

住民自治協議会における政策形成の考察

川北 泰伸

Some Considerations about Policy making of Neighborhood association

Yasunobu KAWAKITA

Abstract

This paper presents the situation about policy making of neighborhood association in the decentralized society.

This paper aims to present some current realities and problems about policy making of neighborhood association with focusing relations between neighborhood association and local government. The result shows that local government doesn't have information feedback systems from neighborhood association in order to better policy making. Added to this, local government depends on each street level staff. And it is difficult for one neighborhood to solve policy agenda in the community because the member is volunteer staff and the group is very small so they don't have enough resource to solve policy agenda.

キーワード：政策形成、ストリートレベルの官僚制、住民自治協議会、都市内分権

Keywords：policy making, street level bureaucracy, neighborhood association, decentralization

1. 問題関心

従来までは、主に行政が主体となり政策形成が行われてきたが、政府体系の変化や地方分権が推進されることを通して、政策形成に携わることのできるアクターの範囲は広がっている。それと同時に、ガバメントの検討が改めて必要となっている¹。本研究では、都市内分権の取組みとして展開されることの多い住民自治協議会に着目し、住民自治協議会における政策形成の在り方について、ガバメントとの関係性から現状と課題を明らかにすることを目的とする。そこで、事例として長野市を取上げる。長野市は、平成の市町村合併を契機に、市内の全ての地区で住民自治協議会を一斉導入しており、2006年を都市内分権元年と位置付け、住民主体のまちづくりを目指している。

2. 分析の視点

解決すべき問題が誰かによって発見・認知されたとしても、検討すべき問題や課題としてアジェンダ設定されとは限らない²。この点を理解するために、政策の窓モデルがしばしば用いられる³。そこで、本稿では政策の窓モデルを分析の視点とする。政策の窓モデルは、キングダムによって提示されたモデルであるが、政策過程を分析するための分析枠組みとして、西岡（2001）の検討を概観する⁴。

キングダムは、政策の決定段階ではなく、政策決定の前段階に関心を向けている。社会の中でさまざまな存在する政策課題の中から、政策課題として採用される場合と、採用されない場合があることに着目し、3つのポイントを提起した。問題の流れ、政策の流れ、政治の流れである。

（問題の流れ）政策を実現していくためには、そもそも、ある特定の問題が政策形成者に認識される必要がある。問題が政策形成者に認識されるルートは、調査報告書や危機的事態（例えば、災害や大事故）、または既存政策におけるフィードバックによって多様な評価情報が政策形成者にもたらされ、それが新たな政策形成の端緒となる。

（政策の流れ）政策のアイデアや内容が政策コミュニティの中で需要される必要がある。政策に関するアイデアや代替案は政策コミュニティの中で浮遊している。

（政治の流れ）世論や社会運動など国の雰囲気、または利益団体など組織化された政治的諸力は、

政策形成者のアジェンダ選択に大きな影響を与える。

以上のことから、「政策の窓」モデルの適用可能性として、政策過程のより複雑で多様な様相を説明することができ、様々な事例にも応用可能であると西岡は評価している。また留意点としては、3つの流れの独立性は相対的なものであり、各々の境界線が曖昧であったり重層的であることから、分析者の認識に任されてしまうことを指摘している。

3. 都市内分権について

日本では平成の合併を契機に都市内分権への注目が高まった。特に市町村合併を行った自治体は、合併後のまちづくりとして都市内分権を推進し、地方自治法や合併特例法を根拠とした地域自治組織や、条例等により自治体独自に制度化した住民自治組織が設立された⁵。これらの動向の背景として、地域の課題が多様化し複雑になっていることから従来までの行政のあり方では課題を解決することに限界が生じていること、または、行政サービスを提供する際に、従来までの画一的方法では地域特性に対して柔軟に対応することができないことが挙げられる。都市内分権を具体的に進めていく際には、行政組織の内部を分権化していくことと、地域分権を進めていくことの2つの流れがある⁶。前者は本庁から支所や出張所へ権限や財源を移譲することで行政サービスの質的改善を目指している。後者は行政から住民へ権限や財源を移譲することで地域民主主義の強化・成熟を目指している。

ただし、市町村合併を契機とする都市内分権の推進には、都市内分権を純粋に推進することを困難にする要因を抱えてしまうこととなる。それは、第1に、平成の市町村合併の多くは経済的合理性の実現を中心的な目的として行われたこと、特に財政再建を目的に合併が行われたことである⁷。そのため、都市内分権を進めることで、財政的に非効率な状態は許されなくなった。つまり、都市内分権は財政再建のための手段となってしまったのである。第2に、市町村合併によって住民感情への配慮が大きくなってしまったことである。どのような方式の合併を行ったとしても、地域事情の異なる複数の自治体が1つの自治体になることで、合併後の行政サービスや行政運営に対して住民からの不満が噴出しやすくなってしまう。小規模自治体が規模の大きな自治体へ合流する場合は、特に小規模自治体から不満が生じやすくなり、さらには感情論が入り混ざることもあり非常にナイーブな問題となる。この時、住民感情へ配慮しながら行政運営が行われることと、あるべき都市内分権の姿とは必ずしも一致できない事態が生じてしまう。

したがって、合併を経た自治体が都市内分権を進める際には、財政の効率性が求められ、さらには、合併に対する住民感情を満足させるという新たなコスト（都市内分権を進めて良かった、という感情ではなく）を抱えることとなる。そもそも都市内分権は住民自治の実現を目指していることから、市町村合併の有無に限らず検討されるべきものである。決して、市町村合併とセットで検討されるべきものではないことは見落としてはいけない点といえる。

4. 長野市における住民自治協議会導入経緯

住民自治協議会の現状と課題を検討するために、背景となる導入経緯を確認する。住民自治協議会の仕組みは各自治体で大きな違いはないため、導入までに挙げられた論点や意図、狙いを明らかにすることが重要になる。以下では、住民自治協議会制度が一斉導入された長野市を事例に、長野市都市内分権審議会（以下、審議会）における議事録と審議会資料を主な手がかりにして、特に支所のあり方に注目して経緯を確認する。

（庁内プロジェクトチームによる検討）長野市では2004年11月に『長野市都市内分権調査・研究ブ

プロジェクトチーム「長野市都市内分権調査・研究報告書」がまとめられ、この報告書から議論がスタートしていった。報告書は、長野市職員による庁内プロジェクトチームでの調査・研究の成果をまとめたものである。審議会や各地域での議論によって、さらなる検討を深めるための叩き台としての役割を期待された⁸。

この報告書では、都市内分権の必要性として、少子高齢化などの社会環境や住民の生活スタイルの変化によって、行政の対応だけでは限界があること、また住民による自主的な活動（自治会や各種団体の活動など）について既存の仕組みでは限界があることが挙げられている。そこで、都市内分権を推進し、地域住民と行政とのパートナーシップによるまちづくりを進めることと、まちづくりのパートナーとして住民と行政が適切な役割分担を行い課題を解決していくことが提起された。都市内分権の目的は、市民との協働を推進、地域住民に密着した総合的サービスの展開、地域の実態に即したまちづくりの展開が示された。地域の創造力や知恵が引き出され、地域課題が解決されることで住民の満足度が高まることが期待されていた。

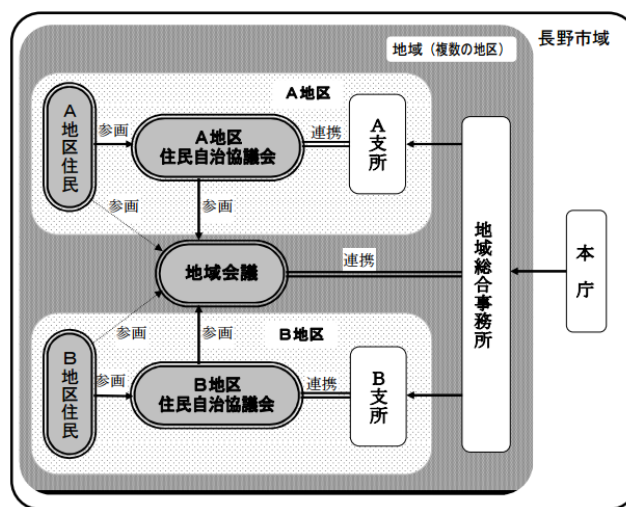


図1 庁内プロジェクトによる構想

（出所：長野市都市内分権調査・研究プロジェクトチーム「長野市都市内分権調査・研究報告書」2004年）

この構想の中で特徴的なことは3点ある。第1に、支所機能の充実である。窓口サービスの提供とともに、住民活動の拠点であることが確認された。第2に、地域総合事務所の設置である。複数の支所を包括する形で設置し、本庁から地域行政に関する権限移譲を受けて地域の総合行政を推進することが目指された。地域総合事務所長は部長級とし、できるだけ地域総合事務所独自の判断によって地域行政が進められるよう、なるべく多くの職務権限を地域総合事務所長へ付与しようとした。しかし、以後の審議会における議論の中で当構想は凍結されることとなる。第3に、本庁機能の見直しである。地域行政に関する事務は可能な限り地域総合事務所へ委ねるよう本庁機能の見直しを行い、本庁では全市的な中枢管理事務などを行うこととされた。

もう1点として、地域会議の設置が構想された。地域総合事務所の管轄区域を単位に市長（地域総合事務所長）の諮問機関として設置し、住民自治協議会の代表者、学識経験者、公募による委員等により構成される。事務局は地域総合事務所が担当する住民の意見を集約し、市に事業や意見を提案し、住民自治協議会や住民活動の支援などを行うことが期待された。概要は図1、図2を参照されたい。



図2 支所と地域総合事務所の関係

(出所:長野市都市内分権調査・研究プロジェクトチーム「長野市都市内分権調査・研究報告書」2004年)

(長野市都市内分権審議会での論点) 都市内分権を進めることについて大きな反対は出されなかった。地域のコミュニティの一番基礎的な部分に位置する住民自治協議会の重要性は理解された上で、より良いありかたについて検討は進められた。それと同時に、行政規模の肥大化を避けることや行政の経費削減努力(大幅な財政支出を伴う仕組みは構築すべきではない)も必要であることが指摘された。なお、28人中8人が市議会議員であるため、具体的な制度や庁内事情に関する議論が行われていることには留意されたい。

(支所機能の充実⁹⁾) 都市内分権における支所機能のあり方については、審議会の当初(2005年7月20日の審議会)から指摘があった。しかし、支所機能については、論点の1つとして議論が積み上げられることはなく、断続的に話題に挙がってくることが多かった¹⁰⁾。それにとまって、地域総合事務所の必要性については、支所機能についての十分な検討が先に必要であることや、そもそもの必要性から検討するべきだと指摘された。また、長野市は検討を行った結果、支所長へ部長級の権限を与えることは現実的ではないことを示した。現行支所の職員体制では、相当数の職員を増員しなければ、

権限を執行することが困難であることが理由である。なお、都市内分権実施後の支所長の分担として考えられる業務は、現在の課長級の権限で十分に足りるものと考えられた¹¹⁾。

以上の検討から、2006年3月に第1期長野市都市内分権推進計画では支所機能について、次の通りにまとめられた。支所の位置づけとしては、窓口サービスとともに、住民活動の拠点でもあることから、地区活動支援担当事務を所掌事務として担うことが確認された。支所長の役割は、地区活動支援のリーダーとして積極的に住民によるまちづくり活動支援することが求められた。それに伴い、本庁の役割も示された。行政にとって住民自治協議会は協働の相手方であり、決して行政の下請け機関ではないことを長野市は認識し、「市民公益活動促進のための基本方針」に基づき、協働を進めることを確認した。そして、支所のまちづくり支援をサポートするための体制を整備することや、総合調整機能を整備することの検討、分野横断的に課題解決に努めることとされた。

ところが、2011年11月21日の審議会で支所業務の見直しについて長野市から提示されることとなる¹²⁾。これは、長野市の庁舎建て替えに伴って本庁と支所業務を見直すことが生じたことによる。庁舎建て替えについては、2006年度から耐震診断がはじまり、順次検討が進められていた。都市内分権における支所充実と庁舎建て替えによる支所の機能の検討がはじめて同時に検討されることとなった。この見直しの中では、窓口サービス、地区まちづくり、危機管理防災、現地業務の4つに支所機能は整理された。窓口サービスについては、支所の市民担当職員は業務量を踏まえた適正な職員配置になっていない状況があった。地区まちづくりの課題については、住民自治協議会に関する事務の支援体制は地区や支所ごとによって差があり、その差は職員体制や市町村合併以前における旧町村時代の地区との関わり方の違いに起因していた。危機管理防災については、支所勤務職員の住居が管轄地区外にある場合が多いため、夜間や閉庁日における災害対応が課題になっていること、また職員数が少ない支所では十分な初動対応が困難になるなどの課題があった。現地業務については、機動的な対応に課題があった。一部の部局を移転すると、部局の所在がわかりにくくなり、業務効率が低下したり、新たな移動コストが生じてしまう。業務全般を分散すると、支所内の組織拡大に伴う新たなコストや重複業務が生じてしまう。これらを考慮すると、新たな財政負担を避けるため、現状の支所体制を維持し、都市内分権推進計画における地域総合事務所構想は凍結することが方針として出された。本庁と支所の役割の整理については図3を参照されたい。

支 所	本 庁
<p>① 窓口サービス</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 申請受付業務(国保・介護保険、福祉関係等) ● 証明書発行業務(住民票、戸籍、印鑑登録証明書等) ● 納付業務(市税、国民健康保険料等) ● 住民相談、苦情対応等 <p>② 地区まちづくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 住民自治協議会活動の支援 ● 地域からの情報収集、地域への情報発信 <p>③ 危機管理防災</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 災害情報の収集・伝達、被害状況の調査・報告 ● 災害応急対策、災害相談窓口等 <p>④ 現地業務</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 地理的条件や業務効率性等から、現地に近い場所での対応が必要な業務(建設・土木、産業振興) <p>(地区の状況等に応じ必要性を判断)</p>	<p>① 全市的な中枢管理・総括</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 市の将来構想等の企画・計画策定 ● 財政・人事などの組織経営の中枢管理業務 ● 全市統一的な基準の決定 ● 実施する事務事業の全体総括 <p>② 広域的・全市的な課題への対応</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 都市基盤整備、交通政策 ● 広域観光、地球温暖化対策 <p>③ 集約・集中化が必要な業務の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 専門職員が必要となる業務分野など、本庁等に集約しなければ対応できない業務 ● 利用頻度や業務量、全市的な業務の統一性確保などの点から、本庁等に集約し、統一的に処理する必要がある業務 ● 情報システム管理や課税計算など窓口サービスには直接関わらない内部的な業務など、本庁で集中処理したほうが効率性の高い業務

図3 本庁と支所の役割 (出所:長野市都市内分権審議会資料(2011年11月21日「支所業務の見直しについて」)

また、支所の機能として整理された地区のまちづくりについては、改めて課題と対応が示された¹³。課題については、行政と住民とは協働の関係であるにも関わらず、支援という行政のスタンスが強調されたため、行政も主体となり積極的にまちづくりに関わる姿勢が薄れる傾向にある点や、支所の職員体制が支所ごとに異なる点が指摘された。そこで、住民と行政が取組の領域を明確にし、支所は本庁と住民自治協議会との間を調整するマネジメントを行うことと、支所の職員体制を見直しながら各支所で共通するまちづくり支援のあり方を明確にし、市全体として担保していくことが示された。住民自治協議会の本庁における事務局体制は、当初は企画政策部企画課に都市内分権推進室が設置されていたが、市民生活部市民活動支援課へ変更されることとなった。図4はこれからの対応を整理しまとめたものである¹⁴。

(地域総合事務所¹⁵) 結果的に凍結された地域総合事務所構想であるが、その賛否については長野市都市内分権審議会の中で検討は行われた。都市内分権における行政のあり方が検討された事項であるため、本稿の射程ととらえ概観する。

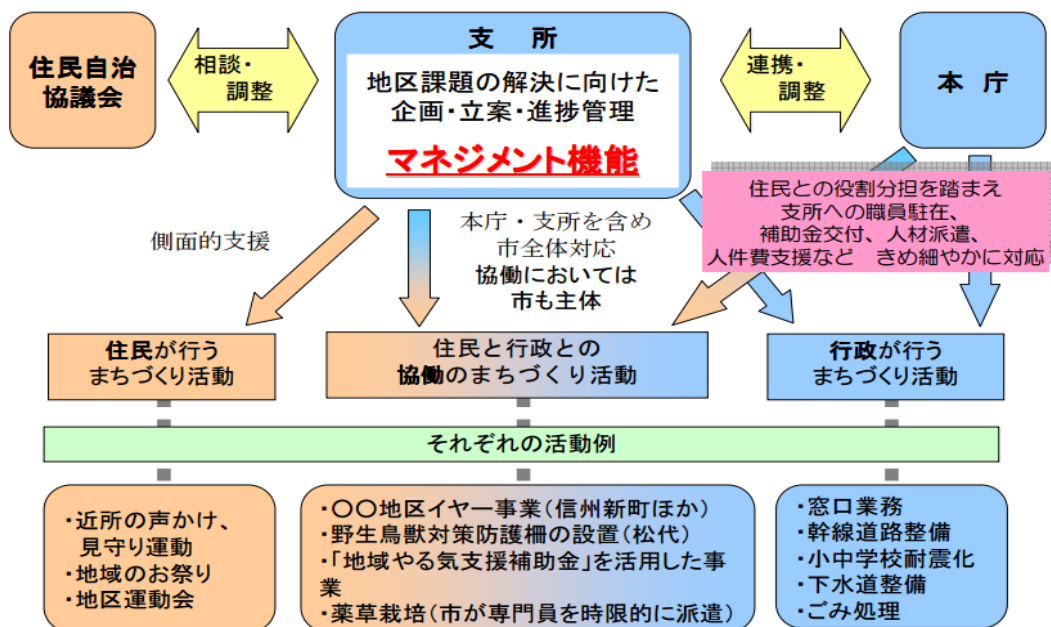


図4 地区のまちづくりイメージ (出所:長野市都市内分権審議会資料(2011年11月21日)「資料3 地区まちづくり活動について」)

賛成意見としては、調整機能の有効性が指摘された。本庁と地域との関係について、30地区の支所ごとに本庁と調整することの困難さや、本庁の縦割り組織の弊害を克服することができる点、また、地域総合事務所で意思決定できるような権限移譲を行うことが都市内分権の本旨ではないか、という意見がだされた。反対意見としては、支所を充実させて、さらに上位組織として地域総合事務所を作ることの矛盾や、地域総合事務所が組織上増えることによる、行政サービスのスピード低下が懸念された。支所へ権限を付与すれば十分で、総合的な判断は結局本庁に判断を仰ぐこととなり屋上屋になってしまう、という意見が出された。議論を先送りすべきだという意見は、既に上述した通りである。現実問題として、地域総合事務所の設置地域を選ぶことは相当な困難があった。

そこで、2006年1月に長野市都市内分権審議会が提出した『都市内分権について(答申)』では、職員体制や管轄地域区分など様々な課題があり、慎重な議論を要するため、住民自治協議会の成熟状況等を見極めて、改めて議論することが適当であると示された。この答申を受け、2006年3月に出される『長野市都市内分権推進計画』では、2009年度前後を目途に改めて検討を行うこととして棚上げ

された。

（条例の設置）住民自治協議会の根拠となる条例設置については、審議会の初期の段階で提起されていた¹⁶。それは、住民自治協議会は住民の総意を反映し合意を形成することが期待されているため、そのための正当性は運営上重要になるという懸念からだされたものであった。住民自治協議会は行政主導ではなく、住民主体の組織と位置づけられるため、設置当初に敢えて条例により設置根拠を規定する必要はないと長野市は考えていた。ただし、将来的には、住民自治に関する個別の制度等が充実し、自治基本条例制定への機運が高まった段階においては、条例設置の可能性はあると考えていた。そもそも、住民自治協議会は行政からの押しつけではない「自分たちのまちは自分たちでつくる」という意識を醸成することの重要性を強く示したいことが長野市の背景にあった。

しかし、住民自治協議会に係る住民からの声により、根拠となるような条例を制定することとなった¹⁷。ただし、あくまで行政からの押しつけになることを長野市は危惧し、慎重に内容の検討が行われた。具体的には、(1) 住民自治協議会は住民による自主的かつ任意の組織であり長野市が規定すべきではなく設置条例とせず、(2) 条例のみをもって、住民自治協議会の地区代表性を規定することは困難であり、(3) 特定の団体との協働関係を表わした条例名は、他の団体を排除する可能性が生じる、という懸念を長野市は示した。そこで、(1) 長野市と住民自治協議会との協働に関する事項に限定しての条例化を図り、(2) 今後にも必要に応じて住民との協議を経て、必要な事項について条例化を検討し、その集大成として「自治基本条例」として整備することが示された。そして、条例名は「長野市及び住民自治協議会の協働に関する条例」となった¹⁸。

以上が、長野市における住民自治協議会制度導入の経緯である。別途行ったヒアリング調査では、次の2点を確認することができた。1点目は、住民自治協議会の導入が決まった時の職員の反応である。職員は行政の中立性という立場から、地域の中の住民同士の調整役としても機能していた。そのような調整もできるだけ住民自治協議会が担うことが期待されていたことから、その実効性についての懸念があった¹⁹。2点目は、支所長の対応の差である。地域事情や状況に応じたサポートが支所には求められるため、その具体的な対応方法は支所長の裁量に頼らざるを得ない。サポートの方向性は同じだとしても、担当者によって関わり方の微妙な差異は生じていた。

5. 若槻地区住民自治協議会と農振プロジェクト

以下では、住民自治協議会の具体的な取組事例として若槻地区を取上げる。若槻地区住民自治協議会は12の地区または自治会とよばれる自治組織から成立っており、総世帯数は7,374世帯、人口は19,935人の地域である²⁰（図5を参照）。住民自治協議会は、長野市の中では1番目に設立された地域で2006年4月に設立された。

地区名	世帯数	人口		世帯数	人口
稲田	2,179	5,599	檀田	444	1,369
若槻東条	891	2,618	徳間	1,093	2,754
田中	99	355	上野	1,110	3,260
吉	137	424	田子	80	245
上野ヶ丘	76	123	若槻団地	1,016	2,615
東徳間	221	573	官舎	-	-

（2015年12月現在）

図5 若槻地区住民自治協議会の世帯数と人口

（出所：若槻地区住民自治協議会「コミわか広場 第60号 平成27年6月15日発行」2015年）

若槻地区住民自治協議会では、2014年の秋に区長部のプロジェクトチームとして「若槻の農業振興のビジョンを考える会」が立上げられた（以下、農振プロジェクト）。若槻地区の農業の課題の発掘と地域でできる対策について検討・企画することが期待されており、「やれることから少しずつ実践に移していく」という方針で動き始めた。2015年度に予定された企画は（1）楽農ボランティア、（2）露地販売、（3）りんごまつり、（4）農業講演会の4つである。楽農ボランティアとは、りんご畑のお手伝いをボランティアで行い、作業量に応じて収穫したりんごが分与される取組である。露地販売とは、農作業中の畑で道行く人を対象に農産物を現場で直販する取組みで、専用の旗を立てて売ることができる取組である。りんごまつりとは、若槻地区はかつてはりんご畑が広がる地域だったことから（現在は開発が進み住宅や商店が多い）、りんごをテーマに地域住民がりんごに親しむお祭りを清泉女学院大学と共同で企画した。農業講演会とは、これからの農業のあり方について考える機会をつくる取組みである。

農振プロジェクトのきっかけは2014年8月26日に行われた「活き生き若槻 みんなでトーク」である。この企画は、市政への市民参加の場として、市と市民が対話をするものである。この場で、若槻住民自治協議会では農業振興策のビジョンづくりを長野市と地元が協力して行いたい、という提案を市に対して行った²¹。その理由は、長野市が策定中の「長野農業振興地域整備計画書（案）²²」では市内の地域事情に応じた具体策が提示されていないためである。

若槻の農業の現状としては、若槻地区の中でも地域ごとに住環境が全く異なり、住宅地域と農業地域がある。農業地域では農業振興地域になっているため土地利用は農地に限定されているにも関わらず、後継者不足で農業従事者は減少傾向にある。また都市計画法上では若槻地区は、市街化区域と市街化調整区域とが両方存在している²³。このことは、長野市における若槻地区の特徴といえる²⁴。若槻の農家は小規模農家であり、農地は分散して面積が小さいことから生産効率性が悪く、専業農家も少ない。主な農産物は米とりんごで、市場に出荷している人はごくわずかである。農業を行う理由は、先祖伝来の農地を守ることである。品質へのこだわりもなく、農協の指導のもとに、仕方なく耕作していることが多い状況にある。農業振興地域とは、「農業振興地域の整備に関する法律（以下、農振法）」に基づき、都道府県が農業振興地域を指定し、当該指定地域の中からさらに市町村が農用地区域に指定している。1969年（昭和44年）に当時の社会情勢を反映して制定された法律であるため、現代の社会事情との整合性は検討が必要となっている。

長野市としては、市の計画は長野市に共通する一般的な考え方として作成されているため、これをスタートとして、地域事情に合った農業振興策を地域と一緒に考えていく必要性を感じていた。また現実問題として、農業従事者は一経営者でもあることから、各経営判断（農業従事者の考え）に対して行政が細かく関与することは望ましくないと長野市は考えていた²⁵。支援や助言を求められれば、行政がサポートできる余地はあるが、あくまで各農業従事者の考えや判断を尊重することが前提であり、行政が一方的に細かい計画を立てることはできない、という事情もある。他方で、長野市は第4次総合計画の中で、農業振興については経済・産業分野として、「活力ある農林業の推進と中山間地域の活性化」を掲げており、中山間地域における課題への対応は重要な政策課題として長野市では認識している。ただし、若槻地区は上述の通り、住宅地域と農業地域が混在しており中山間地域ではない。むしろ、市街化が進み長野市の中では栄えている地域といえる。

6. 考察

（行政と住民自治協議会の関係性）長野市では住民自治協議会が一斉に導入されたり、補助金の一括

交付金化など住民自治協議会に財政支援を行ったり、都市内分権は積極的に進められている。自助・互助・公助という補完性の原理に基づき、住民と長野市が適切に役割分担を行った上で、地域の課題を迅速かつ効果的に解決するために、住民が「自分たちの地域は自分たちでつくる」という意識を持って活動し、その活動を市が積極的に支援していく仕組みとして、都市内分権は運用されている。従来までは公平性・公正性の確保の観点から全市画一的な施策を行い、地域ごとに異なる施策を行うことがなく、地域特性や住民ニーズに配慮した施策が行われていなかった。そこで地域の個性や声を生かしながら、地域の実態に即したまちづくりを行うことが必要となった。

都市内分権を進め、住民自治協議会を設立したことで、長野市と住民自治協議会はパートナーという関係になった。長野市は市全体に共通する課題に特化するようになり、地域のことは地域で対応することになった。これにより、まちづくりへの関与の度合いについて、行政は明確な線引きを行い、今まで以上に住民は自分達の地域は自分達で作らなければならなくなった。住民と長野市との関係性が変化し、住民に求められる内容も変化した。具体的には、長野市は助言などの間接的な支援は行うが、解決主体として長野市が主体的に動き出すためには、長野市全体に共通した課題であることが条件としてより明確になったのである。つまり、地域でできないことは必ずしも行政が助けてくれるわけではなく、行政が解決主体とならない理由が明確化されたと言えるであろう。このような状態は、果たして補完性の原理が目指しているところなのかについて、本稿では検討する準備がないが、残された課題として慎重に検討する必要があると考えられる。

また行政の体制として、支所のあり方や機能については、現状の体制を維持しながら、まちづくりを支援することが改めて明確化されることに留まった。つまり、支所が柔軟に対応していくこととなった。ただし、都市内分権の具体的な進め方は担当者の裁量に委ねることとなる。長野市の場合は、住民自治協議会にとって支所は活動拠点として大きな役割を担っている。支所における住民自治協議会に関する主な担当者は支所長であった。この時、住民自治協議会に対する支所長の関わり方は担当者によって異なり、その要因は都市内分権の進め方についての考え方によると言えよう。この点については、ストリートレベルの官僚制の観点からさらに分析を深める必要がある。もう1つの行政の体制として、住民自治協議会の本庁の事務局は、「企画政策部企画課都市内分権推進室」から「市民生活部市民活動支援課」へと変更されることとなった。一見すると、「室」から「課」に格上げされたため、都市内分権が強化されたと理解することもできる。しかし、都市内分権とは「まちのあり方」そのものであり、都市内分権によって住民と行政の関係性の変化を求めていることや、都市内分権が扱う領域は行政の全ての領域に対応することを期待されている。ゆえに、行政の一領域（もしくは、1つのテーマ）として扱うのではなく、行政の方向性を総合的に検討する部署が担当したり、連動することが有効ではないだろうか。

（政策形成主体は誰なのか）若槻地区住民自治協議会は農業が衰退している現状を地域課題だと認識をした。都市内分権と住民自治協議会制度の趣旨に沿って、地域で対応できる取組みとして農振プロジェクトが立ち上げられた。ただし、農業振興とは該当地域だけの努力で良くなるものではない。少子高齢化や産業構造など政治経済や社会状況など様々な要因が複雑に絡み合っている。そのため、地域での対応には限界もある。このことを認識した地域は、行政を巻き込み相互に連携しながら地域課題を解決することを考えた。行政としては、既に農業振興のための施策・事業を展開しているため、また農業従事者の自主性と主体性を最大限に尊重することが重要であり、それを前提としたサポートが重要であると考えていた。この時、若槻地区の農業問題を解決することにおいて、政策形成主体は、一義的には若槻地区住民自治協議会となっていた。そして、より本質的な問題解決のためには、市の

問題として行政が関与していく必要性を地域はみいだしていた。しかし、すでに行政は農業振興に関する施策・事業を展開していた。そして、自ら考え行動する、やる気のある事業主体を応援するという方針であった。これらのことから、政策形成を行い、地域の課題を解決するためのスタンスについて、住民自治協議会と行政との間でミスマッチが生じていることを確認することができる。

(住民自治協議会が政策形成を行うことについて) 行政が政策形成を行う際に、各住民自治協議会で収集・蓄積される政策形成に必要な情報や政策課題について、行政が行う政策形成に反映していくシステムを構築することは、行政の政策形成の質を高めるために必要なことである²⁶。さらには、地域の課題をより効果的に解決していくためには、行政における政策形成と、地域における政策形成とが相互に連動する必要がある。このことを実現するためには、住民自治協議会のサポートを行う支所から本庁へフィードバックを行えばよい、ということになるのだろうが、支所から本庁へフィードバックされるためには、またフィードバックされた内容が本庁の政策形成に採用してもらうためには、政策の窓が開く必要がある。しかし、現状では政策の窓が開くことは容易ではない。問題については、政策課題が長野市全体に共通したものであることが求められる。若槻地区の農業問題は、地域事情を多分に含んでいるため、長野市全体に共通した事として捉えにくい。政策については、住民自治協議会の導入により行政と住民の各主体性が強調され、さらに相互にパートナーであることが強調されるようになった。協働するためには相互の利害や思惑を合致させなければ成り立たない。そのための調整コストは、行政と住民の意思と主体性が明確かつ強固になるほど高くなる。「活き生き若槻 みんなでトーク」では、相互の考えは共有されたが調整されることには至らなかった。政治については、市町村合併によって、市域が広域化しアクターが増えたこと、また編入した地域の住民感情への配慮から、世論からの合意の調達が合併前と比べて困難になってしまったといえる。現在の長野市としては、合併により新しく長野市となった中山間地域の活性化が重要な政策課題の1つとなっている²⁷。若槻地区は市街化が進んでいるため、中山間地域活性化問題に匹敵することはできない。この3つの条件がうまくそろわなければ、住民自治協議会が発見した政策課題を、行政は自らの政策課題として採用する可能性は極めて低くなる。現状の若槻地区における農業問題は、行政にとっての政策課題として特段採用されることはないであろう。このような場合、住民自治協議会による政策形成は十分にいかされないままとなる。そのことは同時に、地域の課題が十分に解決されることにつながらないことを意味する。

地方分権について、中央政府の財源や権限を地方政府へ委譲し、地域で判断をしていくことが求められている。従来までは中央政府からの指示通りに業務を進めていた地方政府は自らが考え、各地方政府で政策形成を行わなければならなくなった。中央政府と比べれば、地方政府が有する政策形成をめぐる資源は乏しい。しかし、地方政府であったとしても地方公務員はプロフェッショナルであることに変わりはなく、また政策形成をするための組織的な能力を有している。都市内分権においては、真の住民自治を目指し、「自分たちの地域は自分たちでつくる」というスローガンのもとで、住民に予算や権限を委譲することが行われる。しかし、中央政府が分権を進めることと同列に扱うことはできない。都市内分権における主体は住民であるが、住民はまちづくりに専念する職業人でも、政策形成に関するプロフェッショナルでもない。また本稿では取り扱えなかったが、個人情報への取扱いについても課題がある。これらの点を考慮した上で、都市内分権において住民に対して、何を、どこまで、期待するのかについての慎重な検討は、住民自治の成熟度と社会状況に応じて、継続的に行う必要がある。そして、都市内分権を前提とした行政の機能や役割りなどのあり方を検討する必要があるだけでなく、それと連動して行政における政策形成のあり方をも検討する必要がある。これらの検討につ

いては、今後の課題としたい。

(受付日：2016年2月24日)

【参考文献】

- ・大山耕輔監修『公共政策の歴史と理論』ミネルヴァ書房、2013年
- ・小西砂千夫『市町村合併のススメ』ぎょうせい、2007年、
- ・西岡晋「医療政策過程分析の枠組み」『早稲田政治公法研究』第67号、2001年
- ・藤井誠一郎他『『住民自治組織』の実践と今後の展望』『自治総研』2012年8月号
- ・真山達志『政策形成の本質』成文堂、2001年
- ・真山達志「市町村合併論議の再検討」『同志社法学』第54巻第4号、2002年
- ・真山達志編『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房、2012年
- ・三浦哲司「大都市の地域自治組織廃止事例の検討」『同志社政策科学研究』13巻1号、2011年
- ・宮川公男『政策科学入門（第2版）』東洋経済新報社、2002年
- ・森裕亮「地域自治組織と自治体」（真山達志監修『ローカル・ガバメント論』）ミネルヴァ書房

【参考資料】

- ・長野市都市内分権調査・研究プロジェクトチーム『長野市都市内分権調査・研究報告書 概要版』2004年
- ・長野市都市内分権審議会『都市内分権について（答申）』2006年
- ・長野市『長野市都市内分権推進計画』2006年
- ・長野市『第二期 長野市都市内分権推進計画』2010年
- ・長野市都市内分権審議会議事録（2005年5月13日～2015年2月4日、全30回分）
- ・長野市都市内分権審議会資料（2005年5月13日～2015年2月4日、全30回分）

【参考URL】

- ・長野市「長野市都市内分権審議会」<https://www.city.nagano.nagano.jp/soshiki/chiiki/4772.html>（2016年2月10日最終アクセス）
- ・長野市「産業振興 農業」<https://www.city.nagano.nagano.jp/life/2/19/83/>（2016年2月10日最終アクセス）
- ・農林水産省「農業振興地域制度」http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_sinko/index.html（2016年2月10日最終アクセス）
- ・若槻地区住民自治協議会 <http://www.komiwaka.com/index.html>（2016年2月10日最終アクセス）
- ・

【ヒアリング】

- ・長野市市民生活部地域活動支援課 職員A（2016年1月14日17時～19時、長野市役所にて）
- ・長野市市民生活部地域活動支援課 職員B（2016年1月14日17時～19時、長野市役所にて）
- ・長野市農林部農業政策課 農政担当A（2016年1月13日9時30分～11時、長野市役所にて）
- ・長野市若槻支所支所長（2015年10月22日16時～19時、長野市若槻支所にて）
（2016年1月14日17時～19時、長野市役所にて）
- ・若槻地区住民自治協議会事務局長（2015年12月14日13時～15時、長野市若槻支所にて）
- ・若槻地区住民自治協議会農業振興プロジェクトリーダーA（2015年3月10日10時～11時30分、清泉女学院大学にて）

1 真山達志編『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房、2012年、1～11ページ参照。
2 宮川公男『政策科学入門（第2版）』東洋経済新報社、2002年、211～218ページ参照。
3 大山耕輔監修『公共政策の歴史と理論』ミネルヴァ書房、2013年、214～215ページ参照。
4 西岡晋「医療政策過程分析の枠組み」『早稲田政治公法研究』第67号、2001年、69ページ～81ページ、参照。
5 藤井誠一郎他『『住民自治組織』の実践と今後の展望』『自治総研』2012年8月号、61ページ参照。
6 三浦哲司「大都市の地域自治組織廃止事例の検討」『同志社政策科学研究』13巻1号、2011年、63～64ページ参照。森裕亮「地域自治組織と自治体」（真山達志監修『ローカル・ガバメント論』）ミネルヴァ書房、2012年、140～141ページ参照。
7 市町村合併の検討については、小西砂千夫『市町村合併のススメ』ぎょうせい、2007年、真山達志「市町村合併論議の再検討」『同志社法学』第54巻第4号、2002年、参照。

- 8 具体的な検討経過については、2005年5月13日長野市都市内分権審議会資料「長野市都市内分権審議会への諮問に至る経過」を参照。
- 9 長野市都市内分権審議会資料（2005年9月5日）「コミュニティへの分権に係る論点整理について」を参照。
- 10 長野市都市内分権審議会資料（2005年12月21日）「支所の充実について」を参照。
- 11 長野市都市内分権審議会資料（2005年12月21日）「職員の削減及び支所長の専決権限について」を参照。
- 12 長野市都市内分権審議会資料（2011年11月21日）「支所業務の見直しについて」を参照。
- 13 従来より住民自治協議会の運用における支所の課題は審議会委員や住民から指摘されていた。この時に改めて整理され対応策が示されることとなった。
- 14 住民自治協議会そのものについての検討ではないが、2007年4月27日の審議会では、市立公民館の指定管理者制度導入の要望が住民からあがってきた。長野市としては、指定管理者制度にだす場合は、住民自治協議会に限定する意向を示した。そして、「地域から声が上がれば進めるけれども無理に進めることはない」という立場で、行政コスト削減が目的ではないことは強調された。
- 15 長野市都市内分権審議会資料（2005年11月22日）「市役所内での分権に係る論点整理について」を参照。
- 16 長野市都市内分権審議会議事録（2005年9月5日、10月17日）を参照。
- 17 長野市都市内分権審議会議事録（2008年10月27日）、長野市都市内分権審議会資料（2008年12月17日）「資料5 第4回地区代表者会議の報告と住民自治協議会に関する法整備について」を参照。
- 18 制度についての課題については、長野市都市内分権審議会資料（2010年10月18日）「本格的に活動を開始した住民自治協議会の課題と対応」を参照。
- 19 事務処理では、住民自治協議会に任せる部分が増えたとしても、行政内部で必要な状態に整えるためには、結局、支所などがサポートしなければならず、支所の業務量が増えるのではないかと、という懸念もあったという。
- 20 官舎地区について、若槻地区住民自治協議会に問い合わせたところ、28世帯、人口不明であった。文中の総世帯数には28世帯は含まれているが、文中の人口は28世帯の人口は含まれていない。
- 21 以下の記述は次の資料を参考にしている。若槻支所提供資料「2014年度『活き生き若槻 みんなでトーク』集約表」を参照。
- 22 2014年8月8日～9月16日にパブリックコメントが行われた。
- 23 市街化区域とは、「既に市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」とされている。市街化調整区域は、「市街化を抑制すべき区域」とされており農業振興地域として積極的に指定されている。（長野市「農業振興地域と農用地区域と市街化調整区域【イメージ図】」を参照。
<https://www.city.nagano.nagano.jp/soshiki/nosei/95420.html>）（2016年2月10日最終アクセス）
- 24 この特徴が生かされ、若槻地区における市民農園の利用者は多く、長野市の耕作放棄地解消のモデルとなっている。
- 25 ヒアリング調査より。
- 26 次の文献から示唆を受けている。真山達志『政策形成の本質』成文堂、2001年。
- 27 長野市の市町村合併の状況から検討した筆者の見解。