

「都市内分権」の論理 (1)

—いかに委嘱制度は廃止されたか—

沼尾 史久・花立 勝広

はじめに

「協議会型住民自治組織」は基礎自治体の標準装備になりつつある。「協議会型住民自治組織」とは、市区町村において自治会・町内会等の「地縁型住民自治組織」の設置単位よりも広い範囲に、この組織をはじめ各種団体、ボランティア団体、NPO など多様な組織・団体によって構成される組織あるいは機構である。そして、そこでしばしば掲げられるのが「都市内分権」「自治体内分権」「地域内分権」などの旗幟である。¹

本稿が検討する長野市（人口38万、面積800km²）の「都市内分権」においても「住民自治協議会」（以下、住自協）は概ね合併前の市町村の行政区域を設置単位とするもので、複数の地縁型住民自治組織の設置範囲で構成される格好になっており、上記の「協議会型住民自治組織」に相応する。「都市内分権」の構想は当初、①「自治体内分権」（「市役所内での分権」）と②

¹ 「地縁型住民自治組織」「協議会型住民自治組織」という用語は、日本都市センター（2016）に倣った。「協議会型住民自治組織」とは「自治会・町内会・ボランティア団体、NPO、PTA、企業等」が構成する組織と定義しているものである。日本都市センターが実施した全813市区（都市自治体）を対象とした質問表調査によれば「地縁型住民自治組織」（「自治会・町内会など」）があるのは444市区のうち438（98.6%）、かつ「協議会型住民自治組織」があるのは261（58.8%）である（2015年8月現在）。この「協議会型住民自治組織」のほとんどすべてが「小学校区程度」以上を設置単位としていることが推測できる（日本都市センター 2016：227-228 232 237）。また総務省（2015：3-4）によれば、1,372市区町村（岩手県・宮城県・福島県を除く）のおよそ4分の1の市町村で、上記の「協議会型住民自治組織」に概ね相当する組織（「地域運営組織」）を設置している（2013年現在）。

² いずれも、隣接2町村を編入した直近の合併後（2010年1月現在）の概数である。

「コミュニティへの分権」とで構成されていた。すなわち、①新たな総合出先機関（「地域総合事務所」）へ「権限」を「移譲」する構想と②新たな「住民自治組織」（住自協等）へ広義の権限を委ねる構想とで構成されていたが（長野市 2003：3）、前者の出先機関の設置を留保した。こうして「都市内分権」は、いわば片翼（「コミュニティへの分権」）での離陸を準備することとなる。³

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。住自協は、この理念を実現するための「装置」にすぎないが、しかしその「機能発現」こそは「自治体内分権」を留保した「都市内分権」にとって枢要な地位を占める。むしろ、「都市内分権」の推進とは住自協の「機能発現」にほかならないとさえいえる。市はこの「機能発現」のための行政的・財政的支援制度を設置するとともに各種団体等を廃止するという方策を採用した。各種団体は行政サービスの供給にとどまらず市政運営に欠くことができないと市当局が観念する存在であったにもかかわらず、である。この都市内分権は新体制（「住自協」体制）構築のために、いうならば市政運営機構の枢要部分を解体した。この措置は稀少事例あるいは逸脱事例に属すると考えられる。⁴

この都市内分権は、なぜ各種団体の廃止という方策を選択したのか。いいかえると、この措置は住自協の「機能発現」とどのような関係にあるのか。本稿は、この都市内分権の逸脱性の論理体系を明らかにする。そのさい、

³ 「都市内分権」推進のための市の行動計画である「都市内分権推進計画」（2006年3月）は「地域総合事務所」等については「改めて検討」する、すなわち先送りすることとした。同計画は、庁内プロジェクトチームによる調査・研究の成果である「中間報告」（2003年11月）および「最終報告」（2004年11月）を受けて条例設置した「都市内分権審議会」の答申（2006年1月）に基づいて策定された。答申は結果として両報告の「コミュニティへの分権」の基本枠組を継承したが、「地域住民に密着した総合的サービスを迅速かつ適切に提供する」を理念とする「自治体内分権」については「地域」の設定および「地域総合事務所」の位置をめぐる「地区」間の利害対立を懸念して「改めて議論することが適当と判断」した。「市役所内での分権」の留保は、この答申を反映したものである。なお、「地域総合事務所」構想は後に「凍結」されることとなった。

「住自協」体制の構築という政策過程——おおむね「都市内分権推進計画（第一期）」期間（2006～2009年度）に内在的に接近し、そこにおける市当局者の思考・実践過程を主題的に記録する形式をとることにする。⁵

まず、この都市内分権の逸脱性を予備的に確認できるよう、あらかじめ主要な推進方策（「スキーム」）を概観しておこう。

1. 「都市内分権」の推進方策

(1) 「各種団体の見直し」の「スキーム」～住自協の制度設計～

住自協の「機能発現」——これが「都市内分権」の基本方針である。住自協の「機能発現」のために採用された方策が①各種団体の＜廃止＞、②依頼事務の「選択事務」化、③一括交付金の創設である。住自協の機能が「発現」するとは、住自協によって「住民が自由かつ柔軟に自治活動に取り組め」かつ「住民の負担を軽減することができる」状況が現前する、という趣旨である。すなわち、「都市内分権」の推進方策は「住自協の自由度確保」および「住民の負担軽減」を＜規準＞に制度設計されたのである。⁶

⁴ この都市内分権には数多くの視察者・団体が来訪しているが、各種団体の廃止をいぶかる質問を受けることが少なくなかった。また、これに後行して「協議会型住民自治組織」を設けたある自治体では、この都市内分権との差異を明確にするために自市の機構は「緩やかな協議体」である旨を強調するほどであった。いずれも、各種団体の廃止が極めて異例な措置と映ったことの証左であると考えられる。なお、各種団体の廃止は飯田市の「地域自治区制度」導入が先行する。長野市はこの先行事例を認識している。

⁵ この都市内分権における各種団体の廃止等に言及したものととして、今川（2009：15）、日本都市センター（2015：182）があるが、いずれも概括的な評価にとどまっている。なお、横須賀市都市政策研究所（2012）、川北（2016）、永井（2016）も考察しているが、本稿とは異なる観点からする外形的評価であるといえる。また、この都市内分権は各種団体の基盤である「行政委嘱員」の制度をも廃止した。自治会や町内会等の「地縁型住民自治組織」の代表者（自治会長や町内会長等）を非常勤特別職の行政委嘱員に任じ、これに公的な事務を処理させる制度を廃止する先行事例はある（例えば、森裕亮2002：328；2014：89）。しかし、この都市内分権による廃止対象は自治会長等に相当する行政委嘱員に限定されない。

各種団体の＜廃止＞

連合組織の＜廃止＞と地区組織の「任意団体」化 市が主導して設置する次の各種団体の「連合組織」を＜廃止＞（「発展的に解消」）する。⁷ただし、その「地区組織」（地区社会福祉協議会を含む）は市が関与しない純然たる任意団体とする。

- ① 区長会連合会
- ② 交通安全推進委員会（母の会部会を含む）
- ③ 保健補導員会連合会
- ④ 環境美化連合会
- ⑤ 地域公民館連絡協議会連合会
- ⑥ 少年育成委員協議会
- ⑦ 青少年育成市民会議
- ⑧ 子ども会育成連絡協議会
- ⑨ 人権同和教育促進連絡協議会

⁶ 前者は住自協活動の促進、後者はその阻害要因の除去のための条件といえる。「都市内分権推進計画」上、これら条件の整備方針に対応するのが「各種団体の見直し」（「各種団体に関する見直し」）であった。「各種団体の見直し」は推進計画の主要な推進項目（「推進内容」）の一つで、①「各種団体の統廃合」、②「依頼事務の見直し」、③「補助金の一括交付」の三つの設定課題（「取り組み事項」）で構成されていた（補助金関連の設定課題は、当初「補助金の見直し」「補助金の一括交付」の2項目が立てられていたが、結果として前者は後者の前提作業という性格の措置に留まり、両者は一連の設定課題となった）（長野市 2006 a : 12）。ちなみに、その他の主要推進項目は「住自協の設置促進」「住自協への支援体制整備」（「地区活動支援担当の設置」「住民活動拠点の整備」「連絡所を支所へ移行」等）であった。

⁷ 市が「主導して設置する」という言い回しは、各種団体はもともと任意団体であり市が直接設置するものではないことを含意している。地方自治法上、市区町村が設置できる行政機関は支所・出張所等に限定されている。つまり各種団体は行政機関ではない。もともと自治体には任意団体を設置する権能はない。なお、このほか、法律にもとづいて設置される各種団体、国・県等が設置する各種団体等については次期以降の推進計画で見直すこととした。また、これらの各種団体に係る行政委嘱員制度、補助金等についても同様の措置をとることとした。

行政委嘱員制度の廃止 同時に、市が設置する次の行政委嘱員の制度（委嘱制度）を廃止する（（ ）内は設置根拠）。したがって、市は区長等にこれらの行政委嘱員（候補者）の推薦を依頼しない。⁸

- ① 区長（区長設置規則）
- ② 交通安全推進委員（交通安全推進委員会設置要綱）
- ③ 交通安全母の会連合会理事・代議員（交通安全母の会連合会規約）
- ④ 高齢者交通安全推進員（高齢者交通安全推進員制度の推進要領）
- ⑤ 男女共同参画市民推進員（男女共同参画市民推進員設置要綱）
- ⑥ 保健補導員（保健補導員設置要綱）
- ⑦ 環境美化指導員（環境美化指導員設置要領）
- ⑧ 青少年健全育成指導員（青少年健全育成指導員設置基準）
- ⑨ 少年育成委員（少年育成センター条例）
- ⑩ 人権同和教育指導員（人権同和教育指導員に関する規則）

依頼事務の「選択事務」化

「**選択事務**」と「**必須事務**」 市が上記の行政委嘱員等に処理を委嘱する事務（依頼事務）を原則「**選択事務**」とする。⁹「**選択**」の趣旨は、その事務（事業）を実施する／しないを、また実施する場合、その実施方法を、住自協が決定できるというところにある。そして、**選択事務**のうち、市が住自協

⁸ 行政委嘱員の「推薦」という「依頼事務」（後述）の廃止を意味する。後述するように、市は区長等にその他の行政委嘱員（候補者）の推薦を依頼していた。ただし、「人権同和教育指導員」は地区人権同和促進連絡協議会が候補者を推薦する方式によって、また「青少年育成指導員」は各種団体（地区組織）の主要役員が充て職で委嘱されていた。なお、「高齢者交通安全推進員」には他の行政委嘱員と異なり市長と警察署長の「連名」で委嘱していた。この連名委嘱方式は新体制移行前、2008年6月に廃止した。また、前項の廃止団体のうち「地域公民館連絡協議会連合会」と「青少年育成市民会議」には固有の行政委嘱員が存在しない。

⁹ この措置と同時に5依頼事務（「境界立会への出席」「公園愛護活動実施計画書の区長確認事務」等）を廃止する。

に全地区で一律に実施することを依頼する事務を「必須事務」とする。

協定の締結 市が依頼する必須事務等について市と住自協が協定を締結する。協定(書)には、両者が協働する関係にあること、必須事務の項目、一括交付金の額などを明示する。¹⁰

「動員」の廃止 市や各種団体等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」という依頼事務を廃止する。¹¹

一括交付金の創設

各種団体の<廃止>にともない、次の各種団体の補助金等を廃止する。¹²旧補助金等を主要財源に新たに一括交付金(制度)を設置し住自協に交付する。一括交付金の使途は住自協が決定する。

- ① 行政連絡事務費交付金
- ② 地区区長会活動費交付金
- ③ 地区交通安全推進委員会補助金
- ④ 地区社会福祉協議会活動助成金
- ⑤ 地区保健補導員会交付金
- ⑥ 地区環境美化連合会補助金
- ⑦ 地域公民館交付金
- ⑧ 地区少年育成委員協議会交付金

¹⁰ 必須事務について協定を締結するのは、委嘱制度の廃止にともなう依頼形式の変更を意味する。いいかえると、<委嘱に基づく依頼>という概念は廃止されるので<協定に基づく依頼>という概念で代替するということである。

¹¹ 厳密にいうと「動員」という依頼事務の<概念>を廃止する。なお、「動員」廃止の検討対象となったイベント等は「平和の日の集い」「長野市戦没者追悼式」など21事業、そのうち6事業について事業自体を廃止した。継続事業については案内方式(案内文書に出席は任意であることを明記)に変更あるいは選択事務化した。

¹² ただし、「行政連絡事務費交付金」の廃止は行政委嘱員としての区長の制度(「区長委嘱制度」)の廃止にともなう措置である。この補助金は行政連絡事務の必要経費という名目で、地区組織でなく、区(組織)を交付対象(交付先)とする補助金である。

- ⑨ 青少年育成地区会議補助金
- ⑩ 子ども会育成連絡協議会補助金
- ⑪ 社会人権同和教育啓発促進事業補助金

後述するように①各種団体の〈廃止〉、②依頼事務の「選択事務」化、③補助金の廃止（一括交付金の創設）は相補的な関係にある。その意味で、新体制の枢要部分の構築は各種団体の「組織」「活動」「資金」の一体的「見直し」によって図られる、とも形容することができる（「三位一体の改革」）。ところで、そもそも各種団体はどのような組織であるか。次にその創出過程を明らかにすることを通して各種団体の構造を概観することにしよう。

(2) 各種団体の構造と地位

各種団体は「区」が創出する。

「区」「区長」

「区」は「地縁型住民自治組織」に相当する組織である。一般に、市区町村等の行政区域内の町、丁目などの一定の範囲に居住している世帯によって構成される任意組織——「町内会」「自治会」などに相応するものである。¹³この区（組織）の設置範囲に居住する住民の代表（者）が「区長」である。「代表」という呼称は、区長の設置根拠「区長設置規則」の「住民の中から民主的な方法によって選ばれた者」という規定に依拠する。

「依頼事務」

市（長）は区住民（世帯）が選出した者に「行政連絡事務」等の市の事務

¹³ 「市区町村」の「区」とは地方自治法上の「都の区」、特別区のことである。なお、長野市においても一部地域に「自治会」の名称を採用しているところもあるが、本稿においては便宜上「区」の呼称を使用する。なお、この単位組織の下位に「隣組」「常会」などと呼ばれる「細胞組織」が設置されているところが多い。

の処理を「委嘱」している。¹⁴このような委嘱事項を「依頼事務」と呼んでいる。区長は区（組織）の代表者であると同時に市の行政委嘱員である。区長には二重の性格が帰属する。

行政委嘱員 環境美化指導員，保健補導員，交通安全推進委員等の行政委嘱員（以下，その他の行政委嘱員）は区長の推薦に基づいて市（長）が市の事務の補助的処理を「委嘱」するものである。〈その他の行政委嘱員〉は区長が区住民の中から選出（推薦）する。その委嘱事項（依頼事務）は各行政委嘱員の設置根拠（条例，要綱，要領等）が規定する。¹⁵

行政委嘱員としての区長と〈その他の行政委嘱員〉は地方公務員法上，非常勤特別職の地方公務員であると解釈することができる（鹿儿島 1988：42）。その意味で，両者はともに市長の補助機関（部下）である。

各種団体

行政委嘱員が「各種団体」（連合組織および地区組織）を構成する。

地区組織 「地区」は，支所等の市の出先機関あるいは集会施設・社会教育施設等の公共施設の設置単位として使用している領域の慣行的な呼称である。地区の沿革は概ね合併した旧市町村の行政区画に始まる。それを事実上の行政区画として活用している。この地区と同じ領域を単位に行政委嘱員——区長および〈その他の行政委嘱員〉の連絡・調整機関として各種団体——例えば，地区区長会，地区環境美化連合会，地区保健補導員会，地区交

¹⁴ 後述するように「区長設置規則」は区長の任務を3ないし4事務に規定しているが，しかし現実には区長の委嘱事項は無定限とも形容できるほど包括的である。なお，区長に相当する町内会長・自治会長等を行政委嘱員に任じていない自治体は少なくない。（森 2002：328；2014：89）

¹⁵ 区（組織）の幹部（副区長等の「役員」）が同時に〈その他の行政委嘱員〉を兼ねているところも少なくない。例えば，副区長等が充て職で環境美化指導員等を務める，あるいは区（組織）に各種団体に対応する「部」等の内部組織を設置し，〇〇部長等が当該行政委嘱員を兼任する，などの事例がある。逆にいえば，そうした区（組織）では，区長同様〈その他の行政委嘱員〉も任意団体である区（組織）の運営にとってアクティブな人的資源なのである。

通安全推進委員会等をほぼ一律に設置している。

地区組織の構成は各種行政委嘱員による。¹⁶例えば、地区区長会は区長で構成される。いかえると、行政委嘱員としての区長は自動的に地区区長会の会員となる。地区区長会は形式上、後者の行政委嘱員としての区長が構成する団体である。このように地区を単位に設置される各種団体が「地区組織」である。

連合組織 さらに、「地区組織」の連絡・調整機関が各種団体ごとに設置されている。外見上、地区組織が組み合せて市の行政区域に単一で設置されるのが各種団体の「連合組織」である。したがって連合組織も行政委嘱員によって構成される。例えば、地区区長会の連合組織は区長会連合会（以下、市区長会）である。地区区長会長の選出は当該地区の区長の互選による。市区長会は各地区区長会長（常任理事）が構成する。市区長会は区長の頂上組織である。また、区長が代表する区（組織）は市区長会の「単位組織」と位置づけることができる。したがって、市区長会・地区区長会・区（組織）は入れ子状の系統組織ともいえる。¹⁷<その他の行政委嘱員>の各種団体についても事情はほぼ同じである。ただし、区長の系統組織と異なり、一般に地区組織の下位に単位組織をもたない。

¹⁶ ただし、「地区社会福祉協議会」「青少年健全育成地区会議」および「地区地域公民館連絡協議会」に固有の行政委嘱員は存在しない。前二者はその他の各種団体（地区組織）長等によって、後者は地域公民館の館長等によって構成される。なお、後述する連合組織のうち「地域公民館連絡協議会連合会」および「青少年育成市民会議」も同様である。後者は区長会連合会、地域公民館連絡協議会連合会および市 PTA の各構成員が組織している。また、「男女共同参画市民推進員」は各種団体（地区組織および連合組織）を設置していない。

¹⁷ 長野市に設置されているような区（組織）やその他の自治体の「町内会」「自治会」等の「住民自治組織」としての側面等に着眼して、それらの地区組織および連合組織を「各種団体」の範疇に入れない用語法があるが、本稿では、この都市内分権の思考過程等で使用された用語法に従うことにする。

補助金

市は行政委嘱員に役務の対価としての報酬等を支給していない。¹⁸国（厚生労働大臣）が委嘱する民生委員と同様、市の行政委嘱員をボランティアと位置づけている。他方、各種団体に「運営費補助」という形式で補助金・交付金・助成金（以下、補助金）を交付している。「運営費」というのは制度上は各種団体の組織運営に要する経費である。ただし「組織運営」は単に組織の存立を維持するための事務（活動）にとどまらない。当該団体の活動全般と了解され、各種団体補助金は個別事業にも支出されている。事実上、補助金の使途は限定されていない。¹⁹

団体事務局

連合組織の「事務局」は本庁各課に、地区組織の「事務局」は各支所に設置されている。²⁰連合組織の場合、例えば地域振興課が市区長会、交通政策課が交通安全推進委員会、健康課が保健補導員連合会の各事務局業務を所掌する（部署名はいずれも当時のもの）。また、地区組織の場合、支所等の職員が事務局業務に従事する。各事務局は、いずれも行政委嘱員の連絡・調整等のために開催する会議の運営補助や会計事務等（「団体業務」）が主要任務である。²¹この事情が各種団体と市（行政）の関係を緊密なものにしている。

各種団体の連絡・調整会議は行政委嘱員相互の「連絡・調整」の場であると同時に依頼事務の「依頼」の機会・場でもある。例えば、区長への依頼事項は次のような手続をとる。まず、市が依頼事項を市区長会（常任理事会）

¹⁸ ただし、人権同和教育指導員には報酬を支給している。

¹⁹ 例えば、前記の「地区区長会活動費交付金」の交付目的の規定ぶりは「行政連絡調整事務の処理のため、交付し、もって市行政の円滑な運営を図る」という具合である。

²⁰ ただし、地区地域公民館連絡協議会の事務局は各地区に設ける市立公民館に設置されている。

²¹ 会計事務には各種団体の資金管理がある。その主要なものが、上述の運営費補助金である。支所の場合、金庫に何通もの各種団体名義の預金通帳が保管されている。また、一職員が複数の地区組織の「団体業務」に従事している支所が少なくない。

に諮り、審議の上、承認を受ける。²²次いで、地区区長会の会議の席上で承認事項が各地区の全区長に伝達（依頼）される。前述のとおり、地区区長会長はすべて市区長会の常任理事である。こうして依頼事務は市全域一律に処理されるのである。系統組織は依頼事項の伝達経路（上意下達）である。²³通常、市区長会の承認が地区組織等で取り消されることはない。その意味で、各種団体はヒエラルヒー型組織の側面をもっているといえる。

市が事務処理にどのように住民の協力を確保しているかという側面に着目すると、「各種団体」は「区」が創出する、といえる。区住民が区（組織）の代表者を選出する。その者に市が「区長」を「委嘱」する。その区長が行政委嘱員として、〈その他の行政委嘱員〉を選出（推薦）する。そして行政委嘱員が「各種団体」を構成する。「各種団体」の連合組織は決定機構であり「団体事務局」はその補助機関である。各種団体の系統組織は決定事項（依頼事項）の伝達経路である。そうして「行政委嘱員」あるいは「各種団体」（地区組織等）が「依頼事務」を処理する。「補助金」は活動資金である。

上記の機構によって住民の日常生活に密接な行政サービスの経済的・効率的な供給は成立している。例えば、広報等の行政情報の提供（区長）、通学路の安全確保（交通安全推進委員等）、各種健診・検診の案内（保健補導員）、ごみ収集および分別指導（環境美化指導員）等は各種団体（行政委嘱員）の行政補助的な活動に直接・間接に依存している（この機構は区（組織）を活用することもできる。上記の広報等の配布のような事務は現実には区長が単独で処理するのは困難であることから、ほとんどの区長が「細胞組織」などを通じて、したがって行政委嘱員でない住民に依頼して処理している）。それゆえ各種団体は、行政運営上、枢要な地位にあると観念されるのである。²⁴その各種団体を「都市内分権」は〈廃止〉する。

²² ただし、緊急を要する案件については役員会で承認し、次の常任理事会に報告する手続をとる。

²³ 同時に、系統組織は住民の要望・意見・批判の伝達経路（下意上達）でもある。

各種団体の「急進的」＜廃止＞は当初方針ではなかった。ではなぜ、この都市内分権は方針転換に至ったのか。そして、いかに＜廃止＞したのか。

都市内分権「推進」の起点では「都市内分権」とはどのような概念か、また住自協とはどのような組織か——当初、住民にしても、実のところ推進側の市にしても見当がつかなかった。住自協は未知の組織であった。

2. 各種団体の＜廃止＞

(1) 「地区」という＜政策空間＞～住自協運営補助金の運用～

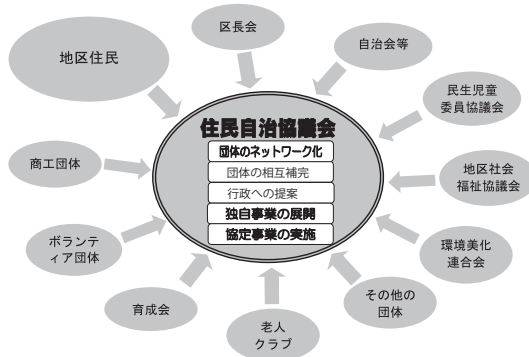
ネットワーク型の組織像

当初、住自協には図1のようなネットワーク型の組織像が呈示されていた。市は、「まずは」住自協を各種団体等で構成し、構成団体の「ネットワーク化」と「相互補完」を図ると説明していた（長野市 2006b : 11）。この組織像の背景には、これまで地域課題への対応は地区区長会等の各種団体や区（組織）の活動に多く依存してきたが、団体役員の高齢化等によって人的資源確保が困難になっている。早晚、個々の各種団体等の活動の継続、さらには組織の存続は岐路を迎えることになるだろう——という認識があった。そこで各種団体等の連絡機構（住自協）を創設し、それらの相互交渉（協議）によって人的資源の融通を図り、広義の公共サービス供給体制を補強する。²⁴例えば、地区住民を対象に実施される総合防災訓練、夏祭り、運動会等の行事は特に地区区長会役員に過重な負担を強いている。住自協において、その他の各種団体等の人的資源を調達し事業（行事）の分業化を図る。住自協は各種団体を前提する組織・機構であり、「ネットワーク化」「相互補完」という標榜は、各種団体等の相互交渉の機会を公式化し、その人的

²⁴ それゆえ「団体業務」に従事する職員には、会議運営の円滑化のために細心の配慮が求められる。それは団体の役員構成の準備工作に始まり懇親会会場の選定等々にまで及ぶ。これら差配の出来／不出来が当該職員の評価に影響することもあるという。

²⁵ 人的資源の供給元（構成団体）には、図に表れているように「商工団体」や「ボランティア団体」、また「NPO」等の「市が主導して設置した各種団体」以外の団体も想定されている。

図1 住自協の組織像



出所 長野市(2006b) 9頁

資源の再配置を期待するものであった。

さらに、このネットワーク型組織(住自協)の運営実績を重ねていくうちに、ゆくゆくは住民の自主的な判断で各種団体の事業を住自協に移していくことも期待できるだろう。²⁶事業(機能)の移譲が個々の団体において進行することになれば、当該団体の組織はおのずと「発展」的に解消することになる。このとき、「住自協」は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。ネットワーク型組織の段階では、住自協の機関決定には各構成団体の機関決定が前置される。〈住自協-各種団体〉関係に着目して、この段階における住自協は〈分立〉型組織と形容することができる。同様に、各種団体の「発展的解消」後の住自協を〈融合〉型組織と呼ぶことができる。「都市内分権」構想は、住自協の分立型組織から融合型組織への〈漸進的(段階的)移行〉をも期待するものであった。

しかし、当面の「住自協」概念は前掲の図像の域を超えるものではなかった。市にとって、それがおぼろげながらも見えてくるのは、住自協支援のための補助金を運用する経験が契機となった。

²⁶ たとえば、地区区長会の事業である「元気なまちづくり市民会議」(地区住民と市長等との意見交換会)、イベントの開催などを住自協の事業として実施することが想定されている。

住自協運営補助金（新補助金）

「都市内分権」推進にとって第一の優先課題は住自協の設立を促進することであった。そのために、まず各地区に入り「住民自治協議会設立準備会」（以下、準備会）の設置促進に着手することになる。これが「都市内分権推進計画（第一期）」（2006～2009年度）（以下、推進計画）の第一「取り組み事項」であった（長野市 2006 a: 15）。すでに、住民説明会（「地区説明会等」）用の資料（長野市 2006b [以下、『マニュアル』]）を完成し、²⁷また、準備会の活動（運営経費）を財政的に支援するための補助制度「住民自治組織設立支援補助金交付要綱（案）」を用意していた。住自協設立促進のための説得工作に臨む態勢は一応整っていた。²⁸

ただし、住自協設立を奨励する「ずくだし支援事業交付金」（以下、新補助金）については白紙の状態であった。この補助制度は、市の新規事業として3千万円（上限額）を予算計上（1住自協当たり百万円前後）し、住自協設立後の組織運営・活動を支援する、いわばインセンティブ・プログラムである。²⁹これの詳細については各地区の住自協の設置状況や要望等を考慮して検討に入ることを予定していた。市は、各地区に住自協が立ち現れるには相当の時間を要するであろう、という観測をもっていたのである。

推進計画は「第一期」の最終年度（2009年度）までに住自協を全地区に設置することを目標にしていたが、意想外に初の住自協の設立は早かった（2006年4月）。市は出端をくじかれた格好で住民説明会等の開催と併行して新補助金の制度設計に急遽着手する。新体制の発足までは、これが住自協

²⁷ この『マニュアル』は市区長会などからの要請を受けて作成したものである。

²⁸ このほか、住自協の設立支援等を職務とする「地区活動支援担当」（支所長等の充て職）、市職員がボランティアとして住自協の活動を支援する「職員地区サポートチーム制度」等の新設を済ませていた。

²⁹ このプログラムには、住自協による地域課題の発見・解決の予備的訓練としての側面もあった。前出の「住民自治組織設立支援補助金」は住自協設立前（原則、準備会設立年度）に交付されるものである（1地区当たり十万円前後）。なお、「ずくだし」とは俚語で「骨身を惜しまずまめに働く」ことを意味する。

の唯一の独自財源であり、この財政支援がなければ、この住自協は設立と同時に休眠状態に入りかねないことになるからである。結局、新補助金の交付要綱（「ずくだし支援事業交付金交付要綱」）は3か月後（同年7月）に制定・施行したのだが、これの交付運用は早くも困難に遭遇する。

補助金が横溢する<地区空間>

要綱は、交付対象を①住自協を運営する事業と②住民が地域課題を発見し、住民が自ら解決するために実施する事業と定めると同時に、既存の各種団体（地区組織）がすでに実施している事業等を除く、という趣旨の除外規定を設けた。³⁰この時点では各地区組織はまだ存続・活動しており、先述の運営費補助金がそれぞれ交付されていたが、これら以外に特定事業を対象とした事業費補助金も交付されていた。すでに補助金を交付している事業に新たに別種の補助金を交付することは、後者の設置意義が問われることを意味する。この新補助金の交付・受給には既存補助金との調整を図る必要があったのである。

例えば、福祉分野では、市（および長野市社会福祉協議会）は地域福祉活動計画を地区ごとに策定することを要請していた（「地区地域福祉活動計画」）。「地区」とは地区社会福祉協議会（以下、地区社協）の設置区域であり、それは住自協の設置単位と同一の範囲である。また、地区社協は住自協の構成（参加）団体に想定されていた。さらに、「都市内分権」推進と時期的に併行する格好で、いくつかの地区社協では、この計画づくりのために「地域の実情に合わせ、課題発見、解決策の検討を進め」ていた（長野市社会福祉協議会 2007：38）。市は、計画づくりを財政面で支援するために地区社協に補助金を交付していたのである。³¹

また、消防分野では、新たに自主防災会の「連絡協議会」設置に動いてい

³⁰ その他、①営利を目的とした事業、②祭り、運動会その他の行事等で、すでに恒例となっている事業、③宗教活動、政治宣伝活動、選挙活動その他これらに類する事業を除外している。

た。個々の自主防災会は「区」を単位に「地域の防災活動を行うために組織された団体」である。³²市消防局では、複数の自主防災会を「統括、情報交換、連携等を図る」団体として連絡協議会を、同じく「地区」を単位に（主導的に）設置したばかりであった。そして、この連絡協議会が「防火防災訓練」を実施するにあたって補助金（十万円以内）を交付する制度（「自主防災組織強化事業補助金」）を整備していたのである。

「地区」は各種補助金（補助制度）が横溢する〈空間〉であった。住自協は、地域課題を発見し自ら解決する組織を志向している。地域（地区）の課題やニーズを発見するための調査を実施する、あるいは地域（地区）の災害用避難所マップを作成する等の活動自体は住自協の事業としてふさわしい。しかし、新補助金は地域課題を発見・解決するために「新たに」実施する事業を交付対象としている。市が住自協から提出された交付申請（事業実施計画書）を厳格に審査することになれば、各種団体（地区組織）がすでに実施している事業、あるいはそれに類似した事業は交付対象とならない。つまり、どの団体も実施していない事業でなければ、この補助金を交付することができない。住自協は各種団体活動の間隙（ニッチ）をぬって自らの活動領域を発見しなければならない。この〈地区空間〉では新補助金は住自協に新規事業の企画・実施を要請する。インセンティブ・プログラムが住民要望である「負担軽減」に逆行する。³³新補助金の運用はジレンマに陥った。結局、市はこの制度を弾力的に運用することで対応する。住自協の設置促進を優先したのである。

³¹ 前掲『マニュアル』は、住自協の計画（「まちづくり計画」）と地域福祉計画の関係について市の基本的な考え方を説明している（「住民自治協議会と地域福祉計画の関係は？」長野市 2006 b:13）。両組織および両計画の関係は、当初よりしばしば質問が寄せられていた案件であった。

³² 「自主防災組織強化事業補助金交付要綱」は「区」（「行政区」）を「区長設置規則」が規定する「区長を設置する区域」と定めている。

³³ この補助制度は、交付額の上限を事業費（実支出額）に100分の80を乗じた額と規定していた。つまり、住自協は2割分を自己調達しなければならなかった。新補助金は住民に金銭的負担を強いることにもなった。

「自由度確保」という観点からも、この補助金は住自協の「機能発現」を阻害する。住自協が既存の補助制度に抵触するかどうかを独自に判断するのは現実的ではない。この〈地区空間〉では住自協は新補助金の使途の適否について交付者の教示を仰がざるをえない。

この補助金の運用経験は住自協を埋め込むことになる「地区」という〈政策空間〉との遭遇をもたらした。それは未だ鮮明ではないが住自協像の輪郭を垣間見る機会ともなった。同時に、それは住自協の「機能発現」には各種団体の〈廃止〉が必要条件である、という確信めいたものの萌芽の契機ともなった。

(2) 各種団体「統廃合」の〈試行〉～「統廃合」方針の放棄～

各種団体の〈廃止〉は当初方針の転換である。推進計画上、「各種団体（組織）の見直し」方針は「統廃合」であり、それは第一次的には住自協設置に向けた「住民の負担軽減」のための措置方針であった。「都市内分権」にとって各種団体の〈廃止〉は必要条件である、という確信めいたものを補強したのが各種団体「統廃合」の〈試行〉であった。

「屋上屋」論

「住民の負担軽減」は、調査・研究段階から「都市内分権」に対して再々表明されてきた住民の懸念に対する市の応答であった。地区にはすでに多数の各種団体（地区組織）が設置されている。その事業のほとんどは市から依頼されるものであり、区長や団体役員は依頼事項への対応に忙殺されている。「新しい」地域課題を解決する組織を標榜する住自協の設立は新規に任務が「付加」されることにほかならない。住自協の設置は「屋上屋を架す」に等しいものであって、住民負担の強化をもたらすことにならないか——「屋上屋」論といえる懸念であった。³⁴「負担軽減」は住民要望であり「各種団体の統廃合」は住民提案でもあった。依頼事項の中でも次期行政委

嘱員（候補者）の推薦は最も困難な活動であり、これが年度末の区長等にとって肉体的にも精神的にも重い負担となっている。各種団体の組織を統廃合し行政委嘱員を減数、依頼事項を減量することによって余力を捻出し、それを住自協運営に投入するのはどうか、という発想である。市はこれを受け入れ、類似目的をもつ各種団体の統廃合を検討することを公約したのである。

交通安全運動団体の「統廃合」

交通安全運動団体の「統廃合」が本格的な「各種団体の見直し」作業に着手する以前に実施された（2006年5月）。交通安全運動団体とは「交通安全推進委員会」（以下、安推）および「交通安全母の会」（以下、母の会）の2団体で、前者は歩行者を対象に、後者は主に児童・生徒を対象にそれぞれ交通安全運動等を実施し、交通事故を防止することを組織目的にする団体である。³⁵

この2団体（連合組織）で合意が成立し、市は初の統合を実現した。この

³⁴ 一方で、「都市内分権」の「理念」には異議を唱える者は少なかった。むしろ「総論」は支持される傾向にあった。「都市内分権」はマジックワードあるいはバズワード（buzzword）であったといえる。住民説明会等において意見を述べる住民の多くは「都市内分権の趣旨は賛成だ。だがしかし…」という常套句を用いていた。そうして陳述を始め「各論」に質問・意見等を集中するのだった（ただし、そうして開陳される意見等の内容は一様ではなく極度に拡散していた）。しかし説得作業を開始してしばらく市の回答・説明が説得力不足であることは否めなかった。『マニュアル』等に呈示した「各論」自体が曖昧であったことは認めざるを得なかったのである。逆にいえば、住民の懸念・批判・要望などに応答することを通して「各論」を肉付けし錬磨し応答を明瞭にしていく——「都市内分権」推進の思考・実践過程とはそういう過程だった。「屋上屋」論あるいは「負担軽減」要望は、住民の懸念等の中で市が「都市内分権」にとって決定的な解決課題と認識したものであった。

³⁵ このほか、長野県警察本部の協力団体として、運転者を対象に交通安全運動等を実施する「交通安全協会」（安協）があり、事実上、その地区組織を加えた3団体が目的が共通する活動に従事していた。「統廃合」要望では安協も対象団体に指名されていたが、安協は県警の各種団体に相応するものであり市が直接関与することができない等の理由で統合の対象外とした。

統合とは次のような内容であった。まず「母の会」を「安推」の部に改組する。同時に「母の会」の役員を「安推」の役員として処遇する（「充て職」）。さらに「母の会」会計を「安推」会計に統合（「一本化」）する。つまり、前者に交付していた旧補助金を後者に交付する。たしかに、この統合によって当該連合組織の役員（例えば「母の会」会長）や会議（例えば「母の会」総会）の開催は減数することができた。しかし、各地区組織（地区「安推」と地区「母の会」）の統合は必ずしも進捗しなかった。しかも、統合された地区であっても「母の会」部会は本体組織（地区安推）と併行する格好で交通安全運動等に従事していた。形式上、団体の「組織」と「資金」の統合は成ったが、事実上「活動」は分立したままであった。³⁶統合にあたって当該団体も市も（依頼事務を含む）事業（「活動」）の見直しについて検討することはなかったのである。結果、この「統廃合」は「負担軽減」に帰結しなかった。

住自協の「自由度確保」の観点からも、この＜試行＞は教訓を残すこととなった。このとき統合が成立した新地区組織（「安推」）の財務がどのように処理されていたかは不明である。しかし、上記のように「活動」が旧態依然であったことからすると会計統合後も「母の会」の活動分（「補助金」）はそれとして確保されていたことが推測できる。「都市内分権」が計画する一括交付金は各種団体の補助金を主要財源とすることを予定していた。各種団体を前提する住自協における一括交付金は、住自協会計に各種団体補助金を統合することと同義でしかない。一括交付金の使途は決して住自協の自由にはならない。「統廃合」は住自協の「機能発現」に寄与しないことになる。

結果として、これが最初にして最後の「統廃合」となった。その意味で、

³⁶ 各種団体の「統廃合」は、＜試行＞の2団体を例にとれば次のような想定であった。「安推」と「母の会」の「統廃合」とは、「母の会」を「安推」に統合しかつ「母の会」を廃止することである。後者の「組織」を廃止するということは、その「活動」を見直す（例えば一部廃止する）ということであり、それはその「資金」を見直す（例えば一部廃止分を削減する）ことに連なる。しかし、この＜試行＞はこのような展開をたどらなかったのである。

各種団体の統廃合は<試行>に終わったといえる。各種団体の「統廃合」については都市内分権推進室が各課に照会をかけていたが、上記の交通安全運動2団体のほかはすべてゼロ回答（「現段階での統合は困難」「統合すべきでない」）であった。これを口実に「団体見直し専門部会」は「早期の統廃合…はむずかしい」ことを確認（決定）したのである（2007年2月）。³⁷これは専門部会の事務局（行政改革推進局および都市内分権推進室）の作為によるものであった。同事務局は、庁内の雰囲気、とりわけ各種団体を所管する各課の反応としても<廃止>には警戒感よりも、むしろ非現実感が支配的であることを察知していた。このときの「確認」によって「統廃合」方針の放棄、すなわち各種団体（組織）は「統廃合」以外の方法によって見直すことについて各課から言質をとったのである。事実上の<廃止>方針への転換であった。<廃止>への接近法は未だ考案できていなかったにもかかわらず、である。³⁸この路線変更の決行には市区長会の「解散宣言」が影響していた。

(3) 市区長会の「解散宣言」

市区長会の「解散宣言」というのは同会が市長に提出した「都市内分権に

³⁷ 「団体見直し専門部会」は都市内分権推進にあたって設置した庁内検討組織「都市内分権推進委員会」（2005年2月設置）の下部組織の一つである。同委員会は副市長（委員長〔設置当時「助役」〕）、全部局長および教育長などが構成する。また、その下部組織として①「支援職員」（職員による住自協支援のあり方）、②「活動拠点」（住自協の活動拠点の確保）、③「団体見直し」（各種団体の見直し）の3専門部会を設けた。前掲の「スキーム」案が最初に提示されたのは③「団体見直し専門部会」である（2007年9月）。「団体見直し専門部会」は行政改革推進局課長（部会長）、各種団体を所管する関係課の課長級職員および3支所長が構成する。その事務局には行政改革推進局および都市内分権推進を主管する「都市内分権推進室」の各職員が配置された（部署名はいずれも当時のもの）。なお、「都市内分権」の推進は、この庁内手続を経て合意が成ったものを主に市区長会等の各種団体、都市内分権審議会に随時諮る手続をとっていた。同審議会は答申後も推進計画の進捗等について審議を継続していた。また市は議会等にも同様に報告・説明していた。ちなみに、都市内分権審議会の委員（28人）には市議会議員（8人）が委嘱されていた。

³⁸ ただし、このとき同時に先述の「動員」の廃止、依頼事務の「選択事務」化等の方針を決定している。

関する提言書」(2006年12月)の次の一節を指している。

平成21年度中が設立目途である「住民自治協議会」は地域を代表する組織としての機能発現を掲げていることから、以って当会の役割は協議会に^マ^マ移行され、歴史的に使命も終結するものと思料しております。

代表性の衝突

先述のとおり市区長会は、区(住民)の代表である区長の連合組織であり系統組織である。この系統組織は住民の要望・意見・批判を市に伝達する「役割」すなわち「代表」機能を本来的「使命」の一つとしてきた。³⁹一方、市は住自協を「地区を代表する組織」と位置づけている。⁴⁰全地区に新「代表」組織(住自協)が設立された暁には市区長会(したがって、その地区組織である地区区長会)の存在理由は消失することになるであろう。よって市区長会(地区区長会)は組織を解くことが妥当であろう。宣言は、このような思考実験に基づく自主解散「予告」であった。

「都市内分権」(住自協構想)に常にまつわる住民の懸念すなわち「屋上屋」論は先述した負担強化への警戒である以前に、住自協と各種団体の関係、とりわけ<住自協-地区区長会>関係の制度設計に係わる疑義でもあった。住民説明会等において、住民は前掲の組織図を示され、住自協は当分の間(「まずは」)、各種団体(地区組織)したがって地区区長会を前提する組織である、という趣旨の説明を受けていた。「疑義」は、この間の両組織の

³⁹ 区長の系統組織は先述のように依頼事項の伝達経路であると同時に、住民の要望・意見・批判の伝達経路でもある。例えば、市区長会まで到達した要望等は、しばしば市行政への提言(書)に変換される。それには市行政に反映されてきた数多の実績がある。また、住自協体制の構築においても市区長会の提言は多く反映されることとなった。

⁴⁰ 地区代表性のほか、住自協は「計画性を持った組織」(「長期的、短期的なまちづくりの目標を策定するなど、計画性を持つ組織」)、「役割分担を明確にした組織」(「地区内の住民や各種団体の参画の下、役割分担を明確にした組織」)、「全ての住民に開かれた組織」(「予算編成、決算などについて透明性を確保」する組織)であることを要請されていた(長野市 2006b: 8)。

長の地位の優劣を問う形（「地区区長会長と住自協会長とでは、どちらが偉いのか？」）で表明されていた。住自協の漸進的移行期は、理論上一の地区に二つの「代表」組織が並立する期間である。この疑義は囚らずも市の構想における住自協の「機能発現」の隘路、すなわち「代表性の衝突」の理論的必然性を含意していた。

地区区長会の「地区代表性」はア・プリオリに了解されていた。すでに述べたように、区長の代表性の正統性は、それが何がしかの「民主的な方法」で選ばれた者であることに依拠している。この「区長設置規則」上の根拠を参照するまでもなく、市職員はもちろんのこと、（おそらくは）ほとんどの住民、そして当事者である区長自身にも、区長という地位は区（住民）の代表であると暗黙裡に了解されてきた。地区区長会はその区（組織）の代表者（区長）によって構成される団体である。

一方、市が住自協に「地区代表性」を要請するのは住自協の「地区独占性」を確保するためであった。すなわち、一の地区に複数の住自協が並立してしまう事態を回避するためであった。⁴¹そのために、まず『マニュアル』で住自協の設立準備会設置のための検討会・研究会の会議を地区区長会が主導することを期待している（長野市 2006 b : 15）。また、住自協の運営においては明示的に「中核をなす団体」と位置づけている（同：34）。⁴²次いで、住自協設立促進のための実践（説得工作）において地区区長会への期待は顕然であった。この地区組織に協力依頼して開催する住民説明会において、少

⁴¹ したがって厳密に言えば、市区長会が「解散宣言」において自認する「代表」機能と市が要請する地区「代表」性は同一ではない。しかし、両者はともに、区長が「民主的な方法」で選ばれた者であること、すなわち「民主的正統性」に依拠したものである、とはいえよう。

⁴² 市は市区長会（常任理事）にも住自協設立に向けて、住民への周知、各種団体との調整、市との連携等、「地区住民の代表として」「リーダーシップを発揮」することを要請している（2006年8月）。また、地区区長会（区長）なくして住自協の形成は困難であろうという認識は市区長会の認識でもあった。「解散宣言」には、「（住民自治）協議会の設立については当会が主体として推進すべきであることも自認しております。」という文言が続いていた。

なくとも地区区長会長は必ず住自協の設立準備会に参加するよう懇請することを欠かさなかった。それ以上に市の意図が顕然であったのは、先述の「住民自治組織設立支援補助金」の「交付要綱」に交付対象者（設立準備会）は「当該地区内の区長の代表者が構成員となっているもの」であること、という交付条件を密かに設けていた事実である。市の意中の「代表者」は地区区長会長にはかならなかった。いずれも、地区区長会長（あるいは区長）を欠いた住自協では「代表性」を確保することができないであろうという判断に基づく措置であった。

市は、伝統的な地区代表組織（地区区長会）に新たな地区代表組織（住自協）の形成・運営を期待していた。直截に言えば、地区区長会長が住自協会長に就任することを期待していた。この「人的結合」によって二つの代表性を同一化し、漸進的移行期における「代表性の衝突」を回避できるはずであった。⁴³

地区区長会・区長の地位

ところで「解散宣言」当時、「都市内分権」（住自協の「機能発現」）には各種団体の廃止が必要であるという〈確信〉は必ずしも堅固なものではなかったが、しかし決して柔弱なものでもなかった。すでに述べたように、各種団体を前提する住自協による新たな「地域課題」の発見・解決は住民にとって「負担加重」となる。組織の「統廃合」は必ずしも「負担軽減」に帰結しない。一括交付金は使途が事実上限定され住自協の「自由度確保」の障碍となる。いずれも住自協の「機能発現」にとって隘路となる。この時期、「ネットワーク型組織」構想の限界・矛盾を十分に認識していた。

上述した市の期待からも明らかなように、地区区長会は市にとって別格の

⁴³ 市は〈住自協会長＝地区区長会長〉の「人的結合」を期待したが、しかし実意を露骨に明示することはできない。住自協は「住民自治組織」（任意団体）であるという建前がある。住自協の組織形成に行政が少なくとも公然と容喙するような行為に抑制的であればならなかった。また、「屋上屋」論（「地区区長会と住自協は何が違うのか？」）を考慮すると、住民の不審を増幅しかねない言動は自重しなければならなかった。

各種団体であった。しかし同時に、それは各種団体の一つであることにはなかつた。したがって、公式上、この地区組織が「見直し」対象であることは、その他の各種団体（地区組織）と同然である。しかし、いささか奇異に聞こえるが、地区区長会を廃止するなどということはどこか「荒唐無稽」であり、虚構であると観念していた。

確かに地区区長会（および市区長会）こそが＜廃止＞が最も困難な各種団体であった。地区区長会（あるいは市区長会）の＜廃止＞は区長の委嘱制度（行政委嘱員制度）の廃止に接続することになるかもしれない。住自協の「代表性」を確実に確保しようとするならば廃止が合理的である。しかし区長委嘱制度の廃止は、区長に市の事務の処理を委嘱する根拠の消失を意味する。その区長に依頼していた事項（依頼事務）の規模は（その他の行政委嘱員に比して）圧倒的である、と市は認識していた。⁴⁴

行政委嘱員としての区長の任務は前出の「区長設置規則」上、次の4項目である。

- ① 広報及び広聴に関する事務
- ② 市からの伝達等に関する事務
- ③ 市が指定する調査及び報告に関する事務
- ④ その他市長が必要と認める事務

しかし、現実に区長に依頼する事務は、無定限（それゆえ無定量）とも形容できるほど包括的である。例えば、区長に配布されている『区長の手引き』（長野市区長会 2009）に記載されているのは大区分で20項目である。ただし、この手引きには国勢調査や農業センサス等に従事する統計調査員の推薦等、通常、各種統計調査の実施年度に依頼される行政委嘱員の推薦などは記載されていない。また、2005年度および2006年度における市区長会（常任理

⁴⁴ 「推進計画」にある「依頼事務の見直し」の中心は「区長への依頼事務」であった（長野市 2006 a : 12）。

事会および役員会)による依頼事項の承認実績は前者で47件、後者で54件である。このうち「回覧依頼」「配布依頼」には1回の依頼で複数の文書の回覧・配布を依頼しているものがある。また、上記の統計調査員の推薦等以外にも、手引きに記載されていないが実績にはある依頼事項、逆に、実績にはないが手引きにはある依頼事項、がある。つまり、区長が処理している事務には公式の依頼・承認という手続が省略されているもの、あるいはそうした手続が不要であると判断されたものもあるということである。依頼事項は測定が困難な、確定できないほどの規模であった。⁴⁵この依頼事務群のうちほとんどは住民生活に直接・間接に関連する事務である。逆にいうと、市は区長に依存して住民に行政サービスを提供している。

上記のような事項を依頼する場(市区長会)では、通常、依頼する側も依頼される側も規則を参照しながら個々の案件をつぶさに検討することはしない。〈依頼-承認〉はいわば「阿吽の呼吸」の相互行為であった。もちろん相互行為の型はこれがすべてではない。市による委細を尽くした説明があり、精細な審議を経て市区長会が承認する案件もある。例えば、全くの新規施策・事業で、かつ住民の理解・協力が確保できなければ遂行困難であると想定される案件——「都市内分権」の推進は、まさに当該事案である。住自協の形成・運営について市が地区区長会に寄せる期待の度合から、新規施策・事業の実施・執行における市区長会への依存の強度を類推できる。おそらく当事者の認識上、〈市-市区長会〉は法規に依拠した関係というよりも、相互に市政の機微に通暁していることで成立する相同関係あるいは「共同体」とも形容できるものであろう。⁴⁶

⁴⁵ 区長を含む行政委嘱員の依頼事務の不確定性は、後述する「依頼事務の見直し」の難関となる。

⁴⁶ この「共同体」の詳細な形成過程は不明である(市区長会の沿革については長野市区長会(1976)参照)。ただ、そうした関係にあるからこそ、市区長会は区長や住民の負担強化になるものであっても住民の福祉向上に寄与すると観念する市の依頼を受容してきたのであろう。この型の相互行為が反復されることで定型的な依頼事務が堆積していったと考えられる。

仮に市区長会の解散が区長委嘱制度の廃止に接続する場合、これまで委嘱してきた事務処理をどうするのか。あるいは、市区長会なき市政運営がどのようなものになるのか。自ずとこうした問題や懸念が湧出してくるのであるが、このような想念もやはり「解散宣言」に遭遇して初めて浮上するものであった。その意味で、〈確信〉する〈廃止〉の対象は、あくまで集合概念としての〈各種団体〉であって、個別概念としての〈地区区長会〉は、むしろ意識下にあったといえる。

それだけに市区長会の「解散宣言」は青天霹靂であった。加えて、先述の「代表性の衝突」問題を包蔵することになった市にとって僥倖といっても過言ではなかった。「解散宣言」当時、住自協設立は2地区で実現していたが、そこではいずれも市の期待に反して住自協会長は地区区長会長と同一ではなかったのである。両地区における住自協会長選出の経緯は不明である。未だ「衝突」は顕在化していなかったが、「人的結合」の未成立地区における代表性の整合をいかに図るかは難題となるであろうと悲観していたところであった。

「解散宣言」の経緯は不明であるが、この別格の各種団体の決断は前述の各種団体（地区組織）一般の「統廃合」方針の放棄すなわち〈廃止〉方針への転換を決定づけた。住自協構想は「漸進的移行」方式から脱却し「急進的移行」方式に路線変更する。しかし急進的移行方式を確定し公式に表明するのは2007年11月——〈廃止〉方針への転換から9か月後のことであった。「各種団体の見直し」への接近法（「スキーム」）の策定までには、なお時日を費やすこととなる。「都市内分権」推進は、わずかに加速度がついたにすぎなかった。

参照・引用文献(1)

今川晃 2009「地域住民組織と一人ひとりの市民、NPO、行政」『地方自治職員研修』第42巻 No. 6, 2009年6月

鹿兒島重治 1988『要説地方公務員制度』学陽書房

- 川北泰伸 2016「住民自治協議会における政策形成の考察」『清泉女学院大学
人間学部研究紀要』第13号
- 総務省 2015『暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書』
http://www.soumu.go.jp/main_content/000348939.pdf
- 永井彰 2016「自治体合併と地域住民自治組織の再編」『東北文化研究室紀
要』第57集
- 長野市 2003『長野市都市内分権調査・研究（中間報告）』
- 長野市 2006 a『長野市都市内分権推進計画』
- 長野市（企画部企画政策課都市内分権推進室）2006 b『住民自治協議会 設
立&活動マニュアル（第1版）』
- 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）』
- 長野市社会福祉協議会 2007『長野市地域福祉活動計画 第3次実施計画』
- 日本都市センター 2015『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営
をめざして』
- 日本都市センター 2016『都市内分権の未来を創る』
- 森裕亮 2002「わが国における自治体行政と地域住民組織（町内会）の現状」
『同志社政策科学研究』第3巻第1号
- 森裕亮 2014『地方政府と自治会間のパートナーシップ形成における課題』
溪谷社
- 横須賀市都市政策研究所 2012『よこすか白書2011』