念が一部に潜在していたのである。

### 区長の二重性～「行政制度」と「自治制度」～

第一に、「区長委嘱制度」の誤解に起因する懸念である。この騒動におい

て「区長委嘱制度」という言葉は、本来の「区長委嘱制度」と、住民自治組織としての区（組織）の「代表選出制度」が混同して理解された観念であったといえる。前者は市が区長に行政事務の処理を委嘱する公的な制度（行政制度）である。後者は区の範域に居住する住民が区（組織）の代表を選出する私的な制度（自治制度あるいは慣行）である。市には私的制度（住民の慣行）を廃止するいかなる権能もない。「区長委嘱制度」廃止批判の渦中では、この二つの制度は未分化のままにある。前者の「行政制度」の廃止は同時に後者の「自治制度」の廃止であり、さらには区（組織）そのものの廃止を意味するものと理解される向きもあった。もっとも、一般に両制度を峻別するのは決して容易なことではない。むしろ、住民生活において区長の制度が両制度によって成立していることを理解する必要はない。その意味で、この懸念の根源は「区長」という擬制にあったともいえる。<sup>104</sup>

### 「二重構造」地区

第二に、住自協と地区区長会等の関係に由来する問題に係わる懸念である。すでに述べたように、地区区長会・区長は市から住自協の組織形成・運営において「中核」となって活動するよう要請を受けていた。地区区長会・区長もこれに応える矜持をもっていた。<sup>105</sup>すなわち、いずれも地区区長会・区長による住自協の主導體制を想定していたのである。しかし、この主導體制は全地区で実現していたわけではなかった。

まず、その前提条件を欠いていた地区があった。この時期は全地区において住自協と地区区長会が併存する過渡的状況であったが、このうち14地区では、市の期待に反して前者の長と後者の長が同一ではなかった。両者の人的結合が成立しなかった地区の様子を「二重構造」などと呼称していた。そこでは先述の「二重代表性（制）」はまさしく現実であった。

「二重構造」は次のような事象を当該地区に現出させていた。新体制移行のための検討作業等に当たって、住自協・地区区長会相互の情報共有が確保できず意思疎通が円滑に図れない、意見に齟齬が生じるなどの事象が発生し



ていた地区があった。この地区では、地区区長会が状況打開のために頻繁に住民説明会を開催する、また区長の意見聴取を重ねるなどして住民等の理解を確保しようと努めていた。あるいは、両者の連絡調整を図るための会議を住自協・地区区長会合同で数次にわたって開催する地区がある一方、それを住自協が主催するときには住自協長名の通知を、地区区長会が主催するときには地区区長会長名の通知を発するなどして開催しているところもあった。<sup>106</sup>いずれの事例も両者にながしかの懸隔があったことを示唆してい

<sup>104</sup> この騒動が起きる前年（2008年9月）に市区長会は全区長に宛てて「指針」（「区長委嘱制度廃止後の区長のあり方」）を発出していた。「指針」は、この当時の区長の懸念に応答するために策定されたもので、区長委嘱制度廃止後、任意団体となる区（組織）の代表者（＜区長＞）の性格および＜区長＞と住自協の関係等について市区長会としての見解を表明したものである。そこで区長委嘱制度は市が区長に「強制的に」職務を課す制度であり、これの廃止は区長を「本来の姿」へ「回帰」させるものと位置づけていた。そして区（組織）は「住民自治の基礎的組織」であり、その運営は「自主的かつ自律的」であることをうたっていた。「指針」は現行区長の二重性格を十分に理解している。したがって、指針発出当時の市区長会の常任理事である全地区区長会長は両制度を峻別していたことが推測できるが、騒動によって市区長会が区長委嘱制度の存廃について再検討することとなったのは次の事情による。指針発出後に着任した新常任理事にとって「指針」は既成事実でしかなく、その経緯を知悉していなかった。古参の常任理事にしても、地区区長会長として自地区の動揺する区長や住民に対する説明責任を自覚していた。また、市区長会の規約は「多数決」を規定するが、全会一致制が慣例であった。仮に区長委嘱制度存続が少数意見であっても慎重審議が必要とされたのである。

なお、騒動期の市区長会（常任理事会）の席上、区長委嘱制度の根拠規則である「区長設置規則」の廃止によって区（組織）が区の範囲を自由に決定できることになるのか、という趣旨の質問が提出されている。これの本意は必ずしも明らかではないが、区の範囲（区長の「管轄区域」）の決定は市の専権事項であると理解されていることがうかがわれる。＜市－区＞の関係は、明治期に公式の行政区画として区（行政区）と区長が設けられたときに形成された関係を、この法制度が廃止された後も慣行として永らく継承してきた非公式な関係である（長野市区長会 1976）。いずれにしても「区長設置規則」をはじめ、その他のいかなる例規にも区の範囲を定めるものはなかった。くりかえすように、区（組織）自体は私的な・任意団体であるから市の例規で規定される対象ではない。区の範囲も同断である。

<sup>105</sup> 市区長会は、先述の住自協の法的根拠の整備を市に要請するにあたり、連合組織として、区長が「住自協と区や自治会等との連携・協力体制を構築する要として、住自協活動やその担い手の確保に協力する」ことを「確認」している（市区長会「住自協の法的根拠を定めることに関する提言」2008年9月）。

る。

地区区長会・区長の主導体制を阻害した要因は住自協の組織形成において採用された編制方式にもあった。住自協設立にあたって内部組織（部会等）を地区区長会を含む各種団体（地区組織）を単位に編制し並列に配置した地区、あるいは住自協の機関決定に少数の区長しか参画できない機構を採用した地区が多かった。<sup>107</sup>そこでは地区区長会は各種団体（地区組織）と同格であり、区長もその他の構成員と同格である。結果として、地区区長会・区長が住自協に主導的に関与することは困難であった。そうした困難は、人的結合の未成立地区でより顕著であったであろう。

---

<sup>106</sup> 「二重構造」は市の対応にも影響した。市は従前どおり地区区長会を窓口にして事務処理を依頼していた。一方で、市は新設の「住民自治協議会連絡会」（2007年9月）において必要に応じて既設の住自協と依頼事項について協議を図っていた。この時期、＜市－地区＞の情報伝達経路には、結果として「二重窓口」が設置される現象が表出していた。なお、「連絡会」は当初、都市内分権推進室と住自協の会長との協議の場として設けられた任意の機構であった。この措置は全30地区のうち10地区に住自協設立の実現をみた段階でとったものであったが、依頼事務等の所管課の中には「連絡会」設置以前から住自協に個別に協議するところがあった。そうした住自協への配慮は「連絡会」の設置以降、他課にも広がり、都市内分権推進室に寄せられる「連絡会」への出席依頼が徐々に増えていく（この「連絡会」は、全地区（当時30地区）の住自協との基本協定締結（2009年4月）後、基本協定に規定される「情報交換及び協議を目的とした場」として公式の協議機構となる）。

なお、上記の機構とは別個に、市は「連絡会」設置後まもなく「地区代表者会議」を設置する（2007年11月）。新体制発足までの期間は住自協設置地区と未設置地区（および2010年合併予定の2町村）が併存することになる。この過渡的状況への対応措置であった。「地区代表者会議」は市と「地区代表者」の協議機関である。「地区代表者」は①住自協会長または住自協設立準備会長、②地区区長会長、③地区における活動団体を代表する者、④①～③に掲げるもののほか地区代表者として適当であると地区が認める者のうちから各地区2名以内を選出することとしていた。同会議の設置は時限的で、設置目的は各種団体の見直し、一括交付金、必須事務の3事項に係わる意見交換や協議に限定した。

<sup>107</sup> こうした現象は、ある住自協の編制方式を後発組の住自協も倣って採用したことによるものとみられる。当該住自協は最も早期に設立されたもので、市はこれの組織機構図を前掲の「マニュアル」に記載し、各地区に参考事例として紹介していた。ちなみに、この先発地区では住自協会長と地区区長会長の人的結合が成立していなかった。

一方で、地区区長会・区長は住自協から決して小さくない貢献を要請されることがある。例えば、住自協があるイベントを開催しようとする場合、企画段階において区（組織）等の行事日程との調整を図る必要がある。いざ開催要領が決定の運びとなれば、広く住民に周知するために区（組織）の伝達経路を使って案内を配布・回覧する必要もある。あるいはまた、イベント開催資金が不足するとき、補填金を地区区長会・区（組織）の会計から拠出することが要請される場合もあるかもしれない。このように、地区区長会の後援、区長の協力が必要となる場面が少なくない。住自協は地区区長会・区長の保有する資源に依存するほかはない。地区区長会・区長の調整機能なくして住自協は事業を円滑に実施するのは困難であろう。この調整機能はその他の各種団体（地区組織）・行政委嘱員にはないものである。その意味で、地区区長会と各種団体（地区組織）は同等ではない。この機能面での差異を地区区長会・区長は十分に認識していた。

ところで、住自協の各部会長等の役員のほとんどは、区長が行政委嘱員候補者として市に推薦（内申）した者（その他の行政委嘱員）である。通常、区長の推薦は市に退けられることはないから、両者の関係は事実上＜任命者－被任命者＞の関係といえる。そうした人間関係においては、自ずから前者は後者よりも地位が上であるとみなす傾向がある。あるいは区長には、その他の行政委嘱員と異なり住民に選出された代表であるという自覚がある。上述の活動資源を保有しているという事実もある。そうした事情も区長の各部会役員に対する心理の形成を助長する。仮に、組織運営をめぐる区長と住自協役員（その他の行政委嘱員）の間で意見が分かれ、もし任命者（区長）が被任命者（役員）に差し越えられるようなことになれば、前者は後者の態度を心外に思うことであろう。現実にも、このような場面に直面して愉快ではない感情を抱える区長は少なくなかったのである。

おそらく、このような事象も住自協と地区区長会の一体化が実現しなかった地区においてよりあらわになっていたことだろう。程度の差こそあれ両者に懸隔が生じていたところでは、住自協が主導権を発揮するほどに区長の煩

悶は膨張していったのではないか。

### 「承認」問題

第三に、（先述のように）区長には、市の後見がなければ区長委嘱制度廃止後の新区長（以下＜区長＞）の職務は遂行困難である、という直観があった。すなわち、住自協の必須事務のほとんどは、結局は＜区長＞の業務になるのではないか、現行の区長委嘱制度においてさえ区長職の遂行にあたっては住民の理解・協力を確保するのが容易ではない、必須事務のうち、特に民生委員・児童委員等の行政委嘱員の推薦、募金などの活動は市が＜区長＞の地位を何らかの形式で認めることがなければ遂行困難になるのではないか、という懸念である。<sup>108</sup>この懸念は、住自協の法的根拠の整備を要望させた心情と同じ性格のものである。

一方、市とすれば、むしろ住自協の法的根拠を整備したのであるから、あえて同種の措置をとることは不要であると弁明することができた。依頼事務に係わる＜区長＞の活動は住自協の機能分担（業務配分）によるものであるから、それは住自協の活動の一部であるという意味で公共的な性格をもつ。したがって、後見の類いが必要であるとするならば、住自協の法的地位が相当するのではないか。なによりも、「委嘱」廃止後も住民から選出される代表であるという意味で＜区長＞は公共的な地位にあることは歴然である、＜区長＞の究極の正統性は区住民に民主的に選出される手続き（代表性）にこそある、と応答することはできた。

市の後見が必要ではないかという懸念は＜区長＞の精神面についても妥当する。区長職の遂行には、依頼事務の処理や区（組織）独自事業の実施などに要する身体的負担がともなう。また、多数かつ多様な苦情の処理には精神的負担が重なる。ときとして愉快でない場面に遭遇することもある。あるいは、緊急時などには身銭を切らざるをえないときもある。すなわち、金銭的

---

<sup>108</sup> 「委嘱」廃止後、住民自治組織としての区（組織）の役員（人的資源）の確保も＜区長＞の「任務」であり続ける。

負担を強いられることがまれにある。往々にして区長職は間尺に合わない。それを不承不承でも引き受け、それに従事しているのは「委嘱」が区長の志気を鼓舞する側面があったからである。あるいは、そうした労苦を慰撫する側面があったからである。また、「世間」からひとかどの人物と評価されているという自負心によるところも小さくないであろう。市が交付する委嘱書は区長にとって公（おおやけ＝「お上」）による承認の証（あかし）であると同時に地域社会による承認の印（しるし）であるともいえる。「委嘱」には区長活動の動機を維持する機能があったことは否定できない。「委嘱」は区長の精神的支柱の一つであった。純粹のボランティア精神だけで、この役職を継続することができるか。「委嘱」廃止が区長の志気を低下させることは容易に想像できる。

事実、騒動以前、区長等に「委嘱」廃止の方針を提示した説明会の席上、反感を交えて「委嘱」がなくなるのであれば区長職を離任・忌避する意向をあらわにする者がいた。もし、そうした意向が地域に膨張することになれば、それは区（組織）の動揺さらには崩壊を導きかねない。区（組織）は住自協の「基盤」である。その崩壊は住自協、さらには都市内分権の機能不全にも連鎖するかもしれない。区長の懸念は上記の意味における承認欲求とも係わっていた。騒動によって再燃した懸念の払拭は、もはや黙過できない。「委嘱」の精神的機能（「承認」）と等価の何かが必要であった。

#### （4）市・住自協・区の関係

この騒動を機にあらためて市区長会等によって表明された主要な懸念の最後（第四）のものは、新たな市・住自協・区（組織）の三者関係に係わる。ただし、上述の三つの「懸念」は区長等の憤懣を帯びたものであったが、これは「委嘱」廃止を前提する「懸念」であった。

#### 「補完性の原理」

市は市・住自協・区（組織）の関係——＜市－区＞関係、＜住自協－区＞

関係、＜市－住自協＞関係——について、いわば日本版「補完性の原理」を応用して次のように説明していた。すなわち、身近な地域の問題の解決にあたっては、まず①当事者である住民あるいは区（組織）で解決を図る、②区（組織）で解決できないときは住自協で（＜住自協－区＞）、③住自協で解決できないときは行政で解決を図る（＜市－住自協＞）、という図式である。そこでは、区（組織）は独立した団体として独自に活動するとともに適切な機能分担に基づき住自協と「連携・協力」して活動することが期待される。そして、区（組織）として行政対応が必要であると判断される案件については、区（組織）等から発生したものであっても住自協を経由して市に要望する（＜市－区＞）ことが原則であると考えられる、という見解を公式に伝えていた（長野市 2009：36）。<sup>109</sup>

上述の図式は、身近な地域問題に直面したときは、ただ条件反射的に市への要望活動に移るのではなく、住民自らが①区（組織）の段階、あるいは②住自協の段階で、ひとまず当該問題に相對することを通じて、地域問題に当事者意識を喚起することを期待するものである。「公式見解」は、住民・区（組織）による市への直接要望を遮断することに本意があるのではない。この原則によって＜住自協－区＞間の「連携・協力」の機会の創出を促し、そうして、未だ一般に認知度の薄い住自協への経路を整備するところにあった。<sup>110</sup>

区長の懸念は、区長の「仕事」というものは森羅万象を網羅する、かつその多くは予測不可能な事象に対処するものである、といっても過言ではない、そうしたものの遂行を、この原則どおりに逐一、住自協を通していたのでは消化することはできない、という議論である。

---

<sup>109</sup> ただし、住民の安全に係わる性格のもので緊急を要する案件は原則の例外としていた。

<sup>110</sup> すでに言及したように、従来の区長業務を住自協の必須事務にしたのも同じ趣旨によるもので、両者の自主的な機能分担の機会創出を意図したものである。つまり、新体制移行後も区長業務になることを織り込んで住自協の必須事務にしたのである。

### ＜その他の依頼事務＞

市も、この原則に不合理な側面があることを十分に認識していた。例えば、一括交付金の（創設）財源から除外した「ごみ集積所設置補助金」や「防犯灯整備事業補助金」等の申請は区長等に依頼していた。区長等は住民要望を集約するなどして申請書を作成し、それを直接市（支所等）に提出していた。上記の二つの「臨時補助金」の申請は住自協の必須事務でも選択事務でもない（以下＜その他の依頼事務＞）。<sup>111</sup>したがって、これも＜区長＞の業務となることが察知できた事務である。原則を適用すると、＜区長＞は住自協を経由して申請しなければならない。この手続は＜区長＞にとって身体的・時間的な冗費にはかならない。

この問題は、騒動が起こる以前より異なる観点から市が重要懸案として認識していたが、未解決のままであった。上記の補助金申請のようなくその他の依頼事務＞は、臨時的・個別的に処理される事務であることから住自協の必須事務・選択事務から除外された。そして、これを従前どおり＜区長＞に依頼すること、すなわち申請（処理）させることを想定していた、というより＜区長＞以外に適任者を想定できずにいた。＜市－区＞関係に係わる＜その他の依頼事務＞のような例外事案の処理について明確にルール化できていなかったのである。

### 「行政連絡区」規則の制定

懸案——行政委嘱員としての区長を廃止する。しかし＜区長＞に依頼する

<sup>111</sup> このほか「土木関係事業の要望」も従来区長に依頼してきたもので、この依頼事項は住自協の必須事務に整理されることとなった。道路・水路・河川等の新設・維持補修等の住民要望は区長が（毎年度）とりまとめ、要望書を作成し、それを直接、市（支所等）に提出することとしていた。区長等より明示的に指摘されることはなかったが、地区区長会等を経由することはなかったのである。『土木関係事業の要望に関するガイドブック』（長野市区長会（2009）所収）参照。なお、この依頼事項を必須事務に整理するにあたって市が策定した前述の実施要領（「必須・選択事務事業実施要領」）は、「原則」どおり、これの処理に住自協を関与させる一方で、区長等に支所等への要望書等の提出を依頼することとしている。



という自家撞着——は迷路に入っていたが、騒動によって急遽解決を図らなければならなくなった。結局、市は「行政連絡区」規則（「行政連絡区に関する規則」）を制定し、区（組織）を法的に根拠づけることとなった。

当初「都市内分権」には、住自協、ましてや区（組織）に、いかなる法的根拠も整備する意図はなかった。それは行政と住民（組織）の「対等」関係の確立を基本理念としていた。区長委嘱制度の「廃止」もこの理念に基づく措置であった。しかも、「委嘱」の廃止は「都市内分権」の根幹ともいえた。それだけに「委嘱」の存続は絶対に回避しなければならなかった。

一方で、市は上述のような懸念をもつ区長を慰撫できなければならなかった。新体制発足まで時間的余裕もなかった。事態收拾のための妥協点は「廃止」よりわずかでも「存続」側に打たざるをえない。「行政連絡区」の設置は、まずそうした地点に位置する、と形容することができる。同時に「行政連絡区」の制度は、逆説的に区長委嘱制度と似而非なるものでなければならなかった。あるいは、両者の差別化を図らなければならなかったといえる。

さらに、「行政連絡区」の設置は＜市－区＞関係に根本的な問題であった。同時に＜住自協－区＞関係、＜市－住自協＞関係に係わる問題でもあった。＜市－区＞関係の制度は後二者関係との整合を維持できるよう設計しなければならなかったのである。

「行政連絡区」の制度は次のような論理構成による。

ごみ集積所の設置は単一の区（多くの場合、区よりも小さな領域の近隣世帯）の個別利害に係わるものである。設置申請は地区の全世帯の利害には係わらない事案である。確かに、上述の原則どおりに補助金を区（組織）が住自協を通して申請する方式は不合理である。住自協にも申請受付による利益はないから「原則」適用は、なお不合理である。

一方、この原則は市にとっても必ずしも合理的ではない。例えば、住居表示の実施、投票所の変更、通学区域の変更などは関係住民の理解と協力が不可欠な案件である。従来、市では、こうした事案の処理にあたって区（組織）を単位に、したがって区長に協力を依頼して住民との合意形成を図って

きた。新体制において、それを住自協との交渉で完遂すると考えるのは夢現にすぎない。では、「原則」どおり市は住自協を経由して個別に区（組織）と協議することになるのか。一般に上記のような事案の利害関係者も単一の区あるいは隣接する複数の区の範囲に居住する世帯に限定される。この場合、住民同意の調達に住自協との交渉を前置することに意味はあるか。やはり、こうした事案も原則適用の例外とするのが現実適合的であろう。

ところで、上述のように＜その他の依頼事務＞は、市が区（組織）と相対する必要がある事案の処理に、そのつど個別に＜区長＞に依頼する協力活動を内容とする。その意味で「個別事務」とも呼称できる。結局、市は「個別事務」の依頼先を＜区長＞以外に想定できなかった。「個別事務」は排他的に＜区長＞に依頼するほかないが、しかし、区長委嘱制度と差別化するために公式には＜区長＞に依頼できない。＜区長＞に依頼する形式、それは「委嘱」に基づく方式である。「個別事務」には区（組織）に依頼する方式しか残されていなかった。このような体裁にして現実には＜区長＞が申請（処理）するという便法である。しかし区（組織）は任意団体＝「権利能力のない社団」である。立法技術上、これに法的根拠を用意することはできるのか。住自協条例では、住自協は任意団体であるが市と共通の組織目的をもつことを根拠に両者が「住民の福祉を増進する」ために「協働」する関係にある、という論理を構成した。そこで「個別事務」は「住民の福祉を増進する」事務であり、市が区（組織）の協力を得て処理する、こう解釈することによって「個別事務」に係わる両者の活動・関係を「協力」と形容することができるであろう。しかし、＜市－区＞関係が「協力」関係であることは制度化の必要条件にすぎない。

### 「区」を認識する

ところで長野市の場合、住自協の設置単位である「地区」という範囲は基本的に支所の「所管区域」（地方自治法第155条）と同一であり、かつ後者は条例で規定されているという意味で市はそれを「認識」することができる。

また、住自協という組織は（結果として）条例に根拠をもつという意味で同じく市は認識できる。一方、市は区（組織）を規定する例規上の根拠をもたなかった。確かに、行政委嘱員の区長の設置については規則を制定し、「委嘱」という行為を媒介として具体的区長を個別に認識することができた。各区長に交付する委嘱書には個別に被委嘱者の氏名を明記している。しかし「地区」を区分した（と考えられる）範域である区は認識できない。その範域に設置されている区（組織）も認識できない。市は区長のいわば（例規に定めがない）管轄区域を区（組織）の設置単位として了解してただけで、暗黙裡に区長の後背に区（組織）を認識していた。むしろ区（組織）をあえて認識する必要はなかったともいえる。区長委嘱制度は、区（組織）自体は私的組織・任意団体であり、それゆえ市は関知しない団体という建前の制度であった。その区（組織）が現実には区長に依頼される事務を処理していた。したがって、区の範域に居住する、行政委嘱員ではない住民も処理に従事していたが、その活動はボランティアと解釈されていた。それはともかく、「委嘱」の廃止によって区（組織）を認識する事実上の根拠も消失する。区（組織）との「協力」関係の成立には区（組織）を「認識」できることが必要である。いいかえると区（組織）を「個別事務」の依頼先と排他的に指示できなければならない。そのためには、なにがしかの法的根拠が必要である。この必要性は制度化の十分条件たりうるだろう。最後の立法技術上の跳躍は、上記の区（組織）「認識」論を飛躍台としたものであった。

### 「行政連絡区」規則の構成

「行政連絡区」規則は「行政連絡区」を「一定の区域に居住する者で組織された団体」と規定する。これに「代表者」を「1人」設置する。また、行政連絡区の設置手続は、「団体」と市による協議の上、市が「団体」の届出を受理し、その「名称」を「告示」することを本則とする。同時に「附則」に（廃止する）「区長設置規則」が規定する「区長」を設置している「行政区域」、すなわち既存の区（範域）については行政連絡区の「設置の届出が

あったものとみな」し、かつ既存の「区長」を行政連絡区の「代表者」とする経過措置を設ける。

一方、行政連絡区と市の「関係」は、住自協条例のように明示的に規定しない。つまり「協働する関係」に対応する文言は用いない。市と行政連絡区は「住民の福祉の増進」等のために「行政連絡区個別事務」を「協力して行う」という規定ぶりにする。「個別事務」は住自協の必須事務・選択事務以外の事務と定義する。「個別事務」の処理について両者の関係は「協力」の関係であると解釈できるだろう。

こうすれば、①住自協条例と同じように区（組織）の任意団体性を保存しながら、それを制度的に位置づける体裁を確保できる。すなわち「告示」という行政行為によって市という公的機関が、私的団体である区（組織）が存在している事実をただ（規則上用いられていないが）＜確認＞するという意思表示の形式をとることで、区（組織）に何らかの法的効果が発生することを回避し、かつ「行政連絡区」は市が設置する団体ではないことを弁明することができる。いいかえると、区（組織）を＜確認＞するための根拠として規則を制定することを正当化できる。

また、②「個別事務」の処理については＜市－区＞関係が「協力」関係であることを示唆することによって、従前の＜市－区＞関係を維持・存続することができる。同時に「個別事務」の範囲を住自協の必須事務等以外の事務とだけ規定し、すなわち規則上列举しないことによって、市が＜住自協－区＞による自主的な機能分担に容喙しない形を確保できる。いいかえると、市が＜住自協－区＞関係に関与しない体裁をとることができる。<sup>112</sup>

さらに、③住自協と区（組織）を差異化することによって三者関係を整合することもできるであろう。すなわち、＜市－住自協＞関係に「協働」という表現を使用するのに対して、＜市－区＞関係は「協力」と形容する、また

<sup>112</sup> ちなみに、各住自協の会則等には区（組織）は住自協の「構成員」（会員）等と規定されている。そもそも＜住自協－区＞関係は任意団体相互の関係であるから、市は両者の関係に関与できない。市は＜住自協－区＞関係について本来的に放任主義である。

市は住自協を「認定」という用語を使用するのに対して、区（組織）は「告示」（＜確認＞）するという用語法を採用する。<sup>113</sup>市との関係において形式上、住自協と区（組織）は異なる位置づけになる。

確かに、住自協を「地区を代表する組織」といえるならば、区（組織）も同様に「区を代表する組織」といえる。住民にとって後者は一次的な組織であり、前者は二次的な組織である。住民の認知度に準拠すれば、むしろ後者の「代表性」は前者の「代表性」を優越するとさえいえる。住自協については事実上の認定条件に「地区代表性」を設定した。その上で、すでに市は住自協と「協定」を締結している。もし区（組織）と「協定」あるいはそれに相応するものを結ぶことにすれば、それが住自協の「代表性」に、したがって協定締結によって確定した＜市－住自協＞関係に影響するのは明白である。またそれが区（組織）の独立性を過度に強調することになれば＜住自協－区＞関係にも影響する。そのとき、住自協と区（組織）の二つの「代表性」の権衡をどのように図ることになるのだろうか。すでに述べたように、両者の関係が微妙である地区は少なくない。住自協の住民に対する求心力は必ずしも強力ではない。ことさらに「代表性」の衝突を誘引する条項を設けるのは現実適合的ではないだろう。

#### （5）「バッジ」「メッセージ」「表彰基準」

「行政連絡区」の設置とともに、区長の「懸念」に応答する形で次のような措置をとっている。

第一に、行政連絡区の「代表者」に「記章」（バッジ）を貸与する。「区長バッジ」はもともと市区長会が製作し区長に販売していたもので、市役所来訪時等に区長の多くがこれをつけていた。「行政連絡区」規則に根拠条項を設け、別途、これを市が管理し「代表者」に貸与する「規準」（行政連絡区代表者への記章貸与に関する規準）を設けた。なお、記章の借用・佩用は任

<sup>113</sup> ただし、法令用語として「認定」と「確認」には解釈上の差異はない（山口 2001：599）。

意である。

第二に、「代表者」就任時に地域貢献活動に対し市長の感謝の念を表意する目的で「市長から区長へのメッセージ」を交付する。「メッセージ」は「代表者」に区（組織）の運営、住自協との「連携・協力」、とりわけ「必須事務」への協力等、市政運営全般への協力を懇願する趣旨をしたためている。従来の委嘱書あるいは（記章とともに）「委嘱」の代替と位置づけることができる。ただし、前者が「事務上の命令書」（上下関係）であったのに対して、後者はあくまで「対等関係」にある者の間で手交されるものであると了解されている。

第三に、行政委嘱員制度の廃止にともない市の「表彰規則」を改正し（2011年2月、4月施行）、住自協会長等および行政連絡区代表者を対象とする新表彰基準を設定した。新基準設定にあたり「委嘱」廃止以前の各種団体（地区組織）役員在職年数を通算する措置をとった。各種団体（地区組織）の長（地区会長）や区長などを歴任した行政委嘱員（「市長等の任命する職」）は市長による「自治功労表彰」の対象であった。「委嘱」の廃止は＜市－住自協＞関係の対等性を象徴するものでもあったことから、市（長）が対等関係にある住自協の役員等を表彰することの是非について検討する必要があることを認識していたが、結局、新規則制定によって継続し、かつ経過措置を設けることとした。市長表彰は委嘱書以上に公による「承認」の証であり、それが区長等の行政委嘱員の労苦に報い、その活動を奨励する機能があったことを否定できなかったからである。

第四に、区長が住自協の「中核」として活動できるよう組織（再）編制上の技術的助言を各住自協に伝達（「アナウンス」）した。例えば、①住自協に全区長（あるいは副区長）を構成員とする内部組織（例えば「区長部」、「総務部会」の「区長特別委員会」等）を設ける、②各内部組織（例えば各部、各部会）にそれぞれ区長等を配置する、③住自協の意思決定に全区長を参画させる、④区長の代表者（地区区長会長）を住自協会長に選任する、等の提案である。いずれも住自協の組織運営全般に区長を直接関与させることに

よって、区長による各内部組織間の調整を期待するものである。あるいは、地区区長会と住自協の一体化を図るものであるともいえる。そのことは、地区区長会の機能を住自協に全的に移行する①案に特に顕著である（長野市 2009：33）。<sup>114</sup>

### おわりに～「委嘱」廃止の論理～

この都市内分権は、なぜ委嘱制度を廃止したのか。

「都市内分権」において「委嘱」廃止が検討課題として認識されるのは早くて市区長会の「解散宣言」以降である。一方、各種団体（組織）の廃止については、当初より市が遠望していることを（明示的ではないが）公式表明していた。すなわち、住自協は「まずは」住自協を各種団体等で構成する、と住民に説明していた（長野市 2006b：11）。「漸進的移行」方式では、当面「委嘱」廃止の必要性はなかった。事実、本稿に記録した「都市内分権推進計画（第一期）」の推進項目に確認することができない。しかし「委嘱」廃止方針は秘匿されていたわけではない。

確かに「解散宣言」は「急進的移行」方式への方針転換の決定的契機となった。ア・プリオリの各種団体である市区長会が「解散」するのであれば、すなわち廃止できるのであれば、その他の各種団体も廃止できる。なぜなら、区長会こそが最も廃止困難な各種団体であったから。なぜなら、区長は最も廃止困難な行政委嘱員であったから。区長委嘱制度が廃止できるならば、＜その他の委嘱制度＞も廃止できる。<sup>115</sup>「委嘱」廃止は「解散宣言」の偶発性に刺激され議題設定されるにいたったのである。<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> このほか「自治会活動保険」を住自協に拡大適用させ、住自協の事業・活動中の住民の傷害事故などに対する補償制度を整備する支援策を制度化した。「自治会活動保険」自体は損害保険会社が販売する一般的な保険商品である。市は保険会社と、住自協を大規模「自治会」として被保険者とする交渉をまとめ、同時に住自協に保険加入を奨励するために、各住自協が負担する保険料の一部を市が助成する制度（「地区住民自治活動保険料助成制度」）を設けたのである。ちなみに、補償対象の「住民」には住自協役員や区長等も含まれる。



### 「代表性」問題

「解散宣言」に遭遇して、市は市区長会の廃止が区長委嘱制度の廃止に接続するかもしれないことを予期していた。住自協の代表性を確実に確保するのであれば、かつ地区組織の「任意団体」制を導入するのであれば、地区区長会の代表性の基盤である区長委嘱制度を廃止することが必要である。区長の代表性は、それが「民主的な方法」で選ばれた者であることに依拠する。市は任意団体の「自治制度」（慣行）によって選出された代表者を、そのようなものとして「委嘱」という「行政制度」によって行政委嘱員に変換する。住自協の代表性と地区区長会の代表性——「地区」には複数の代表性が同時に存在することになる。<sup>117</sup>「二重代表性」は早期から指摘されていた（「屋上屋」論）。市は「代表性の衝突」を予期し悲観してはいたが、「解散宣言」当時それが顕在化していたわけではなかった。「屋上屋」論が「二重代表性」の認識を強化したといえる。「代表性の衝突」は回避しなければならない——ここでは「委嘱」廃止は実践的要請であった。<sup>118</sup>

### 「三位一体」の完成

ところで、各種団体（組織）と委嘱制度は必ずしも一対ではない。事実、各種団体（地区組織）のない行政委嘱員はある（例えば、男女共同参画市民推進員）。この二つの制度の廃止は住民の「負担軽減」と住自協の「自由度

<sup>115</sup> 同時に「委嘱」廃止の危険性も十分に予想していた。住自協の人的資源喪失は「都市内分権」に致命的である（はたして「委嘱」廃止に対する庁内各課、区長等の反応は予想どおりであった）。当初方針を堅持して、住自協の「機能発現」を確認した後に「委嘱」を廃止する方途もあった。あるいは時限を定めて各種団体（組織）および区長委嘱制度を廃止する——時限設定による「漸進的移行」方式を選択する途もあった。

<sup>116</sup> 市区長会等は区長委嘱制度の廃止を要請していたわけではない。「負担軽減」の観点から相互に相似する個別の各種団体の「統廃合」を要望していた。むしろ、各種団体一般の廃止はもとより委嘱制度の廃止などというものは想定外であった。

<sup>117</sup> もっとも、理論上、複数の「代表性」の同時存在は行政委嘱員の区長の「代表性」を否定する根拠としては必ずしも堅固ではない。

<sup>118</sup> また区長委嘱制度の廃止は、住自協の代表「機能」と地区区長会・区長のそれ——住民の要望・意見・批判を市に伝達する「役割」——の整序化をも意味する。

確保」（住自協の「機能発現」）が目的であった。しかし、委嘱制度を維持する一方で各種団体（組織）を廃止し「負担軽減」を図るという方途はありうる。あるいは、各種団体・行政委嘱員の活動を自由化することで「負担軽減」「自由度確保」を実現するという議論はありうる。依頼事務の「選択事務」化は、これと同じ発想である。

当初、両者は並列関係に配置されていた。形式の異なる等価のものと理解されていたが、後にこの並列関係を切断し、そして再接合する——直列関係に再配置する。

市が主導して設置する各種団体は行政委嘱員の連絡・調整機構である。すなわち、各種団体は行政委嘱員の構成によって成立する。「委嘱」を廃止すれば各種団体は成立しない。委嘱制度は各種団体の必要条件である。したがって、各種団体（組織）の廃止は必ずしも「負担軽減」「自由度確保」を徹底することができない。「委嘱」の廃止によって各種団体（組織）の廃止は実現するのである。<sup>119</sup>依頼事務の「選択事務」化についても同じである。依頼事務の選択の余地は「委嘱」による統制を解除することによって確保される。また、一括交付金の使途自由化も同じ統制解除によって保証される。ここでは「委嘱」廃止は——住民活動を統制から解放するという実践的要請であると同時に——理論的要請であった。

### 「都市内分権」の理念

この都市内分権は「市民と行政との協働を推進し、真の住民自治を確立する」（長野市 2003：3）という理念を標榜する——「協働」には信頼関係の形成が必要である。そして、このパートナーシップの構築のためには、相互に自主性・自立性を尊重し、行政と住民等が「対等」の関係にあるべきである。

---

<sup>119</sup> 「委嘱」と各種団体（組織）の関係に関連して、前号147頁の表記「（交通安全推進委員会設置要綱）」は「（交通安全推進委員設置要綱）」の誤りである。ここで訂正させていただきます。

「依頼事務の見直し」にあたって、市と住自協は「対等な関係」であり住自協は市の「下請組織ではない」ことを強調していた。委嘱書に代替する「メッセージ」も両者の対称性を意識している。この都市内分権には、委嘱書は「事務上の命令書」であるという認識があった。市は区長に住自協形成・運営の「中核」となることを要請した。その区長を「委嘱」する——区長に「命令」する——という行為はこの理念に違背する。表彰基準の設置にあたって、市（長）が対等関係にある住民（住自協の功労者）を「褒め」称えるという行為に懐疑的であった。官公庁の表彰制度には権威が授与するという陰影がある。国旗を背景に公職者が民間人に賞状等を授ける。この儀式的風景は「親方日の丸」の体である。

この都市内分権では委託方式を採用しなかった。必須事務等の確実な処理を保証する一つの方途であると考えられるにもかかわらず。正規の委託方式を導入する場合、あらためて事務処理の経費を積算することが困難であり（財政中立の方針もあった）、その時間的余裕もなかったという事情もあるが、なにより「委託」は対等関係にそぐわないという観念があった。本来、委託契約に上下関係が付随するわけではないが、官公庁の委託者と受託者の現実的關係が想念にあった。この都市内分権の理念は、その推進の確固たる規準であったといえる。

## 追記

本稿は花立が作成した草稿を沼尾が改稿したものである。

草稿完成までの経緯は次のとおりである。新体制発足（2010年4月）の3か月後に沼尾は花立にインタビューを実施した。インタビューは2010年7月から10月にかけて5回実施（各回2時間程度）、オーラルヒストリーの方法を採用した。インタビューの主題は①「都市内分権」の経緯、②各種団体の見直し、③依頼事務の見直し、④一括交付金の創設、⑤住自協の法的根拠整備および行政連絡区の設置等で、ほぼ本稿の設定主題に相応している。5本のテープ起こしの出来後に花立は草稿作成に着手した。

草稿は「都市内分権推進計画（第一期）」の4年間の出来事をほぼクロニクル形式で活写したもので、かつ「都市内分権」当局者の「思い」を交えたオートエスノグラフィカルなものに完成した。花立は「都市内分権」を記録する「狙い」をいくつか定めていたが、改稿にあたって、主題をこの都市内分権の「論理」に限定した。その結果、長大な（A4判287頁〔図表を含む〕）草稿は縮約されることとなった。また草稿は市民に向けて著されていたが、この方針は放棄した。例えば、文章様式を敬体から常体に変更した。沼尾は自ら花立を憑依させて改稿することに努めた。ただし、必要に応じて花立の叙述を沼尾が敷衍し加筆している。それでも、事実を粉飾しないことはもちろん潤色は抑制した。やや学術的に傾いた部分があることは否定できないが、それはともかく、改稿は二人の合意が成立しない部分を削除・修正する等の方針を採用している。

なお、沼尾は花立以外の「都市内分権」関係者にインタビューを実施しているが、本稿にはその成果を反映しないことにした。上述のエスノグラフィカルな性格をできるだけ維持するためである。その他の関係者には格別の厚誼をいただきながら誠に遺憾であるが、この事情を理解していただき寛恕を請うばかりである。

## 参照・引用文献(2)

佐藤俊樹 2018「社会は現れる——ひとつの解題として」（若林幹夫ほか編 2018『社会が現れるとき』東京大学出版会）

社会保障審議会福祉部会 2002「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」

長野県（発行年不明）「保健補導員等の活動」[http://www.pref.nagano.lg.jp/kenko-choju/kenko/kenko/kenko/documents/hokenhodouin\\_web.pdf](http://www.pref.nagano.lg.jp/kenko-choju/kenko/kenko/kenko/documents/hokenhodouin_web.pdf)

長野市（都市内分権調査・研究プロジェクトチーム）2003『長野市都市内分権調査・研究（中間報告）』

長野市 2005『長野市地域福祉計画』

長野市 2009『住民自治協議会設立&活動マニュアル（特別編）』

長野市 2016 a『第10次長野市交通安全計画』

長野市（保健福祉部・保健所）2016 b『長野市保健所の概要』

長野市環境美化連合会 2009『環境美化推進会長活動のてびき』

長野市区長会（小林計一郎・依田康資編集）1976『長野市区長会誌』

長野市区長会 2009『区長の手引き（平成21年度版）』

福祉士養成講座編集委員会編 2001『地域福祉論（新版 社会福祉士養成講座  
7）』中央法規

山口真弘 2001「認定」（吉国一郎ほか 2001『法令用語辞典』学陽書房）

「都市内分権」の論理（2・完）

資料 「都市分権」の論理 年表

年 (和暦)	月	市	区長会等	住民自治協議会等
2003	15	01 都市内分権調査・研究 プロジェクトチーム設置 04 市民公益活動促進のための基本方針 11 都市内分権調査・研究報告書（中間報告）		
2004	16	01 中間報告パブリックコメント（～2月） 04 都市内分権推進室設置 10 11 都市内分権調査・研究報告書（最終報告）	市区長会「長野市版都市内分権に関する提言書」	
2005	17	01 02 都市内分権推進委員会設置 05 都市内分権審議会設置		豊野町、戸隠村、鬼無里村、大岡村合併
2006	18	01 都市内分権審議会答申 03 都市内分権推進計画（第一期）		
		04 『住民自治協議会設立&活動マニュアル（初版）』（マニュアル） 05 07 すぐだし支援事業交付金交付要綱（住自協運営補助金） 08 地区区長会に住自協設立の中心的役割を期待 10 11 第1回団体見直し専門部会「依頼事務の把握調査」決定 12	交通安全推進委員会・母の会、「統合」を議決    市区長会にて各種団体「統廃合」の「積極的」推進を個別要望  市区長会「都市内分権に関する提言書」（「解散宣言」）	若槻 <sup>1)</sup>      松代 <sup>2)</sup>
2007	19	01 02 第2回団体見直し専門部会各種団体統廃合方針の放棄、「動員」廃止、依頼事務の「選択事務」化を決定 03 「依頼事務の把握調査」を各課に要請	市区長会にて早急の「各種団体の見直し」等を個別要望	
		04 4連絡所を支所へ移行「副市長」制施行 06 07 初夏、市幹部による各種団体の＜廃止＞推進指示 09 第3回団体見直し専門部会に先だって各課に説明回り 第3回団体見直し専門部会（「各種団体の見直し」の「スキーム」を決定） 10 マニュアル（第2版） 11		安茂里、古牧 <sup>4)</sup> 浅川 <sup>5)</sup> 朝陽 <sup>6)</sup> 古里、大岡、鬼無里 <sup>9)</sup> 豊野 <sup>00)</sup> 住民自治協議会連絡会設置
		12 2008 20 01 第4回団体見直し専門部会必須事務の選定基準を各課に提示 必須事務選定に伴う担当者会議 02 03	各種団体長等（市連合会）説明会 各種団体・委嘱制度「解消」と一括交付金について説明 第1回地区代表者会議 上記「各種団体長等説明会」と同じ内容を説明   川中島 <sup>11)</sup> 戸隠 <sup>02)</sup>  更北、七二会、吉田、若穂 <sup>06)</sup> 篠ノ井、芋井 <sup>08)</sup>	

年 (和暦)	月	市	区長会等	住民自治協議会等
2009	04	あらためて必須事務の選定基準を提示 (事前仕分け)	第2回地区代表者会議 依頼事務見直しの基本的考え方を説明 市区長会「区長委嘱制度廃止後の区長のあり方」(指針)(解説版) 市区長会「住民自治協議会の法的根拠を定めることに関する提言書」 第3回地区代表者会議 法的根拠について条例制定方針を提示 第4回地区代表者会議 一括交付金交付予定額を提示	柳原、芹田 <sup>20</sup>  信更 <sup>21</sup>  三輪 <sup>22</sup>
	05	必須事務選定 一次仕分け(都市内分権推進委員会幹事会:4回)		
	06	一次仕分け(復活ヒアリング)		
	07	二次仕分け(最終選定)		
	09			
	10			
	11			
	12	都市内分権審議会、住自協の法的根拠整備方針を了承		
	21	マニュアル(特別編)		
	02			
	03			
	04	マニュアル(特別編改訂版) 長野市及び住民自治協議会の協働に関する条例(住自協条例施行)		
	05	基本協定締結(30住自協)		
2010	06	(住自協)会計事務処理マニュアル	市区長会「長野県自治会連合会に関する提言書」  市区長会「解散」を議決    市区長会「区長委嘱制度廃止」を確認	第五、第二 <sup>24</sup> 第三、小田切、第四、長沼、第一、大豆島 <sup>23</sup>  信州新町、中条村合併  信州新町、中条 <sup>25</sup>
	09	民主党「区長制度と都市内分権に関する懇談会」		
	10	市長定例記者会見 区長委嘱制度の再検討に言及 市長の「手紙」送付(「区長さんへの委嘱について」)		
	11	市長選挙		
	01			
	02	行政連絡区に関する規則(「行政連絡区」規則:4月施行)		
	03	基本協定締結(信州新町、中条の2住自協)		
	04	市、住自協に一括交付金交付額を内示		
	05	新体制発足 都市内分権推進計画(第二期)		
	06			