

# <平成大合併>：安曇野地域における参与観察記 その3

—地域レベルの<民主主義>のありようをめぐる—

下 田 平 裕 身

## 目 次

はじめに

- 1 「安曇野地域任意合併協議会」の成立
  - (1) 「任意合併協」の設立の経緯
  - (2) 有力2町長の合併に向けての「合意」
  - (3) 安曇野地域の合併の背景要因
  - (4) <裏表>の関係にある密室的な政策決定手法と住民の冷淡な無関心
- 2 安曇野地域・住民アンケート調査
  - (1) 住民アンケート調査の調査票設計
  - (2) アンケート結果の分析をめぐる
  - (3) 「将来構想策定委員会」が住民アンケートから受け取ったメッセージ  
(以上、その1)
- 3 任意合併協議会と新市将来構想策定委員会
  - (1) 委員を引き受けるにあたってのためらい
  - (2) 「新市将来構想」の性格
  - (3) 合併協議会の役割と合併協議の<プラグマティックな>性格
  - (4) 合併協議会と将来構想委の委員構成
- 4 「新市将来構想策定委員会」のスタート
  - (1) 委員長の役割 — <積極的なコーディネーター>
  - (2) 「将来構想」の基礎になる考え方
  - (3) <車座集会>の討論
  - (4) 3つの基本方針の提起
  - (5) 「将来構想委」と「合併協」の考え方の調整問題  
(以上、その2)

## 5 新市の行政の組み立てをめぐる論議

その1

—地域住民に近い行政現場を大切に考える考え方

- (1) 行政の組み立てについての基本的な考え方
  - (1)-1 新市の行政の組み立てにおける最初の基本方針

将来構想委にとって、最大の課題は、新市の行政の組み立てについて、どのような提案をするのか、であった。<吸収合併型>ではなく、5町村による<対等合併型>を取る安曇野新市<sup>1</sup>の場合、形のうえでは、新たに行政組織をフリーハンドで組み立てることが可能である。また、少なくとも形のうえでは、その組み立ての提案は、フリーハンドで将来構想委に委ねられていた。提案が受け入れられるかどうかは別問題として、提案する権利だけは与えられていたのである。もちろん、私たち委員は、自分たちの提案がそのまま実現されるとは思っていなかったし、むしろ頭から無視されてしまうのではないかという危惧を表明している人も多かった。それでも、私たちは、この機会に、従来とは一味でも違う新しい行政の形を生み出せる可能性があるのではないか、少なくとも、そのチャンスを逃すべきではないという強い期待と使命感のようなものを抱いていた。新市の行政の仕組みについて、委員会が議論の出発点における基本的な考え方として合意したのは、次のような内容だった。

1 本稿の執筆時点現在（2005年5月）、新市の名称は、「安曇野市」となることが確定している。安曇野地域合併協議会は、2005年2月23日に、5町村による合併協定の調印を行い、合併に向かう最終的な手続きに踏み出した。本年10月1日付けで、「安曇野市」の誕生が確実なものとなっている。

### 中央集中型でなく、「分権型」「分散ネットワーク型」の行政システムをつくる

- 中央機能を最小限のものとし、地域社会に近い位置に行政拠点をおきネットワークで結ぶシステムをつくる
- 安曇野の5町村のそれぞれの経済、文化、生活のあり方を大切に政策づくりができるシステムをつくる
- 地域の狭いエゴを控え、安曇野全体を良くしていく視野をもった政策づくりができるシステムをつくる
- 行政と議会の活動が地域住民に近い存在になるようなシステムをつくる

(2003年4月第三回全体会議で確認した基本方針より)

この基本方針において、私たちが提案したいと考えた中心的な内容は、(1)本庁に権限と職員を集中する＜中央集中型＞ではなく、＜現場＞に権限と職員を手厚く配置するようなく分権型＞の行政とする、(2)住民と行政が協働して地域づくりを行っていくようなシステムを常設的な制度として導入する、という2つにまとめることができる。この2つは、もちろん私たちの気まぐれな思いつきではない。今、自分たちが住む地域のことは自分たちで取り組んでいくという努力が全国各地で始まっている。その主体は、行政と住民である。地域現場で、行政と住民が一緒になって地域づくりに取り組めるような仕組みが必要だと考えられ始めている。その場合、従来の中央集権型－上意下達型の行政組織では、現場で行政と住民がうまく協働できない。協働を進めるには、分権、つまり現場に近い部署が自主性を持って取り組める権限をもつことが必要である。将来構想委のなかでも、特に公募の委員がこうした認識を強く持っており、委員会全体の意見をリードしていった。あちこちで盛んに使われている＜分権＞と＜住民と行政の協働＞は、私たちの委員会においても、

一種の合言葉のようになっていった。福祉、環境、教育・子育て、産業などの各分野の将来構想案も、行政全体の仕組みと住民と行政の協働を土台にして考えることになる。この結果、「住民と行政の協働の仕組み」小委員会が全体の議論の基礎を提供するという了解が生まれ、この小委員会の議論には、他の小委員会に属する委員も強い関心を持ち、全体会議でたえず討論するという形になっていった。

#### (1)－2 出さずに引っ込めた＜連邦型＞合併のアイデア

問題は、＜分権＞と＜協働＞の考え方をどのような形で具体的な仕組みとして表現していくのか、にあった。それに、理想ばかり高くて、町村の行政や議会の人たちに頭から相手にされないような内容では意味がないから、具体的に説得性を持つような提案が必要だった。基本方針におけるキーワードは、＜分権＞と＜分散ネットワーク＞である。それは、権限と職員を中央（本庁）に集中するような従来型の組織はつくらず、現在の町村レベルに大きな自治権を持たせるという提案を意味した。多くの委員は、折に触れては、＜ばかでかい市庁舎をつくることだけは阻止したい＞と言いつつ合っていた。言い換えれば、本庁に多くの職員を集中させるようなシステムは採用しないという考え方である。当初、筆者が漠然と抱いていたのは、合併する5町村がそれぞれ高い自立性を持ち、＜連邦＞のような形でネットワーク的に結びついて新市をつくる、という形を作れないか、という考えだった。従来の5町村に基礎的な決定権を持たせておいて、共同で運営した方が効率的になる業務だけを統合して運営すればよい、という考え方である。これまで5町村が育ててきた地域性を大切にしていきたい、広い安曇野地域をノッペラボウで均質の金太郎飴的な地域にしていくなのではなく、さまざまな違う個性を持つ地域が共存して、安曇野全体の魅力をかもしだす、そのためには、合併しても旧5町村の行政組織の基本形を保ち、お互いに協調しながら競争も

する…そんなイメージで、行政組織を組み立てられないか、と考えたのだった。

ここには、地域住民の無視できない割合を占める合併反対の人たちの考え方への配慮や共感もあった<sup>2</sup>。合併反対の人たちは、現在の行政枠組みを維持し、これまでの町村枠の延長上に、地域性を育てていくことを望んでいるとすれば、この<連邦>方式は、そうした人たちの考え方もある程度は反映できるはずであった<sup>3</sup>。<連邦>方式は、合併はするが、実質的に現在の5町村の自治を維持しながら、共同でやれる事業は効率的に共同化し、同時に、合併したということで、国からの優遇措置というアメの部分だけはいただいてしまおう、という構想である。この考え方を、首都圏の自治体職員でつくる自治体活性化を目指す活動サークルの友人たちにつづけたところ、「そりゃあ、おもしろい。ほんとにやる気なら、全力をあげて応援

するよ」と言われた。しかし、自分でもあまりに突拍子もなく無茶な案かなと思ったし、地元の人たちに打診的に話してみても、反対するというよりは、あきれられるばかりだった。やはり市町村というのは、首長をトップとする一元的な指揮命令系統を持つ組織体であることが動かしがたい前提になっている。しかも、国は、合併のメリットとして、業務の集中統合による効率化を強調しており、合併を進めている人たちは、そのことをきわめて強く意識していたから、なおさら、分散型の提案はお話にもならないとして相手にされないと思われた。また、そうした反応ももつともだと考えられ、<連邦>型合併の構想は、将来構想委で議論材料として提案するまでには至らず、早々と自分の中に仕舞い込んだ。

普通に考えて、事態を自然な成り行きに委ねれば、中央集中型の一元的な行政組織が形成さ

2 将来構想委が発足した2003年前半期の時点では、合併に対する住民の賛成・反対の世論状況についての数値を示すデータはなかった。全体としては賛成の方がやや多いだろうと予測する人が多かった反面、賛否を決めかねている人が多いこと、反対の意見を持つ人もかなりいることがマスコミなどで報道されていた。そうした状況が数字の上で確かめられるには、2004年1月に、5町村の20歳以上の住民全員を対象に行われた住民アンケート調査を待たねばならない。この調査は、5町村の住民の合併に向かう最終的な意思確認の手續きとして任意合併協議会によって実施された。結果は、以下の表のように、穂高町を除き、4町村で賛成が反対を上回った。しかし、賛成が反対を圧倒しているのは明科町だけで、3町村では、反対の人もかなりの割合を占めていた。5町村の合計では、賛成(1)+(2)44.7%、反対(3)+(4)35.1%である。賛成も反対も<どちらかといえば>という留保をつけ

る人が多く、また、「どちらともいえない」人が20%弱を占めることに注目しておく必要がある。こうした結果は、合併に対して賛否をはっきりと決めかねるという住民の世論状況をよく表現しているように思われる。穂高町では、反対が賛成を上回った結果、2004年6月に、改めて合併の賛否を問う住民投票が行われた。結果は、賛成9,129票、反対8,775票、無効その他155票(投票総数18,049票、投票率67.2%)で、アンケート結果とは逆にわずかな差で賛成が反対を上回った。

3 <地域自治>を大事にしたいと考える点では、私たち将来構想委のメンバーと合併反対の人たちの考え方は、おおむね共通していると思われた。しかし、大きな違いは、私たちは、安曇野地域は一体性を増しており、地域全体にとっての戦略をもつことと、そうした政策を実行していくためには、統一的な体制をもつことも必要だと考えていた点にあった。

5町村合併についての住民アンケート結果 (2004年1月)

(単位 %)

5町村合併についての賛否	豊科町	穂高町	三郷村	堀金村	明科町	5町村合計
(1) 賛成	22.5	14.2	16.3	17.2	34.4	19.4
(2) どちらかといえば賛成	28.4	20.5	26.1	24.1	31.7	25.3
(3) どちらかといえば反対	14.2	18.9	17.2	17.3	8.5	16.0
(4) 反対	13.5	27.4	19.3	19.6	7.1	19.1
(5) どちらともいえない	20.1	18.0	18.9	20.1	17.0	18.8
無回答	1.1	0.9	2.1	1.7	1.3	1.4
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(回答者総数: 配布数 人, 回答者数 人, 回収率75.7%)

れていくことは確実であった。だから、現実的な問題は、それに棹さして、どれだけ、現在の市町村レベル、さらには、その下の現場行政レベルに手厚い職員配置を確保し、自主性を発揮できる権限を保障できるかどうかであった。議論を重ねるにつれ、私たちは、中央集中的な組織をつくろうとする既存のベクトルがいかに大きなものであり、それを修正するのはいかに難しいかを認識していくことになる。筆者のみるところ、町村の行政や議会のリーダー格の人たち、言い換えれば、合併を中心的に推進している人たちは、ごく一部の人を除いて、ほとんどが、「分権」とか「協働」とかいったことに関心を持つどころか、逆に強いアレルギーや反感を持っているようだった。こうした状況を認識するにつれ、私たちの議論は、理想に燃えて大きな改革プランを描くという発想から、現実を踏まえ、新市発足に当たって、少しでも実現可能な改革を提案できればよい、という発想に次第に転換していかざるをえなかった。もっとも、私たちがこうした＜現実＞の認識に近づくためには、6ヶ月という長い議論と行政職員や議員の人たちとの交流体験を要したのであったが…。

### (1)-3 「分権」を具体的な形でどう表現するか

「分権」とか「分散ネットワーク型」とか言ってみても、議論が行政組織の具体的な組み立てを考えるとというレベルに入ると、すぐに大変な問題に突き当たってしまう。先に述べたように、地方自治体というのは、中央集中的性格を持つ一元的な組織であることが前提となっている。まず、このことを前提として、「分権」とは、どのように考えたらよいのか、という問題がある。さらに、委員の中からも、地域に権限をあたえずぎれば、地域エゴがぶつかりあい予算の分捕り合いになって、安曇野地域全体としての視野に立つ政策が実現できないのではないのか、市全体としての立場から施策を企画・立案し、実行していくには、やはり一定の中央集

中制が必要なのではないか、という意見が出てきた。「分権」という言葉にこだわるより、安曇野地域全体を考える企画力、構想力をしっかりと持てるような組織にすることが大事で、それには、やはり中央の強いリーダーシップが必要な面もあるという意見も重なり合ってくる。すると、一定の中央集中制を持つ組織をつくる必要性を認めざるをえないが、同時に、現場も一定の権限と企画力をもつようなシステムをつくる、中央と現場の関係は、上意下達の一方向性的関係ではなく、政策企画と実行をめぐって、中央と現場が双方向性をもって協力するような柔軟な組織にするのがよいということで、答えは、分権と中央集中の中間のところにあるのではないかというような話になっていった。

これらの議論は、具体的なレベルでは、さしあたり、「本庁」に対して、「支所」がどの程度までの自立的な権限をもつのか、という問題として提起される（新市の行政機構の組み立てとして、「本庁」を置き、その下に、従来の5町村単位に「総合支所」をおくことは、ほぼ既定の了解事項であった）。焦点の1つは、支所長の職をどのようなものにするかにあり、小委員会のなかでは、次の3つの案が浮かび上がっていた。(イ)支所長は当該地域の住民が選挙で選ぶ職とする、(ロ)支所長は、市長が選任する助役とする、(ハ)支所長は、「本庁」のラインとして位置づけるが、「本庁」のラインのトップ級（部長級）の職員を当てる。(イ)と(ロ)は、支所長を特別職とするもので、支所に強い＜自立性＞を持たせる案である。とくに(イ)は、市長と同じく、支所長が選挙で選ばれる職だから、きわめて強い自立性をもつことになり、先に引っ込めてしまった＜連邦制＞的な合併に近い形になる。(ロ)の案に対しては、助役が市長の選任による職であるために、5つの支所長が1人の市長の意向に沿って選ばれるとき、偏りが生ずる恐れが強い、という理由から、反対意見があった。しかし、逆に、市長が大きな地域戦略の考えを持っている場合、自ら

が指名する支所長と密接な連携のもとに、その戦略を実行していけるじゃないか、ということで賛成意見もあった。(ハ)の案は、支所長はラインに位置づけるが、ラインの職員の中では、最高職位の職員を当てることで、支所の一定の発言権を確保できるのではないかという考え方に立つ。

小委員会の中では、(イ)のドラスティックな案を支持する雰囲気はかなり強かったようだ。しかし、結論から言えば、最終案は、(ハ)の案でいくことになった。これには、2つの理由があったように思われる。1つは、先に触れたように、旧町村の自立性が強くなって、<地域エゴ>の張り合いになり、新市のまとまりがなくなってしまうという意見が強く出たことだ。しかし、より強い理由は、合併事務局からのやんわりとしたアドバイスにあった<sup>4</sup>。行政職員の<良識>からみれば、(イ)の案は、あまりにもドラスティックすぎて、ほとんど実現の可能性はないだろうという見方が強かった。この方式によれば、まさしく<連邦制>の合併を行うことになり、これまで積みあがってきている合併についての基本的な考え方を根本的に覆すことになる。合併を押し進めてきている行

政や議会、あるいは地域の有力者たちが暗黙のうちに理解しているのは、ごくごく普通の自治体にすること、つまり、「支所」を「本庁」の下部機関－出先機関として位置づけるような、一元的な行政機構をつくる考え方である。そのうえで、合併後の地域利害の確保については、「地域審議会」において調整すればよいという発想である。それなのに、「支所」に独立権をあたえるような制度の提案は、ほとんど論外であり、頭から相手にされないだろう、というのだ。委員たちは、しぶしぶながら、この、至極もつともなく良識<に耳を傾け、納得せざるをえなかった。将来構想の最終案では、以下のように、「支所」長は、ラインに位置づけ、ラインの最高位の職位の人を当てることにした。また、支所からの提案力を保障するために、「支所長会議」を設け、市全体の施策についての市長の諮問機関のような役割を持たせることも提案した。しかし、支所長の職位を高いものにしたとしても、ラインの職員である以上、支所の本庁に対する発言権が保証されるわけではない<sup>5</sup>。支所の一定の発言権を保証するためには、もっと別の工夫や仕掛けが必要になると思われた。

【新市将来構想】 支所長の職位

「支所」の長の職位	「支所」の長は、地域利害の衝突を回避するために、助役などの特別職とはせず、ラインに位置づける。同時に、地域現場に一定の発言力を持たせるために、ラインの最高位の職員を当てる(部課制を取る場合、部長級)。
「支所長会議」の設置	「支所長会議」を設置し、市長の政策諮問機関の役割を持たせる。この組織と通じて、地域間の政策の調整を行うとともに、市全体の政策について、市長に直接に提言を行う。

(「新市将来構想」からの抜粋要約)

4 誤解を避けるために言っておくと、事務局が委員会の論議に何らかの<圧力>や<影響>を加えたということではない。事務局はたえず控えめであり、私たちがアドバイスを求めたときにのみ、それに答えてくれたのみである。ただ、事務局の人たちは、改革を目指したいという点では私たち委員と大いに通ずる面をもっていただけよ、良くも悪くも、行政や議会の<常識>ないし<良識>を代表せざるを得ない立場にあった、とは言えるだろう。

5 支所長に、ラインの最高職位を当てるという方策は、必ずしも支所の本庁に対する発言権を保証するものではない。しかし、支所長の職位を高くしておけば、より低い職位の職員が支所長につく場合に比べて、支所の本庁に対する位置づけはより高いものとなるだろう。支所の職員が本庁レベルに政策提案をあげ、それが不調な場合、支所長を通じてトップレベルで交渉できるような事態を想定すると、支所長は、職位の高いほど交渉力を持ちうるだろう。

#### (1)-4 パラダイムの表現の変更と新たな基本方針

議論をしばらく続けるうちに、「分権」「分散ネットワーク」という言葉も目立つような形では使わないようにつとめ、とくに、合併協に向けて説明する際は、この言葉を引っ込めることにした。1つには、こうした言葉を使うことによって、行政や議会の有力者たちの警戒心や反発をいわずらに強めるマイナスを避け、＜名を捨てて実を取る作戦＞で、実質的な改革提案を盛り込み、実現させていきたいと考えたことによる。もう1つ、より重要な理由は、議論を重ね、多少とも行政組織のことを实地に学ぶにつれ、いったい「分権」とはどのようなことか、私たち自身にも、実はよくわかっていないこと、あまりに抽象的に考えすぎていることに気がつき始めたからだ。「分権」が望ましいのは、＜中央＞が＜現場＞の実情を知らずに、上の方で勝手に政策を作って下に押し付ける弊害を打ち破るためである。そこには、＜現場＞に近いところをもっとも問題を具体的に把握しており、したがって、適切な政策を打ち出せるという考え方がある。だから、国—都道府県—市町村という関係図式の中で、あまりにも国に財政と権限が集中しすぎており、現場から企画力を奪い取っている現状から、「権限の委譲」が問題になっていることは理解できる。しかし、中小規模の市町村組織の内部における「分権」はかなり別の話になる。人口数十万をこえるという大規模都市ならともかく、人口10万人以下の規模の市町村役場にとって、＜現場＞はきわめて近いはずなのだ。＜現場＞が近いのに、＜現場＞をあまり見ないで仕事をするような組織になっていることこそが問題なのではないか。そうだとすれば、＜地域現場＞に密着して問題をとらえ、そこから解決策を構想していくような組織に変えていくことが必要である。＜地域現場＞とは、行政と住民が関わりあう場のことであり、おそらく、もっとも大事なことは、行政を住民に近づけ、その関わりの中から地域づくりの政策を企画し、実施できるよ

うなシステムをつくることではないか、と考えるようになってきた。そこで、パラダイムとなるキャッチフレーズを変えて、「分権型」「分散ネットワーク型」から、「地域住民に近い行政現場を大切にする行政システムをつくる」という表現に改めた。「分権」という言葉を使うより、「行政を住民に近づける」という表現の方が住民や行政に対しても、具体的でわかりやすく、アピール性や説得性が強いと思われたからである<sup>6</sup>。後で見えていくように、この表現には、さまざまな改革内容が盛り込まれることになる。

パラダイムを「地域住民に近い行政現場を大切にする行政システム」としたことから、新市行政に、どのような仕組みを持ち込めばよいのかが、少しずつながら見えてきた。まず、＜地域現場＞の中心である支所（旧町村の範囲）をたんなる出先のサービス実施組織ではなく、＜現場＞の問題を把握し、政策を企画する力をもつ拠点として位置づける必要がある。支所が従来の町村役場と同じく、親切丁寧に行政サービスを遂行する役割を果たす、というだけの話ではない。それは当然のことだろう。それだけではなく、現場の行政組織がサービスを実施するプロセスにおいて、住民と交流する中で、問題を把握し、分析し、新たな政策対応を考える力をもてるのかどうかが決定的な問題になる。政策対応といっても大げさなものではなく、現場でのちょっとした工夫で解決できる問題から、最終的には、市の中央レベルに上げて、全体的な対応を考えなければならない問題まで、いろいろなレベルがありうる。大事なのは、住民と向かい合っている＜現場＞が一定範囲で裁量権をあたえられており、いろいろな企画・工夫を試みる余地があること、また、担当地域を越えて広がる問題については、＜現場＞から問題を上にあげて、＜現場＞と＜中央＞が柔軟に協力し合って政策づくりをされるようになっていること、であろう。また、そのためには、行政の

6 この表現も、先に紹介しておいた、最初の「基本方針」の1項目にあげていたものである。

## 【新市将来構想】 新市の行政機構の組み立てにおける基本的な考え方

新市の行政機構の組み立てにおける基本目標は、「地域住民に近い行政現場を大切に行政システム」をつくることである。もっとも重要なことは、＜地域住民に近い行政現場を大切に行政システム＞と＜狭い地域利害の衝突を避けるために、市中央の統括機能・企画立案機能を重視する視点＞を融合させることである。

集中による効率化を図り、地域の狭い利害関係の衝突を避け、安曇野地域全体の視野から地域政策を展開できるように「本庁」に権限を集約すると同時に、安曇野のそれぞれの地域の個性と特色を発揮できるように、「支所」が地域現場の視点から企画・立案過程に十分に参画できるようにしておく工夫の両立が必要である。

具体的には、「本庁」（新市の中央に設ける）と「支所」（現在の町村単位に設ける）の主な機能をどのようなものとするか、「本庁」と「支所」の関係をどのようなものとするか、が中心的な問題となる。

（「新市将来構想」からの抜粋要約）

組織の改革も必要であり、一方的な上意下達型ではなく、下位の職位にある職員も政策の企画・工夫に大きな発言権を持つような柔軟な組織にしていく必要がある<sup>7</sup>。

## (2) 「本庁」より「支所」を大事にする行政の組み立て

行政機構の組み立てについては、「本庁」よりは、まず「支所」をどのように性格づけるかという点から入った。「本庁」よりは、住民現場に近い「支所」の方が大事であり、そこに、行政機構の基礎を置くべきだと考えたからである。おそらく、中央集中型の組織感覚を逆転させた、このような行政の組み立てについての発想は、他の＜平成大合併＞の事例における将来構想では、例を見ないと思う。この考え方が私たちの上部組織である任意合併協に受け入れられるかどうかは別として、将来の改革に向けての基本的な考え方だけは強く示しておきたいと考えたのだった。

「支所」の組み立てについては、まず、「地域の住民生活に関わりの深い行政分野」を中心に編成することとし、ここに重点的に職員を配置することを提案した。ここでも、中央集中制

と分権の問題に悩むことになる。これらの行政分野が安曇野新市全体にわたって展開されていく以上、当然ながら、統一性と一元的な運営が必要であるし、そのために、「本庁」に統括的な部署が集約的な権限を持つことが自然になる。とはいえ、「本庁」の統括部門の重要さを強調すればするほど、従来の組織とは、なんら変わらない集権的な組織を作り出すことになる。私たちとしては、こうした一元的な運営を前提としながらも、現場には、自らの担当地域で、いろいろと企画し工夫できるような裁量権を持たせることに加えて、市全体に関わる政策についての企画・提案を行うような力を持たせたい、と考えた。このために、現場部署の責任者は、当該分野で十分な経験を持つ職員で、本庁の統括部門に十分な発言力を持つ職位の人を配置することを提案した。そして、「本庁」は、「支所」の自主的な政策立案を尊重し、全体の調整を図りながら、各地域の特性を活かした施策を展開することを繰り返し強調した。しかしながら、実際に、こんなことぐらいでは、＜現場＞と＜中央＞が連携しながら、地域の個性を活かしつつ、全体的な統一を図っていくような柔軟な関係を形成できるとは考えられない。む

7 地方自治体という職制の上下関係がきわめて強い組織において、＜分権＞とか、＜裁量権＞といった概念を突然に持ち込んでも、なじまないのではないかということも次第にわかってきた。ただ、恒常的な組織体制のなかに、こうした概念を持ち

込むのは難しいとしても、特定の課題に対応して、プロジェクト・チームのような特別組織をつくる場合には、可能かもしれない。民間の組織にならって、こうした機動的に動く特命組織を多用することは、組織改革に役立つのではないだろうか。

【新市将来構想】 「支所」の編成について

<p>「支所」の基本的な性格</p>	<p>「支所」は、たんに「本庁」の下部機関・出先機関ではない。                  住民のニーズに密着した行政サービスを提供する現場であり、政策の企画・立案のための発想を得る源泉であり、そして、住民と行政が協働して地域づくりを行う拠点である。                  したがって、「支所」に充実した人材配置を行うとともに、「本庁」と「支所」の関係を、上意下達ではなく、「支所」が地域現場の視点から、新市全体の施策の企画・立案、運営において、十分な発言力をもって参画できるようにする必要がある。</p>
<p>「住民生活に関わりの深い行政分野」への重点的な人員配置</p>	<p>住民ニーズに密着した行政サービスを確保するために、「住民生活に直接に関わる行政分野」について、「支所」に充実した職員配置を行う。</p> <p>「住民生活に直接に関わる行政分野」</p> <p>各種窓口サービス・住民相談      地域の住民組織・住民活動支援                  保健・福祉                              生活環境・交通防災                  地域限定の生活基盤整備              学校教育、保育園、幼稚園に関わる事項                  青少年の校外活動・子育て支援      文化活動・余暇活動・社会教育                  地域限定の産業振興策（農政・商工・観光）</p>
<p>「住民生活に直接に関わる行政分野」における「本庁」と「支所」の関係</p>	<p>これらの行政分野においても、市全体の統括・地域間の調整・全体的な施策の企画・立案・実施を行うために、「本庁」に統括部署をおくことが必要である。ただし、「本庁」に置く統括的な部署はできる限りスリム化し、「支所」の現場部署に重点的に職員を配置することとする。</p> <p>また、この分野では、(イ)「本庁」は、「支所」の自主的な政策立案を尊重し、全体の調整を図りながら、各地域の特性を活かした施策を展開すること、(ロ)とくに、支所管轄地域の固有課題については、「支所」の企画・立案を受け、「本庁」での協議・調整を経て決定し、実施すること、が必要である。</p>
<p>現場部署の職員の権限への配慮</p>	<p>支所の現場部署においては、地域の実情に応じた行政サービスを行うとともに、現場の問題の把握、それへの対処を図る能力が必要である。そこで、現場部署の責任者は、当該分野で十分な経験を持ち、係長級以上の権限を持つ職員とする。この措置は、現場部署が「本庁」の管理部署に対して、一定の協議力、調整力を持つことが必要であるためである。</p>

(「新市将来構想」からの抜粋要約)

しろ、いくら組織図の上で、望ましい方向を描いたとしても、当事者である行政の首長や幹部職員、さらには一般職員の間には組織改革への強い意志と戦略プラン、実行力がない限り、言い換えれば、内発的な改革のエネルギーがない限り、実現できるものではあるまい。私たちとしては、現状では、実現性をほとんど期待できない提案をするむなしさを感じながら、同時に、新市発足後の近い将来に組織改革の機運が起き、そのときに、この提案が見直され、参考にしてもらえることへの望みをつないでもいた。

(3) 「支所」に設置する「まちづくり推進室」の役割

(3)-1 「まちづくり推進室」の設置の提案

「地域住民に近い行政現場を大切にする行政システムをつくる」という考え方は、具体的には、行政組織の中で、「支所」を最大限に重要視しようとするものである。私たちは、「支所」を、①住民のニーズに密着した行政サービスを提供する現場であり、②政策の企画・立案のための発想を得る源泉であり、そして、③住民と行政が協働して地域づくりを行う拠点である、



【新市将来構想】 支所に「まちづくり推進室」の設置

「まちづくり推進室」の設置	住民に近い行政、住民と協働しあう場としての行政を進めるために、「支所」に、「まちづくり推進室（仮称）」を設置する。
「まちづくり推進室」の役割	① 住民との相談・協議の窓口 ② 地域社会の住民組織や住民の自主的な活動の支援、住民と行政が協働して行う地域づくり活動の推進、 ③ 住民ニーズと行政の各部署をつなぐコーディネートの役割、 ④ 地域と行政の双方の情報の相互伝達、などの役割を担う。
「まちづくり推進室」の職員配置	① それぞれの地区の住民組織や住民活動を総合的に支援する職員（原則として、「大字」（ないし＜昭和大合併＞以前の旧町村単位）に該当する地域範囲に1人の割合） ② 男女が共に担う社会を作るための企画と住民支援を担当する専任職員 ③ 行政情報の住民への伝達、住民組織や住民活動についての情報の住民と行政への伝達を担当する専任職員
行政の各部署とのコーディネート機能の重視	住民から提起された問題について、行政が総合的に対応していく上で、「まちづくり推進室」のコーディネートの機能を重視する。
住民への積極的な行政情報の伝達	住民が「まちづくり推進室」に気軽にアクセスできる体制をつくり、行政や地域についての情報を自由に求めることができるようにする。 また、支所の長及び「支所」の各部署は、「まちづくり推進室」の情報担当職員と連携して、行政や地域についての情報を進んで住民に伝える体制を築く必要がある。この目的のために、情報を担当する職員の役割を重視する。
本庁に置く「まちづくり推進室」の統括・支援組織	「まちづくり推進室」については、「本庁」に「地域政策課」をおき統括・支援する。この部署は、各地域の「まちづくり推進室」を統括・支援し、「本庁」の各部署との協議・調整の役割を果たすものとする。

（「新市将来構想」からの抜粋要約）

と位置づけた。この基本構想を具体化するための私たちの提案の目玉は、支所に、「まちづくり推進室（仮称）」を設けることと、さらに、支所の管轄の下に、地域社会の単位に、「住民活動交流センター」（中核的な公民館）を設けることの二つであった。最初に、前者の提案について説明しておこう。

「まちづくり推進室」は、住民と行政をつなぐ積極的なコーディネーターの役割を担う組織として位置づけられている。これからの地域づくりにとっては、従来の行政から住民へという行政サービスの一方通行性を変革し、＜行政から住民へ＞、＜住民から行政へ＞という双方向性の流れを作り出すことが不可欠である。この

提案は、この双方向性を作り出すためのコーディネーターを置く必要性から生まれたものである。

「まちづくり推進室」の職員は、原則として、大字（おおあざ）ないしは、＜昭和大合併前＞の旧町村に相当する地域範囲<sup>8</sup>に1人の割合で配置され、その職員が当該地区の住民と行政をつなぐ役割を果たすことが期待されている。その主な役割は、住民との相談・協議の窓口、地域社会の住民組織や住民の自主的な活動の支援、住民と行政が協働して行う地域づくり活動の推進、などである。この組織は、地域現場から提起されてきた問題に対して、行政の各部署をつなぎ、連携させて、対応策を企画する機能

8 安曇野地域では、＜大字＞の単位は、「昭和大合併（昭和29～30年）」の際に合併した旧町村の範囲に、ほぼ重なり合うか、ないしは、深い関連を

もつ場合が多い。なぜ、この地域範囲を提案したかについては、後述の6-(3)-3を参照されたい。

表11 豊科町と穂高町の総務・財政・政策企画の組織比較（2005・5月現在）

豊科町の組織		穂高町の組織	
総務課	庶務係 行政係 財政係 管財係 人権擁護室	総務課	庶務文書担当 秘書広報担当 職員担当 管財契約担当 人権推進担当
地域政策課	政策企画係 まちづくり推進室 合併対策係 情報政策係 交通防災係 開発振興係 日赤病院新築対策係	企画財政課	まちづくり推進担当 <sup>9</sup> 財政担当 IT推進担当 合併担当

を持つこと、また、行政の側から地域現場に向けて伸ばされた触角として、現場の問題を把握・分析し、政策提案につなげていく機能を持つことが必要である。したがって、この組織の大きな特徴は、①ほぼ大字に相当する地域範囲を担当する専従の職員をおくことによって、全地域にわたって、行政の情報触覚のネットワークを張りめぐらせること、②この組織に、地域現場からあがってくる問題への対応のために、行政の各部署を連携させるコーディネーターの機能をあたえるとともに、新たな地域政策の企画・立案を行う機能をもたせたこと、③全体として、行政組織の中でも、住民と行政、行政の各部署を連携させるコーディネーターとしての役割を担う重要な役割を果たすこと、である。

(3)- 2 豊科町の「まちづくり推進室」の実績

この組織の提案に当たって、大きなヒントになったのは、豊科町の「地域政策課」とそこに置かれた「まちづくり推進室」であった。2001年に、豊科町は、地域政策と政策企画力の充実を目的にした画期的な機構改革を行った。この改革は、第一に、従来の「企画財政課」から「財政」を切り離して「総務課」に編入し、こ

の課には、政策企画の機能を集中したことである。課の名称も「地域政策課」に変更された。予算編成に関わる「財政」を「企画」から切り離したのは、厳しい財政事情の制約が政策構想の自由な展開を妨げシュリンクさせてしまうことを避けるためだった。第二は、「地域政策課」に「まちづくり推進室」をおき、町を4地区（現在は3地区・ほぼ<昭和大合併>前の旧町村に対応）に分けて、それぞれを専従で担当する職員をおいたことだった。地域の問題に対応するうえで、行政の関係部署との話し合いや調整が必要となるが、その際、ある程度、力を発揮できるようにするために、地域担当の職員は、すべて係長級としている。豊科町の総務・財政・企画の編成を、穂高町の編成と対照してみると、表11のようになっている。穂高町の編成は、改革前の豊科町の編成にほぼ等しい。

豊科町の「まちづくり推進室」の役割は、「自治区、各種組織団体、住民グループ等の自立のためのサポート、住民参加による民意の形成支援と行政政策への反映、適切な行政情報の提供、地域人材やグループの発掘、紹介」とされており、住民向けに、以下のような紹介がされている。筆者の聞き取りによれば、「まちづくり推進室」の活動は、かつて話題になった「すぐやる課」のように、住民の苦情に敏速に対応するのが目的ではなく、むしろ、住民の組

9 穂高町でも、2004年度より、「企画財政課」に、新たに「まちづくり推進担当」を設置した。

織や活動の支援，住民と行政とをつなぐコーディネーターの役割が強調されている<sup>10</sup>。

豊科町の「まちづくり推進室」の住民向け紹介  
豊科町ホームページ（2005年5月現在）による

「まちづくり推進室」はこんな仕事をします。

私たちの生活は少子高齢化時代を迎え，教育問題，多発する交通事故や犯罪，環境破壊の進行や自然災害等，身近なところで不安を感じるようになってきました。一方，「地方の時代」と言われるように，地方分権の法整備もなされ，地方自治体は新しいいくつかの課題を抱えて再出発することになりました。

町では，行政改革をすすめるなかで組織の総合的な検討を加えた結果，従来の「企画財政課」の企画部門を充実させ，「地域政策課」として再編し，その中に「まちづくり推進室」を設置して新しい時代にふさわしい行政を展開することになりました。

**仕事内容**

自治区，各種組織団体，住民グループ等の自立のためのサポート

住民参加による民意の形成支援と行政政策への反映

適切な行政情報の提供

地域人材やグループの発掘，紹介

**具体的には**

福祉や環境，教育や都市計画などの地域の課題を，その地域の住民と町職員が一体となって解決にあたり，地域の夢を実現するための支援をします。

**地域課題の例としては**

- 教育 青少年健全育成（非行・いじめなど），学校週5日制対応策，総合学習など
- 保健福祉 介護，健康作り，子育て（虐待，ノイローゼ）など
- 環境 循環型社会の創造（資源リサイクル，廃棄物処理），自然保護など
- 防犯防災 自治組織（危機管理，自治会）「顔の見える関係」の構築など
- 都市計画 快適な住民環境の構想づくりなど

私たちが注目したのは，豊科町の「まちづくり推進室」の実績に示された，住民と行政をつなぐ積極的なコーディネーターの役割である。新たに誕生する安曇野新市の全域にわたって，住民と行政をつなぐコーディネーターのネットワークを展開するという提案は，私たちがどんなことがあっても実現してほしいと願う最低限の提案であった。この制度は，既に一つの町で採用されているから，合併を機に，それを安曇野新市全体に拡大することには，あまり大きな抵抗はないだろうと期待された。問題は，この組織に，どれだけ人を手厚く配置してもらえるかである。豊科町の場合，2005年5月現在，3人の職員が町を3地区に分けて担当している。豊科町の世帯数は約1万世帯だから，単純計算で1人が約2500世帯を担当していることになる。現状では，担当範囲が大きすぎて，業務は多忙をきわめているようだ。新たな企画を展開していけるためには，もっと人員の余裕が必要であると思われる<sup>11</sup>。

10 ここには，かつての「すぐやる課」の実績について，行政職員の視点からの批判的な評価がある。たしかに，住民のニーズに敏速に対応しようとする姿勢を示した点では意味があったが，住民に向けては，行政とは，何でもかんでも住民の苦情を持ち込み，処理させるための<御用聞き>の組織だという意識を助長させてしまった点に問題がある，というのだ。

11 私たちの「将来構想案」では，この点を考えて，「まちづくり推進室」の職員他に，大字単位に「地域活動交流センター」（中核的な公民館）を設置し，このセンターに，1人の専従職員が常駐することを提案している。この提案が実現されれば，大字単位の地域住民に対し，2人の職員が専従で担当し，支援・コーディネート活動を行うことになる。

### (3)- 3 地域情報担当と男女共同参画担当の専従職員を置く提案

#### 行政にとっての＜情報＞の重要性

私たちの提案では、各支所の「まちづくり推進室」に、専従で、地域情報担当の職員と男女共同参画を進める職員を、それぞれ1人おくことを提案している。地域情報の担当職員を専従で置くというのは、思い切った提案である。通常の自治体運営の常識では、「広報」担当は総務の片手間の仕事と考えられており、専従で情報を担当する職員を置くことなど、人材のムダ使いというふうに受け止められるかもしれない。普通、町村の「広報」という言葉でイメージされるのは、「役場便り」などの役所からのお知らせの配布であり、自治区を通じて回覧板でまわされる、おびただしい量の＜お知らせ＞の類である。こうした配布物の山には、住民はうんざりしているのが実情だ。紙の配布に代わるものとして、IT技術による広報手段がある。各町村は、近年、ホームページの充実やIT技術による広報に熱心に取り組んでいて、この面では、広報は、ずいぶんと改善されてきた<sup>12</sup>。だが、IT技術を使うにせよ、＜広報＞のコンセプトは、行政の情報を一方通行で住民にお知らせするという従来型の発想に立つ。ここで提案しているのは、＜広報誌＞やホームページを改革せよなどという話ではなく、地域の運営における＜情報＞の意味を根本的に捉え直すことである。

行政から住民への情報がうまく流れていないことは、確かである。その理由の1つは、上に挙げた「役場便り」のような広報誌や各種の＜お知らせ＞などには住民側もうんざりしていて、あまり読まれていないという点にある。最近では、読ませるために、少しおしゃれな工夫も加えられているが、たいした効果は生まれていない。情報を伝える手段（メディア）として、＜紙を配る＞ことだけに頼るのは明らかな

限界があるということだろう。しかし、この点のみに問題があるのではなく、もっと本質的な問題は、行政が住民に伝えるべき情報は、＜お知らせ＞に象徴されるような行政サービスについての情報のみに限られるというふうに固定して考えているところにあるのだ。筆者の場合、社会調査を通じて、全国各地の市町村を実地に見聞する機会が多いが、限られた権限と財政の制約の中で、自治体の職員は各分野で本当によくがんばっているなという印象を強く持っている。住民に伝えるべきなのは、各種のきびしい制約の中で、行政がいかに関心に取り組み、解決を図ろうとしているかというプロセス全体についての情報ではないだろうかと思うのだ。例えば、最近、安曇野の複数の町村の職員の人たちから、景観や環境を守るために、具体的にどのような努力をしてきているかの話がうかがったことがある。また、福祉の分野の職員から、詳しく話をうかがったこともある。そうしたときに強く思うのは、そうした情報こそ、住民に伝えるべきではないかということである。住民がそうした行政の努力を知れば、住民の行政に対する姿勢もずいぶんと変わってくるだろう。先に述べたように、住民が行政サービスの一方通行的な受益者ではなく、地域運営にとっての一方の＜当事者＞であり、行政の＜パートナー＞である、あるいは、少なくともそうありたいと望むなら、地域運営に取り組む行政の内部プロセスについての情報を住民に伝え、住民と共有すべきではないかと思うのだ。こうした情報は、会社が株主に伝えなければならない情報に似ている。会社はオーナーである株主に対して、活動の内部情報を伝え、株主にその情報を共有してもらって、活動を支援してもらう必要があるのだ。これからの行政と住民の関係は、会社と株主の関係にますます似てくると思われる。そして、行政が住民に、そうした情報を伝える手段（メディア）としては、＜お知らせ＞

12 ただ、今までのところ、安曇野地域では、一般世帯のインターネット利用率はかなり低いようだ。まして、IT技術による行政と住民との双方向の情

報のやり取りが一般世帯に普及するには、かなりの時間がかかるであろう。

のような紙メディアでは無理だろう。やはり、そこに<人>が介在しての情報伝達が重要になる。例えば、支所に置く<情報>担当の職員に、組織内のジャーナリストのような役割をあたえ、行政の組織内をたえず自由に取材させ、住民にレポートする、といった試みはどうだろう。行政内部には、組織の内部情報を外に流すというのには大きな抵抗があるかもしれない。しかし、ある時点では、公表してマイナスの影響が出るために、あまり知られたくないような情報があるのは当然のことだし、そんな情報まで伝える必要はない。それはそれで、適度な段階に明らかにすればよいのだ。重要なのは、組織内で、<情報>担当に、ある程度の取材の自由をあたえることである。そうしなければ、情報の受け手である住民側が一定の信頼をおかないだろう。

もう1つ、<情報>を担当する専従の職員を置くことが望ましいのは、住民から行政への情報の伝達の必要性からである。確かに、住民ニーズに関しては、首長が地域懇談会をやったり、行政がアンケート調査をやったりする形で把握する努力が行われている。しかし、こうしたニーズの把握は、住民をサービス受益者としてしか扱っていないことに問題があると思う。そうではなくて、行政が住民から受け取るべき情報とは、住民のニーズだけではなく、住民の考え方や活動、住民組織の状況、などなど、地域社会の内部情報なのだ。ここでも、やはり、<人>が介在する情報伝達が重要になる。<情報>担当が、独自に、地域を自由に取材し、行政側にレポートするのだ。行政から住民へ、住民から行政へ、今までとは違う内容の双方向性の情報の流れが生まれるとすれば、行政も住民もずいぶんと変わるに違いない。逆に、行政も住民も双方が変わるためには、そうした双方向性の情報交流が生まれることが不可欠だといってもよい。そして、そのような役割を担う行政側の<情報>担当は、片手間ではとうてい無理で、専従とするしかない。

今回、行政における<情報>のコンセプトの

転換を迫る提案がすぐに受け入れられるとは、もちろん期待していない。しかしながら、近い将来、新しい感覚をもつ若手の行政職員を中心に<情報>についての発想転換が行われることを強く願っている。<民間>では、とっくの昔に、こうした<情報>についての認識転換が進行しているからだ。

#### 男女共同参画の推進のための職員

今1つ、私たちは、各支所の「まちづくり推進室」に、男女が共に担う社会を作るための企画と住民支援を担当する専任職員を置き、本庁に、市全体の男女共同参画を進める部署(専従職員を置くことは言うまでもない)を設けることを提案している。この提案に至った契機は、将来構想委員会の中で、女性の委員たちから強い問題提起と提言が行われたからである。安曇野地域では(あるいは、他の地域でも同じような状況かもしれないが)、地域のいろいろな活動を女性が中心的に担っているケースが多いにもかかわらず、地域内のいわゆる<役職>となると、役職についている女性の数はきわめて少ない。例えば、町村議会の女性議員の数は、穂高町4人、三郷村3人を除くと、豊科町、堀金村、明科町では、それぞれ1人にすぎず、議員定数に占める比率は異常に低い。町村の重要な役職とされている教育長、農業委員なども、女性はほとんど皆無に近い。また、住民組織である自治区の区長や交通安全協会の会長などの職も女性がつとめることはほとんどない。後で見ると、私たちは、「新市将来構想」の中で、地域における女性の活発な社会参加を呼びかけている。詳細は後に述べるが、ここでは、行政が他の業務を持つ職員の兼任ではなく、専従で、男女共同参画の推進に取り組む職員を置くことを提案している。

行政の組み立ての<常識>では、男女共同参画の問題は、<人権>を扱う行政業務の一環として扱われている。被差別部落の問題、外国人居住者の問題、地域、職場、家庭の人権問題、子供の人権、などなど、行政が対応しなければ

ならない人権に関わる業務はきわめて多様である。それらの問題はきわめて重要であり、最近では、自治体も真剣に取り組む姿勢を強めている。ただ、私たちがここで提案しているのは、それらの多様な人権問題の中の1つとして、男女共同参画の問題を扱うのではなく、切り離して、専従職員をおくことである。なぜなら、この問題を<人権>問題として取り上げているのではなく、ここでは、<地域の社会活動の活性化のための女性の社会的参画の拡大の必要性>という視点から取り上げているからである。

(4) 「本庁」の編成

「支所」を上のように性格づけ、現場から問題を上に挙げ、提案していくうえでの「本庁」との柔軟な関係を提案しておけば、「本庁」の組織編成については、「将来構想」として、多くを述べる必要はなかった。なぜなら、「本庁」は、何も言わなくとも、従来の行政組織の編成原理に立つ伝統的な重力が強く働き、編成されていくであろうからである。「将来構想」の提案としては、そうした惰性の重力を変えることのできないむなしさを覚えつつも、住民に近い支所現場が行政の運営においても、政策の企画・立案においても、主体性を持つことの重要

さを繰り返し強調する他はなかった。ただ、このプロセスで、筆者の大学の同僚の行政学者からもらったアドバイスは、中央と現場との関係において、権限を規定することは実際にはたいへん難しく、現場に力を持たせようとするなら、現場が自らの企画力に基づいて自らの裁量で使えるおカネを持たせる方策が有効である、というものだった。非常にプラクティカルなアドバイスで参考になった。そこで、支所が一定範囲内の財政の自由度を持つことも合わせて提案した。

以上のように、「将来構想」で描いた新市の行政組織における「本庁」と「支所」の関係構図を図示しておく、図3のようになる。

(5) 行政の総合的な組織改革・人事改革の提案

(5)-1 <効率化>と業務の<統合化>の関係

国からの合併圧力として強く働いている要因の1つは、合併を契機とする行政のスリム化・効率化による経費削減である。先に触れた将来構想委と任意合併協の合同会議でも、後者の委員から、行政の統合による効率化を求める意見が強く打ち出された。私たちが恐れたのは、効率化を目指す推進力が、否応なく職員と権限を

【新市将来構想】 「本庁」の編成

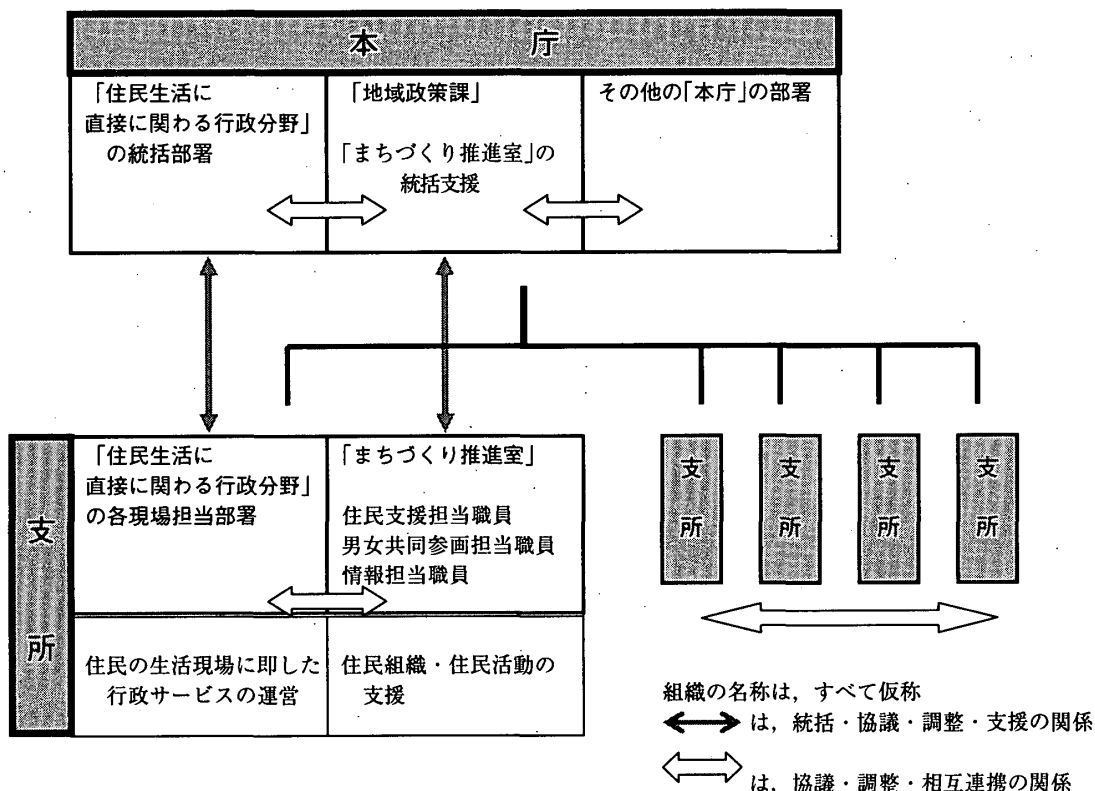
「本庁」の基本的性格	「本庁」は、行政機構全体を統括し、市全体の施策について、企画・立案・実施にあたる組織であるが、中央集権、上意下達を避け、各「支所」の主体性を活かし、柔軟に連携しあうような関係にあることが望ましい。
市全体としての取組みを必要とする施策を扱う組織	都市計画、産業振興、環境問題、水資源問題、人権問題、その他、市全体としての取組みを必要とする施策については、「本庁」に部署を設置し、企画・立案し、実施する。ただし、企画・立案の過程で、「支所」との十分な協議を経るものとする。

【新市将来構想】 事業計画と予算計画における集中制と分権

事業計画と予算計画づくりにおける基本方針	すべての事業計画と事業の予算計画は、「本庁」が策定する。ただし、策定の過程で、「支所」との十分な協議を経るものとする。
「支所」独自の事業計画づくりとその財政裏づけにおける一定範囲内の自由度の保障	安曇野のそれぞれの地域が個性と特色に応じた施策を実施できるように、一定の限度内で、各「支所」における事業計画づくりの自由度とその財政的な裏づけ措置を保障する必要がある。とくに、各「支所」が住民と協働で立案する「まちづくり」施策については、一定範囲で予算上の配慮を行うものとする。

(「新市将来構想」からの抜粋要約)

図3 「本庁」と「支所」の関係 上意下達でなく、柔軟に連携しあう関係をつくる



中央に集中させるような行政組織を作り出していくことだった。行政の効率化、スリム化による経費削減は、もちろん重要なことである。しかし、それは、人材と権限を過度に「本庁」に集中することだけを意味しない。確かに、合併する町村の行政組織の重複部分を統合することによって、効率化を図りうる効果は大きい。し

かし、統合による効率化・コスト削減が本来の政策目標を損なってしまう恐れがある場合もある。コスト削減を重視する視点から、行政サービスが住民から遠く隔たり、住民との交流を欠くようになってしまい、そのサービス自身がうまく機能しないような場合である。特に、福祉サービスや教育・子育てサービスなどの場合

13 この問題を予兆のように示す出来事が2004年春に起きた。この出来事は、私たちの委員会が「将来構想」を提出してから、半年以上も経ってから起きたものだが、私たちの当時の予測と重なるものなので、ここに紹介しておこう。合併を進めている5町村のうち、豊科町、明科町、三郷村では、それぞれの町村に一ヶ所ずつある学校給食センターが建て替えの時期を迎えている。そこで、合併を機会に、合併特例債を使えることもあって、5000食規模の統合センターを作る計画が持ち上がった。統合化の最大の理由は、コスト的にみてもっとも効率的であるという点にあった。しかし、この案に対しては、反対運動が起き、5千人を超える反対署名が集められた。反対の理由は、大規模集中施設は、子供たちにとっての「食育」の視点から望ましくない、効率だけの問題を考えずに、従来どおり、学校や家庭に近いところにセンター

を設けておくべきだというものだった。この問題を解決するために、三町村の委嘱により、PTA代表、教育委員、公募委員などからなる検討委員会が設けられ、約半年をかけて検討が行われた。同年10月末に出された検討委員会の結論は、2500食規模の施設を2ヶ所つくるという折衷的な案であった。ここには、費用削減のための統合による効率化を目指す考え方と住民が望ましいと考える政策目標・政策効果とのずれをどのように調整するのかという難しい課題が提起されている。ただ、この出来事において画期的だと思われるのは、大きなくはこもの>の建て替えについての論議が、住民参加の公開論議として行われたことだ。従来、この種の論議は、行政、議会、地域の有力者などの<根回し>による密室で行われ、大方の住民や行政職員が蚊帳の外に置かれている場合が多かった。

に、そうした事態が懸念される<sup>13</sup>。業務の統合による効率化を目指す場合、そのことを十分に配慮しなければならないだろう。

さらに、効率化という場合、単純に、統合集中による費用削減に結び付けられることが多いが、行政組織のあり方を多角的に検討し、改革していく必要がある。安曇野地域に限らず、現在の市町村の組織は、効率性をめぐって、大きな問題を持っていることは確かである。民間企業の視点から見た場合、信じられないような硬直的な組織構造になっており、内部からの改革エネルギーもほとんど存在しないまま、それが惰性的に継続しているように見える。効率的な組織を作るためには、集中統合と経費削減だけを強調するのではなく、総合的な組織改革の視点をもつことが必要なのだ。

私たちの将来構想では、問題点を、①企画・立案力の強化、②タテ割り行政の弊害の排除の2点に絞り込んで、改革を提案することにした。前にも述べたが、筆者はこれまでの地域調査の経験から、中小規模の町村の政策企画・立案力の貧困さを痛感してきた。繰り返すことになるが、それは、町村職員の個人的な能力の問題ではない。組織として、企画・立案の力が乏しいということだ。その理由は、1つには、人員に余裕がなく、誰もが目先の業務をこなすことに手一杯で、新しいやり方を工夫したり、新しい企画を考えたりするゆとりがないことにある。しかし、もっと深刻な理由は、組織として、新しい企画や政策を考えたりすることが奨励される組織風土が育ってこなかったことにあるのではないか。これには、長年にわたって、企画と財政を過度に中央に集中し、市町村に自ら考えて政策を行うことを許してこなかった国のやり方に、大きな責任がある。国は、市町村を、全国的に同じ規格による政策の遂行のための出先機関ぐらいにしか位置づけてこなかった（この点では、都道府県も同じような扱いをうけてき

た）。この結果、市町村は、上から流れてきた政策を過不足なく遂行することを最大の目的とする組織に変えられてしまった。こうした組織風土では、上から指示されていないような、新しいやり方を工夫したり、よりよい政策を提言したりする職員は、異端児として組織から疎外されることになる。組織の点検も、国や県から流れてきている業務をうまくこなせたかどうかという視点から行われることになり、新しい企画を考え、実施したか、などという視点は、論外であり、むしろマイナス評価さえ受ける。この結果、硬直した上意下達型の組織構造は、いっそう強化されることになる。こうした組織風土は、企画力・立案力・開発力を重視し、一般の従業員のアイデア力を最大限に引き出そうと試み、また、新しい企画を成功させることができただかどうか、最大の評価基準を置く民間の組織風土と比較して、あまりにも大きな落差があると言わざるをえない。こうした組織風土を変革していくことは、並大抵のことではないと思われる。組織改革については、首長のリーダーシップによるところも大きいと思われるし、民間との人事交流などによる効果も期待されるが、どこの地域をみても、あまり大きな成果が生まれていないようだ<sup>14</sup>。

#### (5)-2 組織改革と人事改革の必要性

しかしながら、今、市町村を取り巻く環境は根源的に変化しつつある。国は、かつてのように、すべての政策を中央で設計して、その財源の手当ても上から割り振り、その上で、市町村に、計画の遂行を請け負わせる、という方式を維持したくとも、維持できなくなってしまった。そこで、権限を地方に委譲するというよりは、責任を投げ出してしまおうとしている。権限の委譲も地方財源の手当ても、あいまいな形で、少しずつ進んでいるというのが実情である。このような環境変化の中で、市町村は、自立の覚

14 身近な例では、長野県の田中知事が、県の重要なポストの一部について、外部からの人材を当てる試みを始めている。しかし、今までのところ、そ

れは、目立った成果をあげていないようだ。それに、県の行政組織そのものをどれほど活性化したか、という視点からは、疑問が大きい。



悟を固める他ない<sup>15</sup>。自立のためには、コストを抑えた効率的な組織が必要になるが、それ以上に重要なのは、乏しいコストの制約があっても、企画力や構想力によって、政策目標をなんとか達成できるような力量を持つ組織に自らを変革していくことであろう。それは、行政という組織と住民との関係の変化にも関わっている。これまで、市町村は与えられた業務をこなしていく組織であった。そして、その限りでは、住民は一方的なサービス付与の対象であった。一方、住民の側も、「これをやってほしい、あれをやってほしい」というふうに、個別の不平不満と要求をぶつけてくる存在ではあれ、行政組織やその政策全体のあり方を問題にするような存在ではなかった。ところが、行政が乏しい予算の制約のもとに、政策を自ら企画し実行するという部分が広がっていけば、住民との関係は変わってこざるをえない。予算の制約から、サービス水準を落とさざるをえないような場合、あるいは、サービスの方式を変更せざるをえないような場合、住民との対話による納得が必要であろう。さらに進んで、住民との相談の上での共同決定という形になるかもしれない。あるいは、住民にも協力してもらう形で、サービス水準の低下を補う、うまい方策を見つけ、実行していく可能性があるかもしれない。いずれにせよ、行政は、住民を、従来のように一方的なくお客様>としてではなく、政策に関わる当事者として、あるいはパートナー的な存在として扱わざるをえなくなるだろう。住民の方も政策のたんなる受益者としてではなく、当事者として関わることを迫られる。ただ、そのように、行政側も住民側も変わるかどうかは大変難しい問題なのであるが…。

いわゆる「タテ割行政」の問題も、国の組織そのものがタテ割りになっており、行政施策が国の省庁のタテ割り・縄張り争いをそのままに

反映しつつ、下におろされてきて、市町村の行政組織の編成や施策の遂行が、それに沿った形になっていることに原因を持つ問題である。言い換えれば、地方自治体は、それぞれの地域の運営という視点や住民のニーズに合わせて、組織が編成されているのではなく、タテ割りになっている国の施策を忠実に遂行するための下請け組織として編成されている。実際に、市町村の部・課・係などの編成をみると、職員自身が不都合を感じているような点の多い編成になっている。そればかりか、1つの課で、国や県から流されてきた、ほとんど同じ内容の複数の重複企画を扱っている場合もしばしば見られる。民間組織の視点から見ると、意外に思うほどに、部署間の横の連携が少なく、情報交換もされていない。ただ、安曇野の町村の場合、組織の規模はそれほど大きくなく、職員は互いに顔見知りで、地元出身者も多く、地縁、血縁のつながりがあることが多いので、仕事上の連携や情報交換も、<人脈>をたどって行われている面がある。その反面、フォーマルな組織連携、情報交換の努力が少ないともいえる。

しかしながら、国からあたえられた仕事をこなしていればよいというのではなく、地域現場から問題を把握し、そこから政策を組み立て、実行しようとするなら、どうしても、部署間の情報交換、連携、調整が必要になってくるだろう。それは、先に述べた企画・立案力の強化の問題とも密接につながりあっている。実際に、安曇野の町村の場合、こうした組織改革の取り組みは、町村自身によって、進められ始めている。例えば、近年、各町村は、地域政策を担当する部署を強化し、住民の直接的なニーズへの政策対応を図ろうとしている<sup>16</sup>。こうした部署においては、問題に対応するために、関係部署を調整し、連携させるコーディネーターの役割が拡大している。国や県ではなく、住民側に顔

15 <自立>の覚悟を固める自治体も増えてきている。筆者の見るところ、興味深いことに、経済的に追い詰められた地域ほど、国に依存しきってきた自らの体質を変えようという強い決意を持って

いる気がする。

16 5-(3)-2で述べたように、地域政策関連で、豊科町が2001年に行った機構改革は、その一例である。

を向けた政策の展開のために、組織の組み換えへの努力が始まっているのである。

いずれにせよ、私たちの委員会としては、既に動き始めている組織改革をさらに積極的に推進していってもらう必要があると考えた。自治体の組織風土そのものを一変させる必要があるのだ。これには、はるか以前から、民間で試みられてきたような、いろいろな方策が考えられるが、将来構想で改めて具体的な方策をこまご

まと提案する必要はないと考えられた。大事なことは、そうした組織改革への内部的な意識転換と具体的な努力が行われるかどうかにあるからだ。しかし、あえて指摘するとすれば、大事なことは、役職にある者ばかりでなく、一般の職員の主体性を活かすような工夫が必要であるということだ。企画・立案の能力は、上層部だけでなく、むしろ、行政のすべてのレベルで問われる。そのためには、若手・中堅の職員を中

【新市将来構想】 組織改革と人事改革の必要性

効率的で、スリムな組織	5町村の行政機構で重複のある部署を統合し、職員の適材適所の配置、組織のスリム化と少数精鋭の運営により、効率的で、高い水準の行政の実現を目指す。管理組織は、できる限り、スリム化を図る。
現場部署への充実した人材配置	行政の統合、スリム化は、人材と権限を過度に「本庁」に集中することを意味しない。住民に近い「支所」、さらに、その下の地域レベルに、充実した人材配置を行う必要がある。効率化の努力によって生み出される人員の余裕を、地域住民へのサービス分野に重点的に配置する。
企画・立案力の強化	現在の町村行政には、企画・立案の機能が不足している。市全体の企画力及び各行政分野の企画力を高める必要がある。このために、企画を担当する部署を重視するのはもちろん、役職にある者ばかりでなく、一般の職員の主体性を活かすような工夫が必要である。「本庁」及び「支所」の支援による職員研修会、勉強会、討論会などの活動、職員からの提案制度などが考えられる。
タテ割りの弊害の排除	タテ割り型組織の弊害を廃し、関連する行政分野が課題に応じて柔軟に連携しあうシステム、「本庁」と各「支所」が柔軟に連携しあうシステムを作る工夫が必要である。とくに、重要課題については、「本庁」「支所」の各部署を越えたプロジェクト・チームを編成する方式の導入などが考えられる。
人事システムの改革	いきいきと活動する行政組織にするために、職員が情熱と意欲を持って仕事に取り組めるような人事改革を行うことが不可欠である。 (こうした人事システムを検討する職員のプロジェクト・チームを早急に発足させることが望ましい。) この場合、(1)職員の適性ととも、意欲と希望を生かした仕事への配置(自己申告制の採用など)、(2)経験と専門性を高めるキャリア蓄積における工夫、(3)研修制度の充実、(4)仕事の実績に対する評価、(5)若手職員や女性職員の積極的登用、などの措置を講ずる必要がある。
組織の点検	新市の発足後、行政システムがうまく動いているかについて、たえず点検を行うとともに、少なくとも3～5年の間に、全面的な点検評価と改革を行う機会を設ける必要がある。

(「新市将来構想」からの抜粋要約)

17 職員の企画力・立案力を活かすような組織をつくれるかどうかは、やはり地方自治体の首長の姿勢や考え方によるところが大きい。首長が職員の自主的な能力を引き出そうとする積極的な姿勢を持たず、また、そうした組織経営の能力を持たない

とき、自治体の組織は沈滞する。民間企業の経営者が能力を持たない場合は、業績の悪化という結果を受けて、責任を問われる。ところが、地方自治体の場合は、沈滞した組織がいつまでも存続を許される。

心に、政策の企画力・立案力、あるいは、その前提となる調査の能力を育てる必要がある。若手・中堅の職員には、自由に企画、戦略を話し合う機会があまりにも少ないようだ。民間では普通に見られる研修会、勉強会、討論会などの活動、職員からの提案制度なども低調である<sup>17</sup>。

さらに、こうした組織の硬直性の背景には、意欲を持つ人材を十分に活かしきれていない硬直した人事システムがある。確かに、制度上、自治体の人事システムを自由に改革できない問題はある。しかし、現行制度の下でも、いきいきと活動する行政組織にするために、職員が情熱と意欲を持って仕事に取り組めるような人事改革を行うことは、ある程度、可能であろう。問題は、そうしたエネルギーが組織自体にあるかどうかである。ともあれ、私たちの委員会の提案は、簡単ながら、こうした人事制度の改革の必要性にまで踏みこんで指摘した。行政の組織改革と人事改革に踏み込んだケースは、全国の合併事例における将来構想のなかでも、数少ないのではないかと考えている。

(5)-3 行政内部の<情報システム>構築の重要性

タテ割り行政について述べたことは、行政の部署間の情報の交換、情報の共有化という問題とも重なり合う。課題に対して、柔軟で機動的に対応できる行政システムを作るためには、住民と行政の間の相互の情報の流れを密にするとともに、行政内部の情報の流れを確実なものにし、情報の共有化のシステムを確立することが不可欠である。<情報>の流れとその共有化という側面から、行政組織を点検してみる必要がある。何故なら、先に触れたように、規模の小さい町村役場であれば、お互いが<顔見知り>であり、インフォーマルなく人脈が情報交換と情報の共有化をある程度、可能にする。しかしながら、5町村の合併に伴って誕生するのは、広域の職場に分散して勤務する約9百人弱の大組織である<sup>18</sup>。これは正規職員のみのもので、非正規職員を数えると、さらに大所帯になる。これに加えて、タテ割りのために、情報の連携が少ないとすれば、新しく発足する行政体においては、各部署の間だけでなく、「本

【新市将来構想】 情報の流れと情報共有化の配慮

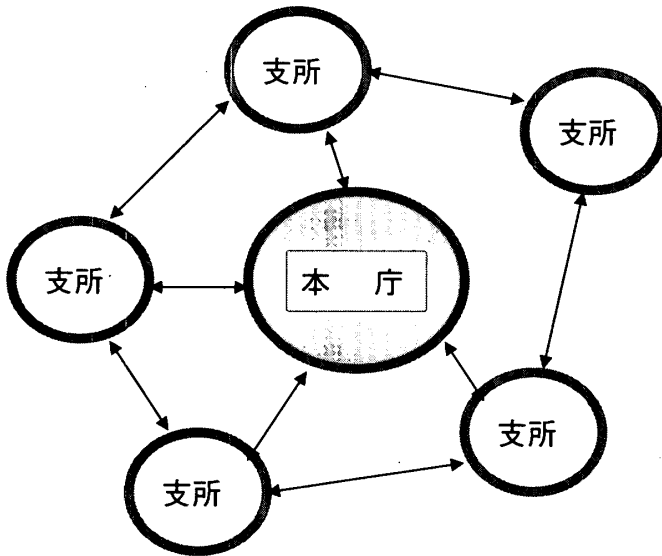
行政内部の情報の流れへの配慮と情報の共有化	課題に対して、柔軟で機動的に対応できる行政システムを作るためには、住民と行政の間の相互の情報の流れを密にするとともに、行政内部の情報の流れを確実なものにし、情報の共有化のシステムを確立することが不可欠である。とくに、各部署の間だけでなく、「本庁」と各「支所」、「支所」間の情報の流れと情報共有化に十分に配慮しなければならない。例えば、日常的なITによる情報ネットワーク・システムの確立、「本庁」-「支所」間及び各「支所」の同一担当部署の定期的な協議、少なくとも半年ごとの「本庁」と各「支所」のそれぞれの部署が担当する事業、業務についての自己点検報告を全職員が情報として共有する、といった措置が考えられる。とくに、支所間の交流ネットワークの構築に配慮する必要がある。
-----------------------	--

(「新市将来構想」からの抜粋要約)

18 2003年現在、5町村の正規職員の数、以下の通りである。ただし、この他に、かなりの数の非正規職員が存在する。

	正規職員数
豊科町	250人
穂高町	288人
三郷村	153人
堀金村	91人
明科町	101人
合計	883人

図4 「本庁」と「支所」,「支所」間の柔軟なネットワーク関係



「本庁」は、全体的な統括機能を持つと同時に、各「支所」の特色を尊重し、柔軟な相互関係を持つように工夫する。

各「支所」間も、連携しあい、施策についてのアイデアの交流、課題についての共同研究、業務の情報交換など、連携しあう関係を作る。

「本庁」と各「支所」の関係が拡散しないように、組織、人、情報を密に連携させるシステムを作る必要がある。

庁」と各「支所」,「支所」間の情報の流れと情報共有化に十分に配慮しなければならないだろう。従来のように、インフォーマルな人間関係のルートに頼るのではなく、意識的に、情報交換と情報共有化のための制度をつくる必要が生まれてくる。とくに問題であると考えられるのは、各支所間の情報ネットワークをどのように構築しておくかという課題である。各支所は、それぞれの地域現場で、問題に直面し、それらへの対応のアイデアを発展させている。この点で、安曇野新市の5つの支所のそれぞれの分野の担当者は、横に連携した情報交換・経験交流のネットワークをつくっておく必要がある。5つの支所が本庁とだけつながり、横に連携しないとすれば、上意下達型の硬直した組織になってしまう。「本庁」と「支所」,「支所」間の関係について、私たちがイメージしているのは、図4に示したようなシステムである。

#### (5)- 4 事業の点検とそれをめぐる広範な論議の必要性

地方自治体は、つい最近まで、自らの組織やその遂行する業務について、<点検>を行うという発想をほとんど持たなかった。民間企業であるなら、その活動は収益という形で成果がたえず検証され、業績が悪ければ、組織のあり方

と責任が問われることになる。しかし、国や地方自治体の場合、業務について、費用とその効果についての意識はきわめて薄かった。なぜなら、予算方式のもとでの業務においては、費用意識は希薄になるし、行政の業務効果は明瞭な形では計測しがたい面もあるからだ。そのうえ、市町村にとっては、業務の多くが自らの計画に基づくものではなく、国や県から流れてくるものであり、業務の費用についても、ヒモつきの補助金が多く、自前で調達するわけではないから、あまり意識されない。このために、組織にとっての唯一の関心は、与えられた条件で予算を上手に使い切ることだけとなる。

しかしながら、近年の国の財政と地方自治体の財政の危機的な状況は、こうしたあり方を大きく変えざるをえない原動力となっている。地方交付税や補助金の大幅な削減が現実問題として突きつけられてくるなかで、自治体は、財政収支を強く意識するとともに、限られた財源の中で、どのように政策目的を達成するかを考えざるをえない状況に追い込まれてきている。同時に、税金を負担する住民側も、税金がどのように使われ、どのように行政効果を発揮しているのかについて、強い関心を抱き始めている。このような中で、安曇野の町村を含め、多くの地方自治体が事業の遂行状況の自己点検や外部

点検の制度を導入し始めている。こうした点検制度は、さらに発展させる必要がある<sup>19</sup>。行政自身による徹底した自己点検は、政策の問題点の解明と改善、さらに次の政策の立案に役に立つだろう。また、住民や専門家を含めた外部からの点検は、政策についての新たな見直しの機会を与える。点検結果の公表は、行政の努力が住民に共感され、住民と行政の協働をいっそう進める効果も期待できるだろう。

しかしながら、行政自身が明確な目的意識をもって、徹底した点検を行うという姿勢を持たない限り、形骸化する恐れがきわめて大きい。また、行政自身による自己点検にせよ、外部による点検にせよ、重要なことは、その点検結果をめぐる論議が住民の間で広範に行われ、それに基づいて修正・改革が行われることであろう。そのためには、住民の側も、点検結果を組織的に論議するような体制をもたねばならない。

## 6 新市の行政の組み立てをめぐる論議

### その2

#### — 住民と行政の協働についての考え方

##### (1) 住民と行政の協働についての基本方針

「地域住民に近い行政現場を大切にする行政システムをつくる」というパラダイムを具体案として展開する上で、私たちがもっとも重きを置いたのは、「住民活動交流センター」(中核的な公民館)の設置の提案であった。上に述べた、支所に「まちづくり推進室」をおき、少なくとも大字(おおあざ)単位(ほぼく昭和大合併>前の旧町村の範囲)の地域を専任で担当する職員をおくという提案は、私たちにどうしても実現してほしい、いわば最小限の<要求>であった。だが、この程度の改革では、地域は変わらない、行政も住民もあまり変わらないと思われた。実際に、こうした組織改革を行った豊科町の数年の実績を見ても、そのような印象がある。豊科では、確かに他の町村と比べて、

#### 【新市将来構想】 「本庁」と「支所」の中・長期計画と年次事業計画の点検評価と公表

「本庁」と「支所」の中・長期計画、年次事業計画の自己点検と結果の公表の基本目的	行政が、住民に役立つ施策を効率的に行うために、新市発足とともに、年次事業計画、中・長期計画の作成ばかりではなく、行政自らによる計画の遂行状況の点検とその結果の住民への公表の制度を採用すべきである。 こうした措置によって、① 政策づくりにおいて、費用対効果を明らかにし、一定期間後に、行政自らが効率のよい行政運営が行われているかどうかを確認できる、② 点検結果の公表によって、行政の活動が住民に対して透明性を持つとともに、行政の努力が住民に共感され、住民と行政の協働をいっそう進めることになる、などの効果を期待できる。
中・長期計画の作成・点検・公表	「本庁」と「支所」は、中・長期計画について、3～5年毎に、自己点検評価を行い、その結果を住民に具体的でわかりやすい形で公表する。
年次事業計画の作成・点検・公表	「本庁」と「支所」は、各年度の年次事業計画について、年度末に、自己点検評価を行い、その結果を住民に具体的でわかりやすい形で公表する。
計画の具体性とわかりやすさへの配慮	計画の作成と点検においては、具体性と住民にとっての<わかりやすさ>を最優先させなければならない。とくに、各事業について、それぞれの費用対効果を、明確なかたちで住民に示す必要がある。
計画の作成・点検・公表における「本庁」-「支所」間の連携	各「支所」が策定する中・長期計画と年次事業計画については、「本庁」が策定する計画と十分な協議・調整を経て、決定するものとする。

(「新市将来構想」からの抜粋要約)

19 現状で行われている町村業務の<点検>は、多くの場合、きわめて簡便で形式的なもので、あまり実質的な意味を持っているとは思えない。住民参

加型の点検でも、専門家が入っていないと、有効な点検は出来ない。このままでは、行政のアリバイのような形で形骸化してしまう恐れもある。

地域の住民活動は元気になってきているし、活動的な住民の地域ネットワークも形成されつつある。しかし、全体としてみれば、豊科町の「まちづくり推進室」の活動も、住民の啓蒙やアクティブな住民リーダーの養成、地域の苦情への対応のレベルにとどまっている。住民の側に活発な動きがあり、行政がそれに連携して地域づくりを行う、という構図はきわめて望ましいものであるが、まだまだ絵に描いたモチに等しい。

そして、問題は、行政よりもより強く住民の側にあるようだ。「住民と行政が協働して地域づくりを行う」という課題は、地域に対する住民の積極的な姿勢と活発な活動があってこそ、初めて可能な話なのである。私たちは、議論を進めるうちに、住民がまず変わることが先決だ、それがなければ、何事も始まらないというふうになるようになった。「行政任せにしない、他人任せにしない」「住民は、まず自らの力で地域づくりを行う<自治の力>を強めなければならない」という議論が強く展開されていった。あるいは、今から振り返って思えば、このことが私たちの将来構想委が長い議論の果てにたどり着いた最大の認識であったかもしれない<sup>20</sup>。このような議論の経過をたどって、私たちは、委員会発足の直後に確認した基本方針のなかに、新たに1つの項目を起こして、次のような内容の基本方針を付け加えた。

「新市将来構想最終案」で付け加えられた基本方針

**地域社会を住民活動によって活発にし、住民と行政が協働し、共に担う政策づくりを行う**  
**■地域社会（コミュニティ）を活性化させ、住民のさまざまな活動を育む政策づくりを行う**  
**■住民も行政任せでなく、自らの力で地域づ**

くりを行う<自治の力>を強めていく政策づくりを行う

- 住民が行政と協働して、プランづくりやその実現に参加するシステムをつくる
- 住民と行政が協働する場として、地域社会に近い場所に拠点的なセンターを設け、そのネットワーク化を図る

（「新市将来構想」からの抜粋）

(2) 「まちづくり推進会議」の提案

地域づくりにおいて「住民と行政が協働する」という形は、どのように具体化できるだろうか。安曇野地域でも、いろいろな形で実験的な試みが始まっている。町村も計画を作成したり、具体的な政策に着手したりする場合、住民の意見を聞き、できれば共同で行おうとする姿勢を強めているし、景観についての住民協定のように、住民と行政が協働しあうような事例も増えてきている。数は少ないが、住民が主導して企画し実現した地域づくりの実例もある。私たちは、まちづくりについて、このような協働の活動を常設的な仕組みとして取り入れることができないだろうか、と考えた。住民と行政職員が同じテーブルについて、まちづくりの構想を立てるところから、実施に至るまでを通してやってみることはできないか。

しかし、<協働>という言葉は、口で言うのは簡単だし、響きもよいのだが、実際に考えてみると、たいへんな話である。アイデアはすばらしくても、誰がそのアイデアについて細部を検討し具体的な計画として練り上げるのか、費用はどのように調達するのか、意見のさまざまな違いを誰が根気よく調整してまとめるのか、実施に当って誰が実際に多くの時間を割き、汗を流すのか、いろいろな関係者を誰がうまく調整しコーディネートするのか、実施の過程で障害が起きた場合、誰がその解決に当たるのか、

20 2003年9月に、「将来構想」を提出した後、委員の有志は直ちに安曇野地域の住民活動の組織化に取りかかっている。それは、「住民が変わること

によって行政も変わっていく」という自らの提言を、まず、自らが実践する必要があると考えたからだった。

また、何かの問題で責任の所在を問われた場合、誰が責任を取るのか…。今まで、ほとんどの場合、住民はアイデアを出すところまではいっても、そのアイデアを実施に移すプロセスまでは考えなかった。行政の側もまた、住民には、そうした姿勢を期待していなかった。行政は具体的な政策実施のプロセスの大変さをよく知っているだけに、いいアイデアだと思ったとしても、うっかり、それに関心を示すことは出来ない。アイデアは出したから、後は行政で勝手にやれ、という話が住民からどんどん出てくるのでは、行政側は困惑するばかりだ。だから、住民の提案に行政がしり込みがちな姿勢をとるのもよくわかる。＜協働＞が成立するためには、アイデアを出した者が具体的な実施プランまで構想している必要があり、その実施のプロセスにも関わっていく心積もりを持っていることが前提だ。

しかし、アイデアを出すことから始まり、それを具体的な計画に練り上げ、実施していくというプロセスは、実地に体験して学んでいく他

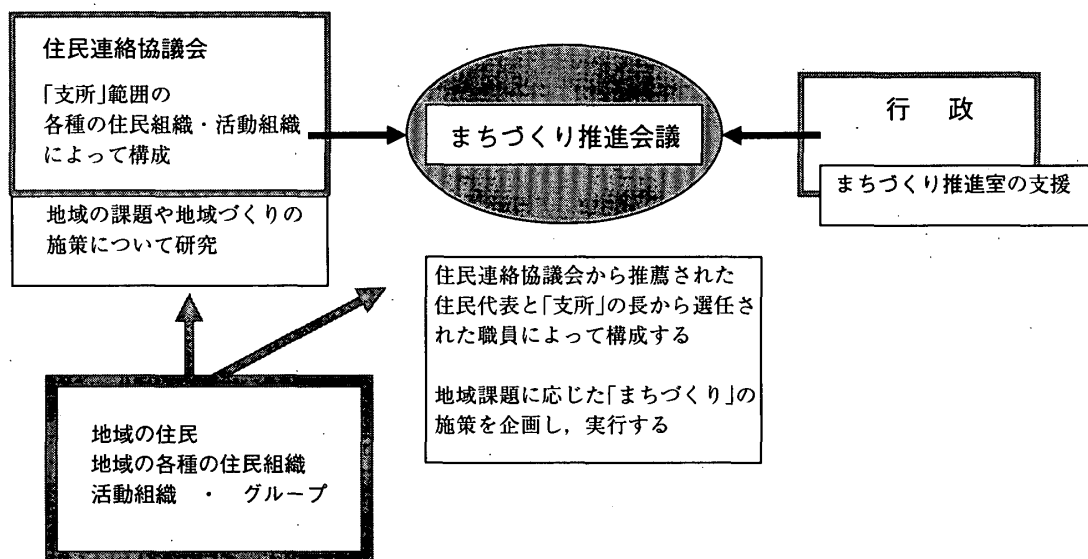
はない。その大変さを自覚し、ノウハウを覚えた人が増え、その人たちがそのノウハウをみんなに伝えていくことができれば、事態はずいぶんと違ってくるのではないか。このように考えれば、どんな小さいテーマでも、まずは取り組んでみることから始めるしかないだろう。ということで、私たちは、こうしたことに実験的に手をつけていく試みとして、住民代表と「支所」の職員によって「まちづくり推進会議」という組織を作るという提案を行った。この組織は、住民と行政の職員が同じテーブルにつき、まちづくりのアイデア段階から、具体的な計画化、実施に至るまでを共同して行うための組織である。ここでの提案は、大枠にすぎない。実際に、こうした組織が現場でどのようにつくられ、どのような形で動くかは、それぞれ、地域現場における住民と行政の工夫によるものであろう。規模は小さくとも、いろいろなプロジェクトが地域のあちこちで展開されるとすれば、住民の参加の規模も広がるだろう。それは、住民も行

【新市将来構想】 「まちづくり推進会議」の提案

「まちづくり推進会議」を通じての住民と行政の協働	住民代表と「支所」の職員によって「まちづくり推進会議」(仮称)を構成する。「まちづくり推進会議」は、住民と行政の協働で、まちづくりの構想の作成やまちづくり施策のさまざまな具体案の企画・立案、実施に当る。
--------------------------	---

(「新市将来構想」からの抜粋要約)

図5 住民と行政が協働で、「まちづくり」に取り組む仕組み — 「住民連絡協議会」と「まちづくり推進会議」



政もともに変わるための＜学習＞＜研修＞の場となるはずだ。図5に示したのは、「まちづくり推進会議」のイメージ図である。

### (3) 「住民活動交流センター」(中核的な公民館)の設置の提案

#### (3)-1 安曇野の地域社会の活性化の課題

どのようにすれば、地域の住民活動は活発化するのか、地域社会を活性化できるのか。地域のことには無関心な人が圧倒的に多いと言われる。しかしながら、＜無関心＞であるという表現は不正確で、より正確には、地域のことに関わろうとしても関わるための手がかりを持たない人が多いと表現した方がよいのではないか。なぜなら、先に住民アンケートで見たように、圧倒的な割合の人が、「できる範囲で」なら、「地域のいろいろな活動に参加したい」と考えているからだ<sup>21</sup>。ここで、＜地域のことに関わる手がかり＞を持っているかどうかをめぐって、再び＜旧住民＞と＜新住民＞という話に戻らなければならない<sup>22</sup>。前にも述べたように、何世代にもわたって、安曇野地域に住んでいる＜旧住民＞は、程度の差はあれ、幾重にも張りめぐらされた地域の各種の関係ネットワーク、情報ネットワークにつながっている。このネットワークは、どこかで行政や地元出身議員を通じて議会につながっており、そのために、＜旧住民＞は、その意向が地域の運営に反映されていく回路を持っている。そのことを自覚しているゆえに、地域の運営について、一定

の責任感、義務感を持っているようだ。しかしながら、途中から移り住んできた＜新住民＞の多くは、こうした関係ネットワークの外側にあり、地域をめぐる情報から疎外されている。それゆえに、この人たちは、町村の行政や議会につながるルートからはまったく疎遠であり、そればかりか、お互いに孤立しあっているから、地域における社会的、政治的影響力をほとんど持たない<sup>23</sup>。ここに、数の上では＜新住民＞が＜旧住民＞を圧倒しながら、なおも＜旧住民＞のネットワークを軸にした地域の運営が根強く存続していく理由があると見てよい。

だが、最近では、こうした＜旧住民＞のネットワークも次第に変質し、また、力を弱めてきているようだ。そこには、さまざまな要因が複合的に働いていると見られる。そうした要因を数え上げてみると、○これまで地域の経済・社会の基礎を形成してきた農業従事者の高齢化、○産業としての農業の縮小、○それに伴う農協の地域における経済的・社会的影響力の後退、○安曇野地域への外部からの勤労者世帯の流入の激増とそれに伴う＜旧住民＞と＜新住民＞の混住状態の広がり、○近隣社会のつながりの希薄化、○これまでの自治区の固い結束の崩壊、○住民増加を基礎にしての大規模商・サービス業の安曇野地域への展開と生活圏の広域化、などである。合併協議会や新市将来構想委の委員公募に見るように<sup>24</sup>、町村の行政も、＜旧住民＞の関係ネットワークだけに基礎を置く運営を少しずつ修正し始めている。

21 <その1> 2-(2)を参照。

22 再び、十分に定義していない言葉を使うが、この概念については、すぐ後の6-(3)-3で、説明を加えたい。誤解を避けるために述べておくと、筆者は、ことさらに＜旧住民＞＜新住民＞の違いを言い立てて、地域の不協和音を高めようとしているのではない。両者には、地域に対する意識の違いがあり、住民の活動を活性化させるためには、そのことを避けては通れない、十分に理解してことに取り掛かる必要があると述べているだけである。どちらも、その意識のあり方には、十分な根拠がある。大事なことは、＜旧住民＞＜新住民＞の間の交流を図り、お互いの意識の違いを認識すること、お互いに分かり合うこと、そして、そこから

進んで、新たな地域意識を創り出すことである。

23 安曇野地域では、アパートやマンションの居住者を除き、持ち家の人に限ると、＜新住民＞もかなり高い割合で、自治区に加入しており、この点では、地域の組織ネットワークに参加しているように見える。しかし、フォーマルに流れてくる町村からの＜お知らせ情報＞はともかく、地域についての実質的な情報は＜新住民＞のところには流れてこない。自治区を動かしている実質的な執行部は、たいていの場合、＜旧住民＞で占められ、その範囲内で重要な情報(うわさ話も含めて)が流れている。アパートやマンションの居住者となると、地域の情報から完全に絶たれている。

24 <その2>の3-(4)を参照。



このように見ると、安曇野地域における住民活動の活性化にとっては、2つの課題があると言える。1つは、これまで地域にあまり関わりの少なかった〈新住民〉に、どのような形で地域の活動に参加してもらうのかという問題であり、今1つは、かつてのような密接なつながりを失ってきている〈旧住民〉の地域ネットワークをどのようにして再活性化させていくのか、という課題である。地域現場では、これらの2つの課題は、からまりあっている。そのからまりあいの典型的な例は、パッチワークのように増殖している〈旧住民〉と〈新住民〉が〈混住〉する地域で、〈混住〉の拡大のために、〈旧住民〉に基礎を置く伝統的な自治区の運営がうまく運べなくなっている現象によく表われている。〈旧住民〉は地域の運営に積極的に協力しようとしないう〈新住民〉に苛立ち、〈新住民〉の側は、伝統的な〈農村〉風の自治区の運営ルールを〈押し付けてくる〉〈旧住民〉に反発を覚えている<sup>25</sup>。

このまま放置すれば、地域社会はますます相互のつながりを失い、荒れていくだろう。〈旧住民〉に基礎を置くネットワークがまだ維持されている間はいいが、それがさらに崩れていくのは必然であり、そうなってしまえば、行政は地域とのつながりを失い、地域に入っていけなくなる可能性すら生まれる。自治区がとっくの昔に崩れてしまっている大都市の場合は、地域の自主的な活動グループ、NPO、コミュニティ・ビジネス、ボランティア活動などが自生的に活発に生まれ、新たなスタイルで地域のネットワークをつくっている。行政も、そうしたネットワークを手がかりに地域政策を展開してい

く状況が生まれている。しかし、安曇野地域の場合、大中規模の都市で展開しているような、さまざまなタイプの自主的な住民活動の展開はあまり見られない。こうした活動が盛んになるには、人口規模や人の社会的流動性の大きさのような要因が働いているように思われる。安曇野では、ほとんどのタイプの住民活動は、多かれ少なかれ、やはり伝統的な地域のつながりを基礎にして展開されているケースがほとんどである。

### (3)-2 「住民活動交流センター」の役割

上に述べたことから、安曇野の地域社会と住民活動を活発化させるために、次の2つのことが必要になると言える。1つは、〈旧住民〉と〈新住民〉をともに活動に参加させていくような、新しい工夫が必要だということである。伝統的な農村風のやり方で人をつなげていく方式ではうまくいかないことは明白になってきている。だからといって、大都市風の自主的な活動グループやNPOなどの新たな組織タイプの形成を待つかといえ、そうした動きが急に活発化してくるとは思えない。一方で、伝統的な地域社会のつながりがまったく無くなったわけではなく、根強く存続している面がある。むしろ、大都市に比べると、そうしたつながりが今も脈々と息づいているのは、安曇野の地域づくりにとっては、この上なく貴重な財産であると言える。なぜなら、そうしたつながりこそ、先人から受け継がれてきた〈安曇野らしさ〉を守り育ててきたからである。そうだとすれば、安曇野地域の住民活動を活性化する方式としては、伝統的なつながりの積極的な部分を大切にし、

25 地域でよく耳にする話は、地域の公民館の建設などの際の負担金についての〈新住民〉と〈旧住民〉の感覚の違いである。

地区公民館の立替などは、〈旧住民〉を基礎とする自治区の主だった役員のイニシアティブで行われるのが普通である。1世帯当り10数万円の負担金が要請されるのも珍しくはない。〈旧住民〉は、伝統的に自分たちが地域を守り育ててきたという自負の意識、そして、地域に対する責任の意識が強く、多額の負担金もやむをえないこととし

て受け入れる。充実した公民館の新設は地域の財産が増えることであるからだ。しかし、地域にまだ、それほどの愛着心を育てていない〈新住民〉の場合、とくに自治区がほとんど崩れている都市での生活経験を持つ人たちは、負担額の大きさに驚愕する。たいていの場合は、不満を抱きながら、地域に住み続けるための税金のような感覚で受け入れることになるのだが…。問題は、〈新住民〉〈旧住民〉の両者がお互いの感覚の違いを認識していないところにある。

それを発展させながら、同時に、＜新住民＞にもアクセスしやすいような活動や組織の形態を見つけ出していくことが望ましいと思われる。＜旧住民＞と＜新住民＞は、もっともっと交流を深め、お互いを理解しあう必要がある。そこから、大きな地域づくりのエネルギーが生まれるに違いない。

今1つ、必要なことは、地域づくりのための組織づくりや住民活動の支援をする行政の拠点を地域現場に近いところに置くことである。大・中都市のように、自生的な住民活動の活発な展開を期待できないとすれば、行政が地域拠点で活動の支援を行う必要がある。とくに、安曇野の場合、行政が＜旧住民＞と＜新住民＞との間の関係を結びながら、地域活動をコーディネートしていく役割を果たすことが重要であると思われる。現在のところ、安曇野では、住民の自主的な活動に関わる行政の政策拠点は、町村役場と中央公民館である。言い換えると、行政の拠点は、それぞれの町村の中央におかれているだけである。中央公民館のもとには、それぞれの自治区に対応して公民館分館（地区公民館）が置かれているが<sup>26</sup>、ここには、専従の行政職員はいない。地区住民の中から、分館長、副分館長、主事、運営委員などの役員を選んで運営しているが、その活動は、ほとんどの場合、スポーツ大会、お祭り、時たまの学習講座などの定型的、定例的な催し・行事に限られている。こうした定例的な行事を下に指示して流すことを除けば、中央公民館や町村役場の社会教育担当者が、地区公民館の活動を支援することはほとんどないようだ。関係者の間で指摘されている問題点は、○地区公民館が地域住民の自由な交流の場とはなっていないこと、○活動は、定例的、定型的な行事をこなすのに精一杯で、新たな企画を立てることはほとんどないこと、

○＜旧住民＞系のお年寄りや女性を中心のサークルやクラブが利用するのみで、＜新住民＞の利用者はきわめて少ないこと、などである。たいていの場合、鍵がかかって閉じられている地区公民館の不活発な状態は、＜旧住民＞を中心に運営されている自治区の定型的な活動の実態と重なり合う。担当役員は変わっても、長年やってきている定例的な行事を踏襲するだけなので、新しいアイデアを受け付けたり、新しいメンバーを引き入れたりする発想は皆無なのだ。概していえば、＜旧住民＞にとっては、地区公民館とは、地域の行事に使う公共スペース、地域の＜寄り合い場所＞的なイメージで理解されており<sup>27</sup>、現状の使い方に対して、大した不満はないようだ。一方で、＜新住民＞のほとんどにとっては、何の関係もないスペースとなっており、そこからの情報がないことに不満を募らせている。運営が現状のままでは、＜新住民＞も積極的に参加するような、新しい住民活動が發展しようがないのは確かである。

＜旧住民＞と＜新住民＞の混住が進む安曇野の地域社会を活性化しようとするなら、地域社会に近い場に、住民の気軽な交流の場を作ることが絶対に必要であると思われる。そこで、私たちは、これからの安曇野の地域づくりのための中核的な役割を果たす場として、ほぼ大字（おおあざ）単位、ないしは、＜昭和大合併＞前の旧町村に相当する地域範囲に、「住民活動交流センター」（中核的な公民館）を設置することを提案している。＜中核的な公民館＞という表現をしたのは、大字の単位に配置すれば、それぞれの自治区に1ヶ所ずつある公民館分館4～5ヶ所当たり1つぐらいの割合に設置することになり、このセンターが分館の活動を支援するという形になるからだ。建物は、現在の自治区の公民館分館の1つを拡充して使えば新た

26 豊科町の場合、25分館、穂高町の場合は、23分館で、いずれも、それぞれの自治区に1ヶ所存在する。たいていは、複数の会議室、集会室、調理場などからなる、かなり大きな建物である。常駐者はおらず、普段は鍵がかかっていて、気軽に立

ち寄れるような場ではない。

27 実際に、地区公民館は、お葬式や結婚式にも使えることをうたい文句にしているのだが、最近では、そうした使用はきわめて少ないという。

な投資費用はさほどかからないと考えられる。たいていの分館は、使用率がきわめて低いのもったいないくらい、広く、余裕のある建物が多いのだ。大事なことは、そこに専従の行政職員を配置することである。このセンターの役割は、まずは地域の住民が気軽に立ち寄れる交流の場を提供するという点にある。住民活動は、顔見知り合いになること、〈お行き会いすること〉<sup>28</sup>から始まる。安曇野では、〈旧住民〉同士ならともかく、〈旧住民〉と〈新住民〉、〈新住民〉同士の接触は意外なほどに少ないのだ。あるスペースを住民の交流の場とするためには、常駐する人が必要である。居酒屋の主人や喫茶店のママのように、ぶらりと行っても、いつでも迎えてくれるホストないしホステス役がいなければ、誰も立ち寄らない。逆に、情熱と意欲を持った人が常駐していれば、どんな場所でも交流の場、溜まり場になりうるのだ。提案では、専従の公民館主事の形で、こうした役割を担う職員がセンターに常駐することとしている<sup>29</sup>。このホストないしホステス役は、住民の活動についてアドバイスしたり、情報を提供したり、住民の間のコーディネートをしたりする役割を担う。「公民館」という枠や人の面では公民館主事という職員をあてるにせよ、従来の枠にはまった「公民館」のイメージを脱却する必要がある。住民の交流と住民活動の支援、

住民の組織のコーディネイト役に重きを置く必要がある。さらに、活動の内容は、いわゆる〈社会教育(生涯教育)〉の枠にとらわれず、広く福祉をめぐる地域活動にも関わっていくことが期待される。住民活動が活発になっていけば、センターの運営も、行政と住民の共同で行われていくこともできるだろう。仮称だが、この組織を「住民活動交流センター」という呼び方にしたのは、お役所が設置する組織、〈生涯教育〉を住民に授ける組織ではなく、住民と住民が〈行き会い〉、行政側と住民側が〈行き会う〉場であることを目指したいと考えたからである<sup>30</sup>。

地域社会にごく近いところに専従の行政職員をおくことは、行政にとっても、大きなメリットがある。それは、地域社会に張り出した行政側の触覚のネットワークとして、行政にとっての貴重な情報収集拠点となるからである。事業やサービスについての住民の意見を探るモニター装置として重要だし、新たな政策企画について豊富なヒントを提供してくれるだろう。

以上のように、「新市将来構想」にとって、「住民活動交流センター」(中核的な公民館)の設置の提案は、「地域住民に近い行政現場を大切に行政システム」と「地域社会を住民活動によって活発にし、住民と行政が協働し、共に担う政策づくりを行う」という2つの基本方

28 信州の言葉では、交流することを〈お行き会いする〉と言う。〈お行き会い〉が盛んでなければ、住民の活動は生まれにくい。大・中規模の都市と比べると、田園地帯にある安曇野地域では、驚くほど、人の行き交う場所、人のたまり場が少ない。そこで、意図的に、そうした場、スペースを作り出す必要がある。

29 こうした役割を担う常駐者は、行政によって提供されなくてもよいのではないか、という議論もありうる。そして、実際、全国各地で、そうした活動が、住民側によって展開されている。しかし、安曇野地域では、住民側の自発的な活動は、まだ始まったばかりで、その自発的な広がりを安易に期待できない。また、自治体のつながりを基礎にしながら、〈新住民〉〈旧住民〉の間をコーディネートするためには、〈第三者〉的な立場にある行政のイニシアティブによる必要がある。さらに、

住民の生活現場に近いところに行政の拠点を置くことは、行政自身にとって、大きなメリットがある。

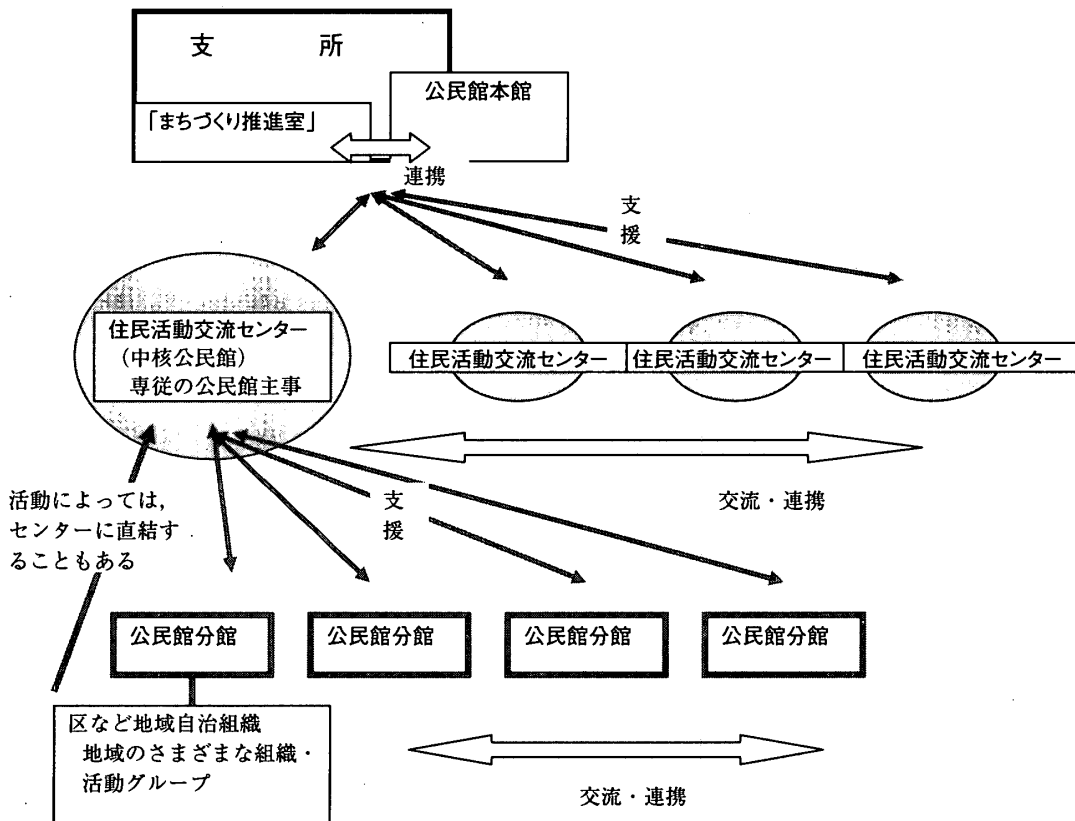
30 この提案を行った後、大字単位の「住民活動交流センター」に置く職員の役割と先に述べた「まちづくり推進室」におく大字単位の地域を担当する職員の役割が重なり合うのではないかという指摘を受けた。そこで念のために説明しておく、これは重複ではなく、「住民活動交流センター」の職員は、いわば地域に張りついて活動するのに対して、「まちづくり推進室」の職員は、遊軍的に活動しながら、行政の各部署と地域をつなぐ連携の役割を受け持つことを想定している。この構想が実現されれば、大字単位の地域を、2人の職員が専従で協力し合いながら担当することになる。これによって、手厚い地域社会の支援を行うことができるだろう。

【新市将来構想】 「住民活動交流センター」（中核的な公民館）の設置

「住民活動交流センター」の設置	行政が地域社会レベルの住民活動の活発化を支援し、住民と行政の協働を進めるために、「住民活動交流センター（仮称）」を設置する。 この組織は、現在の公民館本館と分館の間におく中核的な公民館に相当し、ほぼ大字単位（ないしく昭和大合併>以前の旧町村単位）の地域範囲に1ヶ所を設置する（現在の町村で、それぞれ4～5ヶ所）。 使用する施設は、できる限り、既存の施設を活用することが望ましい。
「住民活動交流センター」の役割	この組織の役割は、担当地域の住民組織や住民の自主的な活動を側面から支援すること、地域で活動する住民やグループ・団体が協力しあい、交流しあう場となることである。公民館の活動を、福祉、健康、環境、生涯学習、青少年、文化・スポーツなど、現在より広い範囲に拡大する必要がある。とくに、福祉、健康、環境の分野の活動を積極的に取り入れることが大切である。
専従職員の配置	それぞれの「住民活動交流センター」に、専従の職員（公民館主事）を配置する。専従職員（主事）の主な役割は、住民活動の支援、助言、組織や活動のコーディネート、地域についての情報の収集と伝達、センターの独自の企画の運営、などである。 専従職員は、「支所」の社会教育部署及び「まちづくり推進室」の職員と密接に協力して行動する。
「住民活動交流センター」の運営	「住民活動交流センター」は、専従の職員と地域住民やグループ・団体が共同して運営することが望ましい。

（「新市将来構想」からの抜粋要約）

図6 「住民活動交流センター」による地域の住民組織・住民活動の支援



針を具体化するための、最も中核的な部分として位置付けられる。図6に示したのは、「住民活動交流センター」の組織的な関連を示すイメージ図である。私たちは、合併協議会の側に、この提案の趣旨が本当に理解されるかどうか、そして、最終的には、新市の仕組みの中に取り入れられるかどうか、大きな不安を抱いていた。先に述べたように、合併協議会は、地域の〈将来構想〉についてほとんど関心を持っていなかったし、とくに町村議会の議員など、合併協議会で大きな影響力を持つ人たちは、〈旧住民〉のネットワークにおいても、最も保守的な要素を代表していたからである。だが同時に、住民や若手・中堅の行政職員の中に、この構想を積極的に評価してくれる人たちも多くいたことから、新市発足と同時でなくとも、少なくとも、近い将来に、実現されていくことを強く期待してもいた。

### (3)-3 安曇野の地域社会の特徴

「まちづくり推進室」と「住民活動交流センター」の提案において、なぜ、職員の地域担当の範囲を大字（おおあざ）単位（ないし〈昭和大合併〉以前の旧町村単位）としたのかについて、豊科町と穂高町を例にとり、補足的に説明しておこう。このことは、安曇野の地域社会のあり方に深く関わっており、また、これまで厳密な定義をしないで用いてきた〈旧住民〉〈新住民〉の概念にも関わっているからである。結論から言うと、○安曇野の地域社会は、〈昭和大合併〉以前の旧町村のつながりをなおも強く残していること、また、○地域社会の原単位は江戸時代の〈ムラ〉にあること（現在の自治区に対応）、そして、○そのことは〈旧住民〉の意識の底流になおも根強く存在していること、に特徴がある。近年、こうした特徴は急速

に薄れてきているにせよ、なおも住民が抱く地域意識の基礎となっていることは確かである。〈昭和大合併〉以前の旧町村という地域範囲は、この文脈の中で、大きな意味を持っている。安曇野の地域社会の活性化を構想しようとするとき、この特徴を基礎において考えなければならぬ。

豊科町と穂高町の沿革をたどると、表12のようになる。豊科町は、昭和30年に、豊科町、高家（たきべ）村、南穂高村、上川手村（東筑摩郡）の4つの町村が合併して成立した。これらの町村は、明治初期の町村制形成期に成立したもので、〈昭和大合併〉まで存続し、約80年間の歴史を持っている。穂高町は、昭和29年に、穂高町、有明村、西穂高村、北穂高村の4町村が合併して成立した。これらの4町村も昭和大合併にいたるまで、同じく80年間の歴史を持つ。

図7と表13によって人口動向を見ると、第二次大戦後1970年頃に至るまで、5町村とも、人口は減少傾向で推移している。1950年代後半から1960年代は、高度経済成長の時代で、全国的に、農村地域から都市地域への大規模な人口移動が起きた時期である。農村部では、人口が激減した地域も多いが、安曇野の町村の場合は、それほど極端な人口減少を見せていないことが注目される。この後、人口は反転して増加に転ずる。豊科町では、すでに60年代前半に増加が始まっているが、穂高町、三郷村の場合は、70年代前半に、堀金村は80年代前半に明瞭な増加に転じている。ただし、明科町のみは、一貫して減少・停滞気味である。こうした人口増加は、主として、安曇野地域への工場進出の増加（とくに電子産業系）と松本市に勤務する人で住居を安曇野に持つ人たちの増加によるものと考えられる<sup>31</sup>。このことは、表13に見

31 1970年代以降の松本市を都市的な核とする〈中信エリア〉の経済・社会地図の変化は、この時期から急速に進んだモータリゼーションにも大きな関連を持っている。通勤圏、商業・サービス圏、広い意味での生活圏は、互いに連動しながら、広

域化した。例えば、松本市域へ通勤する安曇野地域の住民が急増したことに対応して、安曇野地域には、広い駐車場を備えた大型スーパー、いろいろな分野の大型量販店、飲食店などの進出ラッシュが始まり、現在も続いている。

表12 豊科町と穂高町の形成の沿革

(イ) 豊科町の沿革

江戸時代の地域単位*	江戸時代の村単位	明治初期～昭和大合併以前 (約80年間)			昭和30年～平成17年 (約50年間)	豊科町の自治区の単位
		(明治7年～)	(大正4年～)			
成相組	上鳥羽村 下鳥羽村 本村 吉野村 新田町村 成相町村	豊科村	豊科町		豊科町	上鳥羽区 下鳥羽区 本村区 吉野区 たつみ原区 新田区 成相区 飯田区 下飯田区 熊倉区 中曽根区 真々部区 寺所区 踏入区 細萱区 重柳区 徳治郎区 小瀬幅区 大口沢区 田沢区 光区 アルプス区 桜坂区
	飯田村 小海渡村 熊倉村 中曽根村 間々部村	高家村				
穂高組	寺所村 踏入村 細萱村 重柳村	南穂高村				
(東筑摩)	田沢村 光村	上川手村				

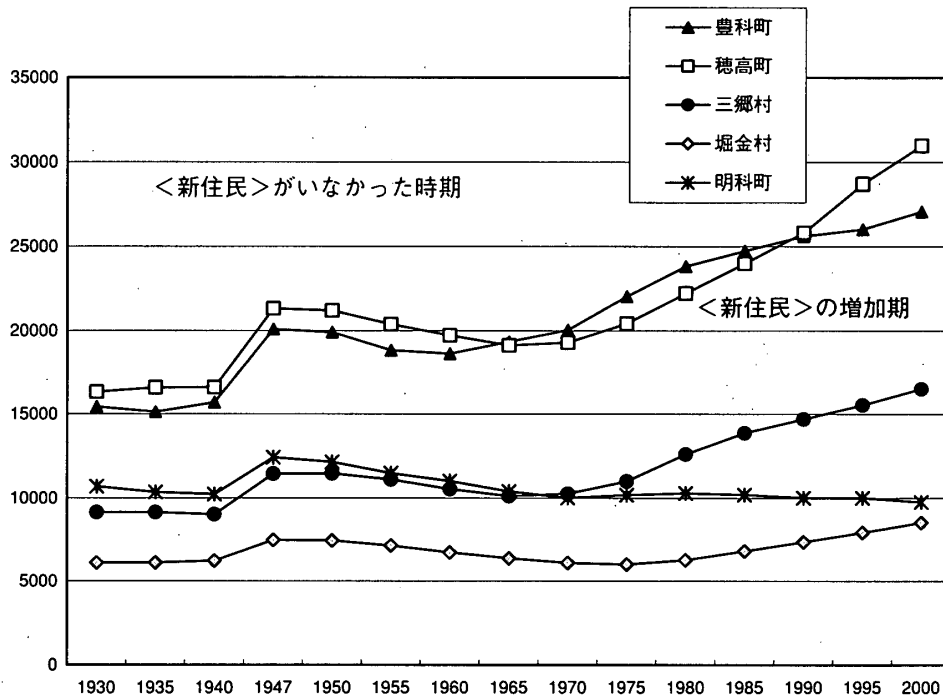
\* 江戸時代、安曇野地域は松本藩の支配地域に属し、7つの組に編成されていた。自治区の名は、江戸時代の村名と一致するもの。

(ロ) 穂高町の沿革

江戸時代の地域単位	江戸時代の村単位	明治初期～昭和大合併以前 (約80年間)			昭和29年～平成17年 (約50年間)	穂高町の自治区の単位
		(明治7年～)	(大正10年～)			
穂高組	矢原村 白金村 等々力村 等々力町村 保高村 貝梅村 橋爪村	東穂高村	穂高町		穂高町	矢原区 白金区 等々力区 等々力町区 穂高町区 穂高区 橋爪区 耳塚区 新屋区 古厩区 立足区 嵩下区 富田区 豊里区 小岩岳区 青木花見区 島新田区 狐島区
	耳塚村 新屋村 古厩村 立足村 嵩下村 富田新田村	有明村				
池田組	青木花見村 青木新田村 島新田村 狐島村	北穂高村				
穂高組	柏原村 牧村	西穂高村	柏原村 牧村	西穂高村		

自治区の名は、江戸時代の村名と一致するもの。

図7 5町村の人口の推移 1930-2000



国勢調査による。人口は、いずれも2000年現在の町村域による。

表13 安曇野地域5町村と松本市の5年毎の人口増減

(単位：人)

	豊科町	穂高町	三郷村	堀金村	明科町	松本市
1930-35	-308	256	0	20	-337	1,352
1935-40	572	13	-121	111	-128	-414
1940-47	4,391	4,722	2,416	1,256	2,200	23,750
1947-50	-195	-130	16	-31	-281	1,690
1950-55	-1,072	-813	-358	-298	-669	5,568
1955-60	-197	-667	-575	-422	-462	2,582
1960-65	709	-599	-413	-352	-619	6,745
1965-70	708	182	136	-274	-374	10,131
1970-75	1,994	1,129	752	-96	157	10,561
1975-80	1,785	1,806	1,592	259	111	6,497
1980-85	910	1,775	1,267	536	-90	5,114
1985-90	890	1,817	838	551	-189	3,375
1990-95	402	2,891	847	570	7	4,808
1995-2000	1,052	2,254	969	602	-244	3,447
1970-2000年の 人口増減	7,741	11,854	6,401	2,148	-622	85,206

国勢調査による。人口は、いずれも2000年現在の市町村域による。

カラーをつけた部分は、とくに人口増の多い期間である。

るように、松本市の人口増加傾向が60年代後半から70年代前半をピークにして、増加が鈍ってきており、郊外に住む人たちが増えてきていると見られることに対応する。明科を除く4町村の人口の増加傾向には、違いがある。とくに、90年代には、豊科の増加が70年代をピークにして鈍ってきているのに対して、穂高の増加の勢いは90年代に入っても衰えていないことが注目される。こうした違いは、工場立地の条件や住宅開発の状況の違いによるものと推測される。

こうした人口の動きと各町村の沿革を重ね合わせて考えてみると、安曇野地域に、＜旧住民＞＜新住民＞という、地域に対して抱く意識の位相が異なる住民タイプが形成されるプロセスが浮かび上がってくる。人口動態から見るように、1970年代以前は、安曇野には、外からやってきて、この地に住みつく人たち＝＜よそ者＞の数はきわめて少なかった。この時まで、約80年間の長い期間にわたって安曇野の住民が受け継ぎ、慣れ親しんできたのは、江戸時代の＜ムラ＞にルーツを持つ小規模の近隣社会（コミュニティ）と明治初期に形成された町村範囲であった。この時期の安曇野住民たちは、昭和29～30年の大合併を経験している。大合併によって、人口約2万人の豊科町、穂高町が生まれた。三郷村、堀金村、明科町も、それぞれ合併によって新たに生まれた自治体であり、約7千人～1万人の規模となった。＜昭和大合併＞は、住民の地域意識の大きな転換を迫る出来事であったと想像される。おそらく、それまで江戸時代の＜ムラ＞の連続的な延長上にあった町や村という存在に対する意識は、2万人規模の行政体の誕生によって大きく変わらざるをえなかったと思われる<sup>32</sup>。そして、昭和大合併によって、新しい行政環境が生まれた後も、約

20年間は、人口流出が続き、外からの人口流入はきわめて少なかった。言い換えると、合併によって生まれた新たな町村についての意識が育まれてきたのは、まだ＜よそ者＞が流入してこない20年間であった。

おそらく、現在の安曇野の町村の運営の基礎が形作られたのは、この時期のことであったと思われる。体験話を聞くと、合併によって、新たに生まれた町村の枠組みが定着するには、ずいぶんと時間がかかり、苦勞の多い過程があったようだ。豊科町、穂高町ともに、4つの町村の合併によって成立したが、ほぼ似たような人口規模で、現在風に言えば、＜対等合併＞に近い形であった。それぞれ旧豊科町、旧穂高町が市街地を抱え、地域の経済・社会センター的な役割を果たしており、他の地域よりは、やや人口規模が大きかったために、これらの地域が合併のリーダーシップをとり、合併後の町の運営を組み立てる中心となった。しかし、合併したとはいえ、この時代は、＜新住民＞はほとんど存在しない状態であり、江戸時代の＜ムラ＞の単位に対応する自治区の結束は強かった。また、80年間にわたって慣れ親しんできた旧町村の地域意識が強く残っていた。まだ＜よそ者＞のいない、この時期にあっては、安曇野地域は、基本的には、＜農村社会＞であった。図8に見るように、合併から約15年を経た1970年においてさえ、穂高では人口の約66%が、豊科では約53%が農家人口であったのだ。先祖伝来の土地と農業の営みに結びついた地域社会意識が地域の政治・経済・社会の基底を形づくっていた。

したがって、合併後の町の運営においては、旧町村の利害のバランスをとることが焦点となる。地域の運営は、自治区を基礎とし、いくつかの自治区の集合からなる合併前の旧町村の範

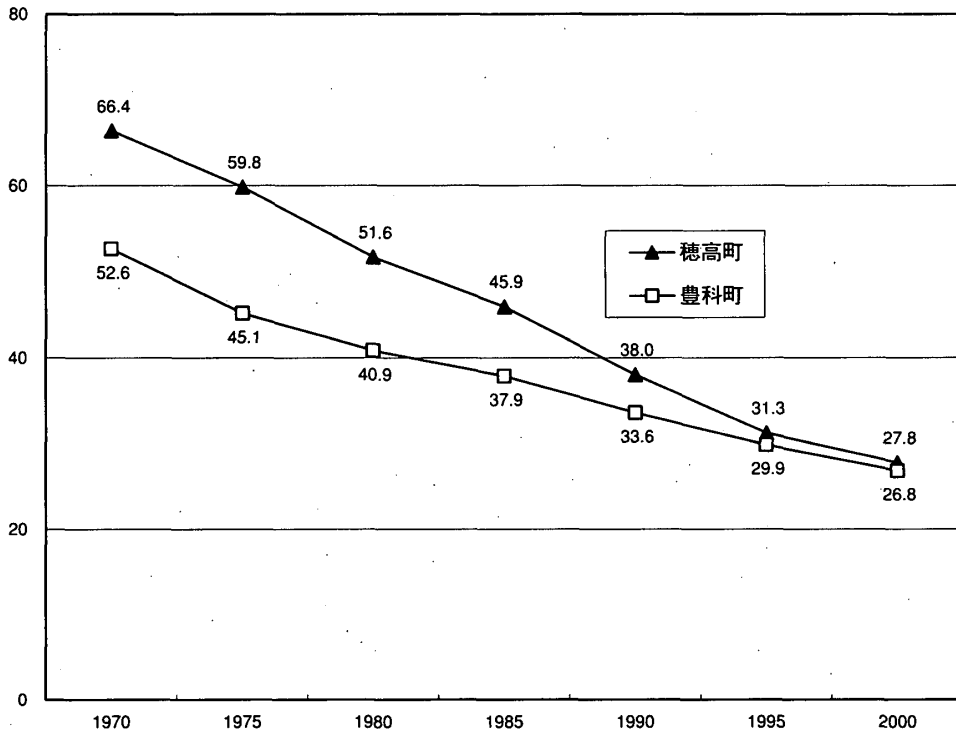
32 新市将来構想委員の中で何人かの人が20歳代に＜昭和大合併＞を経験しており、その思い出を筆者に語ってくれた。

33 地域の運営には、自治区から、町行政に至る回路の他に、自治区と深く結びついた町議会に議員を

送り出す回路、農協、水利組合、財産区などの諸組織の地域ネットワーク、各種の町村のお声かかりの審議会や委員会組織、消防団、交通安全協会などなどの＜地域組織＞が絡み合っている。



図8 人口全体に占める農家人口の割合の推移(豊科町・穂高町)



国勢調査と農業センサスによる

圃の意見集約を経て、町のレベルでの意見集約が行われる形をとる<sup>33</sup>。こうした苦勞を経て、住民は次第に、自らの地域所属意識(地域アイデンティティ)の比重を、かつての旧町村から、大合併によって生まれた町村へと移し、新たな町村意識を育てていったようだ。〈昭和大合併〉から、すでに約50年が経過した。農業の衰退と〈新住民〉の流入がもたらした変化にも影響されて、合併前の旧町村範囲の地域意識は、昔のように強くはない。にもかかわらず、大阪や東京などの大都市と比較した場合、江戸時代の〈ムラ〉の記憶と〈昭和大合併〉前の旧町村の記憶が驚くほど根強く残っているといわざるをえない。

以上のような歴史的経過を踏まえて、ようやく、〈旧住民〉という言葉に定義らしきものを

あたえることができる。〈旧住民〉とは、先祖代々、この地に住んでいるということだけでなく、〈よそ者〉が大量に流入する以前に形作られた地域運営の形に生活体験的になじんでいる住民、〈昭和大合併〉以前の旧町村時代の共有体験と合併後の旧町村のせめぎあいを通じて、現在の町村意識を形作ってきた共有体験を持っている住民、あるいは、そうした共有体験を継承してきている住民というふうに表現できる<sup>34</sup>。そして、こうした体験を具体的に裏付けるものとして、〈旧住民〉は、前にも述べたように、組織力も機能もずいぶんと衰えてきたとはいえ、幾重にも織りなされている地域のネットワークにつながっている存在である。逆に、〈新住民〉については、1970年代以降、地域に波状的に流入してきた住民であり、〈旧住民〉が

34 ここでは、〈旧住民〉の中に、この地にずっと住み続けている人だけでなく、Uターンの人たちも含めている。この人たちの数もかなり多いが、〈新住民〉とは違って、地域に戻ってきた場合、地域の伝統的なネットワークにすんなりと溶け込んでいくようだ。それは、地域の共有体験がある程

度、戻ってきた人たちにも共有されており、地域の人たちも、そのような存在として受け入れるためであろう。同時に、これらのUターンの人たちは、地域外での生活を体験しているから、地域に対して、新たな発想や意識を持っている場合が多く、地域の活性化の源の1つになっている。

共有しているような地域形成の体験を継承していない住民という以上に、積極的な定義をあたえることができない。＜新住民＞とは、新たに流入してきたという以外に、何の社会的共有性ももたず、また、組織性も持たないバラバラの存在、地域に対しては受動的な関わりしかもたない存在であるからだ。

既に述べたように、＜新住民＞の大量の流入、その結果としての＜旧住民＞と＜新住民＞の混住の拡大は、これまでの伝統的になじんできた地域社会の運営秩序を大きく変えつつある。1970年代以降を累計すると（表13参照）、豊科では、約7,700人、穂高では、約1万1,800人、三郷では、約6,400人、堀金では、約2,100人の人口が拡大したのだ。こうした＜新住民＞の流入は、地域における農家人口の割合をしだいに押し下げていくことになる。1980年頃には、図8に見るように、豊科、穂高においても、農家人口はなお全体の40～50%を占めていた。しかし、2000年には、26～27%となっている。人口のみを指標とする限り、安曇野地域は、もはや＜農村社会＞ではないのだ。

＜混住＞の拡大は、もちろん地域によって、かなりの違いがある。穂高の例を取ると、表14に見るように、1979年～2004年までの25年間に、穂高町全体として、人口は約1.5倍に増加したが、旧町村地区別には、あまり変化していない地域もあれば、1.9倍に拡大した地域もある。表15で、さらに詳しく自治区別に見ると、人口増加の状況には、大きなバラツキがある。外からの人口流入は当然に農家比率を押し下げる。表16に見るように、地域の農家人口の割合には、かなりの違いがあり、＜農村社

会＞を色濃く残している地域、＜新興住宅地＞のイメージが強い地域、両者の中間の地域など、地域は多様な様相をみせながら、変貌しつつある。そして、地域によって違いはあるが、全体として、＜混住＞が進んでいる地域ほど、地域社会の結びつきが崩れてきていると言うことができよう。なぜなら、ほとんどお互いの結びつきを持たない＜新住民＞の居住地域が増えるだけでなく、混住によって、＜旧住民＞の地域ネットワーク自体も組織的な力を失ってくるからだ。とくに表15に見るように、500～1000世帯に達する肥大化した自治区では、もはや江戸時代のムラの記憶を残す社会的な結びつきは崩壊に瀕している。＜旧住民＞を支える農業の衰退、農業従事者の高齢化、生活圏の広域化がこうした事態に拍車をかける。にもかかわらず、自治区の運営を基礎として、旧町村単位の地域の利害調整を通じて、町（村）全体の運営を行うという安曇野の町村の運営の原型は、＜昭和大合併＞から約50年を経た現時点でも、あまり変化していないことに決定的な問題があると言えよう。安曇野地域にとって、＜平成大合併＞は、＜昭和大合併＞のように、もはや＜農村社会＞の統合ではない。地域をめぐる経済・社会条件は、決定的に変化しているからだ<sup>35</sup>。

そこで、もう一度、私たちが提言した内容に戻ろう。安曇野の地域社会の活性化を図ろうとするなら、＜旧住民＞と＜新住民＞の混住の拡大という現実を前提する他はない。その場合、伝統的なく旧住民＞の地域運営の手法では、＜新住民＞を巻き込んだ活性化は行えないし、そうした手法自体が＜旧住民＞にすら機能を発揮しなくなっている側面もある<sup>36</sup>。だからといっ

35 安曇野の町村の行政職員で、この問題を意識している人は多い。しかし、地域の伝統的なネットワークは、なおも行政にとっては、最大の拠り所となる大きな存在である。特に、自治区ないし旧町村の地域利害を代表する集団である町村議会を初めとする＜旧住民＞の地域ネットワークとの関係を良好に保つことが、行政を円滑に運営する上で大きなポイントとなる。＜新住民＞は、個別に行政に注文をつけてくる人はいても、組織的な影響力をほとんど持たないからだ。

36 このことを強く意識しているのは、豊科町の地域政策課・「まちづくり推進室」である。一例をあげると、近年、豊科町では、第三セクター方式により、新しい住宅団地を開発した。そこでは、「まちづくり推進室」のコーディネートによって、隣接する農村的性格の強い自治区の支援を受けながら、住宅団地に移り住んだ＜新住民＞だけで、新たな自治区（＝桜坂区）を構成することになった。この＜新住民＞の新しい自治区では、新しい組織形態を模索しているという。

表14 穂高町の地区別(旧町村範囲)人口増加の状況 単位：人

昭和大合併前の 旧町村単位	1979年の 人口	2004年の 人口	1979～ 2000年の 人口増加	1979=100 とする2004年 の比率
穂高地区	8,395	11,547	3,152	137.5
北穂高地区	2,605	2,746	141	105.4
有明地区	5,491	10,545	5,054	192.0
西穂高地区	5,439	8,359	2,920	153.7
穂高町全体	21,930	33,197	11,267	151.4

穂高町ホームページの統計による。

表15 穂高町：自治区別にみた世帯数と平成7～12年の増加状況 単位：世帯

	平成7年	平成12年	7～12年の増加数
穂高地区	3,218	3,521	303
矢原区	438	485	47
白金区	293	331	38
等々力区	316	360	44
等々力町区	720	749	29
穂高町区	554	604	50
穂高区	1,012	1,115	103
柏矢町区	362	399	37
北穂高地区	734	807	73
狐島区	172	199	27
青木花見区	331	367	36
島新田区	231	241	10
有明地区	2,461	3,046	585
橋爪区	157	198	41
耳塚区	180	207	27
富田区	325	424	99
豊里区	240	295	55
小岩岳区	151	179	28
嵩下区	186	213	27
新屋区	455	549	94
古厩区	480	586	106
立足区	287	395	108
西穂高地区	2,059	2,323	264
塚原区	245	251	6
久保田区	227	262	35
柏原区	1,110	1,288	178
牧区	289	333	44
穂高町全体	8,761	10,030	1,269

長野県統計資料による

ゴチックにしたのは、とくに増加が大きい地区である。

表16 穂高町：旧村地区別に見た総人口に占める農家人口の割合 単位：%

	1980	1985	1990	1995
穂高地区	38.6	35.3	28.5	23.7
北穂高地区	49.9	46.0	37.0	35.8
有明地区	77.3	65.9	52.4	42.0
西穂高地区	49.4	42.2	36.4	33.0
穂高町全体	51.6	45.9	38.0	31.3

国勢調査と農業センサスによる。

て、大都市風に、自治区を無くしてしまっ、NPOなどの個人の自由な結びつきによる組織的ネットワークを発展させればよい、ということにはならない。また、この地域では、そうした自発的な発展が期待できるわけでもない。だとすれば、もっとも望ましい戦略は、この地域が長い間にわたって育ててきた地域意識を大事な財産として捉えなおし、それを大きく再編することによって、＜新住民＞も積極的に関わってくるような地域活動と地域運営の仕組みを発展させることだろう。住民の地域に対する意識とは、＜地域＞を形作る上で、最も重要な要因といえるのではないか。それは、一朝一夕に形成されるものではない。長年にわたる生活の営み、経済的・社会的な営み、文化的な営み…、それらを総合した長い歴史の流れの中で形成されるものであろう。安曇野の＜地域性＞は、＜旧住民＞が育ててきたものであり、地域の財産である。安曇野の地域づくりは、この財産を基礎にして行っていくことになる。

何より大事なことは、地域レベルで、＜旧住民＞と＜新住民＞の対話の促進、交流の促進を図ることだろう。＜旧住民＞は、＜新住民＞を地域への＜侵入者＞として排除することなく、

ともに、地域を作る仲間として受け入れ、また、＜新住民＞も＜旧住民＞が守り育ててきた安曇野の＜地域性＞を学び、地域に、責任を持って関わっていく必要がある<sup>37</sup>。

お互いに、新たに学ぶことが多く、そこから、地域の発展について、新たなアイデアやの手法が生まれてくることが期待できる。現在時点での最大の問題は、両者の間の距離とすれ違いにあるように思える。「新市将来構想」において、行政が住民活動支援のためのコーディネーター役をつとめる専従の職員を地域現場に配置することを提案している理由は、ここにある。この場合、行政側がコーディネーターをおき、住民活動と行政が協働する地域現場の範囲は、やはり、＜昭和大合併＞以前の旧町村単位が最適であろう、と考えられる<sup>38</sup>。それは、住民のまとまりとして、歴史的に形成されてきた自然な地域範囲となっているように思われるからだ。この地域範囲は、地域によってバラツキはあるが、ほぼ人口約1万人前後に相当する。この地域範囲に、行政のサービスと住民活動が交流するセンターを置き、そのセンターが地域の住民活動の拠点としての機能を発展させることが望ましいと思われる。（未完）

37 個別に話せば、＜旧住民＞側も＜新住民側＞もお互いに排除する発想を持っていないことがわかる。必要なことは、両者が対話・交流する機会を積極的に作り出すことであり、そうした対話・交流をコーディネートする媒介者の存在である。筆者自身、古い安曇野の住人から、「俺たちは＜安曇野旧原人＞だが、あんたらは＜安曇野新原人＞だ。同じ安曇野を愛する原人同士」と言われて、とてもうれしかった経験がある。

38 もちろん、もっと小さい地域単位に行政の専従職員が配置される方が望ましいことは、言うまでもない。しかし、財政や職員定員などの面から実現性を考えれば、この地域範囲が、当面、最適といえる。ただ、現実には、どの場所に「住民活動交流センター」をおくかという話になると、狭い地域利害をめぐってもめることもあるかもしれないが、安曇野住民は、それらを乗り越える知恵を持っているはずである。