

自治体合併と地域住民自治組織の再編

——長野市中条地区の事例——

永 井 彰

第1節 問題の所在

本稿の課題は、長野市中条地区を事例として、自治体合併が地域社会の運営に与えた影響を、新自治体の周辺部に焦点をあてることによって検討することである。かねてから社会学者は自治体合併の問題に関心を抱いてきた。たとえば、東北大学文学部社会学研究室では新明正道を研究リーダーとし、宮城県白石市を対象として昭和の合併についての共同研究をおこない、『社会学研究』第11号（1956年4月25日刊）でその成果を発表した。新明は、その巻頭論文で次のように述べている。「今回の町村合併は画期的な地域社会の再編成を目指したものである以上、当然この目的を達成するために理念的にもまた政策的にも地域社会の組織化（Community organization）にある程度焦点を置いていなければならなかったのであるが、実際にはこの課題があまり重視されておらず、またこれが考慮された場合でもその把握の仕方がきわめて皮相的であったことは事実である」（新明1956: 2-3）。この共同研究での問題関心は、町村合併によって生みだされた新自治体において地域コミュニティとしてのまとまりをどのようにして作っていくのかという点に向けられていた。もちろん地域社会の組織化というのは、現在でも有効な視点である。ただ、新自治体の地域コミュニティとしてのまとまりをどのように作っていくのかという問題関心は、今日では、問いの少なくとも中心ではないように思われる。それでは、なぜ問いの焦点が移動したのか。その最大の理由は、「平成の大合併」では合併が広域になったということである。そのため、合併自治体全体の統合はたしかに重要な課題だが、それよりもむしろ合併自治体内部での自治や分権をどうするかがより切実な政策的課題になった。かつての役場が支所となり、その圏域は新自治体の周辺部となる。そうした周辺部の声をいかにして吸いあげるかが論点になった。また役場が支所に切り下げられると、行政だけでは、地域社会の運営が成り立たなくなる。その隙間を埋めるために地域住民自治組織へと期待が向けられることになる。また今日におけるもう一つの背景として、地方における過疎化の深化という事情がある。それだけでなく、人口が減っているのに、地元から役場がなくなってしまうえば、その場所はいっそう衰退してしまうのではないかとの危機感が周辺地域には強い。

こうした現状をふまえて、平成の合併についての社会学的研究は、いま述べたような論点に向けられてきた。たとえば高野（2009）は、人口減少のなかでの広域合併という現象に目を向け、地域社会のなかで組織化されてきたさまざまな地域集団が合併を契機に弱体化したことを明らかにしている。また今野（2015）は、合併前の村が広域合併によってどのように変化しているのか

について検討を加えている。そもそも自治体合併の問題を、現在の社会学におけるより一般的な問題構成のなかに位置づけてみるなら、ローカル・ガバナンスにかかわる一連の問題群と関連づけることができる。ローカル・ガバナンスは、もともとは市民セクターやNPOの役割といった市民社会論的な文脈で議論されてきたが、自治体合併問題とリンクしている。ローカル・ガバナンスについては、さまざまな議論がなされているが、この概念の本質を見失わないことが肝要である。すなわち、ガバナンスの概念は、ガバメントないしガバナビリティとの対比において規定されるという点である。ガバナンスとは、「多様な組織とかアクターの間でみられる、非ハイアラキカルで、複層的、相互連関的な調整の様式」(吉原2002: 99)のことを指す。ローカル・ガバナンスの概念は、このガバナンスという着想を地域社会の水準で利用している。したがって、この概念には、地域社会の運営は行政機関が独占的におこなうのではなく、さまざまなアクターが協働しておこなうという着想が表現されている。

本稿では、次のような四つの視点から事例の検討をおこなう。まず第一に、合併の影響を冷静に観察するというものである。そもそも合併をするかどうかは、地元にとってきわめて重要な争点であった。地元から役場がなくなるというのは、大きなできごとであったため、とかく現場では是か非かという論点に集約されがちであった。しかし、合併をするかどうかにかかわらず、行政組織の効率化は不可避の課題であった。この課題が意識されるなら、自治体合併は、課題解決のための唯一の道とまではいえないものの、有力な選択肢の一つとみなされる。また、かりに合併しないとしても、地域住民と行政とのかかわりは問いなおさなければならなかった。ここでは、合併がそもそもよかったかどうかという視点ではなく、その影響を個々の事実にそくして具体的に考えるという視点をとりたい。

第二には、地域経営という視点で合併の影響を考えるというものである。つまり、合併によって地域の運営や経営がどう変化しているのかという論点が、問題の中心に位置づけられる。本稿では、地域にかかわるアクターがどのように協働し、地域社会の運営をおこなっているのかという点に注目し、その変化を検討する¹⁾。合併の是非は、行政サービスの向上または低下という基準で語られることがある。たしかに住民は、サービス・メニューの多寡や、サービス水準を問題にする。どのような種類の給付が、どれだけの額であるのか。あるいは、サービスにかかる自己負担の割合はどうか。住民の関心は、まずもってこうした点に向けられる²⁾。そのような事情があるものだから、役所もそうした住民の意識を気にかける。しかし、これは問題の中心ではないとわれわれは考える。少なくとも小規模自治体が編入合併して新自治体の周辺部になるという事態を想定したばあいは、そうではない。合併にさいしての最大の問題は、地域構想の機能をどのように維持していくのかという点である。地域構想とは、この地域をこれからどのように運営していくのかを考えることである。地域の将来像を描きそれに向けて取り組むという機能を誰がどのように担っていくのかが、その地域社会にとっての本当の問題なのである。そしてこれは、人の問題であり、そうした人を抱えるアクター(組織や団体)の問題でもある。役場がなくなって支所に切り下げられるということの意味もこの文脈のなかで理解されなければならない。合併

したからといって、そこから行政機関そのものが失われるわけではない。行政サービスの提供は継続される。そこからなくなるのは、役場でいうところの「企画課」ないし「企画調整課」の機能である。あるいは各課にあった政策立案や計画策定の機能である。政策の企画立案は、行政機構としては本庁の仕事となる。しかし地域社会の運命をすべて本庁に委ねるわけにもいかないであろう。

第三には、地域福祉や地域ケア・システムの問題とのかかわりで考えるということである。わたしはかつて、地域ケア・システムを「一定の地域的な範囲のなかで、行政機関、医療機関、福祉施設、住民グループなどが連携しつつ、高齢者本人やその家族に、必要なサービスを提供する社会的なネットワーク」（永井2003b: 91）として定義した³⁾。もともと高齢者のことを想定して地域ケア・システムを考えていたので、このように定義したのだが、地域ケアの対象者は高齢者に限定されるわけではない。このことをふまえるなら、高齢者を「支援を必要とする人」に置き換えることが妥当であろう。またサービスという文言にも留保が必要であると感じている。たとえば、近隣住民による見守り活動もまた地域ケアとしての取り組みの一つである。そのさい近隣住民による見守りというのは、支援を必要とする人が自宅ないしそれに類する場所で生き続けることを支えているが、これは活動であってもサービスとは呼びにくい。インフォーマル・サービスという表現も可能だが、端的に支援と表現する方が適切であろう。このことをふまえるなら、地域ケア・システムとは、「一定の地域的な範囲のなかで、行政機関、医療機関、福祉施設、住民グループなどが連携しつつ、支援を必要とする人本人やその家族に、必要な支援をおこなう社会的なネットワーク」と定義しなおすことが妥当であると現在では考えている。また地域福祉の根幹は、地域住民どうしの助けあいであるが、そこに行政担当者や福祉専門職のサポートがかかわることになる。この局面では生活課題を福祉の視点で解決していくことになるが、その方途として地域社会の組織化がおこなわれる。こうした地域福祉の取り組みは、一定の範囲のなかでおこなわれる。地域住民にとって身近なことがらなので、地域住民だからこそ発見できる課題がある。地域住民だからこそ可能な支援もある。だからこそ地域住民による助けあいが必要だとされる。しかし、地域住民の助けあいが基本だからといって、すべて地域住民まかせというわけにはいかない。行政や専門職のサポートは不可欠である。その理由の一つは、そうした職種の人たちには専門的な知識や人脈があり、当該の問題をどこにつなげばよいかを熟知しているのにたいし、地域住民にはそういう知識がもともと備わっているわけではないという点である。第二の理由は、地域住民相互の問題であっても、福祉の視点での調整が求められ、専門職による介入が必要になるばあいがあるということである。ソーシャル・インクルージョンの感受性を、地域住民がおのずから身に付けているとは限らない。悪意がなくても差別や排除の行動をするという事例は、十分に考えられうる。

第四に、包括的な地域住民自治組織とのかかわりで考えるということである。いくつかの基礎自治体では、包括的な地域住民自治組織という制度が導入されている。ここでいう包括的な地域住民自治組織は、それぞれの自治体によって細部は異なるが、おおよそ次のような共通した制度

設計にもとづいている。すなわち、地区に存在する各種団体を一つの組織に束ねる。その組織に、業務ごとの補助金ではなく、一括交付金を渡す。どのような事業をするのかについて地元で一定の自由度を与える。お金の使い道についても同様である。長野市ではこうした政策を「都市内分権」と呼び、地域住民自治組織のことを住民自治協議会と名づけている。このような地域住民自治組織には、地域経営の主体としての位置や役割が期待される。しかしそれには、歴史的な困難さがつきまとう。もともと農村地域社会では集落という範囲での自治は強固であった。その一方で、それより広い範囲つまりは合併前の町や村の範囲での自治の機能はもっぱら役場が担ってきた。地域住民じしんがこの範囲での自治に取り組んできたわけではない。これは地域住民にとってまったく新しい経験であり、社会的実験なのである。この点は意外に見過ごされがちである。こうした包括的な住民自治組織の導入は地域自治の変容にかかわる重要な取り組みであり、その行方を冷静に観察する必要がある。

第2節 対象地の概況

長野市は、長野県北部（北信地域と呼ばれる）の中心的な都市であり、長野県の県庁所在地となっている。人口は381,511人（2010年国勢調査）である。善光寺平と呼ばれる盆地に市街地が形成され、その周囲に平場農村が広がっている。また市域の周辺部は中山間地域となっている。中条地区は、長野市の西部に位置する中山間地域であり、長野から大町・白馬方向に向かう主要地方道が通っている。長野駅から支所のある中条支所前までは、定期バスを利用しておよそ30分で到着する。地区内には、長野県長野西高等学校中条校が立地している。この高校は、1909年に創設され、第二次世界大戦後の学制改革で中条高校となった。その後2009年に分校になり、現在にいたっている。中条地区の人口は2,258人、高齢化率は48.2%となっている（2010年国勢調査）。高齢化率については、長野市全域でみれば24.9%だが、市域周辺部の中山間地域においてきわだって高く、地区別では、鬼無里51.3%、大岡50.7%、信州新町43.5%、七二会42.6%という数字が示すように長野市西部の中山間地域が上位を占める。中条地区は、2010年1月1日に上水内郡中条村が長野市に編入合併することで成立した。それ以前の中条村は1955年2月1日に上水内郡栄村と同郡日里村が合併して発足したものである。中条地区では、1950年以降継続して人口が減少している（表1）。地域社会を維持していくうえで、人口減少

表1 中条地区の世帯数と人口

年次	世帯数	人口
1950	1288	7144
1955	1311	6901
1960	1301	6312
1965	1271	5456
1970	1222	4837
1975	1208	4316
1980	1124	4018
1985	1073	3635
1990	1045	3345
1995	1046	3085
2000	1037	2886
2005	973	2525
2010	878	2258
2016 (参考)	882	1949

注：数値は国勢調査結果による（10月1日現在）。
2016年は住民基本台帳による（1月1日現在）。

への対応が重要な課題となっている。

中条村は最終的には長野市に編入合併することになるのだが、「平成の大合併」が強力に推進された2005年までの時期には、長野市の西側に位置する「西山地区」3町村（信州新町、小川村、中条村）での合併がめざされていた（表2）。2004年2月10日にはこの3町村での法定合併協議会設置が調印され、対等合併で新しい町をつくり、2005年3月までの合併をめざすことで3町村は一致した。首長や議員のあいだでは3町村合併の方針でまとまっていたのだが、合併をおこなうには住民の意思確認をすることが必要だという議論になり、3町村のそれぞれで住民投票を実施することになった。住民投票は2004年10月31日に実施されたが、その結果が3町村で別々になったため、この枠組みでの合併は不可能になった。その後2008年1月29日に信州新町と中条村のそれぞれで、長野市との合併の是非をめぐる住民意向調査が実施され、合併賛成多数という結果が示された。これを受けて2月20日には、信州新町および中条村から長野市への市町村合併に関する協議の申し入れがなされた。この結果を受けて小川村でも、長野市との合併の是非をめぐる住民投票が6月15日に実施され、非合併票が多数を占めた。これらの結果、西山地区での合併の枠組みが決まった。

表2 自治体合併をめぐる中条村および周辺市町村の動き

2003年1月24日	信州新町、中条村、小川村、大岡村の4町村長が長野市内で会合。市町村合併問題について「西山地域」の枠組みで合併や連携が可能かどうか意見交換。信州新町町長が西山地域での合併や連携について検討を提案。中条村、小川村の村長は応じる姿勢を示したが、大岡村の村長は態度を保留した。
2月6日	大岡村は、村議会全員協議会で長野市に任意合併協議会設立を申し入れる方針を伝え、議会も了承。
3月24日	信州新町と小川村、中条村は、事実上の任意協議会として機能する合併研究協議会を設立。
2004年1月28日	信州新町、小川村、中条村の各議会は、臨時会を開き、法定合併協議会の設置議案をいずれも賛成多数で可決。
2月10日	3町村は法定合併協議会の設置に調印。その後開いた初会合で、合併方式は対等の新設合併とすることを決めた。2005年3月までの合併をめざす。
3月23日	中条村議会は、合併の相手先などを問う住民投票条例案を一部修正の上で可決。
8月20日	信州新町議会は、中村靖町長が提出した合併の賛否や枠組みを問う住民投票条例を9対5の賛成多数で原案通り可決。投票資格者は永住外国人を含む18歳以上の町民。投票率60%以上で成立。「小川村、中条村と合併」「長野市と合併」「合併せず自立」の三者択一。
10月1日	小川村議会は、鎌倉農弥村長が提出した信州新町、中条村との合併の賛否を問う住民投票条例案を全会一致で原案通り可決。信州新町、中条村との合併に「賛成」「反対」の二者択一。投票率60%で成立。

10月31日	3町村で住民投票実施。 [信州新町] 3町村で合併2030票、長野市と合併1107票、合併せず自立755票。 無効19票、投票率75.7%。 [小川村] 合併に反対1442票、賛成900票、無効46票、投票率78.8%。 [中条村] 長野市と合併963票、3町村で合併942票、合併せず自立64票。 無効11票、投票率85.6%。
11月8日	3町村の首長は3町村の法定合併協議会を解散する方針を決める。
12月20日	法定合併協議会解散。
2007年12月5日 ～12月23日	中条村において「むらづくり懇談会」を開催（全地区22会場）。
2008年1月29日	信州新町において、18歳以上の町民を対象に「信州新町と長野市の合併に関する住民意向調査」を実施。 長野市との合併について賛成 70.3% 長野市との合併について反対 28.8% 中条村において、18歳以上の村民を対象に「長野市との合併に向けた住民意向調査」を実施。 長野市との合併について賛成 93.1% 長野市との合併について反対 6.3% 信州新町議会全員協議会において、長野市への合併協議の申し入れが了承される。
2月1日	中条村議会全員協議会において、長野市合併協議の申し入れが了承される。
2月20日	信州新町および中条村から長野市への市町村合併に関する協議の申し入れ。
2月29日	長野市議会全員協議会において、信州新町・中条村との合同研究会設置が了承される。
3月3日	小川村の大日方茂木村長は、信州新町と中条村が2008年2月に長野市に合併協議を申し入れたのを受け、合併に関する住民投票条例案を3月定例会に提出。
3月26日	長野市・信州新町・中条村合同研究会（第1回）。
6月15日	小川村で、長野市との編入合併の賛否を問う住民投票。 「自立で小川村」1280票、「長野市への合併」1180票、投票率87.7%。 小川村の非合併が決定。
8月29日 ～9月8日	中条村において「市町村むらづくり懇談会」（全地区7会場）を開催。
9月18日	信州新町議会および中条村議会において、長野市・信州新町・中条村合併協議会設置議案の議決。
9月19日	長野市議会において、長野市・信州新町・中条村合併協議会設置議案の議決。
10月20日	長野市・信州新町・中条村合併協議会（第1回）。
2009年2月19日	長野市・信州新町・中条村合併協定の調印。
3月18日	信州新町議会中条村議会において合併関係議案を議決。
3月23日	長野市議会において合併関係議案を議決。
2010年1月1日	合併施行。 「上水内郡信州新町及び同郡中条村を廃し、その区域を長野市に編入する」。

注記：この年表は、柏企画編（2012）、長野県地方自治研究センター編（2012）をもとに筆者が作成した。

長野市それじたいに目を向けると、長野市は、相次ぐ合併によって市域を拡大してきた(表3)。もともと長野市は、1897年に上水内郡長野町が市制施行して発足したものだが、その後1923年に1町3村、1954年に10村を編入合併する。さらに1966年には、2市3町3村の枠組みで合併がなされ、新たに長野市として発足した。さらに平成期の合併推進のもとで、長野市はまず2005年に上水内郡豊野町、戸隠村、鬼無里村および更級郡大岡村を編入、次いで2010年には上水内郡信州新町および中条村を編入し、現在の市域となった。

表3 長野市の市域の変遷

年月日	
1897 (明治30) 年4月1日	上水内郡長野町が市制施行して長野市が発足。
1923 (大正12) 年7月1日	上水内郡吉田町、芹田村、古牧村、三輪村を編入。
1954 (昭和29) 年4月1日	上水内郡古里村、柳原村、浅川村、大豆島村、朝陽村、若槻村、長沼村、安茂里村、小田切村、芋井村を編入。
1966 (昭和41) 年10月16日	長野市、篠ノ井市、埴科郡松代町、上高井郡若穂町、更級郡川中島町、更北村、上水内郡七二会村、更級郡信更村が合併。
2005 (平成17) 年1月1日	上水内郡豊野町、戸隠村、鬼無里村、更級郡大岡村を編入。
2010 (平成22) 年1月1日	上水内郡信州新町、中条村を編入。

長野市では、広域化した市域を運営する新たな仕組みとして「都市内分権」政策を推進している(表4)。この政策については、2003年に市役所内部でプロジェクトチームを作り検討を開始し、2004年12月にその報告書を公表した。報告書の骨子は次の3点であった。第一は、コミュニティへの分権であり、全地区に各種団体やボランティア団体、地域住民などで構成する住民自治協議会を設置できるとした。第二は、市役所内での分権であり、各支所へ地区活動支援担当職員を配置するなど、住民活動の拠点として支所機能を充実するとともに、本庁の権限を市民に身近な地域へ分散し、市域をある程度の地域に区分し、その地域を所管する地域総合事務所を設置するとした。第三は、地域会議の設置であり、市長の諮問機関として住民自治協議会の代表者などで構成される地域会議を設置するとした。この報告書を受けて、長野市都市内分権審議会による調査と審議がおこなわれ、2006年1月には、同審議会による答申があった。そこでは、市内の地区を単位に、地区内の住民や各種団体等で構成する住民自治協議会を設置する必要があるとし、また各支所へ地区活動支援担当職員を配置するなど、住民活動の拠点として支所機能を充実させる必要があるとする一方で、地域総合事務所と地域会議については、住民自治協議会の成熟状況などを総合的に勘案し、あらためて議論することとした。もともと都市内分権の構想のなかには、行政機構の改革と地域住民組織のエンパワーメントの両面が含まれていたのだが、地域総合事務所構想は時期尚早として棚上げし、コミュニティ政策を先行させることになった。住民自治協議会の位置づけは「置くことができる」から「置かなければならない」へと変化した。ここでいう各地区は、長野市に合併する前の旧市町村を基礎としており、市政施行時の5地区、大正と昭和に合併した21地区、および平成に合併した6地区とからなっている。「長野市都市内分権推進計画」

表4 長野市における都市内分権の動き

2003年1月	庁内に「長野市都市内分権調査・研究プロジェクトチーム」を設置。
2004年12月	同チームが調査研究報告書を公表。 1) コミュニティへの分権 全地区に各種団体やボランティア団体、地域住民などで構成する住民自治協議会を設置できる。 2) 市役所内での分権 各支所へ地区活動支援担当職員を配置するなど、住民活動の拠点として支所機能を充実する。 本庁の権限を市民に身近な地域へ分散し、市域をある程度の地域に区分し、その地域を所管する地域総合事務所を設置する。 3) 市長の諮問機関として住民自治協議会の代表者等で構成される地域会議を設置する。
2005年5月	長野市都市内分権審議会を設置（市議会議員、学識経験者など27名で構成）。
2006年1月	同審議会による答申。 1) コミュニティへの分権 市内の地区を単位に、地区内の住民や各種団体等で構成する住民自治協議会を設置する必要がある。 2) 市役所内での分権 各支所へ地区活動支援担当職員を配置するなど、住民活動の拠点として支所機能を充実させる必要がある。 3) 地域総合事務所と地域会議 住民自治協議会の成熟状況等を総合的に勘案し、改めて議論することとする。
3月	「長野市都市内分権推進計画」策定。 2006年度を「都市内分権元年」と位置づけ。 2009年度を目標年次とし市内全地区で住民自治協議会を設置。
2009年3月30日	「長野市及び住民自治協議会の協働に関する条例」。
4月20日	「地区住民協議会と長野市との協働に関する基本協定」締結。
2010年2月27日	信州新町地区と中条地区において「地区住民協議会と長野市との協働に関する基本協定」締結。
4月1日	住民自治協議会制度の本格的実施。 「地区住民協議会と長野市との協働に関する年度協定」締結。 (その後、毎年度4月1日に締結)。

では、2009年度までが設立に向けての準備期間として位置づけられ、2010年度からは、地区住民自治協議会が本格的に活動を開始することになった。住民自治協議会とは、その地区の包括的な住民自治組織のことをさす。この制度の特徴は次の三つである。まず第一に、地区に存在していたさまざまな団体が一本化されて形成された包括的な組織であるということである。第二に、住民自治協議会には、一定の範囲内で事業選択の自由度が認められるということである。行政は、さまざまな団体を設置し、委員を委嘱することによって、行政が必要とする業務を地区に依頼していた。長野市では、市が主導して設置した団体と委嘱制度を2009年度をもって廃止することにした。具体的にとみると、区長、交通安全推進委員、交通安全母の会連合理事・代議員、高齢者交通安全推進員、男女共同参画市民推進員、保健補導員、環境美化推進員、青少年健全育成指導員、

少年育成委員、人権同和教育指導員という10の委嘱制度が廃止された。そしてこうした団体や委嘱制度をつうじて地区に依頼していた業務を必須事務と選択事務とに区分けし、必須事務については協定書に明記することによって各住民自治協議会で一律に実施することとし、選択事務については地区の実情において実施の可否を決定してよいとした。第三に、業務ごとの補助金から一括交付金への変更である。長野市では廃止される各団体等への補助金を2009年度で終了し、2010年度からは「地域いきいき運営交付金」を住民自治協議会に一括交付した。この運営交付金のなかには、活動費とともに人件費（1地区100万円）が含まれている。また中山間地域の住民自治協議会には、それとは別に、中山間地域の地域活性化支援策として「やまざと支援交付金」が交付されている。これには、地域活性化推進員の雇用補助のための経費が含まれている。なお、これ以外に住民自治協議会への長野市からの資金提供制度として、「地域やる気支援補助金」がある。これは、住民自治協議会からの事業提案を受けて選考委員会にて補助対象事業を決定するという仕組みである（2015年度は予算額900万円で、1事業70万円上限となっている）。

第3節 中条地区における地域経営の変動

次に自治体合併を挟んだ時期を想定しながら、中条地区における地域経営の変動について検討する。ここに登場する主要なアクターは、行政機関、社会福祉協議会、商工会および地域住民自治組織である。中条に限定することなく一般的に考えるなら、こうした局面に登場するアクターには、もっと多様なものが想定されうる。地域づくりに積極的に貢献する組織・団体・事業所は、地域経営にかかわっているとみなすことができる。民間企業や団体であっても地域経営のアクターの資格は十分にある。しかし、中条地区にかんしては、事実上アクターは限定される。中条には観光協会はない。また公設の宿泊施設や「道の駅」はあるが、地域経営にかかわるアクターとしては機能していない。もともと村役場の持つ存在感が相対的に大きい地区であった。ここではまずそうした主要アクターの変化を確認する。

1) 行政

2010年1月1日の合併により、中条村役場は長野市役所中条支所となった。中条支所の人員については表5に示した。合併以降、微減の傾向にあるが、支所機能が縮小しているわけではない。長野市における支所の業務は、次のとおりである。①各種申請の受付、証明書発行などの窓口サービス、市税、国民健康保険料などの収納。②地区まちづくり活動、住民自治協議会との連絡調整・活動支援。③建設・土木に係る相談・要望・陳情などの

表5 長野市中条支所職員数の推移

中条支所		長野市
2008年4月1日	51 (9)	2781 (470)
2010年4月1日	23 (5)	2884 (492)
2011年4月1日	20 (5)	2878 (496)
2012年4月1日	15 (4)	2869 (510)
2013年4月1日	15 (4)	2858 (517)
2014年4月1日	15 (4)	2845 (518)
2015年4月1日	13 (4)	2845 (524)

注：（ ）内は管理職数で内書き。

2008年4月1日現在の職員数は、中条村役場および長野市役所の職員数。

2008年4月1日現在の数値は、長野市・信州新町・中条村合併協議会第2回協議会（2008年11月10日）資料による。

2010年以降については、長野市議会事務局編2010、2011、2012、2013、2014、2015、による。

調整・取次、災害対応・支援。④道路などの緊急処置（工事設計および発注）、地籍調査、除雪および凍結防止剤散布、地区観光振興、農業振興・観光振興施設の管理運営。これらのうち④は、平成期の自治体合併による支所にのみ認められている業務である。このように、長野市における支所の役割は、窓口サービス、地区まちづくり、危機管理防災および現地業務（地理的条件や業務効率性などから、現地に近い場所での対応が必要な業務。具体的には建設・土木、産業振興）に限定される。

2) 社会福祉協議会

中条村社会福祉協議会は、長野市社会福祉協議会および信州新町社会福祉協議会と2010年4月1日に合併した。長野市社会福祉協議会では、合併にあたって支所を設置してはいない。つまり、合併した町村の社会福祉協議会の事務所を長野市社会福祉協議会の支所として残してはいない。また長野市社会福祉協議会では、地域福祉活動は本所の地域福祉課の所管としている。中条村社会福祉協議会の事業や活動のうち、合併後に中条地区に残すものは事業部門だけとなった。中条老人福祉センターには、もともと中条村社会福祉協議会の事務所と高齢者関連の事業部門が入っていたのだが、ここにあった介護保険事業所は、長野市社会福祉協議会が引き続き運営している。すなわち、中条介護サービスセンター居宅介護支援事業所、訪問介護事業所、通所介護事業所がそれにあたる。

他方、地域福祉活動の主体は、社会福祉協議会から中条地区住民自治協議会の社会福祉部会へと移行し、それまで中条でおこなっていた地域福祉活動は住民自治協議会が継承することになった。社会福祉協議会の地域福祉担当職員は本所に異動となったが、合併後1年間は経過措置として、地域福祉担当職員1名が中条地区に駐在し、地域福祉活動の支援をおこなった。

事業については長野市社会福祉協議会で統一するというのが基本的な考え方だが、長野市社会福祉協議会では、地域福祉活動の一つとして地域たすけあい事業を実施してきた。これは、有償ボランティアの取り組みで、福祉移送サービスと家事援助サービスをおこなっている。社会福祉協議会の合併で新たに長野市社会福祉協議会の圏域となった地区でも、地域たすけあい事業を実施することになるのだが、中条地区では、有償ボランティアとして「なかちゃん」というグループが2003年11月から活動していた（永井2011: 59）。このグループでも家事援助をおこなっていたので、中条地区での地域たすけあい事業は、もっぱら福祉移送サービスだけをおこなうことになった。このコーディネーターは、社会福祉協議会に雇用されているが、住民自治協議会の地域福祉活動と連携する必要があるので、住民自治協議会の事務局に駐在している。

3) 商工会

長野市における商工団体の統合はもともと進んでおらず、2006年4月になってようやく、長野市若穂商工会、川中島町商工会、長野市更北商工会、七二会商工会、信更商工会、豊野町商工会、戸隠商工会、鬼無里商工会、大岡村商工会の9商工会が合併して長野市商工会が発足した。それ

までは長野市内に、1966年に合併する以前の自治体の範囲に基づいて組織された三つの商工会議所と六つの商工会、および2005年1月に編入合併した4町村にそれぞれ組織化された四つの商工会が併存していた。その当時長野県では、一自治体一商工団体の原則を打ちだすとともに、商工団体への補助金を大幅に削減する方針を出しており、商工団体の統合合併は不可避であった。ただ、商工会議所と商工会という根拠法や所管行政庁、設立認可要件などが異なる団体を合併するのは困難であったため、長野市ではこれを棚上げし、それぞれで統合を進めることとなった。

中条村が長野市に編入合併した2010年の時点では、中条村商工会は中条商工会に名称変更しただけで、商工会の合併にはいたらなかった。その後、2012年の秋になって、長野市から信州新町商工会と中条商工会にたいして、長野市商工会との合併を検討するよう働きかけがあった。その結果、信州新町商工会は合併をせずに存続という方針を明らかにしたが、中条商工会は、将来にわたっての存続は困難との判断から長野市商工会との合併を決断した。2013年3月22日に中条商工会は、長野市商工会に合併に向けての事前協議の申し入れをした。なお、中条商工会は、2013年3月31日現在で、会員数49名、職員数2名（経営指導員1名、女性嘱託職員1名）であった（長野市商工会2013: 2）。

2015年4月1日には長野市商工会と中条商工会が合併し、中条商工会は、長野市商工会中条支部となった。合併にともなって、長野市商工会中条支所が発足した。合併にあたっての中条商工会からの要望は、中条の商工会を支所として残してほしいということであった。支所には、経営指導員は常駐しておらず、西部支所に所属する経営指導員が中条支所の担当になった。西部支所は七二会にあり、2011年4月に七二会、信更、大岡の3支所を統合して発足したものである。

4) 地域住民自治組織

中条地区住民自治協議会は2010年2月27日に設立された。長野市における住民自治協議会の実質的な始動は、2010年4月であったので、中条地区では、住民自治協議会の設立とその本格実施の時期が重なっている。

長野市に合併する以前の住民自治の基礎的な単位は、区であった。中条村が発足した1955年の時点では、中条村は22の区からなっていた。それ以前の栄村は14区であり、区域は不明だが1901（明治34）年に14区であったことが分かっている（中条村誌編さん委員会編1980: 402）。また日里村が8区であったことも1914（大正3）年の資料で確認できる（中条村誌編さん委員会編1980: 411）。つまり、区の数、この当時から変わることなく中条村に引き継がれてきた。その後1995年4月から、住良木団地が自治組織を結成し、区の数が増えた。しかし、中条村では、人口や世帯の減少が進み、役員の順番が頻繁に回ってくるといった問題が顕在化したため、持続可能な組織にするという目的で区の再編に踏み切ることになった。2008年4月1日からは、区の数も11になった（中条村誌編纂委員会編2009: 229-230）。

中条地区住民自治協議会の組織構成は図1のとおりである。部会制をとっており、部会が活動の実行部隊となっている。各部会の構成員は、11の区から選出される。区から選出される部会構

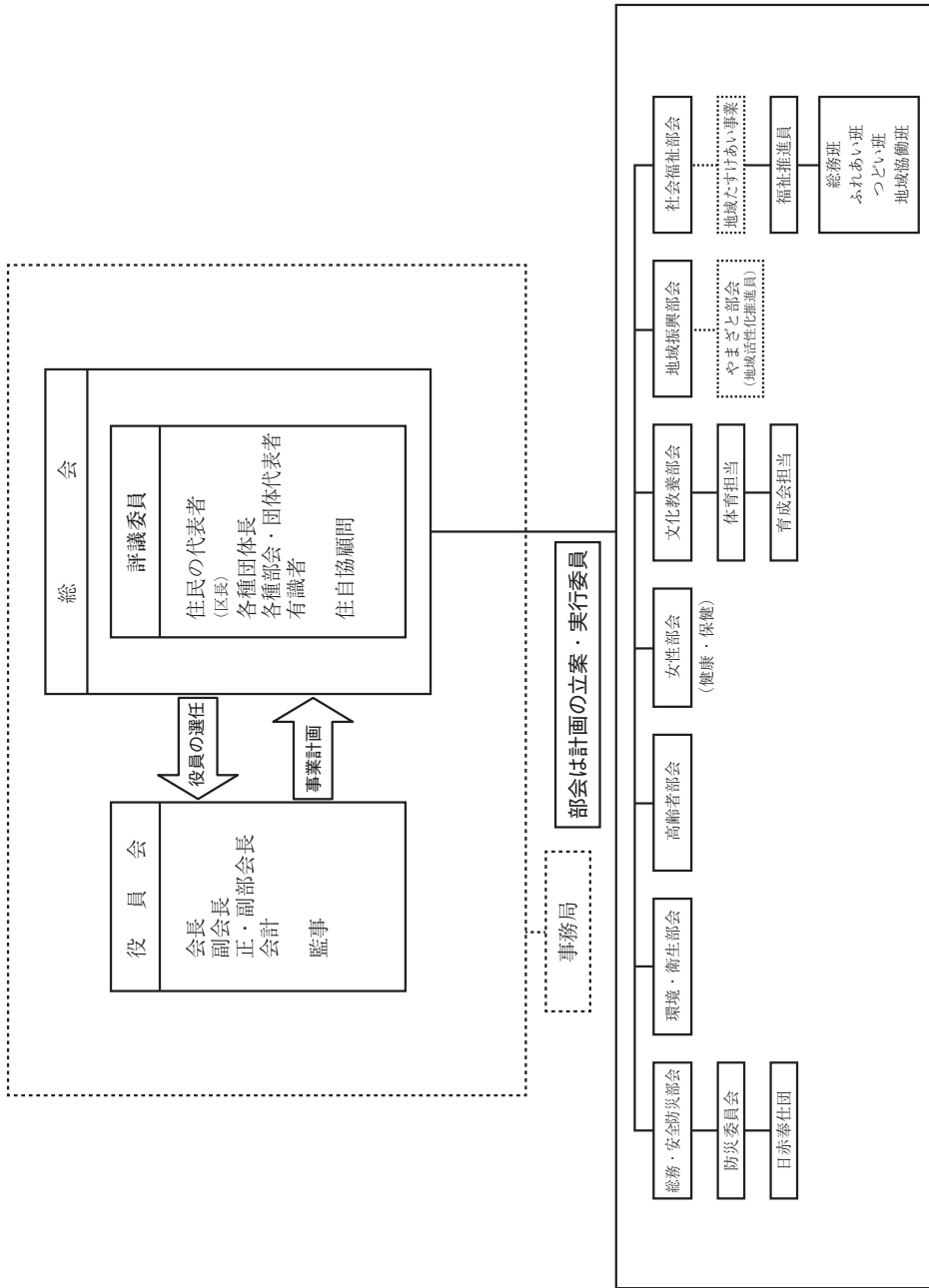


図 1 中条地区住民自治協議会組織図

会員は、基本的に1年交代の持ち回りである。役員会を構成するのは、会長および副会長（2名）、各部会の部会長および副部会長、会計（副会長の1名が兼務）、監事（2名）である。部会のうち、社会福祉部会だけは、他の部会とは異なった組織編成をおこなっている。まず合併前の社会福祉協議会でおこなっていた地域福祉活動を、住民自治協議会社会福祉部会が継承する。それに加えて各区から福祉推進員を選出してもらい、社会福祉部会の構成員となる。そのさい、それまで社会福祉協議会でやっていた活動を一括りで実施すると負担が大きくなるので、班に分け、事業を細分化し、役割分担を明確化した。

住民自治協議会の事務局は長野市中条支所の二階にあり、そこに5人が常駐している。うち4人は、住民自治協議会が雇用している。その内訳は、事務局長1人、事務局事務員2人および地域福祉ワーカー1人である。そのほかに、地域たすけあい事業のコーディネーターがいるが、この人は長野市社会福祉協議会に雇用されている。

住民自治協議会は、集落の持っていた自治の力を再確認し、それを中条地区全体の運営に生かしていくところみである。中条地区住民自治協議会の現在の会長は、次のように語っている。「どこも高度経済成長時代から、行政があまりにも住民サービスを深めてしまったもので、行政は限りないんです。要求されれば要求されるだけやる。すると財政的には、まにあわない。長野市はばあい、地域のことは地域で、自分たちのことは自分たちでということで、こういう形にしたってことなんです。昔は、何であっても集落で助けあってやっていたでしょう。たとえば道を作るにしても現物支給で、要するにU字溝とかコンクリートとか現物支給して、あと地域の人たちみんな出て道を作ったりしたでしょう。んで、そのあとに現物支給でなくなって、5割負担になって、地元が5割負担とかで、土地は地元が無償で提供するってことで道を作っていた。いまそれが、行政が全部出しているようになって、それが当たり前になってきましたよね。30年くらい前までは、自分たちの道は自分たちでつくる、なんとか頼んで、現物だけは支給してもらってという時代だったんだよね。そういう時代に戻さない」と⁴⁾。この会長の発言には、何でも行政に陳情し、何でもやってもらうという関係そのものを見直すという意志が表明されている。

しかし住民自治協議会は、あくまでも住民自治組織であって行政機関ではない。これには、二つの意味あいがある。まず第一に、住民自治協議会は行政サービスを提供しているわけではなく、その意味において、住民自治協議会は行政機関の代替物ではない。役場がおこなっていたのと類似の仕事をかりに住民自治協議会がおこなったとしても、それは住民の自主的な活動であって、行政サービスではない。役員は無報酬であり⁵⁾、また事務局員の給与相当分として交付される金額は1人100万円である（長野市企画政策部都市内分権推進室2009: 14）。それぞれの住民自治協議会で上乘せすることは制度上可能だが、事実上これが一つの基準になる。これでは、職務にみあった賃金とはいえない。事務局員の活動も住民の自主的活動の一環という位置づけになっている。第二に、住民自治協議会は、行政機関がもともと持っていた行政施策の企画立案機能を十分には保持することができない。地域づくりにかかわる施策は市役所本庁が企画立案し、市役所支所と住民自治協議会はそれに協力する形になる。たとえば、市の重点施策の一つに、中山間地への移

住促進があげられる。その一環として、移住体験会が実施されているが、これは企画政策部人口減少対策課の業務である。地域づくり政策の主体は、あくまでも長野市であって、中条地区住民自治協議会ではない。

第4節 地域福祉や地域ケアをめぐる状況

1) 住民自治協議会福祉部会の活動と地域福祉ワーカーの配置

ここでは、地域福祉や地域ケアに焦点を絞って、自治体合併にともなう変化を検証したい。まず地域福祉活動についてであるが、地域福祉活動の主体は、中条村社会福祉協議会から中条地区住民自治協議会へと変化した。中条村社会福祉協議会では、長野市に合併することを想定して、地域福祉活動計画の策定をおこなってきた。それは「中条地区ご近所福祉活動計画」と題して2010年3月にまとめられ、住民自治協議会社会福祉部会での活動指針となった。中条地区住民自治協議会社会福祉部会は、それまで中条村社会福祉協議会でおこなっていた地域福祉活動を継承し、それらを班別に組織化するとともに、他方において、区ごとに福祉推進員を選出した。区からいわば持ち回りで選出される推進員と、継続的に地域福祉活動に取り組んできたボランティアの人たちとを統合して、活動を維持するという考え方にもとづいている。福祉推進員は、2年の任期としている。区ごとに選出されているので、地元の民生委員とともに、その区における地域福祉活動の担い手になることが期待されている。現在の福祉推進員は、社会福祉部会の班のいずれかにも参加している。自主的に継続参加している人たちだけだと地域福祉活動の担い手が不足するので、班活動にも福祉推進員の力を利用することは、活動の維持継続という意味においてはプラスに作用する。ただ、ほんらい福祉推進員という役割に期待されていることは、自分の区における地域福祉活動の担い手となることであり、自主的に小地域福祉活動を組織化してキーパーソンになることである。この点は、まだ課題として残されている。

中条地区住民自治協議会には、地域福祉ワーカーが配置された。地域福祉ワーカーの配置は、もともと2005年に策定された「長野市地域福祉計画」に書き込まれていたものである。この計画における三つの基本目標の一つとして、「一人ひとりの思いをつなげ、さまざまな担い手が連携できる仕組みを作る」（長野市保健福祉部厚生課編2005: 34）という文言が掲げられ、そのための取り組みの一つとして「福祉サービスや支え合い活動を柔軟にコーディネートする」（長野市保健福祉部厚生課編2005: 53）ことが示される。そして、今後の取り組み方向として「地域に密着したコミュニティワーク体制の整備」（長野市保健福祉部厚生課編2005: 53）があげられる。その内容は以下のとおりである。

七
九

住民は地域に根ざして課題やニーズと福祉サービス・支え合い活動をつなぐとともに、課題やニーズに応じた支え合い活動の開発、住民の参加意欲の引き出し、力づけ等をする「地域福祉ワーカー」を配置することが必要です。市は、経費の補助、支援体制の整備等により、「地域福祉ワーカー」の配置を支援します。市社会福祉協議会は、「地域福祉ワーカー」の養

成及びケアするための研修・支援体制の整備等により、「地域福祉ワーカー」の配置を支援します。社会福祉法人等の福祉サービス事業者は、さまざまな支え合い活動の開発や住民の参加意欲を引き出すなど、福祉サービス利用者の課題やニーズと支え合い活動をつなげる取り組みを推進することが必要です。市、市社会福祉協議会は、「地域福祉ワーカー」、福祉サービス事業者などのコミュニティワークの担い手相互の連携協力関係の構築等により、福祉サービス利用者の課題やニーズと支え合い活動をつなげる取り組みを支援します。市は、支え合い活動が展開しやすい環境を整えるために、「地域福祉ワーカー」と協力し、必要な仕組みや資源、条件づくりなどを行う地区活動の支援を担当する職員を各地区に配置します（長野市保健福祉部厚生課編2005: 54）。

また地区の圏域については、次のように書き込まれている。

地域福祉の取り組みを進めるにあたっては、地区社会福祉協議会などの各種団体を組織している30地区を中核的な単位として位置づけ、必要に応じて自治会や行政区などの小区域、老人福祉センターなどの施設を共有したり複数の地区が共同で事業を行う区域、総合的な調整を行う市全域等とを関連づけながら推進していきます（長野市保健福祉部厚生課編2005: 41）。

ここでまずもって確認しておかなければならないのは、地域福祉ワーカーの構想は、少なくともその出発点においては都市内分権の構想とは別々に検討されてきたということである。「長野市地域福祉計画」のための市民企画作業部会第1回会合は2003年8月11日に開催されている。すでにみたように、この時期は、市役所の内部で都市内分権が検討されていた。その後、都市内分権政策の実施内容が固まり、住民自治協議会を設置することになる。そこで、住民自治協議会のなかに地域福祉活動を位置づけることになり、地域福祉ワーカーを住民自治協議会に配置する、その経費として市は住民自治協議会に100万円補助する、地区の福祉活動計画策定を支援する（長野市厚生課および長野市社会福祉協議会地域福祉課からの専門的助言、および3年間で総額50万円の経費補助）といったことが決まった。

こうしてみると、「長野市地域福祉計画」に書き込まれた内容は、それなりに実現されていることが分かる。地域福祉ワーカーを配置するのは住民であるし、市は経費の補助、支援体制の整備などで地域福祉ワーカーの配置を支援している。ただ問題なのは、地域福祉ワーカーの位置づけである。補助額が100万円ということだと、パートタイムで働く人を一人雇用し、週に2、3日勤務させるというイメージにしかならない。専門的な資格や能力を持った人をしかるべき待遇で雇用するということが考えにくい。そうすると、この人がみずから「支え合い活動の開発」をし、「住民の参加意欲の引き出し」をおこなうのではなく、むしろ連絡係的な役割を担い、住民の窓口となって、ニーズや課題を専門機関につなぐことが想定される。

この100万円という数字は地域いきいき運営交付金に含まれる人件費補助の金額なので、個々の住民自治協議会では独自の判断で、それより多くの賃金を支出することは可能とされている。そうすれば地域福祉ワーカーの位置づけも多少は違って来るであろう。しかし、地域いきいき運営交付金が潤沢にあるわけではないので、それにも限界がある⁶⁾。また地域福祉ワーカーというのは、専門性を必要とする職種である。研修機会はそれなりに用意されているので、こうした職種の経験が少ない人であっても、研修に出る機会をえて成長することは可能である。ただそれは、住民自治協議会の考え方しだいである。100万円にみあった働きをしてさえくればよいのであって、研修になど行かなくてよいといわれてしまえば、結局その人には地域福祉ワーカーとして成長する道が閉ざされることになる。

また地域福祉ワーカーの受け止め方は、地区によって異なったものにならざるをえない。32地区のうち、昭和期までに長野市になっていた地区では、もともと地区には地域福祉の専門職はいなかった。そこに地域福祉ワーカーを配置するというのは、多少なりとも前進だと受け止められる。他方、平成の合併で長野市になった地区のばあい、もともとその町村には社会福祉協議会があり、地域福祉担当の職員がいた。そうした地区のばあい、専門職の代替として地域福祉ワーカーが配置されていることになり、この事実だけをみると、どうしても後退という評価を受ける。

介護保険法の一部改正にともない、介護予防・日常生活支援総合事業が2017年4月までにすべての市町村で実施することが義務づけられている。この事業のなかで生活支援コーディネーターを置くことが求められているが、長野市では、地域福祉ワーカーが生活支援コーディネーターの役割を担うとの方針をたて、2016年4月に一部モデル地区で実施する方向で、地域福祉ワーカーへ説明会を実施するなど準備を進めている。中条地区は、このモデル地区に含まれている。地域福祉ワーカーが生活支援コーディネーターの役割を担うことが明確になれば、地域福祉ワーカーの位置づけが明確になり、地域包括ケアシステムのなかで重要な位置を占めることがはっきりする。

2) むしくらネットワーク

むしくらネットワークとは、中条地区にかかわるさまざまな人や組織が連携して、中条地区での福祉課題を発見したり解決したりする人のつながりのことであり、2012年11月に発足した。ネットワークの構成は、図2のとおりである。ここには三重の円が書かれているが、現在のところネットワークとして実際に動いているのは、一番内側の円だけとなっていて、福祉・保健の専門職、あるいは福祉・保健についての窓口的な部署に限定されているが、このつながりを外の二つの円にも広げていくことがめざされている。つまり、中条地区におけるさまざまな人や組織を巻き込んで、福祉課題の発見や共有や解決をおこなっていこうというのがこの取り組みのねらいである。この取り組みを始めたのは、次のようなできごとがきっかけになっている。地区内で一人暮らしの高齢者が入浴中に亡くなったのだが、この事実は数日たって発見された。そのことにたいして、事情をぜんぜん知らない人から「近所に民生委員や福祉推進員も住んでいるのに何で

分からなかったのか」と非難を受けた。民生委員の会議でそれが話題になり、そんなことを言われるくらいなら辞めたいと当の民生委員が漏らしたところ、他の人も、自分もそんなことを言われたことがあったという話になった。これを受けて、地域福祉ワーカーと、地域包括支援センターの中条地区担当職員とが話しあい、特定の人に見守りを任せるのではなく、みんなで気づくような目を持って見守りに取り組んでいかなければならないという考えで一致した。それで、福祉の関係者が集まって、とりあえずどのような課題があるのかについて話しあう会議を持つことにした。この会合を2012年の6月から月1回続けたうえで、11月にむしくらネットワークという形にした。それ以降も月に1回話しあいをし、情報交換をしたり、新たな取り組みを始めたりしている。その一つの例は、特殊詐欺の被害にあわないよう高齢者に注意を喚起するために「オレオレ詐欺」の音声劇を作成し、地区内のケーブルテレビの音声告知放送で流したことである。ネットワークの会合に駐在所の警察官に来てもらったときに、特殊詐欺の被害にあう高齢者がいるという話を聞き、それではどうすればよいだらうかと話しあって、劇という方法を思いついた。録音は2015年の12月におこなった。今後は、この概念図どおりに、さまざまな人や組織をどこまで巻き込んでいけるかが課題になる。

むしくらネットワークの取り組みは、現場のなかから動きが始まったというところに意味がある。そして、そこから輪が広がっていくという点がさらに重要である。地域包括支援センターや在宅介護支援センター、あるいは行政の保健師は、地域社会にかかわる専門機関・専門職である。地域福祉ワーカーや民生委員も、類似の役割を担っている。これらの人たちは、もともと地域社会の組織化が本務なのであり、その意味で、ネットワークを組むのは当然のことである。ただそうした職種の人ばかりでなく、介護事業所の職員が地域福祉の担い手としてネットワークに加わるということが一歩前進なのである。そして、このネットワークのなかに、地域住民の日常生活にかかわるさまざまな職種の人を巻き込んでいくことができれば、地域福祉はもう一歩前進することになる。

3) 地域ケア・システムにかかわるさまざまなアクターの状況

中条村の時期においては、保健や福祉の組織は、村という範囲のなかで成り立っていた。長野市に合併することによって、中条地区は、32地区のなかの一つとなった。人口で見ると、38万人のなかの2千人にすぎない。中条だけで単独のエリアを構成することは不可能となった。かつては村のなかで完結していた保健や福祉の専門的機関も、より広いエリアのなかで運営されることになった。

七五

地域包括支援センターは、長野市役所内に設置された長野市中部地域包括支援センターの管轄であり、その窓口が中条支所におかれている。また地域包括支援センターのブランチ的な機能を果たす機関として、長野市在宅介護センターすめらぎが2014年4月1日から稼働している。なお、2016年4月からは地域包括支援センターのエリア変更が実施され、信州新町、中条および大岡の3地区をエリアとする地域包括支援センターが設置される予定である。長野市保健所の保健師は

地区担当制をとっており、長野市安茂里にある長野市西部保健センターに所属する保健師が1名、中条支所に駐在している。

第5節 むすび

本稿では、自治体合併による変化を、合併によって編入された側に焦点をあてることによって検討してきた。そして、そうした検討をおこなうにあたり、地域経営の変化という側面に着目し、またとくに地域福祉や地域ケアの変化に注目して分析を進めた。もともと中条地区は、役場という組織の存在感の強い場所であった。地域づくりに積極的に関与する民間企業やNPOないし第三セクター的な組織・団体がほとんど見当たらず、多様なアクターによる協働が成立しにくい。この状況で役場がなくなることは、地域社会の持つ自己運営能力の低下に直結する。

この文脈では、包括的な地域住民自治組織という仕組みは、地元が地域社会を運営していく力を保持するところみとして理解することができる。自治体合併だけして地域住民自治組織という受け皿を用意しなかったケースに比べれば、この組織があることは、それだけで大きな違いがある。中条地区では、住民自治協議会が一定の存在感を持って機能し、またそのなかに地域福祉活動が根づいている。このことは高く評価されるべきであろう。

中条地区を地域経営という視点で考えるとき、その重要なアクターは、次の三つである。すなわちそれは、1) 住民自治協議会、2) 長野市役所中条支所、3) 長野市役所（本庁）である。住民自治協議会は、住民ができることは住民でやるという考え方のもとで、地区の日常的な運営に取り組んでいる。市役所支所は、行政サービスの窓口、住民自治組織の支援、本庁業務の現場事務所といった複数の機能をはたしている。都市内分権政策の理念にしたがえば、地区の運営の主体は住民自治協議会であり、支所は住民自治協議会を支援するという立場にある。しかし、地区の運営はこの二者で完結するわけではない。市の施策の企画立案および実施の主体は本庁にあるそれぞれの担当課であり、本庁のそうした役割なしには地区の運営は成り立たない。住民自治協議会は、地区の日常的な管理運営については、かなりの程度まで主導的な役割をはたしている。しかし、予算規模やスタッフの数からみて、住民自治協議会のできることは限定されている。

ここには関連しあう二つの問題点がある。一つは、地区の将来構想を描くという仕事が、地元の手から離れることである。そしてもう一つは、この地区にとって何が必要な施策なのかを選択する余地が、地元には事実上ほとんどないということである⁷⁾。本庁の仕事は行政組織としての原則にしたがっておこなわれる。事業実施にあたっては、市全体の公平性に配慮することが必要となる。かりに条件不利地に配慮するとしても、それには一定の基準を設定し、その基準にしたがって実施しなければならない。こうした行政の原理原則からいって、地区の個別的な事情に配慮することは、実際にはかなり困難である⁸⁾。

長野市には32地区あり、それぞれに事情が異なっている。かりにそうした32地区を分類するとしたら、次の二つを手がかりに考えることができる。すなわち、第一にはその地区の課題が何であるのかということ、第二にはその地区の地域経営にどのようなアクターがかかわっているのか

ということが、それである。中条地区のばあい、人口減少に対応し、いかにして地域社会を維持していくのかということが課題であり、地域福祉の取り組みもこの課題と連関している。他方、地域経営のアクターとしては、住民自治協議会、市役所支所、市役所本庁の三者があげられる。この状況を前提に、今後に向けての中条地区の課題を整理するなら、次の三つの問いに集約できる。すなわち、第一に、住民自治協議会、市役所支所および市役所本庁という三者のあいだの、よりよい協働の形を考えることはできるのか。第二に、この三者以外に地域づくりに関与するアクターが出現する可能性はあるのか。第三に、住民自治協議会の能力、とくに中条地区の将来構想を描く主体としての能力を高めることは可能か。つまり、地区が地域経営の主体として機能するにはどうすればよいのかという視点で問いを立てることが、地域社会の今後を考えるうえで重要であるように思われる⁹⁾。

注

- 1) わたしはかつて、この論点を中心に広島県三次市君田町の事例を検討した（永井2008）。
- 2) 自治体合併による行政サービス向上の例として、「おでかけパスポート」があげられている（長野市企画政策部企画課2011: 2）。これは、長野市内に住所がある70歳以上の人を対象に、市内の一般路線バス、市営バスおよび乗合タクシーを通常の大人運賃より安く利用できる乗車証のことであり、もともと長野市の制度であったものが、長野市への合併で中条地区の該当者も利用できるようになった。もっともこれは市の全域にかかわる制度であり、合併により市中心部の人も中条まで利用できるようになるわけで、理屈のうえでは合併の恩恵は全地区におよぶわけだが、中心部の人が中条へと利用するケースは少ないので、合併によるメリットは中条のような周辺部の人の方が大きい。利用料金は合併当初は定額で100円であったが、2015年10月1日から自己負担額が変更になり、110円から200円までの乗車区間に応じた額となった。これにともない、長野駅から中条までは200円となったが、通常運賃は1,000円なのでこの割引感は強力である。これは、たしかにサービス向上といえるけれども、この事実をもって合併にメリットがあったという結論にはならないだろう。
- 3) 地域ケア・システムにかんする事例研究としては、永井2003a、2006、2013、永井・菅原2001、を参照。
- 4) 中条地区住民自治協議会会長からの聞き取りによる（2015年9月28日）。
- 5) 職務に要した費用を本人に弁償するために役員手当が支給されるが、役員の職務そのものは無報酬である。
- 6) 2014年度の地域いきいき運営交付金は、中条地区のばあい、423万1千円となっている。
- 7) もちろん余地がまったくないわけではない。住民自治協議会に配分された交付金のなかから予算が捻出できれば、独自の取り組みをして構わないし、地域やる気支援補助金に申請して認められれば、その地区独自の事業は可能である。
- 8) 中条地区のすぐ西側にある上水内郡小川村では、若者定住促進策の一つとして行政で高校通学費の補助をおこない、2015年度では227万円の予算を計上している（小川村役場総務課2015: 4）。単独の自治体であれば、その自治体で決めれば施策として実現できる。しかし、もしかりに中条地区で、長野市の中心部への通学費を補助することを長野市に要望しても、実現は難しい。この施策について全市的な理解をえるのは困難だし、かりに政策化するとしたら通学費を負担している長野市内の高校生すべてが公平に取り扱われるような制度設計をしなければならぬからである。
- 9) 中条地区は中山間地域で傾斜地が多く、平場農村と比較すると農業経営面で不利である。他方、地区内を幹線道路がとおっており長野市中心部から定期バスでも30分程度で移動できること、地区内に高等学校が立地していることなどを考えると、（もちろん長野市中心部に比べれば不便であるが）一概に条件不利地とみなすことは不適當である。条件はそれほど悪くないにもかかわらず一貫して人口が減少してきたと考えるべきであろう。そうすると、こんにちでは、生活条件の整備よりもその地域社会の持つ魅力が人を呼び寄せているということに目を向けなければならない。そしてその魅力は、その地区が地域経営の主体として活動していることから生みだされている（永井2014）。

文献

- 柏企画編、2012、『合併のあと自立のあと』柏企画。
- 今野裕昭、2015、「市町村合併と地域課題の解決力——平成の大合併下の日光市栗山」『専修人間科学論集 社会学篇』5、35-49。
- 永井彰、2003a、「農山村地域における地域ケア・システムの再編成——長野県・佐久総合病院の事例」『東北文化研究室紀要』44、1-15。
- 、2003b、「地域ケア・システムの形成と展開」『社会学研究』73、89-110。
- 、2006、「島嶼地域における高齢者ケアの諸問題——鹿児島県甬島列島の事例」『東北文化研究室紀要』47、1-13。
- 、2008、「自治体合併にともなう地域経営の変容——広島県三次市君田町の事例」『東北文化研究室紀要』49、1-17。
- 、2010、「沖縄の島嶼部における地域ケア・システム構築の現状と課題」『東北文化研究室紀要』51、1-15。
- 、2011、「福祉社会学からみた小規模・高齢化集落研究の課題」『福祉社会学研究』8、56-60。
- 、2013、「地域自治の変容と地域ケア・システム——長野県上水内郡小川村の事例」『社会学研究』92、141-161。
- 、2014、「地域社会の自立を考える」東北大学大学院文学研究科出版企画委員会編『「地域」再考——復興の可能性を求めて』東北大学出版会、3-32。
- 永井彰・菅原真枝、2001、「大都市地域における地域ケア・システムの現状と課題——東京都足立区千住地域における健和会の取り組みを事例として」『文化』65（1・2）、128-144。
- 長野県地方自治研究センター編、2012、『長野県における「平成の合併」』長野県地方自治研究センター。
- 長野市議会事務局、2010、『市政概要 平成22年度版』長野市。
- 、2011、『市政概要 平成23年度版』長野市。
- 、2012、『市政概要 平成24年度版』長野市。
- 、2013、『市政概要 平成25年度版』長野市。
- 、2014、『市政概要 平成26年度版』長野市。
- 、2015、『市政概要 平成27年度版』長野市。
- 長野市保健福祉部介護保険課・長野市保健福祉部高齢者福祉課、2015、『あんしんいきいきプラン21 2015-2017——第7次長野市高齢者福祉計画 第6期長野市介護保険事業計画』長野市。
- 長野市保健福祉部厚生課、2005、『長野市地域福祉計画』長野市。
- 、2011、『第二次長野市地域福祉計画』長野市。

- 長野市企画政策部企画課、2010、『長野市・信州新町・中条村合併の記録』長野市。
- 、2011、『長野市・信州新町・中条村合併後調査報告』長野市。
- 、2015、『長野市統計書 平成26年度版』長野市。
- 長野市企画政策部都市内分権推進室、2009、『平成22年度へ向け地区活動等再編の取り組み 住民自治協議会設立&活動マニュアル——特別編』長野市。
- 長野市商工会、2013、『長野市商工会報』26。
- 長野市都市内分権調査・研究プロジェクトチーム、2004、『長野市都市内分権調査・研究報告書』長野市。
- 中条村社会福祉協議会、2010、『中条地区ご近所福祉活動計画——思いが響く里づくり お互い様でやらずわえ』中条村社会福祉協議会。
- 中条村誌編さん委員会、1980、『中条村誌』中条村。
- 中条村誌編纂委員会、2009、『ありがとう中条村——中条村閉村記念誌』長野県中条村。
- 小川村役場総務課、2015、『広報おがわ』265、長野県小川村。
- 新明正道、1956、「地域社会の組織化——町村合併の問題点」『社会学研究』11、1-12。
- 信州新町・中条村、2009、『長野市信州新町支所中条支所ガイドブック』信州新町・中条村。
- 高野和良、2009、「過疎農山村における市町村合併の課題——地域集団への影響をもとに」『社会分析』36、49-64。
- 吉原直樹、2002、『都市とモダニティの理論』東京大学出版会。