

＜平成大合併＞：安曇野地域における参与観察記 その2^{1,2}

— 地域レベルの＜民主主義＞のありようをめぐる —

下田平 裕身

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

「安曇野地域新市将来構想策定委員会」は、2003年2月23日に発足した。この委員会は、「安曇野地域任意合併協議会」の諮問機関であり、合併した場合に生まれる＜新市＞のあり方をどのように構想するかを検討し、答申する組織として設置されている。筆者は、同年2月初めに、任意合併協の要請を受け、この委員会の議論のまとめ役として委員長を務めるという含みで、委員を引き受けることになった。

しかし、この役を引き受けるには、大きなためらいがあった。まず、この役割は、大学に職を持つ＜専門家＞として参考意見を述べたり、行政や住民活動のお手伝いをしたりするという次元を踏み越え、自分の住む地域の将来に関わって、何らかの意思決定、それも非常に大きな意味を持つかもしれない決定に参加することを

意味した。当事者としてコミットし、将来にわたって、一定の責任を負うことを伴うとすれば、地域の問題に、そこまでコミットし続ける覚悟があるのかを自らに問い直す必要があった。ただ、この問題については、自分なりの決断があった。安曇野に住んで十年近くになり、この地域の社会、経済、文化の基盤となってきた農業の衰え、環境や景観の悪化、地域全体の魅力の衰えをひしひしと実感しており、地域住民として何か行動しなければ、という思いが強くなっていたからである。町村合併を契機に、地域の将来を構想する過程に参加できるという機会が与えられるなら、積極的に関わるべきだというふうに考えるようになっていた。それに、前に述べたように、合併協の事務局長のH氏（当時）³を初め、事務局のスタッフと知り合ったことから、町村行政や合併という問題の複雑さに興味を抱き、その進行過程を内側から観察でき

1. ＜その1＞の記述の訂正とお詫び：

拙稿の＜その1＞（『信州大学経済学部論集第51号所収』）を読んでいただいた平林伊三郎穂高町長（安曇野地域合併協議会会長）から、2つの点について、記述の誤りのご指摘を受けた。いずれも、ご指摘のとおりで、以下のように訂正するとともに、お詫びしたい。第一の点は、「03年の半ばには、梓川村に対する松本市の合併勧誘に、『安曇野地域任意合併協』の会長が＜不快感＞を表明する一幕もあった」（39頁）という記述で、筆者が梓川村と三郷村を混同したために起きた誤りである。この部分は、原文から削除する。03年の半ばに、松本市から働きかけのあったのは、すでに安曇野地域の合併協議に参加していた三郷村に対してであり、これに対して、第5回任意合併協議会において、当時の「安曇野地域任意合併協」の会長であった平林氏が好ましくないという趣旨の意見を表明されている。また、同じ第5回任意合併協議会において、梓川村に隣接する三郷村村長から、梓川村を安曇野地域任意合併協に迎え入れる努力をしたい旨の提案があった。ただ、

この提案は、積極的な賛成を得るに至らず、実現されなかった。第二の点は、「豊科町長（前町長）と穂高町長の合併に向けての合意は、松本市に対抗できる規模の自治体を作りたいという発想が基礎にあったようだ」（39頁）という記述であり、この点について、平林氏から、「自治体の規模の大きさは念頭にはなかった。むしろ、大事だと考えていたのは、安曇野地域と松本市の＜質的な違い＞である」というご指摘を受けた。この記述は、筆者の推測であり、当事者である当時の両町長に確認しないままの記述であった。したがって、この部分も、誤りとして原文から削除する。同時に、平林町長が松本市域と安曇野地域の＜質的な違い＞を強く意識しておられた点に注意を喚起しておきたい。

2 本稿の執筆時点（2004年10月）では、「安曇野地域任意合併協議会」は解散し（2004年7月22日付）、法定の「安曇野地域合併協議会」が発足している（同7月23日付）。

3 H氏は、2004年3月末付で、同じ豊科町役場出身のS氏と交代された。

るなら面白いなとも思った。

ためらいを覚えたのは、次の5つの点であった。①「新市将来構想」の性格がどういうものであるのかがもう一つはっきりせず、あいまいなものであること、②地域の将来に関わる「構想」が、「将来構想委」というような組織が作成し、合併協の承認を得るだけで、住民全体の広範な論議を経ず、最終的なサンクションを得ないままで決定されてよいのかという問題、③「構想」を描いたところで、それがどれほどの実現性を持つものであるのか、その見通しはあいまいであること、④自分が地域について考えていること、地域の将来構想を描くとすれば、強調したいと考えていることが多くの住民にも共感されるのかどうか、不安があること、⑤「将来構想」は地域の住民の合併への賛否に一定の影響を与えること（「将来構想」は、実質的には、合併賛成を促す材料として使われる）についての責任をどのように考えるのか、ということ。これらのことは、事態が進んでいく過程で、難しい問題を生み出し、自分のコミットが生み出した結果についての＜責任のとり方＞を難しくするかもしれないという予想があった。

こうした不安にもかかわらず、結局、「新市将来構想策定委員」なるものを引き受けたのは、当事者として内側から関わってみなければ、地域の実情、特に合併をめぐる何が起きているかが見えてこないのではないかと、また、「新市将来構想」をめぐる＜あいまいさ＞も、事態が進む中で手探りで解きほぐしていく他はないのではないかと考えたからであった。その上、実情をみれば、地域住民からかけ離れたところで、＜合併＞の方向がずるずると既成事実化されて進んできている。住民がふと気がついてみれば、合併が成立していたということになりかねない。どうせ合併が進むのなら、少しでも積極的な意義をそこに付加していくことはできないか、とすれば、自分が参加することで、地域にとって、わずかながらプラスを付け加えこそすれ、マイナスにはならないのではないかと考えたのであった。

(2) 「新市将来構想」の性格

(2)―1 「新市将来構想」に期待される役割

「新市将来構想」の役割としては、大きく、次の2つのことが期待されている。1つは、任意合併協議会の段階で、「合併によって新市が誕生した場合の新しいまちの進むべき将来像や取り組むべき施策のあり方」を示し、「住民の皆さんが合併の是非を判断する基礎資料」とするという役割であり、もう1つは、法定合併協議会に移行した段階で策定する「新市建設計画のマスタープラン」として用いるという役割である。⁴よく考えてみると、これらの2つの役割は、果たす時期がずれているし、役割のあり方も異質なものである。前者は、合併に向かう初期の準備段階（任意合併協の段階）で、合併によって生まれる新市のイメージや政策方向を打ち出して、合併に向かう住民意識を盛り上げようというものであり、後者は、合併への方向が固まり、新市を具体的に組み立てる段階（法定合併協の段階）で、新市の組織や政策を策定する「建設計画」の基礎として役立たせようとするものだ。合併特例法は、合併によって生まれる新しい自治体の「建設計画」を作成することを義務付けている。この「建設計画」には、「基本方針」、「根幹となるべき事業」、「公共的施設の統合整備」、「財政計画」を含めなければならない（同法第5条）。問題は、これらの2つの役割の関係にある。もし、前者の段階で、さんざん、おいしい話をして、合併への雰囲気盛り上げておいて、後者の段階で、新市の機構や政策にそれらが取り込まれないとなれば、住民を＜欺く＞ことになりかねない。しかも、任意合併協と法定合併協は、構成が異なる別組織であり、「将来構想」を策定する組織は前者の諮問機関であるから、法定合併協の段階ではもはや存在しておらず、構想の＜実現＞について一切関わることはない。委員を引き受けるに当たって筆者が抱いた最大の危惧はこの点にあり、後でわかったことだが、同じく委員を引き

4 この部分の「 」は、安曇野地域任意合併協議会の説明資料からの引用による。

受けた人たちにも同様の危惧を持つ人が多かった。

(2) - 2 市町村にとっての「計画」

しかし、このような〈危惧〉は、私たち将来構想の策定に関わった者が抱いただけで、大方の合併関係者に言わせれば、神経質すぎる話だったと思われる。何故なら、「新市将来構想」とは、5～10年先の地域の将来イメージや一般的な政策方向を語るもので、その〈実現性〉が問われるような性格のものではないというのが、一般的な理解だったからだ。合併協事務局の説明や先行している他の地域の例を見ると、「将来構想」とは、各市町村がそれぞれ作成している「総合計画」の基礎となるような性格のものであるといっていよい。「総合計画」の作成は、地方自治法で義務づけられているが、どの市町村のものをみても、ほとんど同じような構成だ。まず、①地域の将来像として、「自然と人にやさしい未来を創造するまち」とか、「人の活力と暮らしを大切にす美しい田園都市」とかの響きはよいがあまり意味のない総合キャッチフレーズが冒頭に置かれ、次いで、②都市計画（とくに大事なのは土地利用計画）、産業振興、道路・交通、保健、福祉、医療、教育、文化などの分野別に、やはり、おいしい響きのキャッチを頭に据えた〈施策の大綱〉が述べられ、最後に、③各分野別に、〈大綱〉をやや具体化した〈基本計画〉が述べられる、という構成である。

問題は、各市町村が持つ総合計画は、あまり実質的な意味を持たない〈お飾り〉のようなものであること、少なくとも、そのように扱われているということだ。大方の住民は、自分の住む市町村がどんな総合計画を持っているのか、そこに何が書いてあるのかを知らない。その存

在すら知らない人も多い。行政職員も、あまり関心を払わない。何故なら、どうせ当たり障りのないことを並べた〈作文〉なんだから、という思いがあるからだ。筆者も、いろいろな場所で地域調査を行う場合、地域の全体像を把握するための資料として、まずは「総合計画」を参照するが、ステレオタイプで中味がなく、役に立たないものが多い。

「総合計画」が〈お飾り〉のようなものになってしまうのには、理由がある。1つは、自治体では、そもそも中期・長期の計画そのものに重きをおいていないことだ。計画を作っても、選挙で首長が変わってしまうと、方針が変わってしまうことへの配慮がある。だから、抽象的な表現が多く、具体性が少ない。具体的なことを言ってしまうと、後で実現されていないじゃないと言われるし、計画作成に関与していない首長は、そんな計画に縛られたくないと思うのは当然だ。むしろ、市町村にとって実現性をはらんだ具体的な計画といえば、首長が選挙に当たって掲げた公約がはるかに実質的な意味を持つ。もう1つ、大きな問題は、計画づくりにあたって、住民や行政職員の大半が蚊帳の外に置かれているということだ。通常、「総合計画」づくりに当たって、議員や住民代表を入れた検討委員会のような組織が作られるが、計画の骨子を実際につくるのは、企画担当の行政職員とコンサルタント業者であることが多い⁵。コンサルタント業者は、ひな型を持っていて、地域事情に合わせて適当にアレンジしながら、注文に応じて、お手軽に文章を作成する。計画づくりにあたって住民アンケートを行ったりするが、このアンケートも業者が用意したステレオタイプのもので、住民の意見もお聞きしました、というアリバイのようなものだ。あえて言えば、

5 ただし、すべてがすべて、このような性格を持つというのではない。多くの住民が参加し、行政の職員と協力しながら、意見を闘わせ、計画を練り上げていく事例もある。筆者の知る限り、そうした事例は、「総合計画」にあまり見られず、「地域福祉計画」や「男女共同参画計画」などに比較的多いが、残念ながら、数は多くはないようだ。一般的に言う

と、規模が大きい自治体で行政に企画力がある場合、コンサルタントの役割は補助的になる。しかし、規模が小さく、行政に企画力が不足している自治体の場合には、コンサルタントが計画作成の中心になるようだ。とくに、地方の場合、〈東京から来た〉コンサルタントが幅を利かせることが多い。

＜お飾り＞だから、コンサルタントに見栄えよく作らせるのがよいというあたりがホンネだろう。また、総合計画では、施策の方向性が示されているけれども、具体性がないから、それらがどれだけ実行されたかについての点検、検証を行うことなど、まったく考えられてはいない。⁶ このようなことから、「総合計画」は、行政にとっても住民にとっても、あまり大した意味を持たない存在になってしまっている。

(2)－3 「新市将来構想」についての一般的理解

安曇野地域でも、「任意合併協」が将来構想案の策定を諮問したとき、関係者の間で、漠然と理解されていたのは、「総合計画」に準じた構想、あるいは、その基礎となるようなものを作るということだったと思う。実際に、「将来構想委」の発足に当って事務局から示されたのは、①地域全体の将来像を展望するようなメイン・キャッチフレーズを作る、②各施策の分野別に、施策の大綱を示し、それぞれにふさわしいキャッチフレーズを作る、③目標実現のための施策の体系を描き、重点施策などについて検討する、というような作業手順であった。⁷ モデルが「総合計画」のスタイルにおかれているのは明らかだ。これは、別に安曇野の合併協事務局の思いつきではなく、合併に携わる行政職員向けのマニュアル本に従ったものであろう。

ここでは、＜構想＞とは実現されるべきもの、少なくとも実現に向けて努力するもの、という理解は存在していない。これは、合併問題に限らず、町村長や議員、及び大方の行政職員の共通理解であるように思われる。期待されていた

のは、合併への方向を盛り上げるために、響きのよいキャッチフレーズをつくり、見栄えのよいカラー刷りのパンフレットやリーフレットを作るという役割であろう。「将来構想」がこのようなものである限り、コンサルタントに外注しても一向に構わない。実際に、先行する合併事例を見ると、コンサルタントの作文が中心であるケースがかなりあり、中には、コンサルタントへの＜丸投げ＞に近いケースさえある。⁸ ただ、住民に対する説得材料としては、住民代表が作成したというスタイルが望ましい。だから、住民代表が中心となる委員会が作成するというスタイルが採用されるが、最終的な仕上げは、企画担当の職員とコンサルタントに大きく委ねられることが多い。ちなみに、私たちが参加した安曇野地域の「将来構想委」にも、＜サポート役＞として、コンサルタントが付けられた。合併協事務局とコンサルタントの間にどのような話があったのかは聞いていない。しかし、おそらく、場合によれば、「将来構想」の最終的な作文もコンサルタントが執筆するということまで含んでいたのではないかと推測される。事務局にとっては、住民代表からなる委員会がどの程度まで、構想づくりを実現できるのか、体裁の整った文章作成まで行えるのかどうか、大きな不安があり、コンサルタントをつけておくのは、一種の保険のようなものであった。結果的に言えば、私たちの委員会は、コンサルタントからは、一切のサポートを受けなかったし、その必要性も感じなかった。⁹ むしろ、いろいろな意味で、私たちの策定作業をサポートしてくれたのは、合併事務局職員であった。

6 計画とその実現についての問題は、近年、話題になっている政党の選挙に当たっての＜マニフェスト＞の問題で、初めて強く提起された。政党が選挙民に提示する公約において、計画の目的、必要経費、実現時期を明示すべきだという提起である。この提起には、従来、公約とは実現可能性を問われないものであったことが語られている。同じことは、行政の提示する＜計画＞にも当てはまる。

7 安曇野地域任意合併協議会の説明資料「新市将来構想のとりまとめイメージ」による。

8 普通、「コンサル」（普通、自治体の職員や仲間内

では、このように呼ばれている）の名前は、表に出ない。しかし、有名な業者を使っている場合だと、堂々と表に名前が出されていることがある。それはそれで、住民に対して、＜権威があり＞、＜説得性＞があるということなのだろう。

9 コンサルタントの人は、全体会議のとき、事務局に並んで座っていたが、会議で発言することは無論、私たち委員と会話を交わしたことは、一度もなかった。いつも黙って座っている人が何者かわからず、「あれ、誰なの？」と不審そうに聞く委員もいた。

もちろん、すべての「将来構想」が、合併イメージを盛り上げるための〈お飾り〉で、まったく意味がないと決めつけているのではない。ただ、構想に書かれたことの実現を追求していくための具体的な保障を欠いている限り、やはり〈絵に描いたモチ〉に終わる恐れが大いにあるということだ。構想が地域の将来の方向について、住民が広い範囲で合意できる内容を表現していれば、それは、かなり大きな意味を持つに違いない。そして、これは、後で述べるように、私たちの委員会が目指したことだった。また、合併をめぐる有力関係者の間で、実現に向けて一定の合意が成立している話が構想の中に書き込まれる場合もある。例えば、1つの例をあげると、ある地域の「新市将来構想」の中に描かれた都市計画図のなかには、1本の幹線予定道路が色鮮やかに描かれている。関係者に聞くと、これこそは、合併を契機にして建設することが目論まれている〈目玉〉事業であり、この道路の建設による経済効果を軸に、新市の組み立てが構想されているというのだ。とすれば、この場合の「将来構想」は〈お飾り〉とは言えない。また、別の例を挙げると、大規模自治体が周辺の町村を吸収する形をとる場合、「将来構想」は、中心となる自治体がリーダーシップをとって作られるが、その核心は、〈吸収される〉側の自治体の地域の利害をどれだけ配慮するかにあり、その〈配慮〉が「将来構想」の中に明文で書き込まれていることが、後者にとって死活の意味を持つという。この場合は、「将来構想」は後々のための〈証文〉としての役割を果たすことになる。

(2)－4 新市の行政組織の組み立てと「新市将来構想」

しかし、上のような〈一般的理解〉にもかかわらず、安曇野地域の合併の場合、新市の組み立てにおいて、「将来構想」が具体的に大きな意味を持つ可能性がある部分が存在したことを強調しておかねばならない。それは、安曇野の合併が〈吸収合併型〉ではなく、〈対等合併型〉であることに関連している¹⁰。大規模自治体が周辺の小規模自治体を〈吸収する〉形をとる場合、行政組織の構成やあり方は、合併の核となる自治体のものが踏襲されて変わらない。

だが、突出した規模を持たない5つの町村が合併する安曇野地域の場合には、合併によって生まれる自治体の組織とあり方を新たに組み立てる必要がある。この場合、予想される最大の問題は、〈中央集権的で統一的な行政機構を作るのか〉、〈合併前の各町村の単位を尊重した分権型の行政機構を作るのか〉、という問題である。国の合併推進政策の最大の動機は、自治体の行財政の効率化にあり、この点から言えば、合併を推進する有力関係者たちは、漠然とながら、現行の〈普通の〉市町村のタイプ、つまり中央集権的性格の強い行政組織をつくるというイメージを抱いていたようだ¹¹。安曇野の場合、5つの町村が平坦な地形に隣接しあっており、自動車を用いる限り、地域内の移動は短時間で済むために、一極集中型の行政組織をつくることは比較的容易である。だが、他方において、5つの町村が互いにそれぞれの存在を意識しながら、個性を育んできた歴史的経緯を考えれば、集中型の行政機構に対する住民の心理的抵抗は大きい。〈役場が遠のく〉ことへの住民の懸念もある。さらに、集中型をとれば、〈新市の中心〉をどこにおくのが大変な問題になる。多くの人は、3万人前後という、似たような人口規模を持つ豊科町と穂高町がどちらに〈中心〉

10 〈吸収型〉〈対等型〉という表現は、慣用的なものである。法的には、「編入合併」と「新設合併」の区分があるが、この慣用区分とは、必ずしも一致しない。「編入合併」は、核となる自治体があるまま法人格を維持し他の自治体を編入するもので、「新設合併」は、合併する市町村のすべてがいったん法人格を解消し、新たな自治体を新設するものだ。

〈吸収型〉は、「編入合併」の形をとるのが普通だが、「新設合併」の形をとる場合もある。

11 この点は、例えば、第5回合併協議会で、将来構想の〈基本方針〉について委員長の筆者が説明を行った際、合併協議会の委員（町村議会議員）から表明された意見によっても確認される。

が来るかをめぐって競い合うだろうと考えていた。実務的な次元では、新市の本庁庁舎をどこに位置させるかという問題にも大きく関わっており、多くの関係者は、この問題にどのような決着をつけるかは合併の成否に関わるという予想を持っていた。このために、合併協議会（あるいは舞台裏のオピニオンリーダーたちの話し合い）においては、議論の激突が合併の計画そのものを壊してしまう危険を避けて、この問題を可能な限り先送りし、できるだけ対立点の少ない周辺の、実務的な問題から詰めていくことになる¹²。

「新市将来構想委」が何の決定権限も持たない組織である以上、合併をめぐる重要課題、とくに、各町村にとっての利害に関わる問題への影響力は小さい。にもかかわらず、合併協議会が議論の対立を避け、＜新市の事務所の位置＞と＜新市の行政機構の組み立て＞という最も重要かつ微妙な議題を先送りにしていく状況にあって、少なくとも将来構想委員会は、一番最初に、この点についての提案を行う機会を与えられていた。将来構想委員会は、早い段階で、中央集中型を取るか、分権型をとるか、という問題についての戦略的決断を下さねばならなかったのである。

(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

合併によって生まれる新しい地域の将来をどのように構想するかは、合併を進めるに当たって、最も重要な問題のはずである。少なくとも、住民の視点からは、そのように考えるのは当然

である。ところが、実際には、そのように扱われていないことは、「新市将来構想」を策定する手続きをみると、よくわかる。何故なら、「将来構想」の策定は、諮問機関に＜丸投げ＞に近い形で委ねられるのが普通で、合併を進める本体の組織である合併協議会では、その内容について、ほとんど議論されないからである。事実、私たちの委員会が作成し、2003年9月に提出した安曇野地域の「新市将来構想」も、親組織の合併協議会では、ほとんど議論されないままに、丸ごと＜承認＞の扱いを受けた。¹³この＜承認＞は、もちろん、内容を十分に吟味して受け入れられたことを意味しない。「将来構想」は、合併そのものの本筋には直接に関係のない話だという理解から、見過ごされただけである。そこには、「構想」が＜総論＞にとどまる限りは、大した影響はない、「建設計画」の作成に関連して具体的な政策の形をとって表れた段階で、個別に対応し、必要とあれば、修正したり否定したりしていけばよいという姿勢がある。このような扱いの中に、「将来構想」への一般的な理解、特に議員を中心とする地域の有力者たちの理解がよく表れているといっていよい¹⁴。

それでは、合併協議会で議論すべきもっとも重要な内容とは、何なのか。安曇野地域任意合併協議会では、表7のような27項目の＜協議事項＞をあげている。これらの項目を見れば明らかのように、合併協議会の中心的な役割とされているのは、これまで独自に運営されてきた5つの町村の異なるシステムについて、各政策分野別に調整し、一元化を図ることである。こうした調整作業によって、合併特例法の規定にし

12 行政機構を中央集権的な性格のものにするのか、現場を重視した分権的な性格の強いものにするのかは、具体的には、事務組織と職員の配置をどのように組み立てるか、という課題に関わる。先取りして言う、この議題は、任意合併協議会の段階ではついに本格的に扱われず、実質的に法定協議会に先送りされた。また、「新市の事務所の位置」についても、＜新庁舎＞を建設するかどうか、という問題を含めて、法定協議会に先送りされた。特に、この点をめぐって、合併協議が壊れてしまうという懸念が委員から示されている。（任意合併協議会第11回

の議事録による）なお、本稿執筆時点の2004年10月半ばでは、法定合併協議会が成立しているが、行政機構や新市の事務所の位置について、まだ、本格的な議論に入っていない。

13 「新市将来構想」は、第10回任意合併協議会（2003年9月9日）に報告され、第11回任意合併協議会（同10月7日）において承認された。第10回の協議会では、「構想」についての将来構想策定委員長の説明について、若干の質疑応答が交わされたのみで、第11回の会議においては、討論は一切なく承認された。

たがい、「根幹となるべき事業」、「公共的施設の統合整備」、「財政計画」などを盛り込んだ新市の統一的な「建設計画」を作成しなければならない。それは、合併にとって必要最小限の基礎的な作業であることは言うまでもない。こうした調整の作業は、任意合併協の段階から、合併事務局のスタッフを中心に、各町村の関係職員の協力によって進められ、法定合併協の段階で、最終的に確認を要する事項として整理されてきたものである。調整項目は細かく数え上げれば、数千にも達するといわれ、事務作業の量は膨大なものとなる¹⁵。こうした作業を貫いているのは、異なる5つの町村のシステムを細部にわたって調整し、何とか1つの組織体として統合するという〈実務的な視点〉である。さらに、この視点に加えて、5町村のそれぞれの立場からの合併統合によって生じる〈利害得失の視点〉が重なる。特に、それぞれの出身町村の利益を守ることは、合併協のメンバーとなっている各町村の議員の中心的な視点であるとみられる。

このように見ると、任意段階でも、法定段階でも、合併協議会を貫いているのは、行政の立場からの〈実務者の視点〉と議員など地域利害代表者の〈地域の利害得失の視点〉という2つの視点である。それは、〈将来〉のことを考えるより、〈現在〉をいかに調整するかというプラグマティックな性格を持つ。極端に描くと、合併協議会は、5つの異なる地域の代表の〈利害のせめぎ合いの舞台〉として構成され、その利害を合併事務局の〈実務的視点から〉調整し、最低の合意ラインで何とか1つのシステムに統合しようという構造を持っていると考えられる。

このプラグマティックな構造の中では、合併の対象となる安曇野地域をカバーする全体的な戦略を語る視点は存在しない。というよりは、存在することを許されないのだ。しかし、〈夢〉や〈哲学〉のない合併は、住民に対してはアピールしない。そこで、議論を切り離し、合併によって生まれる新市の「将来構想」については、〈アウトソーシング〉で諮問機関に〈丸投げ〉することになる。合併協議会の〈実務者的な〉雰囲気とは対照的に、「将来構想策定委員会」では、安曇野地域全体の視野に立って、〈夢〉や〈哲学〉が盛んに語られたことは、筆者にはきわめて印象深かった。

(4) 合併協議会と将来構想委の委員構成

(4)ー1 合併協議会の委員構成

上のような「合併協議会」と「将来構想委」の性格の違いは、それぞれの委員構成によく表れている。「合併協」は、合併しようとする関係町村がそれぞれの地域利害を背負って1つのテーブルに着く場である。安曇野地域任意合併協議会の場合、図2に見るように、それぞれの町村から、町村長、議会議長と議員4名、住民代表3名の合計9名(5町村で45名)が委員となっている。合併特例法は、合併協議会の委員構成について、「関係市町村の議会の議員若しくは長その他の職員」とし、これに「学識経験を有する者」を加えてもよいというふうに規定している¹⁶。この規定は、〈地方自治〉の〈タテマエ〉的な考え方から、合併協の委員は議会代表を軸とするという発想に立っている。合併協に参加する議員の人たち自身も自分たちが合併協議の中心だと考えているようだ。しかし、

14 一度だけ、「将来構想委」の基本的な考え方と構想策定の作業経過を、委員長として合併協議会に報告したことがある(2003年6月)。安曇野の自然環境と景観を守る方向を合併の基本にすえるという提案をしたのに対し、休憩時間のときに、1人の委員から、「理想的なことを並べても構わないけれど、あんまり意味がないよ」と言われた。

15 この調整・統合作業は、図2に示したように、事務局に5つの専門部会が設けられ、さらに、その下部に、32の分科会が設置される体制で行われた。作

業には、合併協事務局を指揮本部として、5町村の関係担当職員が参加している。32の分科会は、ほぼ各町村の課もしくは係の管轄に対応している。合併協議会のテーブルに乗るのは、膨大な調整・統合作業の中で煮詰められたエッセンス部分だけである。

16 もちろん「任意合併協議会」の段階では、タテマエ上は、合併特例法という法律に拘束されるわけではない。しかし、すでに、「任意」の段階から、ほとんどすべての手続きが「法定」に準じて進められるのが普通である。

表7 安曇野地域任意合併協議会の協議事項

| | | |
|--------------|--|--|
| 基本項目 | 1 合併の方式 2 合併の期日 3 新市の名 | 4 新市の事務所の位置 5 財産及び債務の取扱い 1 財産区を除く財産及び債務の取扱い 2 財産区の取扱い |
| 合併特例法による特例項目 | 6 議会の議員の定数及び任期の取扱い 7 農業委員会の委員の定数及び任期の取扱い 8 地方税の取扱い 9 一般職員の職員の身分の取扱い | 10 地域審議会の取扱い 11 1 新市将来構想に関すること 2 新市建設計画に関すること |
| その他必要項目 | 12 特別職の職員の身分の取扱い 13 条例、規則の取扱い 14 機構及び事務組織の取扱い 15 使用料、手数料等の取扱い 16 各種団体への補助金、交付金の取扱い 17 町・字名の取扱い 18 行政区の取扱い 19 一部事務組合等の取扱い 20 公社等の取扱い 21 公共的団体等の取扱い 22 慣行の取扱い 23 国民健康保険事業の取扱い 24 介護保険事業の取扱い 25 消防団の取扱い 26 電算システムの取扱い 27 各種事務事業の取扱い 1 行政に関すること 1 総務関係事務事業の取扱い 2 広報広聴関係事務事業の取扱い 3 電算・情報関係事務事業の取扱い 4 財政関係事務事業の取扱い 5 企画関係事務事業の取扱い 6 土地開発公社関係事務事業の取扱い 7 税務関係事務事業の取扱い 8 会計関係事務事業の取扱い 9 消防・防犯・交通安全関係事務事業の取扱い 10 選挙管理委員会関係事務事業の取扱い 11 議会・監査関係事業の取扱い 12 人権関係事務事業の取扱い 13 男女共同参画関係事務事業の取扱い | 2 福祉環境に関すること 1 住民関係事務事業の取扱い 2 社会福祉関係事務事業の取扱い 3 高齢福祉・介護保険関係事務事業の取扱い 4 国保・年金関係事務事業の取扱い 5 生活環境関係事務事業の取扱い 6 保健関係事務事業の取扱い 7 保育関係事務事業の取扱い 3 経済に関すること 1 農林関係事務事業の取扱い 2 土地改良関係事務事業の取扱い 3 商工観光関係事務事業の取扱い 4 農業委員会関係事務事業の取扱い 4 建設に関すること 1 建設関係事務事業の取扱い 2 土地管理関係事務事業の取扱い 3 都市計画関係事務事業の取扱い 4 上水道関係事務事業の取扱い 5 下水道関係事務事業の取扱い 5 教育に関すること 1 学校教育関係事務事業の取扱い 2 社会教育関係事務事業の取扱い 3 社会体育関係事務事業の取扱い 6 その他に関すること 1 その他の事務事業の取扱い |

（注）安曇野地域任意合併協議会のホームページによる（2004年6月時点）。

実際には、この＜タテマエ＞には、2つの点でズレがある。1つは、合併の中心的な推進力（少なくとも実務的な推進力）となるのは、議会ではなく行政であり、したがって、それぞれの自治体の首長である市町村長である。ほとんど例外なく、合併協の会長は、いずれかの市町村長が務め、他の市町村長が副会長にすわる。議会代表が会長につくことはない。大まかな構

図としては、行政が主導して進めていく合併に対して、それぞれの地域の利害の視点から、議会代表がチェックを加えるという構造になっている。もう1つは、＜議会代表＞とは別に、＜住民代表＞をも加える事例が多くなっていることである¹⁷。ここには、＜議会代表＞だけで

17 法律的なタテマエとしては、＜住民代表＞という存在はなく、＜学識経験を有する者＞の解釈運用による。

は、住民の意思を十分に反映できないのではないかという危惧と配慮がある。

そこで、普通、合併協議会は、行政、議会、住民（ないし「学識経験者」）の三者から構成されることになるが、その内容や人数は、表8に長野県の例をあげたように、さまざまである。まず、行政代表と議会代表の選任の仕方にも、いろいろなケースがある。行政代表の選任では、首長のみのケース（事例5, 9）、首長の他に、助役、収入役を加えるケース（事例2, 6, 7）、三役に教育長を加えるケース（事例1, 8）などがある。また、議会代表の選任にも、議長だけでなく、副議長を加える場合や、議員の人数によってさまざまな違いがある。大きな問題は、行政代表と議会代表の他に、住民代表ないし識見者を加えるかどうかであろう。タテマエ上は、行政代表と議会代表だけでもよい。事実、表8の事例1, 2は、そうした方針を取っている。しかし、多くの場合、行政代表と議会代表だけで合併に向けて突っ走るには、世論対策上無理があると判断されているようだ。この結果、住民代表ないし識見者を加えることになる。この場合、〈住民代表〉と呼んでいる場合と〈学識経験者〉と呼んでいる場合があるが、その間には、事実上、あまり違いが見られないようだ。何故なら、通常、公的な審議会や委員会などの場合、〈学識経験者〉というのは、大学や研究機関の研究者などに委嘱されるのだが、合併協の場合、地元の商工団体、農協、社会福祉協議会、住民自治団体などの役員に委嘱されるケースがほとんどであるからだ。〈住民代表〉と呼んでいる場合も、たいていは、こうした団体の役員に委嘱している。

こうしたことを踏まえて、安曇野地域合併協の構成の特徴を見ると、○行政からの委員は、首長だけの参加で、行政が前面に出る印象を避けているかに見えること、○住民代表を3名とし、その中に必ず女性委員1名を加えているこ

と、○議会代表が5名で、行政代表、住民代表に対して、数の上で優勢になること、などの点をあげられる。とくに、議会代表と住民代表の数の問題は、両者の意見が割れるような場合、重要性を持つことになる¹⁸。この視点から、表8の他の事例を見ておくと、事例3, 7では、識見者ないし住民代表の数が議会代表を上回っている。しかし、その他の事例では、すべて議会代表が数の上で優勢を占める。このように見ると、議会代表のみでは、合併をめぐる地域の世論を十分に反映できないという認識から、〈住民代表〉を委員に加えるという配慮が行われるにせよ、たいていの場合は、議会代表が数の上で優勢になるようにしておくという担保は確保されているといえよう。

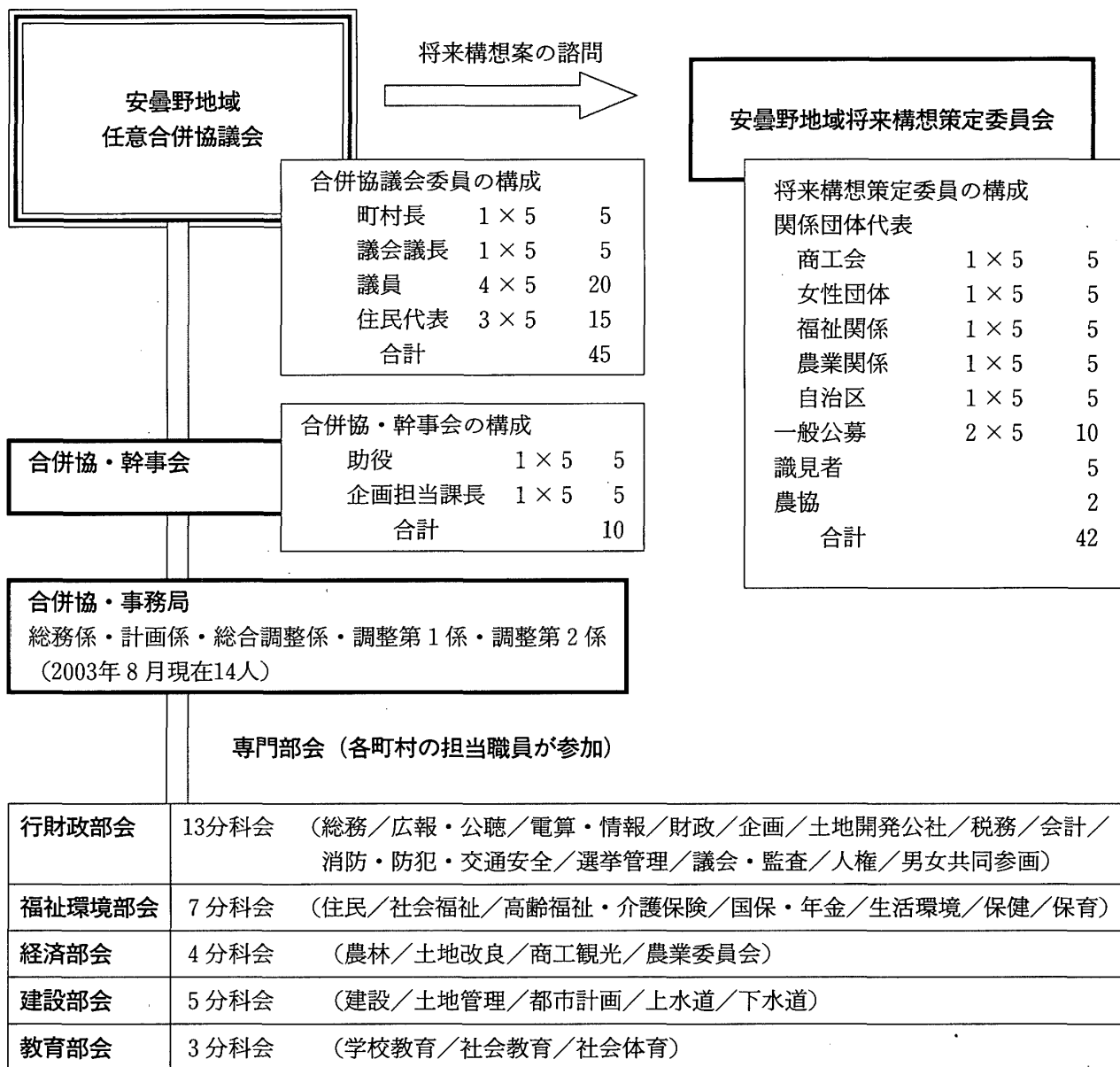
(4)ー2 将来構想委の委員構成

他方、将来構想策定委員会のメンバーの構成については、親組織の合併協の場合ほど、深刻な問題は発生しない。なぜなら、将来構想を作成するという課題は、地域の利害に関する生々しい決定に関わるものではないからである。安曇野地域の場合、「将来構想委」は、「任意合併協」を構成する委員とは別に選任された委員42人から構成された。ここには、議員も行政職員も入らず、もっぱら〈住民代表〉から構成されているという点に大きな特徴があったと言ってよい。一般的に言って、市町村の議員は、それぞれの選出基盤となっている地域の利害を背負って発言する人が多い。それに加えて、議員は住民から選出された代表であり、特別な存在であるという〈自負〉の意識の強い人が多い。こうしたことから、〈普通の住民〉や行政職員と同じ資格で、同じテーブルについて議論するというスタイルに中々なじまない人が多いというのが、筆者の印象である。この点で、議員の入らなかった将来構想委では、〈普通の住民〉が主体になり、生々しい利害の視点から離れて、

18 実際に、各地の合併協議会で、〈議会代表〉と〈住民代表〉の間に意見が対立することが多いのは、新しく誕生する自治体の議会の議員定数、在任特例

による合併前の議員の任期延長の問題である。安曇野地域の任意合併協でも、この問題は、大きな対立には発展しなかったにせよ、〈くすぶり続けた〉。

図2 安曇野地域任意合併協議会と将来構想策定委員会の構成
(平成15年8月現在)



参考： 安曇野地域合併協議会（法定：2004年7月23日発足）の構成

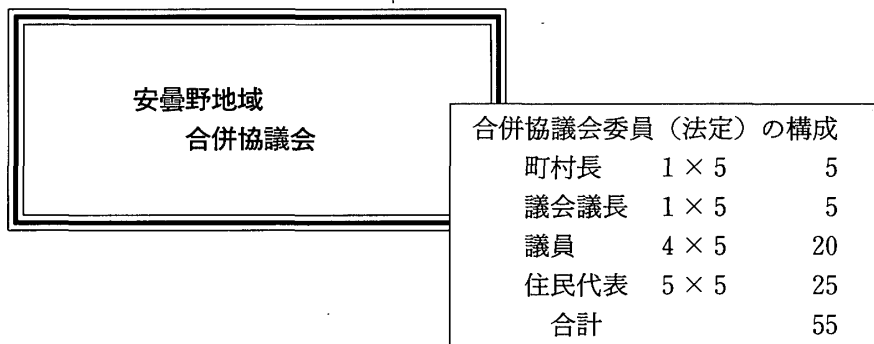


表8 長野県下の任意合併協議会の委員構成の事例

(順不同：委員数は、それぞれの市町村から選出されている委員の数である。事例8を除き、各市町村は、同数の委員を送り出している。平成16年8月現在。)

| 事 例 | 首長 | 助役 | 収入役 | 教育長 | 議長 | 副議長 | 議員 | 識見者ないし 住民代表 |
|--------------------------------------|----|----|-----|-----|----|-----|----------------|----------------|
| 1 塩尻市・檜川村 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | 2 | |
| 2 飯田市・喬木村・ 上村・南信濃村 | ◎ | ◎ | | | ◎ | ◎ | | |
| 3 本城村・坂北村・ 麻績村・坂井村 | ◎ | ◎ | | | ◎ | | 2 | 5 |
| 4 上田市・丸子町・ 真田町・武石村 | ◎ | ◎ | | | ◎ | | 2 | 2 |
| 5 大町市・八坂村・ 美麻村 | ◎ | | | | ◎ | ◎ | 3 | 2 |
| 6 松本市・安曇村・ 奈川村・梓川村 | ◎ | ◎ | ◎ | | ◎ | | 2 | 3 |
| 7 阿智村・浪合村 | ◎ | ◎ | | | ◎ | ◎ | | 3 |
| 8 長野市・大岡村・ 戸隠村・鬼無里村 | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | 長野市7 その他町村2 | 長野市7 その他町村5 |
| 9 安曇野地域 豊科町・穂高町 三郷村・堀金村 明科町 | ◎ | | | | ◎ | | 4 | 3 |

地域の〈夢〉や〈哲学〉を語る自由な議論の雰囲気が生まれたと思う。また、「将来構想委」には、親組織である「任意合併協」のメンバーが誰も入らず、組織的に合併協から完全に自立しており、議論過程でも、合併協の影響を一切受けない仕組みになっていたことも、自由な議論の雰囲気を保障する条件になっていたように思う¹⁹。

具体的には、「将来構想委」のメンバーは、5町村からそれぞれ7名(計35名)に加えて、全体枠として、〈識見を持つ者〉5名、関係する地域の農協代表2名、合計42名から構成された。各町村から選ばれる7名のうち、5名は〈関係団体〉の代表であり、2名は公募である。この場合の〈関係団体〉とは、商工会、女性団体、福祉関係、農業関係、自治区である。これ

らは、町村の行政と関わりの深い分野であり、それぞれの分野に、かなりフォーマルな性格を持つ団体が存在していて、しばしば町村の審議会や住民の意見を求める委員会の委員の選出母体となる²⁰。これらの団体の主だったリーダーたちは、いわば地域のオピニオン・リーダー的な存在であり、町村の職員や議員たちとも顔なじみで、住民と行政との間の媒介的な役割を果たしている場合が多い。したがって、今回のケースに限らず、これらの〈関係団体〉からの委員の選任は、地域住民の意見の〈代表〉として、住民に対する高い説得性を持つ。

ただし、ここには、重要な留保をつけておかなければならない。それは、主に、何代にもわたって地域に住んでいる〈旧住民〉を中心とする地域のフォーマル、インフォーマルなネット

19 この点では、合併事務局長(当時)であったH氏の考え方とその尽力が大きい。同氏は、合併協議会がどうしても事務的調整と地域利害の調整を行う場になる傾向を持つのはやむをえない、これに対して、「将来構想委」を〈普通の住民〉による自由な議論

の場としたいという考えを強く持っておられ、そのような場にするための努力を惜しまなかった。

20 市町村には、おびただしい数の審議会や委員会が存在する。安曇野5町村の場合、町村の条例で規定されている審議会、委員会の数は40前後もある。

ワークにつながりのある住民についてだけで、ということである²¹。他地域から移ってきて、地域社会とは、あまり関係なく暮らしている＜新住民＞は、普通、こうした地元ネットワークとは関わりがない。安曇野地域では、他地域からの移住が増えている、数の上では、＜新住民＞の数もかなり多くなっているはずなのだが、たいていは自治区を初めとする地元のさまざまな組織やインフォーマルなつながりのネットワークとは関係が薄い。また、一般的に言って、＜新住民＞の地元に対する関心は低い。＜都会的な生活意識＞のせいで、あまり地域社会に関心を持たず、深い付き合いをしたくないという側面があるかもしれない。しかし、＜旧住民＞に比べて、地元の情報ネットワークから外れており（あるいは、外されており）、地域のさまざまな政治社会情報が入ってこないから、ますます関心が低くなってしまおうという側面も見逃せない。

筆者の推測だが、各町村から選任される7名の委員のうち、5名が＜関係団体＞から選任され、2名が＜公募＞という構成には、地域の意見をできるだけ公平に反映させようとした合併事務局の配慮がうかがわれる。前者がいわば地域の各分野の＜組織代表＞であるとともに、＜旧住民＞のネットワークを反映しているのに対して、そうしたネットワークから外れている部分を＜公募＞によって拾い上げようとしたと考えられるのである。ただ、結果的には、どの町村でも、＜公募委員＞への応募はきわめて少なく、募集定員に満たないため、＜然るべき人＞にわざわざお願いして応募してもらったケースさえあったと聞いた。

＜識見者＞5名（筆者もこの枠で選任された）の枠の人選については、合併事務局から内々に相談を受けた。筆者は、安曇野の将来設計図を描くとするなら、地域の人でなくても、各政策分野で、ゆたかな発想を持っている人を選んでほしいという希望を述べた。特に、農業、環境、医療、福祉の面で、大胆な政策構想を持つ人がほしかった。いろいろ検討してみたが、結果的には、時間の都合や費用の面などで、地域外の人を呼ぶことが難しく、あきらめざるをえなかった。

特別に委員枠を設けて、農協からの代表を委員に選任しているのは、この地域にとっての農業の大事さと農協の影響力の大きさを反映している。この地域に関係する「JA あずみ」と「松本ハイランド農協」から、それぞれ1名ずつ委員として選任された。²²

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＞

2003年（平成15年）2月23日、いよいよ「安曇野地域新市将来構想委員会」がスタートした。最初は、ほとんどの人が、この委員会の役割についてのイメージがつかめず、戸惑い気味だった。委員長に就任した筆者の最初の役割は、まず、この委員会に課された役割について具体的なイメージを描き、それを全員に共有してもらうこと、そして、そのことによって、それまでお互いに顔も知らなかった40人余の集団を活発な討論を自由に交わせるような、目的を共有する集団に変えていくことだった。委員会の課題は、＜合併するとすれば、どんなふうに地域を

21 ＜旧住民＞＜新住民＞という用語は、ここでは、厳密に規定せずに使っておく。もちろん、はっきりした定義など存在するわけではない。にもかかわらず、この用語は、地域の社会と政治を理解する上では、もっとも重要なキーワードの1つであり、安曇野地域の合併プロセスに参加する中で、ますますその思いを深めた。

22 ＜安曇野の農業をどのように守り育てていくか＞という問題は、将来構想委員会において、最も情熱

をこめて議論されたテーマの一つであった。しかし、結果的には、農協から選任された委員は、ほとんど議論に参加されなかった。その理由は、おそらく農協組織として、安曇野地域の合併問題にどのように関わっていくかについての戦略を持っていなかったか、あるいは、仮に、そうした戦略を持っていたとしても、住民代表からなる将来構想委員会は、そのような議論を提起する場ではないと考えていたことによるのではないかと推測される。

作っていくかという大きな方向とそのための施策を考えること>である。しかし、その具体的な内容については、一切、白紙の状態で私たちの将来構想委に委ねられていた。構想策定の締め切りは同年8月末ということで、わずか6ヶ月足らずの期間で、私たちは構想をまとめなければならなかった。このために、筆者が覚悟したのは、議論が走り出すまでは、議論のまとめ役として、委員長がかなり強いリーダーシップを発揮しなければならないということだった。こうした委員会の委員長は、〈黒子〉に徹して、みんなの意見の最大公約数をまとめていくというやり方が無難であり、反発を買わないですむ。実際、過去に、公的な委員会や審議会ですのような役割の委員長役を演じた経験が何度かある。しかし、今回は、みんなの平均的な考え方をまとめるというやり方では、安曇野地域の将来構想はどうも作れないだろうと考えた。そこで、会議の冒頭で、委員長を引き受けるに当たって、〈黒子としてのまとめ役〉ではなく、時には議論を引っ張る〈積極的なコーディネーター〉として振舞わせてほしい、もちろん行き過ぎのあるときは、いつでも厳しくチェックしてほしい、ということで、了承を求めた。この唐突な話に何のことなのか、戸惑った人も多かったと思う。しかし、ちょっと変わった委員長でまあ様子を見てみようというような感じで、何とか当面は受け入れてもらえたようだった。

最初の段階で少し気になったのは、〈公募〉委員が盛んに発言しただけで、各町村の〈関係団体〉選出の委員はほとんど発言しなかったことだった。〈公募〉委員は自ら積極的に委員の役割を買って出ただけに、最初から気負いがあったのかもしれない。〈関係団体〉の委員は、それぞれの団体の考え方を背負っていることもあって、発言は慎重だったとも考えられる。心配したのは、後者の枠の委員が各町村の役場から頼まれるままに委員を引き受けただけで、議論には、あまり積極的に関わってくれないのではないか、ということだった。しかし、この心配は、まったくの杞憂であった。何回か、会議

を重ねる中で、〈公募〉であるか、〈関係団体〉選出であるかを問わず、各委員の地域が抱える問題への関心は予想をこえて高く、活発な議論が展開されるようになっていったからである。もう一つ心配だったことがある。それは、委員が各町村別の〈塊り〉にまとまってしまうことであった。親組織である合併協議会はまさにそのような構造として固まってしまう傾向を持っている。これは、会議場の設定にも関係がある。会議場は円卓方式になっていたが、事務局は、合併協議会の座席設定にならって、委員が5つの町村別に分かれて座るように設定していた。別に、そこに他意はなかったと思う。同じ町村内だと顔見知りも多いし、地域に固有な問題もあるだろうから、同じ町村の委員がまとまって座っていた方がうまくいくというような配慮にすぎない。しかし、町村別の〈塊り〉が固定化してしまっただけで、横の交流が発展しないと困ると心配した。だが、この点も、まったくの杞憂だった。会議が回を重ねるにつれ、町村の枠を越えたメンバーの交流が深まっていった。特に、テーマ別の小委員会の活動が活発化すると、町村の枠や選任の母体となった団体の枠からまったく自由な論議が展開された。論議を深めるにつれ、将来構想委のメンバーは、安曇野地域が町村の枠を超えて同じ問題に当面しているという認識を持ち、安曇野地域全体の視野で問題を捉えるようになっていった。そして、この点において、5町村の利害調整の舞台である合併協議会本体の性格とは、根本的に異なっていたと思う。

(2) 「将来構想」の基礎になる考え方

「将来構想」の策定は、〈白紙〉に近い形で、私たちの委員会に委ねられている。しかし、〈叩き台〉になるような考え方がない限り、議論を進めることはできない。〈積極的なコーディネーター〉としての役割を自認させてもらった筆者は、まず、「将来構想」の基本骨格となるような考え方を確認することが大事だと考え、その原案を委員会に提示することにした。合併

事務局から依頼されて、将来構想策定委員を引き受けることを決断したのは、2003年2月初めであったが、その頃から、＜構想＞は、次のような3つの内容を基本にするべきではないかと考えていた。

第一は、安曇野の自然環境と景観をこれ以上、悪化させないこと、安曇野の魅力を次の世代に伝えることを地域づくりの中心におくことである。雄大な北アルプスの山々、ゆたかに広がる田園、縦横に走る大小の川・用水、豊富な湧き水、山麓に広がる広大な森、湯量ゆたかな温泉、……安曇野の自然と景観は全国でも知られた存在だが、ここ十数年、急速に荒れてきている²³。その最大の理由は、農業の衰えにあることは明白である。農業は安曇野独特の田園風景を保持してきたばかりか、農業従事者による生産資源としての水や土地の管理を通じて、環境の維持に貢献してきた。しかし、近年、厳しい経済環境のなかで健闘してきた安曇野農業も急速に衰え、従事者の高齢化が一段と進んでいる。その直接的な結果として、高齢の農業従事者の引退に伴う農地の宅地や商業地への無秩序な転用……＜乱開発＞が進んだ。安曇野の環境と景観を守るという課題は、地域の農業を守り育てるという難しい課題に直結していることは明白である。地域全体で＜農＞の営みを守ることを核にすえた環境戦略が提起されなければならない。

第二に、地域では、少子高齢化がますます進行し、福祉ニーズが高まっていく中で、自治体の財政困難が深刻化する状況が起きている。そうした状況に対応していくためには、住民自身が住みよい地域づくりに立ち上がり、行政まかせにせず、住民と行政が協働しながら、地域を守り育てていくような仕組みを考えなければならない。財政難に対応していく道は、＜地域の自立＞しかない。しかし、言葉でこのように抽象的に表現することはたやすいが、実際には、きわめて難しい課題である。安曇野地域でも、

＜都市化＞が進むとともに、農村的な地域社会は次第に崩れ、住民同士の結びつきは薄れてきている。また、地域外からの移住が増え、＜旧住民＞と＜新住民＞がパッチワークのように入り混じった＜混住状態＞が拡大している。両者の交流は少ない。住民自身が地域づくりを行うという課題は、住民活動をさまざまな形で活発化させ、＜旧住民＞と＜新住民＞をうまく融合させながら、新しい形で、人と人のつながりを強化していくこと、地域社会を再構築していくこと、を意味する。そのためには、行政側も住民側もともに変わる必要がある。行政は、＜お役所＞的な高みからおりて、住民とともに考え行動することを求められているし、住民の側も、行政に対し、高い水準のサービスを要求し、サービスの不足に文句をつける存在から、地域社会の問題について、自分たちでアイデアを出し、汗を流して解決していく存在への転換を迫られている。＜協働＞という言葉が流行語となり、全国各地でさまざまな＜協働＞の試みが取り組まれているが、安曇野でも、そうした方向への具体的な第一歩を一刻も早く踏み出さなければならない。

第三は、合併によって生まれる新しい自治体の組織を一極集中型、中央集権型にしてはならないという問題である。

この点は、既に述べたように、合併によって生まれる新しい自治体の組織をどのように設計するかに直接に関わってくる。中央集権型か、現場重視の分権型か、という選択について、筆者は、明瞭に、分権型を提案したいと考えた。安曇野は、それぞれの地域が育んできた個性豊かな要素の組み合わせからなる魅力を持っている。地域ごとの個性を維持していく上でも、地域が一定の決定権、財政権を持つような仕組みが必要である。さらに、住民が主体になって地域づくりを行うということは、地域のさまざまな問題について、当事者である地域の住民が決定に参加することを前提とする。これに対応するためには、行政組織も中央集権型であってはならず、地域現場を重視し、現場に大幅な企画

23 自然環境と景観の悪化は、筆者の印象だけではない。地域の住民、町村役場の職員たちが等しく感じているところである。

立案機能、裁量機能、決定機能を持たせるような「分権型」に組み替えていかなければならない。合併によって新しい自治体を作り出すとするなら、こうしたシステムに切り替えるチャンスではないかと考えられる。

(3) <車座集会>の討論

将来構想策定委員を引き受けるにあたって、筆者としては、響きのよいイメージを並べた<お飾り>のような構想をつくることに協力したくはなかった。しかし、<お飾り>でないものをつくるというのは、どういうことなのか。そういうことができるのかどうか、ほとんど自信はなかった。既に述べたように、法定協議会に移行した後では、描いた構想が実現されるという制度的保障はない。しかし、それはまた、そのときの段階のことだと考えた。この時点で、筆者が意図した最低限の目標は、安曇野地域が当面している深刻な課題とそれに対応していく施策の方向について、「将来構想」を通じて、地域の住民や行政職員に強い訴えかけを行ってみたいということだった。合併という問題を契機に、安曇野地域をどのように作っていくのか、ということについて、世論づくりへのきっかけを生み出せないかと考えたのである。将来構想委が発足した2003年2月初めの時期は、すでに述べたように、ちょうど合併事務局に頼まれて設計を手伝った住民アンケート調査の質問票を仕上げていた時期である²⁴。上記の3つの内容のうち、第一と第二はアンケートの質問の主要なテーマとして盛り込まれており、筆者としては、住民の考え方を最も知りたい部分であった。<その1>に既に見たように、その結果は、多くの住民からの熱い手応えを感じるものであり、筆者が提案した方向に大きな自信をあたえてくれたが、もちろん、この時点では、まだ結果はわかっていない。

まずは、「将来構想委」に参加した<住民代

表>の人たちに、筆者が考えているようなことが共感されるのかどうか、この委員会の考え方の共有の基礎として、上に述べたような3つの内容をすすめることができるのかどうかを確かめることが先決であり、筆者にとっては、大きな賭けであった²⁵。そこで、事務局にお願いして、定例の会合とは別に、車座で自由に討論できる集まりを設定してもらい、将来構想の基本についての筆者の考えをぶつけ、議論してもらう機会を設けた。この車座集会が開かれたのは、将来構想委が発足してから約1ヶ月後であるが、この集まりは、以後、委員会のメンバーがお互いに知り合って、活発な討論を交わす自由な雰囲気を作り出す重要なきっかけともなった。

この集まりでは、主に筆者の提起した3つの基本内容をめぐって討論が展開されたが、予想以上に、お互いが共感しあうところが多いことが確認された。とくに、1970年代以前の安曇野を知る人は、安曇野の環境破壊と景観の悪化に対して、<新住民>である筆者などより、はるかに深い危機意識を抱いていた。安曇野らしく、専業農家の人もいたし、兼業で農業を営んでいる人も多かった。農業を守り育むことが環境や景観を守ることにつながるということなど、筆者が言葉の上で表現するより、日常の営みの重みをもって体感されているようだった。ただ、農業の現実には直面しているだけに、農業を維持していくことの難しさが並大抵のものではないこともまた強く意識されていた。また、合併によって生まれる新たな自治体についても、中央集権的な組織を考えている人は、ほとんどおらず、むしろ、多くの委員は、現在の5町村の個性をできるだけ維持していくことが望ましく、そのためには、分権型が望ましいと考えているようだった。同時に、分権型が<地域エゴ>を助長することになってはならないという危惧が出され、この点は、その後の議論でも重要な論点となっていった。住民と行政の協働という発

24 住民アンケート調査については、<その1>（「信州大学経済学部論集」）41-48頁を参照。

25 3つの基本方針の考え方が他の委員たちと共有さ

れない場合には、筆者は、この委員を辞任するつもりでいた。

想にも多くの委員が共鳴した。地域社会の結びつきが崩れてきていることに危機意識を持つ人が多く、何とかしなければならない、という意見も強く出た。この点は、地域でもリーダー的な人が多かっただけに、普段の体験から、そのような意見を持つようになっておられたのだと思う。

車座集会では、いくつかの重要な論点が深められた。1つには、安曇野地域は、一定規模の都市集積と田園風景が共存できていること、経済面で見ると、農業を基礎におきながら、製造業、商・サービス業、観光業のバランスの取れた発展形態を持っていることが強調された。自然環境と景観を守るというテーマを地域の将来構想に軸にすえようとする場合、このテーマを地域の社会経済的条件と関連づけて考えなければならない。安曇野地域は、過疎地域ではない。それどころか、表9に見るように、人口は、明科町を除いて、高度成長期が終わった1970年代後半以降も拡大し続けており、＜都市化＞が絶え間なく進行している。この理由は、表10に見るように、この地域には、豊科町と穂高町を中心に製造業・商・サービス業・観光業の大きな集積があり、非農業だけで約3万人を越える雇用維持力があること、また、松本市への通勤圏にあり、よりよい住環境を求めて移り住む人たちも多いことである。（合併が実現すると、製造業出荷額の市町村ランクは2位、従業員数は4位、商業・サービス業・建設業の従業者数は、それぞれ5位、年間商品販売額は2位となる、同時に、農業就業人口は2位、農業産出額は3位となることにも注意しておく必要がある）。したがって、自然環境と景観を守るというテーマは、製造業・商・サービス業・観光業などの非農産業による経済の活性を維持しながら、農業と農地を守っていく、外部からの移住による人口の活性を維持しながら、＜乱開発＞を防ぐ

という二律背反的な課題に直面することになる²⁶。この点について、車座集会での討論、それ以後の討論の中で得られた共通の認識は、①経済発展によって、地域の生活条件が改善されてきたことは評価しなければならないが、それによってもたらされた環境と景観の破壊は、もう限界まで来ている、生活の便利さをある程度犠牲にしても、環境と景観の保護を優先させるべきではないか、②製造業の立地、観光業、商・サービス業の展開も、安曇野の自然と景観、農業との結びつきを基礎においている、このことから、自然と景観の悪化、農業の衰えは、地域全体の経済的な魅力を低下させ、ひいては、非農産業の後退にもつながる、したがって、自然と景観を守り、農業を守り育てるという方向は、安曇野地域にとって＜経済活性化＞の戦略の基本にもなる、というふうにまとめることができる。このまとめの方向から、後で見るように、＜ゆたかな自然環境と暮らしやすさを組み合わせた「田園都市」型の地域づくり＞という基本方針の表現に行き着いた。＜暮らしやすさ＞という言葉の中に、経済の活性を維持すること、都市的な生活基盤の整備、福祉の充実、子供や若者たちが育つ環境を整えること、人と人の交流の場を充実することなどを盛り込んだ。

また、安曇野地域の魅力は、自然環境と景観だけではない、恵まれた環境と景観のなかで、先人たちが育んできた歴史・文化、＜人のこころ＞、＜安曇野の人情＞にもあるということが強調された。それは、＜安曇野らしさ＞と表現される無形の財産であるという。この無形の＜安曇野らしさ＞を大切にしようという発言は、ほとんど毎回の会議において、音楽の主旋律のように、繰り返し行われた。筆者のように外から移り住み、未だに仮住まいのような感覚でいる者にとって、この土地に代々暮らす人たちの地域への想いがいかに深いかを思い知らされる

26 この委員を引き受けたことから、5町村役場の多くの職員と話す機会を得られた。その話を通して知ったことは、行政現場が＜経済の活性をできるだけ損なうことなく、環境と景観を守る＞という二律背

反の課題に、いかに頻繁に当面し、真剣に対応しているかであった。こうした行政現場の努力は、あまり住民には知られていない。

表9 5町村の人口の推移

単位：人

| | 豊科町 | 穂高町 | 三郷村 | 堀金村 | 明科町 |
|----------------------|--------|--------|--------|-------|--------|
| 1975年 | 22,040 | 20,423 | 11,007 | 6,011 | 10,176 |
| 1980年 | 23,825 | 22,229 | 12,598 | 6,270 | 10,287 |
| 1985年 | 24,735 | 24,004 | 13,865 | 6,806 | 10,197 |
| 1990年 | 25,625 | 25,821 | 14,703 | 7,357 | 10,008 |
| 1995年 | 26,027 | 28,712 | 15,550 | 7,927 | 10,015 |
| 2000年 | 27,029 | 30,966 | 16,519 | 8,529 | 9,771 |
| 1975～2000年 の人口の増減 | 4,989 | 10,543 | 5,512 | 2,518 | -405 |

注：国勢調査による

表10 5町村の経済指標

| 項目名 | 農業就業人口 (販売農家) | | 製造業従業者数 (従業者4人以上) | | 建設業従業者数 | | 商業従業者数 | | サービス業従業者数 | |
|--------|------------------|----|----------------------|----|---------|----|--------|----|-----------|----|
| 単 位 | 人 | | 人 | | 人 | | 人 | | 人 | |
| 調査年次 | 平成12年 | 順位 | 平成14年 | 順位 | 平成13年 | 順位 | 平成14年 | 順位 | 平成13年 | 順位 |
| 豊科町 | 1,978 | 20 | 5,390 | 13 | 966 | 20 | 2,649 | 17 | 3,674 | 18 |
| 穂高町 | 2,196 | 16 | 3,214 | 23 | 1,111 | 18 | 2,713 | 16 | 3,405 | 23 |
| 三郷村 | 1,943 | 22 | 860 | 39 | 653 | 30 | 795 | 34 | 940 | 48 |
| 堀金村 | 1,294 | 36 | 1,205 | 34 | 390 | 55 | 427 | 56 | 420 | 78 |
| 明科町 | 681 | 68 | 835 | 40 | 569 | 36 | 560 | 47 | 707 | 61 |
| 5町村の合計 | 8,092 | 2 | 11,504 | 4 | 3,689 | 5 | 7,144 | 5 | 9,146 | 5 |

| 項目名 | 製造品出荷額等 (従業者4人以上) | | 農業産出額 | | 年間商品販売額 | |
|--------|----------------------|----|-------|----|---------|----|
| 単 位 | 千万円 | | 千万円 | | 千万円 | |
| 調査年次 | 平成14年 | 順位 | 平成14年 | 順位 | 平成13年 | 順位 |
| 豊科町 | 35,667 | 4 | 208 | 42 | 6,844 | 15 |
| 穂高町 | 6,423 | 23 | 366 | 22 | 5,161 | 19 |
| 三郷村 | 2,335 | 37 | 441 | 18 | 1,466 | 38 |
| 堀金村 | 5,410 | 27 | 221 | 40 | 2,204 | 28 |
| 明科町 | 1,455 | 42 | 67 | 82 | 893 | 51 |
| 5町村の合計 | 51,291 | 2 | 1,303 | 3 | 16,568 | 2 |

注：長野県ホームページ・「長野県地域別・市町村別100の指標」による。「順位」は、長野県の市町村の中の順位である。

ようだった。最終的に出来上がった「新市将来構想」において、まとめ役であった筆者が、どれほど、こうした想いをその中に盛り込めたかは、自信がない。ただ、こうした地域への共通の想いが委員会発足以後の6ヶ月間を支えたことは確かである。

(4) 3つの基本方針の提起

車座集会での討論によって、筆者は、将来構

想の基本にすえたかった3つの点について、多くの委員の共感を得ることができ、安堵を覚えた。そこで、次の全体会議に、車座集会で出たさまざまな意見を総合しながら、以下のような3項目からなる「新市将来構想の基本方針」を提起することにした。この基本方針は、構想をまとめていく上での、大きなガイドラインとしての役割が期待されている。全体会議で、この基本方針を確認した後、委員会は、政策分野別

に小委員会を設けて、本格的な構想の検討に入った。設けられたのは、○住民と行政の協働の仕組み」小委員会、○「地域社会と福祉・健康」小委員会、○「農林水産業と環境」小委員会、○「安曇野の産業と田園都市」小委員会、○「教育・文化」小委員会の5つである。それぞれの小委員会は、自発的に精力的な活動を始めた。この段階で、＜積極的なコーディネーター＞としての委員長役は終わったと考え、筆者は、＜黒子としてのまとめ役＞に身をおくことができるようになった。

(5) 「将来構想委」と「合併協」の考え方の調整問題

親組織である任意合併協は2002年12月23日に発足し、それ以後、ほぼ月1回のペースで開催されていたが、本格的な協議が始まるのは、2003年5月の第5回協議会の頃からである。第5回以降、先の表7に挙げたような膨大な量の協議項目がこなされていくことになる。この頃、私たちの新市将来構想委は、4月の全体会議で3つの「基本方針」を確認して以後、5つの小委員会に分かれて議論を深め、その結果を全体会議で討論し、再び、小委員会で討議するというプロセスを何回か繰り返していた。このプロセスを通じて議論の方向が次第に整理され、私たちの描こうとする将来構想の輪郭がおぼろげながら浮かび上がってくるとともに、私たちは大きな不安を抱いた。それは、合併協議会がどのような考え方を持っているかという問題であった。私たちの構想の方向と合併協議会の考え方が大きくずれてしまっていれば、提出された将来構想は決定権限を持つ協議会に否定されるか、あるいは、骨抜きにされ、意味のない作業を行うことになってしまう。将来構想の最終案は2003年8月末までにまとめることを目指していたが、最終案を固めていくプロセスで、親組織である合併協議会の考え方との調整を図って

おきたかった。そこで、同年5月13日の第5回任意協議会と7月8日の第7回任意協議会の二回、将来構想委と合併協の意見交換会を開いてもらった。第5回では、＜3つの基本方針＞について報告し、第7回では、その時点でかなり進んでいた小委員会での議論方向を含めて、構想の方向について説明し、協議会委員との質疑応答を行った。

2回の交流を通じて、私たち将来構想委員の側は、合併協議会側との＜議論が噛み合わない＞という印象を深めざるをえなかった。底流にあったのは、意見の違いよりは、むしろ、合併ということに対する姿勢の違い、委員としての役割や関わり方の違いであった。合併協議会は、先に述べたように、5町村の利害の調整の場としての性格を持っている。ここから、5町村を包括する地域全体の立場に立つ共通の視点を持ち難いことになる。それに加えて、行政代表、議会代表、住民代表のそれぞれの合併への関わり方、思惑は異なっており、共有するものが少ない。場合によれば、対立しかねない要素をはらんでいる。行政側はともかく、議会代表、住民代表による町村枠を超えた連携も形成されがたい。このことから、合併協議会においては、委員が共通認識の形成に努力し、それに基づいて統一見解を形成するというにはならない。合併協議会の各委員は、それぞれの個別の立場から、事務局が準備した案について修正したり、否定したりするだけである。合併協議会で合意されるのは、ほとんどの場合、調整案に基づく5町村の＜最大公約数＞または＜平均＞である。そして、＜調整＞が難しい問題については、先へ先へと送られ、法定協議会に持ち込むことだけが合意されていく²⁷。

これに対して、将来構想委の委員たちは、5町村の地域的な利害得失の視点はまったく持っていなかった。委員はすべてフラットな安曇野の住民の立場に立っていた。時間をかけて語り

27 ＜調整＞が難しい主な問題とは、新市の事務所の位置、行政組織の組み立て、議員の定数と任期の問題、都市計画（土地利用制度）などの問題であった。

これらについては、合併協議会で＜前哨戦＞的な議論が展開された後、調整が難しいということで、法定協議会に先送りすることが合意された。

新市将来構想の基本方針 (2003年4月4日・第3回全体会への委員長提起)

1 ゆたかな自然環境と暮らしやすさを組み合わせた「田園都市」型の地域づくりを行う

安曇野の自然を守り育て、次の世代に伝える地域づくりを行う

自然と景観を守り、地域の将来の生活を守るために、とくに農業を守り育てる新たな政策づくりを行う

ゆたかな自然環境を活用して、バランスの取れた工業・商サービス業・観光業の発展をはかる

高齢化社会を迎え、福祉を中心とする暮らしやすさを重視した政策づくりを行う

子供たちや若者たちがゆたかに育っていく環境づくりを重視した政策づくりを行う

人と人が行き会い、交流する場づくりを重視した政策づくりを行う

2 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置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した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

3 住民と行政が協働して、政策づくりを行うシステムをつくる

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

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

新たな施設や道路の建設などハード型の政策を控え、人や組織の活動を支援するソフト型の政策を重視する

合ったのは、実利的、実務的な問題より、安曇野地域の過去、今、そして将来についての〈想い〉であった。ゆたかな環境のこと、安曇野の人情のこと、安曇野の各地域が守り育ててきた歴史と文化のこと、農業の営みのこと、そして、悪化しつつある自然環境と景観のこと、何がそうした結果をもたらしているのかということ……。私たち将来構想委は、こうした〈想い〉を共通のものとして確認することから始め、そこから、長い将来にわたって安曇野地域が基礎におきたいと考えるいくつかの基本的な政策方向を探ろうとした。安曇野の自然と環境を守り育て、次の世代に伝えること、そのために、とくに農業を守り育てること、住民が安心して暮らせるために地域社会を活性化させること、住民と行政が協働しあって地域づくりに取り組むような仕組みをつくること、これらを実現していくためには、一極集中型、中央集権型の行政

機構をつくらず、現場重視型の分権、分散ネットワーク型の行政機構を作ること、などの政策方向である。

2つの委員会は、〈議論の次元〉が違っていたと言えよう。将来構想委は、安曇野地域が目指すべき基本的な政策の考え方について提案しようとしたが、合併協側の委員は、〈考え方〉を議論する姿勢は持たなかった。数人の議会代表委員が散発的に発言したが、その内容は、細部についての実務的、実利的視点からの〈批評〉であり、〈考え方〉をトータルに把握する姿勢はなかったといえる²⁸。7月初めの合併協との〈すれ違い〉の交流の後、私たち将来構想委は、本格的な構想づくりに入ってしまった。合併協側は、実務的、実利的な協議項目の本格審議に入った。9月初めの「将来構想案」の提出

28 第5回と第7回の任意協議会議事録による。

まで、合併協と将来構想委は二度と交流することとはなかった。合併協と将来構想委の＜すれ違い＞は、少なくとも、私たちの安曇野地域の場合、合併の持つ本質的な問題を表現していた。しかし、この時点では、筆者も将来構想委の他のメンバーも、その根深さには、十分に気づいてはいなかった。

もう一つ、意見交換の場で、筆者が合併協議会に呼びかけた重要な問題がある。それは、将来構想委も合併協とともに、議論している内容を議論途中でもたえず地域住民に投げかけ、合併をめぐる問題について、広く、深く、議論を巻き起こそうではないかという提案であった。＜その1＞でも述べたように、筆者は、合併協議が大方の住民からはるかかけ離れたところで進められていることについて、大きな問題を感じていた。合併をめぐる論議は、町村長や議員のレベルで進められ、そのこと自体は、合併協議会の広報誌や町村の広報誌によって伝えられている。だが、多くの人は注意をとめて、それらを読もうとはしない。また、読んだところで、大きな注意を払おうとはしない。それでは、＜無関心な＞住民の側に責任があるということになるのだろうか。筆者は、そうではなく、むしろ問題は、大事な論点が決断に至る前に住民に整理して提示されないこと、大事な論点の決定について、住民の議論を求めようとはしないことにあると考える。これに対しては、言うまでもなく、選挙によって選ばれた首長や議員が政策についての検討と決定についての全権を委ねられているのだ、気に入らなければリコールすればよいのだ、という反論がある。ここからは、ある政策についての議論の途中の段階で、論点を住民の前に開示し、広範な議論に委ねる

という姿勢は生まれようがない。それは、決定について、住民を＜参加＞させることを意味するからだ。しかし、近年、国政のレベルでも、地方政治のレベルでも、深く問われているのは、議会議員と＜民意＞との乖離の問題である。特に合併問題をめぐっては、選挙で選ばれた首長や議員たちが押し進めた合併計画が最終段階で住民投票や住民意向アンケート調査によって否定されるというケースが数多く発生している。筆者は、少なくとも安曇野の合併に関する限り、首長や議員が決断に至るプロセスで、問題を住民に投げかけ、議論を巻き起こしてほしいと考えた。これは、将来構想委員としての筆者自身の立場にも関連していた。筆者は選挙で選ばれたものでも何でもない。将来構想をつくるという大事な役割を遂行するという資格は住民に確認されていないのだ。だとすれば、せめて議論を広範な住民と共有したかった。しかし、この提案は、合併協側には一顧だにされなかった。地域政治のレベルでは、議員が住民から全権をゆだねられていると自認する＜代行型民主主義＞²⁹の考え方は、揺るぎのないほど不動であるかのようにだった。

将来構想委でも、議論経過を途中段階で住民に投げかけ、議論してもらう機会を設けられなかった。この点は、今も残念なことだと考えている。こうした機会を設けるためには、討論会やシンポジウムなどのさまざまな仕掛け、工夫が必要になる。住民に伝えるメディアも、お役所の広報誌以外のものがほしい。それには、お金と手間がかかる。しかし、実現できなかった主な理由は、8月末には、最終案を仕上げなければならないという時間的な制約の問題であった³⁰。(未完)

29 この用語は、筆者の勝手な造語である。住民の側から言うと、選んでしまうと、首長や議員の行動は一切チェックしない＜お任せ民主主義＞となる。＜代行民主主義＞も＜お任せ民主主義＞も同じことを表現している。＜お任せ民主主義＞も筆者の造語だが、最近、田中長野県知事が同じ言葉を使っているのに気づいた。ただ、同じ意味合いかどうかはわからない。

30 合併協や将来構想委の議論状況を住民に伝えるメディアとしては、中信地区を購読エリアとするローカル・ペーパー、「市民タイムズ」と長野県を主な購読エリアとする「信濃毎日新聞」の中信地区の頁が大きな役割を果たしていることを強調しておきたい。長野県、特に中信地区では、こうしたローカルペーパーが地域の民主主義にとって大きな役割を果たしている。