

松本市地域社会形成の歴史的展開と 「都市圏行政」段階における地域政策

The Historical Development of Local Community and Modern Regional Policies of “Local Governments of Rural Areas”: A Case Study of Matsumoto City in Nagano

宮下 聖史*

Seishi MIYASHITA

はじめに

本稿の目的は、「平成の大合併」を経て「都市圏行政」段階へと至る松本市地域社会形成の歴史的展開を描出することに加えて、合併後の四賀地区(旧四賀村)を事例としてかかる地域政策の帰結と今後の課題を論じていくことにある¹⁾。

筆者はかつて四賀村クライנגルテン(滞在型市民農園)事業を対象としてこれを地域諸主体の役割や関係性に着目しながら分析を行ったことがある(宮下 2006)。そこで得られた知見を確認すれば、クライングルテン事業をはじめとした「エコ・ビレッジ四賀」構想に体系化される一連の事業は、荒廃桑園を有機農業の拠点とすることによる地域環境保全、そして都市農村交流による地域活性化を目指しながら、国家財政に依拠しつつ村行政を頂点にして地域住民を抱え込むものである。これは旧来型のハコモノ行政とは一線を画し、地域課題の解決に取り組む中から、村行政が中央省庁に働きかけて企画立案し、住民参加による事業展開を行ってきたという点で、開発主義的な地域開発の現代的変容によるものとして特質づけることができる。その四賀村が松本市へと編入合併されたことを受けて、本稿では四賀村研究後編という位置づけを兼ねて「平成の大合併」をめぐる合

併論議の展開や地域コンフリクト、合併後の都市内分権の展開を、四賀村や松本市の地域社会形成の歴史的展開に着目しながら論じていくことによって、より総合的な地域社会研究へと進んでいくという狙いを持っている。

ここで本稿で着目する分析の視点について論じておきたい。第1に「平成の大合併」によって、都市部・山間部を広く包摂する基礎自治体が誕生した。こうした現状をめぐって西尾勝は今後の都市圏行政は「都市圏行政」へと変貌することの必要性を指摘している。それはつまり、これまで周辺町村から当該地方圏の中心都市へと雇用や人材等の社会的資源が吸収されてきたことの背景のうえに、今回の大合併では中心都市がかかる地方圏を自らの管轄区域へと包摂し直す形態となっていることを指している(西尾 2007: 140 - 141)。

このようにして、ひとつの自治体の内部に多様な地域特性を持った地域社会が重層的に包摂されるようになったことは、「平成の大合併」による自治体再編の帰結としての大きな特徴である。ここで問われるのが蓮見音彦(2009)が指摘するところの「強化されたガバナメントにおける新たなガバナンスのあり方」ということになる。そこで本稿では、各種統計資料に依拠しながら自治体内の重層構造における格差・多様化の内実を把握してい

*長野大学非常勤講師・復興支援コーディネーター

くこと、次にこのようにして把握された地域社会の重層構造と格差・多様化の内実のもとで諸主体が織り成す地域社会形成を、その歴史的展開とアソシエティブな諸機能に着目しながら、ポスト「平成の大合併」における松本市行政の再編過程を明らかにしていくことになる。

以上の点を踏まえて第2に松本市・四賀村地域社会形成の歴史的展開について、地域政策の受容・活用や相克の過程と地域諸主体との関わり合いに着目しながら記述していくことになる。開発と「平成の大合併」をめぐる諸問題の地域的展開を論じた社会学的研究として、静岡県佐久間町の事例(町村編 2006)や新潟県巻町の事例(中澤 2005)をあげることができる。2つの事例は、開発政策の時期もその是非に関しても異なるが、いずれも地域開発政策に直面した地域社会がどのように合併を受容していったのかを克明に描出している。それに対して、本稿で対象とする論点のひとつは、開発主義段階から新自由主義段階への移行期において、地域開発の主体である自治体が再編されたことによる構造的諸問題とその現実的帰結についてである。成長の壁に突き当たった日本資本主義のもとで、限られた財源、資源、人材をいかに再編成していくのか、その際の主体は誰なのか。旧来型の大規模開発と新自由主義的再編が交錯する地点に表出する開発問題—松本・四賀直結道路—によって突き動かされていった四賀村による合併推進は、地域社会形成の多様な論理が財の分配の論理へと一元化されていく結果を招いていく。このように新自由主義的改革の一環である「平成の大合併」と開発主義的政策である合併特例債による大型公共事業が交錯する現場に焦点を当てる。

他方で、松本市では地区公民館を単位とした市内各地区において地区別地域福祉計画を策定したこと積み上げのうえに全市的な地域福祉計画をするなど、地区を単位とした施策と地域自治の実践が根づいており、ポスト「平成の大合併」における松本市地域社会形成も、地区ごとに各種住民団体などが結集する「緩やかな協議体」を提唱するなど、自治体内各地区の多様性を尊重した地域づくり政策を展開していくことになる。

以上のように本稿では、地域開発政策や合併政策の地域的展開を松本市地域社会に立脚しこれを通史的に捉えていきながら、「都市圏行政」段階に

おいて重層的に多様化する地域社会形成や地域政策の展開における諸主体の論理や関係性をめぐる意思決定の過程やその決定要因、「政治的機会」に関する内実やその「適正規模」のあり方を論じていくことになる。またこれらの考察を通じて、松本市地域社会形成の再編過程と現段階を描き出すと同時に今後の課題について考察していくこととしたい。

1. 松本市地域社会形成の歴史的展開と地域自治

1.1 松本市地域社会形成の歴史的・政治的特質

松本市は長野県のほぼ中央に位置し、近世には国宝松本城を擁する城下町として、また北国西街道(善光寺道)や糸魚川街道、保福寺街道や野麦街道などが交錯する、信州一の城下町・宿場町として繁栄していた。「平成の大合併」を経た2010年7月現在の登録人口は24万3,182人、2000年には特例市に指定されるなど県下では長野市に次ぐ第2位の規模を持つ中南信の基幹都市として、長野市と双璧を成す中心的な地方都市である。2007年には市制施行100周年を迎えている。

広大な面積のもとで多様な地域性を有する長野県下において、2大都市となる長野市と松本市の間では、新幹線が開通した長野市に対して、松本市には信州まつもと空港が整備されるなどの政治的なバランスに配慮されてきた。その背景には、明治期における長野県の成立以来の歴史的経緯がある。1876(明治9)年、中南信の4郡(東筑・安曇・諏訪・伊那)と飛騨国3郡(大野・吉城・益田)によって構成されていた筑摩県のうちの中南信が、明治政府によって当時の長野県(東北信の6郡、佐久・小県・更科・埴科・高井・水内)に統合される。松本市は大正末期まで長野市を上回る県下最大の都市であったうえに、明治期には岡谷・諏訪地域で製糸業が発展し、これが松本にも進出するようになったことで、大正期には日銀の松本支店が置かれるなど、県下の経済・金融の中心地となっていた。加えて県庁所在地の長野市は地理的にも北に偏っていることもあり、以後、長野市と松本市を中心として分県運動や移庁をめぐる南北間対立は1960年代初頭まで続くことになる²⁾。

転機となったのは、1964年、全国総合開発計画にもとづいて内陸で唯一の新産業都市に松本・諏

訪が指定されたことである（内定は1963年）。この時期は県庁舎新築に伴って移庁運動が再燃しており、1962年には松本市長を会長として中南信80市町村による「県庁移転新築期成同盟会」が結成されている。こうした状況下で県行政の全面支援のもとで新産業都市の指定がされたことは、移庁問題との政治的妥協の結果という側面もあった。こうした経緯を経て、長野県・筑摩県の合併以来の対立は解消されていくことになる（市川 2004；信濃史学会編 2008）。新産業都市の指定を受けたことによって、精密機械や電気機械などによる工業都市の建設と、そのための生活環境整備への公共投資が進められ、商工業の基盤整備や中央道開通による上伊那方面への商圏拡大という交通通信体系の充実がもたらされた³（信濃史学会編 2008：164 - 167）。

インフラ整備に関しては1902（明治35）年には篠ノ井線が、1911（明治44）年には中央本線が開通、戦後になって高度成長期の黎明期にあたる1959～60年にかけて急行が運行している。空港設置計画が進められたのも、1950年代末以降である。1988年には、長野自動車の松本市域全線が開通している（松本市公民館活動史編集委員会編 2000：40 - 42）。

他方、伝統的に教育を重んじる気風があることで知られ、明治6年の開智学校の開校や、サイトウキネンフェスティバルの開催など教育や文化の息づく街でもある。後述するように、松本市では地区公民館と町内公民館による公民館活動が深く根づいており、こうした取り組みの蓄積が松本市の地域自治の基盤となっている。

「平成の大合併」政策下においては、2005年に四賀村・安曇村・奈川村・梓川村と合併、次いで2010年に波田町との合併が実現したことにより、広く中山間地域を包摂した「都市圏行政」を展開する段階に至っている。

1.2 松本市における地域自治の基層

1) 公民館活動

松本市の地域自治の単位は、地区と町会の2層構造になっている。松本市は1889（明治22）年の市制町村制施行と同時に町制を、さらに1907（明治40）年に市制を施行、その後「昭和の大合併」期にあたる1954（昭和29）年に周辺の13村と合併、

その後1960年に1村、1974年に1村と合併を重ねてきた。こうして積みあがった松本市地域社会形成の歴史的基層が地区を形成する背景となっている。具体的には旧村を基本的な単位とした15の地区に加えて建設された2つの団地単位、そして旧市街地では中学校単位に5つの地区を指定することによって、1980年代までに22の地区が形成されてきた。さらにその後、1990年代半ばには後述する地区福祉ひろばの29区設置方針に伴い、本庁管内の旧市域を小学校区より小さい単位の13、支所・出張所管内を概ね小学校区に対応する16の地区として、合わせて29の地区を設定している。よって地区は旧村においては、合併前の行政上の市行政によって意識づけられてきた単位である。一方の町会は幕藩体制からの集落を基礎としており、1871（明治4）年の町村の区域とほぼ一致している⁴。この地区と町会それぞれに公民館が設置されており、地区公民館と町内公民館として位置づけられている。

かかる基礎的構造のうえに松本市の地域社会形成においては、公民館活動が重要な役割を果たしてきた。松本市における公民館の歴史を概略してみると、戦後まもない1946年、「公民館の設置運営」についての文部次官通牒、いわゆる寺中構想が提起された翌年の1947年に松本市公民館が発足、さらに1954年の合併によって、旧村公民館を分館と位置づけている。1959年には本館一分館関係を解消して各公民館の独立並列方式を採用、これまでの松本市公民館を13地区公民館の連絡調整を行う中央公民館、分館を地区公民館へと再編成している。

このようにして松本市の公民館が整備されていく中、1970年代にはコミュニティ政策と公民館を中心とした自治活動のあり方をめぐり大論争が起きており、これがその後の松本市公民館のあり方を規定する一大転機となっている。二全総とほぼ同時期に提起されたコミュニティ政策は、地域開発が進む中で顕在化した地域諸問題を「コミュニティ」の側で対応することが期待されたことに加えて、開発の基礎的単位としての「コミュニティ」も設定されるという二面性を有していた。松本市の第1次基本計画（1971年）において提起されたコミュニティセンター構想は、こうした国が進めるコミュニティ政策を背景としたものであった。2

～4の地区を統合して8つの行政ブロックへと再編し、ここに大型のコミュニティセンターを建設しようとするこの構想に対しては、大規模なコミュニティセンターか、身近な地区公民館かという市行政、市職労、市民を巻き込んだ10年に渡る論争が展開される⁵。1973年には公民館主事会が『松本市公民館実態白書』を発行、1974年には館長・主事・社会教育課職員が参加する松本市公民館制度研究委員会が発足し、公民館のあり方をめぐる議論と研究が重ねられ、「信州の公民館7つの原則(原点)」が確認されるに至る(表1)。その結果、1981年に策定された松本市第3次基本計画において旧市域(市街地)には中学校区に5館、新市域には旧村単位に17館、合わせて22館の地区公民館構想へと結実することによって、コミュニティセンター構想をめぐる論争は決着する。かかる経緯を経て、松本市における公民館の基本的性格を規定する、地域住民に身近な地域配置である地区公民館体制が確立するに至り、2000年に発行された『松本市公民館活動史』において「松本市公民館10の到達点」へと結実、「松本市公民館の8つの特色」と合わせて、松本市公民館を特質づけている(表2、3)。さらに1995年の松本市第6次基本計画では、後述する29地区による福祉ひろば構想到連動した29館構想が提起されている。2005年の合併前までの時点で地区公民館は29館、町内公民館は実に385館に及ぶ。

一方で1979年、町内公民館館長会が発足している。このこと背景には、合併前からの旧市における町内公民館は自主的管理によって運営されていたものの、旧村における地区公民館と町内公民館は由来からの慣習を引き継ぎ、本館一分館の関

係性が継続していたことが指摘される。他方、旧市においても独自の活動が行われていないところが少なくなく、各所で町内公民館活動の地域的な温度差が生じていた。そこで町内公民館館長の統一的な研修を実施するための全市的な組織が必要とされるようになり、1977年からの検討の結果、町内公民館館長会が発足することになる⁶。これは、町会を基礎とした「下から」の地域社会形成を全市的に展開するための新たな連帯の基盤形成の試みであるといえる。またこのような試みが、上記のコミュニティ政策をめぐる大論争の時期と重複しており、その決着点と合わせてもこうした公民館をめぐる運動や仕組みづくりが進展していったことは示唆深い。

以上をまとめると、地区公民館は市の条例にもとづいて設置されている公立の公民館であることに対して、町内公民館は地域住民が自主的に設置し運営している自治公民館として性格づけられる。そこで町内公民館と地区公民館の関係性を見れば、「暮らしの原点は地域にあることを踏まえ、町会や町内公民館における住民主体の活動こそ大切にしたい」(松本市町内公民館館長会町内公民館活動のてびき・実践集企画編集委員会 2005: 20)との考えから町会や町内公民館の活動を原点としながら、この活動を支援していくことが地区公民館の役割として定位されている。そこで町内公民館は活動に関わる要求を地区公民館にあげ、それに対して地区公民館は講座開催に際する助言・指導・相談や用具の貸し出し、資料の提供などで町内公民館の活動を支援しており、地区公民館は町内公民館の拠り所的役割も果たしている⁷。このように「昭和の大合併」を経て周辺地域の切り捨て

表1 信州の公民館7つの原則(原点)

- | |
|--|
| ①公民館は、身近な町・村・地区に設置される(身近な地域主義) |
| ②公民館活動の主役は、住民である(住民主体) |
| ③公民館の学習の中心は、よりよい地域を築くための学習である(地域課題学習) |
| ④住民は、公民館で学んだことを地域づくりに生かしていく(地域づくり運動) |
| ⑤足元の町会・自治会に身近な分館や自治公民館が設置される(分館活動) |
| ⑥公民館には、やる気と力量のある公民館主事が配置される(公民館主事配置) |
| ⑦公民館は、市町村自治に基づいて運営され、学習の自由を保障する(自治と自由) |

出典)『長野県公民館活動史Ⅱ』編集委員会(2008: 413)

表2 松本市公民館10の到達点

- ①公民館を始め学習と福祉の身近な地区施設の整備
- ②身近な地区の草の根学習・文化・スポーツ活動
- ③学習の中心はくらしと地域を見つめる講座・事業
- ④親睦から福祉まで町内公民館活動
- ⑤公運審や公民館専門委員会、事業の共催方式など住民参加の制度
- ⑥専門職員の位置づけと配置、職員集団
- ⑦住民と職員の協同、異分野職員の提携
- ⑧人と団体と活動の交流・ネットワーク
- ⑨調査・記録・資料づくり
- ⑩「地区福祉ひろば」など公民館の学習から生まれた活動・行政への浸透

出典) 松本市公民館活動史編集委員会編 (2000 : 573 - 574)

表3 松本市公民館活動を支える8つの特色

- ①各公民館独立並列
- ②公民館地域配置
- ③町内公民館活動への援助
- ④職員体制～専任の館長・主事、主事の専門職化
- ⑤職員研究機会の充実
- ⑥機関自立
- ⑦住民参加
- ⑧「住民が主役、行政は支え」

出典) 松本市生涯学習課提供資料より

をもたらす広域化の流れに逆らって、合併した旧村を「地区」として存置、町内公民館の活動とともに狭域自治（「地区自治」「町会自治」）の基盤を築いてきたことが松本市の地域自治と公民館に関する特質であるといえる（手塚 2003）。

この地区公民館単位で地区福祉ひろば事業が実施されるなど、合併を重ねるごとに折り重なった松本市地域社会の歴史的基層が、次に論じる地域福祉の取り組みなど地域づくり政策の基礎的条件として通底していくことになる。

2) 地域福祉の取り組み

上記の公民館活動に加えて、松本市の地域政策と地域自治の特質を現すものとして、地区福祉ひろば事業の実施と地区別地域福祉計画の策定によ

る地域福祉の取り組みがあげられる。

地区福祉ひろばは1992年当選市長の公約であった「29地区福祉拠点構想」がその嚆矢となり、1995年3月に松本市地区福祉ひろば条例が制定される。地区福祉ひろばの実践の背景には、地域に根づいてきた公民館活動の実績や女性たちの運動があり、市行政の中でも部局横断的な職員のプロジェクトチーム「29地区福祉拠点事業推進研究会」の議論があった⁸。実際の事業は1995年4月より開始され、2002年には市内全29地区に設置されるに至る。この地区福祉ひろばは「福祉の公民館」と呼ばれ、「福祉」という考え方を「一部の弱者に一部の専門家が関わる」といった捉え方から転換し、これを「福祉文化」と捉えている。「福祉文化」とは、「福祉を中心とした地域づくり」（松本市町内公民館館

長会町内公民館活動のてびき・実践集企画編集委員会 2005: 24) とされる。実際、地区福祉ひろばの取り組みの基盤として、公民館活動の実績があったことはつとに指摘されている(松本市公民館活動史編集委員会編 2000、村田 2008など)。運営体制としては、地区福祉ひろば事業推進協議会が組織され、これは町会長や民生児童委員、健康づくり推進員、町内公民館長らで構成されている。加えて市行政からは健康福祉部福祉計画課職員が地区担当、またコーディネーターを雇用し配置している。

このように公民館の構成と同様に、地域福祉の考え方においても地域自治の二層構造が反映されている。地区福祉ひろばの取り組みが浸透していくに連れて、身近な地域で福祉コミュニティを作り上げていこうという「福祉文化」の考え方を反映して町会単位の「町会福祉」が地域福祉の担い手として重要視されるに至る⁹。

かかる地区福祉ひろばの実践のうえに、地区ごとに地区別地域福祉計画を策定するが、ここでも町会や地区を基盤とした住民自治を展開するという考え方が反映されている。地区別地域福祉計画は地区福祉ひろば事業推進協議会が中心になって策定するが、地区福祉ひろばの活動に留まらず、『健康づくり』『防災防犯』『町会活動』『子ども』『ボランティア』等の分野を網羅させた“地区総合計画”¹⁰と位置づけられており、2005年度には全ての地区計画が出揃っている。そのうえで、松本市の地域福祉計画策定について、「市民と行政が一体となって計画を策定し、市民自身が実行の主体とされているのが特徴」¹¹と指摘されるように、当時の29地区が地区別地域福祉計画を策定したのちに、地区計画の支援計画として市の地域福祉計画を策定するという手順を踏んでいる。かかる地域福祉計画策定の過程と位置づけは、先の公民館活動と合わせて地区を単位として市行政へと束ねられるという松本市地域社会形成の構造を持ったものであることを端的に示している。

さらに松本市社会福祉協議会が策定する地域福祉活動計画は、地域福祉計画と連携して地区別地域福祉計画を支援するという位置づけになっている。ここで松本市社会福祉協議会の組織構成を概略すれば、地区単位に支会、町会単位に分会があり、ここでも地域自治システムの二重構造に対応

している。よって地区福祉ひろば事業推進協議会と地区社協(支会)のメンバーについては、前者には市行政福祉計画課職員が事務局として入ることなどを除いて多くは重複している。

本来、市行政から地区へと呼びかけておきながら、住民主体で上記の各種施策を展開することは矛盾であろう。にも関わらず、全市的にこうした施策の足並みが揃う点が松本市地域社会形成の特徴的な点である。地区別地域福祉計画の策定にあたっては、モデル地区による先行事例の取り組みを取り上げたシンポジウムを開き、問題意識の共有化が図られていった。こうした点については、「周りがやっていたら自分もやらなければと思うという気質」¹²も然ることながら、町会を基盤とした住民自治の取り組みの定着と市行政によるコーディネートによって実現していると言えよう。

このように市政運営としては、市町村合併や地域開発政策といった地域政策を積極的に受容して県内の中核的な都市として成長しながらも、他方で自治体内部においては、公民館を拠り所としながらより住民生活に身近な自治の内実を作り上げていったところに、松本市地域社会形成の特質を見出すことができる。ここに、松本市においても、現代地方分権改革のもとで大きなイシューとなった「平成の大合併」論議が展開されることになる。

1.3 松本市に関わる市町村合併論議の展開

2002年1月、かねてから中核市昇格による30万人都市の実現を目指していた当時の市長が松本広域圏19市町村(松本市・塩尻市と東筑摩郡の10町村、南安曇郡の7町村)による広域合併を呼びかけたところから、中信地域における合併論議が始まる。しかし南安曇郡内において安曇野市構想が浮上していたほか、この時期に実施された複数の周辺町村での住民意向調査においても概ね広域合併には慎重な結果が出ていた。その中で、いち早く松本市への合併に動いたのが四賀村であった。同月より市町村合併住民説明会を開始し、3月には村内29会場での説明会を終了、3月の松本市への合併協議の申し入れの後、5月には松本市・四賀村任意合併協議会が設置されている。6月には県が松本市・四賀村を県内2件目となる市町村合併重点支援地域に指定している。先行する四賀村との合併協議に

続いて、2003年7月、松本市・波田町・安曇村・奈川村・梓川村による松本西部任意合併協議会が発足。松本市は先の四賀村との協議会を加えて、2つの合併協議を同時並行で進めることになる。その後、波田町は2004年6月に実施した住民投票において、松本市などとの合併に53.7%が「反対」とした結果を踏まえて一度合併協議から離脱している。

こうした合併論議の最中の2004年3月、まつもと市民芸術館建設の経緯や市町村合併の是非が大きな争点となった松本市長選が行なわれ、現職を破っての市民派・リベラルの現市政へと転換する。現市長は選挙中から、市町村合併を見直す立場を取っていたが、その後、行政の継続性を重視する立場から、合併協議の継続へと事実上の方針転換を行なう。

異なる2つの協議会がそれぞれに合併協議を進めるという状況自体が異例であろう。実際に2004年10月に行なわれた合併調印式までに松本市・四賀村が10回の任意合併協議会と12回の法定合併協議会を開催してきたことに対して、松本西部では15回の任意合併協議会を行なったものの、法定合併協議会は2回にとどまり、旧村単位で設置された地域自治区の制度も協議会ごとに異なる「1市2制度」となっている。

こうして2005年4月、四賀村・安曇村・奈川村・梓川村が編入合併。さらに一度は合併協議から離脱した波田町であったが、2005年7月の町長選挙に

よって、合併推進の立場を取る町長が当選、2006年11月から12月にかけて実施された住民意向調査の結果、「賛成」が48.7%、「どちらかと言えば賛成」が14.5%であった結果を受けて再度の合併協議の申し入れを行なう。2009年6月に松本市・波田町任意合併協議会が発足し、翌7月の町長選で現職が再選、5回の任意協、2回の法定協での協議を経て（第5回任意協と第1回法定協は同日開催）2010年3月に松本市へと合併、現在に至っている。

四賀・安曇・奈川・梓川合併後の2006年には「新松本市」として松本市第8次基本計画（2006～2010年度）を策定している。この時点の合併で人口約2万人、1割程度の増加に対して面積は実に約3.5倍に急拡大した。このような状況のもとで、新市建設計画において新市の中心を流れる梓川を軸として上流域・中流域・下流域のゾーニングによって地域特性を活かした梓川連携軸田園都市構想が打ち出されることになる。県下第2位の規模を持つ中南信地域の基幹都市である松本市が農山村地域と特質づけられる周辺4村との合併によって、都市部・農村部を包摂して県下1位の広大な面積を有する「新松本市」へと再編されたことは、松本市がまさに「都市圏行政」の展開へと変貌していくことを意味しており、その意味で「都市化」政策としての「平成の大合併」による自治体再編のひとつの典型をなすものであるといえる。そこでは以下に具体的に論じていくように、急激な市域の拡

表4 松本市の産業構造の推移

年	就業人口	第一次産業	構成比	第二次産業	構成比	第三次産業	構成比
1975	105,400	16,757	15.9	32,949	31.3	55,694	52.8
1980	109,245	14,149	13.0	34,286	31.4	60,810	55.7
1985	113,033	12,217	10.8	35,415	31.3	65,401	57.9
1990	117,033	10,175	8.7	36,672	31.3	70,186	60.0
1995	122,547	9,152	7.5	35,624	29.2	77,571	63.3
2000	121,786	7,932	6.5	34,647	28.4	79,207	65.0
2005	116,655	7,981	6.8	28,826	24.7	79,704	68.3

注) 2006年時点での市域による。

出典) 「2006松本市勢要覧」34ページより。ただし2005年は国勢調査より。

表5 地区別人口の推移

地区名	世帯数(戸)	人口(人)	増減率(%)
第1地区	816	1,531	△27.2
第2地区	1,457	2,875	△25.4
第3地区	1,984	4,302	△22.0
東部地区	1,713	3,523	△25.8
中央地区	1,200	2,530	△13.3
城北地区	3,410	7,678	△13.1
安原地区	2,169	4,643	△18.8
城東地区	1,897	3,840	△23.2
白坂地区	2,708	5,930	△14.4
田川地区	1,847	3,946	△12.9
庄内地区	6,383	14,925	22.5
鎌田地区	7,652	18,168	13.4
松南地区	2,399	5,662	△2.7
島内地区	4,557	12,136	22.7
中山地区	1,350	3,794	19.0
島立地区	2,671	7,060	0.1
新村地区	1,209	3,392	△8.8
和田地区	1,307	4,006	15.3
神林地区	1,783	4,965	△0.9
笹賀地区	4,372	11,322	15.5
芳川地区	6,896	16,400	21.2
寿地区	5,718	14,750	45.6
寿台地区	1,725	3,928	△31.6
岡田地区	2,840	7,264	17.8
入山辺地区	852	2,312	△24.6
里山辺地区	4,773	11,455	9.1
今井地区	1,435	4,232	△2.4
内田地区	920	2,441	29.6
本郷地区	6,391	14,712	△7.1
松原地区	1,063	2,881	66.5
四賀地区	2,026	5,481	—
安曇地区	801	1,933	—
奈川地区	377	915	—
梓川地区	4,144	12,348	—
波田地区	5,459	15,537	—

注) 2010年4月1日現在登録人口。増減率は1990年1月1日現在登録人口との比較。1990年時点で寿地区の中にあつた松原町会が松原地区へと移行しているため、寿地区の増減率は松原町会を除き、松原地区の増減率は1990年時点での松原町会の人口との比較として算出している。

出典) 松本市ホームページ「松本市の人口・世帯数」

<http://www.city.matsumoto.nagano.jp/aramasi/tokei/jinkou/index.html> より作表。

大に伴う施策の旧市町村単位の人口比率の不均等は、その後の地域ガバナンスのあり方にも影響していくことになる（松本市の産業構造の推移については表4、地区ごとの人口の推移については表5）。

2. ポスト「平成の大合併」における松本市地域社会形成

2.1 第8次基本計画と梓川連携軸田園都市構想

それでは次に、「平成の大合併」によって都市部から中山間地域を広く包摂するという新たな段階に入った松本市の「都市圏行政」の具体的な展開過程を見ていくことにしたい。

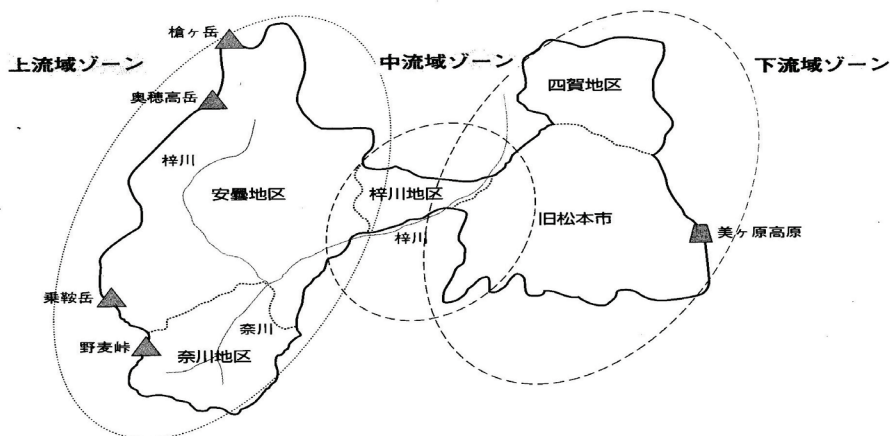
合併論議の最中の2004年に行われた市長選挙によって現職が敗れ、市政が転換する。現市政に転換してから市政運営に関しては、クオリティオブライフを旗印に、NPMの全面導入へと一気に舵を切っていく。そこで合併後に策定された第8次基本計画の構成は、分野別体系として政策の柱・主要施策目標・基本施策目標からなる3層構造によって構成されており、NPMの手法を採用することにより初めて上位目標と手段が明確に位置づけられることになった。加えて部局横断的なリーディングプロジェクトとして、3つの最重点プラン（3Kプラン、健康・危機管理・子育て）と8つの重点プランを掲げている。前述の梓川連携軸田園都市構想は重点プランのうちの一つに位置づけられている（図1、表6）。

自治体機構の側面から見れば、現代地方分権改革が進展するもとの企画部門の重要性はつとに指摘しているところであるが（例えば宮下 2010）、松本市においては2005年度より、これまでの総務部から内部管理部門と企画政策部門を切り分けて政策部を新設しており¹³、ここが総合計画をはじめとした政策立案、庁内の企画調整、市民協働の推進の結節点となる。

加えて上述のように、急速に拡大した市域のもとの施策の展開やガバナンスのあり方に関しては、NPMの全面的導入の一方で第8次基本計画は、合併協議の積み上げのうえにまとめられたという性格をも有している。合併協議の過程においては、松本市・四賀村、松本西部それぞれにおいて、各地区住民（策定委員）が策定した新市将来構想を骨子として、各合併協議会が新市建設計画を策定し、これが松本市の総合計画に反映されるという形で計画策定のプロセスを経ており¹⁴、この側面から基本計画における梓川連携軸田園都市構想へと接続している。

NPMによって市場の論理を導入し行財政の効率化を図ることと同時に旧村単位の要望を積み上げていく。これは地方分権化と行財政の効率化を企図する新自由主義的改革の一環として推進される「平成の大合併」政策が、合併特例債の発行という更なる財政出動を伴いながら、大規模地域開発政策へと水路づけられていくという矛盾の具体

図1 梓川連携軸田園都市構想のゾーニング



出典) 松本市『松本市総合計画 松本市基本構想 2010・松本市第8次基本計画』2006年、14ページ

表6 梓川連携軸田園都市構想による流域区分

流域区分	地 区	内 容
上流域ゾーン	安曇地区	保養・レクリエーション・滞在型観光地域 (上高地、乗鞍高原、白骨温泉、スキー場、湯けむり館 など)
	奈川地区	農業・林業・観光業体験研修施設 (野麦峠、スキー場、体験農園、キャンプ場、とうじそば など)
中流域ゾーン	梓川地区	近隣都市機能地域・都市近郊型農業地域 (安曇野梓川りんご、梓水苑、地場産品直売センター など)
下流域ゾーン	四賀地区	ゆうきの里地域 (クラインガルテン、アイガモ農法、化石館、穴沢温泉、松茸 など)
	旧松本市	文化・中枢機能地域 (市民芸術館、美術館、博物館、M ウイング、美ヶ原高原 など)

出典) 松本市『松本市総合計画 松本市基本構想2010・松本市第8次基本計画』2006年、147ページ

的な現出となる。例えば、市行政が提示する条件に合意のもとで合併をする代わりに一定程度の合併特例債の活用などの財政支援を旧町村に保障する長野市方式に対比させて、予算・財源は本庁管理となり、合併後の松本市として合併特例債を活用することが松本市方式とされる¹⁵。また松本市は、合併によって新たに旧村の出資団体（財団法人や第3セクター、公社）の特別会計・企業会計・第3セクターを抱え込み、この点からの行政改革をめぐる課題にも直面することになる¹⁶。

「平成の大合併」政策によって地方分権の受け皿整備のための行財政基盤の強化が企図されるが、自治体の規模と範域を拡大させる中でどのようなガバナンスを展開しうるのであるのか。かかる現状を前にして、合併特例債を活用した最大の公共事業計画である松本・四賀直結道路建設問題に直面することになる。

2.2 松本・四賀直結道路建設をめぐる政策決定過程と地域コンフリクト

1) 事業の概要と市民意向確認研究会の発足へ

旧松本市と四賀村をトンネルで結ぶ構想は合併の10年前にあたる1995年からあり、県の事業として検討されていた。しかしなかなか実現を見ない中、国家政策としての「平成の大合併」論議が沸き起こる。そこで合併特例債を活用した事業展開が目指されることになり、合併協議にあたって作成された松本市・四賀村新市建設計画には「松本・四賀直結道路の建設に取り組みます」と明記され

ている。このことによって、松本・四賀直結道路（以下、直結道路）の建設が後に「合併の条件」とされることになる。

新市建設計画策定時（2004年8月）に盛り込まれた要望事業は5市村合計で114事業にのぼるが、その中でも四賀村要望事業が事業数・金額とも突出して多く、直結道路建設は、最大の合併特例債活用事業であった。建設事業費（概算）は80億円、財源内訳としては、国庫補助金40億円、合併特例債38億円（70%が交付税措置）、一般財源2億円という計画であり、維持管理費は一般財源から負担することになっている。そこで他の合併特例債活用事業に比べても飛びぬけて巨額の公共事業の実施をめぐる、市行政は合併後に事業の実施について市民の合意が不可欠であるという方針を採る。そして市民の意向を調査するために経済学や土木工学、行政学などの研究者6名によって、合併直後の2005年7月、第3者機関として松本・四賀直結道路市民意向確認研究会（以下、研究会）を設置、市民意向確認を行なう。

市民意向確認は、以下の手順で行なわれた。①松本・四賀直結道路市民意向確認プロセスについてご意見をうかがう会、②四賀地区における住民意見交換会、③四賀地区アンケート調査（16歳以上の全員を対象）、④全地域アンケート調査（16歳以上の市民から3%の無作為抽出）、⑤市民討論会、⑥評価。加えて、松本市役所大手事務所においてこの問題に関する常設展示場（オープンハウス）を設置、その他手紙やFAX、Eメールでの意見募

表7 直結道路建設に対する要望（四賀地区アンケート）

	回答数	回答割合 (%)
新市建設計画に盛り込まれており、合併時の条件だと思っている	1,786	42.3
必要性が高い	1,716	40.7
合併特例債などにより、財政的な負担が少なく建設できるチャンスである	1,616	38.3
四賀地区の夢である	1,124	26.6
望むのはもっと良い道路であり、資料にある道路では課題を解決できない	392	9.3
直結道路建設以外のより良い代替案を検討すべきである	380	9.0
直結道路建設より優先すべき行政課題（施策）がある	355	8.4
財政負担が大きく、これ以上松本市の借金を増やしてはいけない	290	6.9
その他	65	1.5
無回答	219	5.2
対象者数	4,221	—

注) 2つまで回答可

出典) 松本・四賀直結道路市民意向確認研究会『松本・四賀直結道路市民意向確認に関する調査報告書』2006年3月、36～37ページ

表8 直結道路建設要望の有無（四賀地区アンケート）

	回答数	回答割合 (%)
①要望する	2,954	70.0
②どちらかという要望する	466	11.0
③どちらでもない	282	6.7
④どちらかという要望しない	197	4.7
⑤要望しない	233	5.5
無回答	89	2.1
合計	4,221	100.0

出典) 松本・四賀直結道路市民意向確認研究会『松本・四賀直結道路市民意向確認に関する調査報告書』2006年3月、37ページ

集を行ないそれを公開するほか、研究会を5回会議から公開するなどの意見集約や情報公開が行なわれた。

そこで市民に説明された事業の実施要件としては、新市建設計画要望事業全般の要件として、国・県の補助制度のある事業は、補助事業として採択が必要、国・県が実施すべき事業は、国・県へ要望する（市が代わって行うことはしない）、合併特例債にかえて一般財源を充てない、という3点があ

げられていたが、それに加えて直結道路整備事業の個別要件として、市民の合意が入れられる。

このようなプロセスと要件のもとで行われた直結道路の論議は四賀地区アンケート調査を先行実施し、そこで得られた四賀地区住民の意向を盛り込む形で全市域アンケートが実施されることになる。

2) アンケート結果

最初に実施された四賀地区アンケート結果(2005年11月4日～11月30日)は配布数5,283、有効数4,221、回収率は82.5%。直結道路に対する要望(建設を求めるか、求めないか)について、「新市建設計画に盛り込まれており、合併時の条件だと思っている」が42.3%、「必要性が高い」が40.7%、「合併特例債などにより、財政的な負担が少なく建設できるチャンスである」が38.3%、「四賀地区の夢である」が26.6%と続く(表7)。次に直結道路の建設を要望するかどうかの設問に対して、建設を「要望する」が70.0%、「どちらかという要望する」が11.0%であり、合わせて81.0%に及んでいる(表8)。

このように多くの四賀地区住民が「合併の条件」と認識する結果となった一方で、この結果を踏まえて実施された全市域アンケート(2005年12月22日～2006年1月23日)では、四賀地区住民の約8割が直結道路の建設を必要/要望していることを前置きした設問にも関わらず、全ての項目で、建設に否定的、また全市的な観点から判断すべきであるという回答が多数となっている¹⁷(表9)。直結道路についての意見としては、奇数番号と偶数番号の2つの質問が対になる構造になっており、四賀地区アンケートの結果が前置きされているにも関わらず、いずれも建設に否定的な回答が肯定的な回答を大幅に上回っている。ここで示されている要点を析出すれば、合意形成の範囲に関わる「全市的な観点」からの判断の必要性と「財政負担」に関する意向ということになるだろう。その結果、表10にあるように、「建設すべきである」「どちらかという建設すべきである」が合わせて32.0%、「建設すべきではない」「どちらかという建設すべきではない」が合わせて46.9%という結果となった。

3) 松本・四賀直結道路市民意向確認研究会における結論と市行政による方針の決定

このようなプロセスを経て出された研究会の調査報告書における結論は、「松本市民の意向は、松本市は松本・四賀直結道路を建設するべきでなく、建設推進の人々の思いは別の方策によって実現されるよう努力すべきである」というものだった¹⁸。その際の根拠として、①費用対効果への疑問、②財政負担への憂慮が指摘されている。その結果、

市行政によって出された結論は「丁寧なプロセスを経て、客観的かつ科学的に市民の意向調査を実施したうえで、提出された『研究会』の報告書は、極めて重い意味を持つものです」というものであった¹⁹。ここに示されるように、市行政の論理として、事業の実施に市民合意が不可欠であるという論理が採用され、市行政として正式に建設事業の断念が決定されることになった。

4) 事業の意思決定をめぐる重層的な論理

このような一連のプロセスを「政治的機会」の適正規模を探るといふ本稿の関心に即してみると、市民の合意が必要としてそのことに事業実施の正当性を求めた市行政、「合併の条件」であり必要性が高いなどとした多くの四賀地区住民、財政効果や全市域的判断に委ねるとし、また建設反対が多数となった全市アンケートの結果、という異なる論理が折り重なり市長・市行政による最終判断へと帰結した。つまり合併によって四賀村という行政主体が喪失、新しい「松本市」が事業主体となったことにより、そこでの意思決定は松本市民の合意に委ねられたのである。

ここには、地域開発政策をめぐる制度面や運用面の大きな転換を見ることができる。中央集権的な地域開発の段階であれば、国からの補助金を受けて大規模な公共事業を行うことは地域の発展のために“よいこと”であり、基礎自治体—広域自治体—国政に至る政治家のパイプを通じて、地方政治家にとっては、上部機関の政策メニューを活用すること、上部機関の政治家にとっては、地元への利益誘導を差配することに政治家としての存在意義があり、政治力の源泉であったために、業界団体が集票マシンとして機能してきた。

ところが、成長の壁に突き当たった日本資本主義のもと限られた財源の配分のあり方が焦眉の課題となり、加えて「ガバメントからガバナンスへ」という潮流の中で公共政策への市民の参加や合意が不可避となる中で、上記の開発主義的な意思決定過程はその正当性を急速に失いつつある。そのうえで、中心部への「選択と集中」による新たな地域開発が志向されるという状況が同時並行的に進行しており、それは時には開発の推進と反対という相反する立場の衝突を招くこともあるが²⁰、これが周辺部への大型公共事業となれば、合併に

表9 直結道路についての意見（全市域アンケート）

	回答数	回答割合 (%)
①四賀地区の約8割の方が必要だと思っており、全市的な観点からも必要である	354	16.8
②四賀地区の約8割の方が必要だと思っているが、全市的な観点からは必要性は小さい	548	26.0
③財政負担が大きくなっても構わないから、もっと利便性の高い道路を検討すべきである	85	4.0
④財政負担の大きさに見合った効果は期待できない	562	26.6
⑤四賀地区の約8割の方が直結道路の建設を要望しているのに、直結道路以外の方法では要望は満たされないと思う	179	8.5
⑥四賀地区の約8割の方が直結道路の建設を要望しているが、既存の道路の改良など直結道路以外の方法を検討すべきである	494	23.4
⑦合併特例債などにより、財政負担が少なく建設できるチャンスであり、松本市にとって望ましい経費の使用方法である	278	13.2
⑧直結道路建設より医療・福祉など他の事業に予算を配分すべきである	499	23.6
⑨松本市は直結道路を「合併の条件ではない」としているが、四賀地区の4割以上の方は「合併の条件である」と思っているのに、四賀地区の4割以上の意見を尊重した判断をすべきである	150	7.1
⑩四賀地区の4割以上の方は「合併の条件である」と思っているが、松本市は直結道路を「合併の条件ではない」としている。「合併の条件」に対する認識の違いはあるが、全市的な観点から判断すべきである	500	23.7
⑪よくわからない	191	9.1
⑫その他	64	3.0
無回答	47	2.2
対象者数	2,110	—

注) 2つまで回答可

出典) 松本・四賀直結道路市民意向確認研究会『松本・四賀直結道路市民意向確認に関する調査報告書』

2006年3月、47ページ

表10 直結道路建設の是非（全市域アンケート）

単位 (%)

	建設すべきである	どちらかという建設すべきである	どちらでもない	どちらかという建設すべきでない	建設すべきでない	無回答	合計
旧松本市	11.8	18.0	18.6	26.6	22.7	2.3	100.0
四賀地区	58.5	18.1	6.4	6.4	7.4	3.2	100.0
西部3地区	12.8	18.6	23.7	21.8	19.2	3.8	100.0
無回答	18.8	6.3	12.5	12.5	6.3	43.8	100.0
合計	14.0	18.0	18.4	25.2	21.7	2.7	100.0

出典) 松本・四賀直結道路市民意向確認研究会『松本・四賀直結道路市民意向確認に関する調査報告書』

2006年3月、49ページ

よる行政主体の喪失と新市の意思決定における「数の論理」からも、また中心市街地への資本の集中投下を進める「コンパクトシティ」への志向性からも、両者の論理が矛盾なく合流することになる。その結果、かかる二重の意味において事業の実施は極めて困難な状況に直面しているのである。

2.3 新たなガバナンスの生成と展開

1) 「平成の大合併」段階における旧町村

次に、四賀地区を含めた合併後の行政機構の再

編と地域社会の実態について見ていくことにしたい。「平成の大合併」で編入合併された旧町村には合併特例法にもとづく地域自治区が設置され、地域協議会や地域審議会が組織された。また組織上の配置としてそれぞれの支所は総務部に入っている。合併後の旧町村には、合併特例法にもとづいて安曇地区・奈川地区・梓川地区・波田地区には地域協議会が、四賀地区には地域審議会が設置されている²¹。

合併前旧町村のうち、波田町（波田地区）は宅

表11 四賀地区（四賀村）の人口、高齢化率の推移

	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
総数 (増減率)	8,824 —	7,828 △11.3	7,050 △9.9	6,751 △4.2	6,708 △0.6	6,630 △1.2	6,556 △1.1	6,374 △2.8	6,108 △4.2	5,707 △6.6
0～14歳 (増減率)	2,663 —	2,027 △23.9	1,522 △24.9	1,282 △15.8	1,167 △9.0	1,103 △5.5	991 △10.2	919 △7.3	799 △13.1	672 △15.9
15歳～64歳 (増減率)	5,402 —	4,959 △8.2	4,549 △8.3	4,348 △4.4	4,346 △0.0	4,134 △4.9	4,001 △3.2	3,683 △7.9	3,374 △8.4	3,144 △6.8
65歳以上 (増減率)	759 —	842 10.9	979 16.3	1,121 14.5	1,195 6.6	1,393 16.6	1,565 12.3	1,772 13.2	1,935 9.2	1,891 △2.3
高齢化率	8.6	10.8	13.9	16.6	17.8	21.0	23.9	27.8	31.7	33.1

注) 国勢調査より

出典) 「松本市過疎地域自立促進計画」(2010年度～2015年度、長野県松本市) 10ページにもとづき作表。

表12 安曇地区（安曇村）の人口、高齢化率の推移

	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
総数 (増減率)	3,480 —	4,292 23.3	2,682 △37.5	2,583 △3.7	2,609 1.0	2,724 4.4	2,594 △4.8	2,893 11.5	2,686 △7.2	2,289 △14.8
0～14歳 (増減率)	959 —	763 △20.4	550 △27.9	454 △17.5	459 1.1	430 △6.3	421 △2.1	383 △9.0	322 △15.9	244 △24.2
15歳～64歳 (増減率)	2,288 —	3,272 43.0	1,853 △43.4	1,814 △2.1	1,823 0.5	1,898 4.1	1,738 △8.4	2,005 △15.4	1,811 △9.7	1,495 △17.4
65歳以上 (増減率)	233 —	257 10.3	279 8.6	315 12.9	327 3.8	396 21.1	435 9.8	505 16.1	553 9.5	550 △0.5
高齢化率	6.7	6.0	10.4	12.2	12.5	14.5	16.8	17.5	20.6	24.0

注) 国勢調査より

出典) 「松本市過疎地域自立促進計画」(2010年度～2015年度、長野県松本市) 11ページにもとづき作表。

表13 奈川地区(奈川村)の人口、高齢化率の推移

	1960年	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
総数 (増減率)	2,094 —	2,529 20.8	1,533 △39.4	1,489 △2.9	1,472 △1.1	1,399 △5.0	1,250 △10.7	1,243 △0.6	1,107 △10.9	907 △18.1
0～14歳 (増減率)	734 —	679 △7.5	406 △40.2	324 △20.2	264 △18.5	214 △18.9	170 △20.6	162 △4.7	147 △9.3	122 △17.0
15歳～64歳 (増減率)	1,238 —	1,702 37.5	987 △42.0	970 △1.7	962 △0.8	926 △3.7	792 △14.5	744 △6.1	618 △16.9	449 △27.3
65歳以上 (増減率)	122 —	148 21.3	140 △5.4	195 39.3	246 26.2	259 5.3	288 11.2	337 17.0	342 1.5	336 △1.8
高齢化率	5.8	5.9	9.1	13.1	16.7	18.5	23.0	27.1	30.9	37.0

注) 国勢調査より

出典)「松本市過疎地域自立促進計画」(2010年度～2015年度、長野県松本市) 12ページにもとづき作表。

表14 過疎地域と松本市全域の人口の推移(2000年～2009年)

		2000年	2005年	2009年
四賀地区	実数	6,387	6,021	5,564
	増減率	—	△5.7	△7.6
安曇地区	実数	2,356	2,141	1,963
	増減率	—	△9.1	△8.3
奈川地区	実数	1,144	1,034	927
	増減率	—	△9.6	△10.3
過疎地域3地区合計	実数	9,887	9,196	8,454
	増減率	—	△7.0	△8.1
松本市全域	実数	222,896	222,697	223,246
	増減率	—	△0.1	0.2

注) 各年3月31日現在。住民基本台帳より。

出典)「松本市過疎地域自立促進計画」(2010年度～2015年度、長野県松本市) 16ページにもとづき作表。

地開発が進み人口増加の傾向にあった²²。他方でそれとは対照的に、四賀地区、安曇地区、奈川地区は過疎地域に指定されており、松本市過疎地域自立促進計画が策定されている。ここで改めて四賀地区(四賀村)をはじめ、安曇地区、奈川地区の人口と高齢化率の推移を確認してみると、表11～13に示したとおり、その時々々の起伏を持ちながらも、人口減少と高齢化率の上昇が進展してきた。そのうえで改めて、表14にて近年の人口の推移を見れば、松本市全域においてほぼ横ばいなのに比

べて、過疎3地区での人口減少が顕著であり、松本市内における地域的不均衡がより深化していることが分かる。

2) 地区政策の全市的展開と「緩やかな協議体」

2005年段階の合併後の2006年に策定された第8次基本計画においては地区公民館を合併自治体に拡大して34館体制とすることが盛り込まれ、地区福祉ひろば事業実施地区も合併した旧村に拡大され34地区で実施されることとなった²³。こうして

2005年段階の合併で、地区公民館は34館、町内公民館は464館に達している。そのうえで市内34地区を単位とした「緩やかな協議体」が提唱される。これは2005年から始まった新たな地域づくりの検討の中で地域づくり推進のための地域と行政の協働の仕組みづくりのうちの「地域システム」を担うものとして提唱されたものである。具体的には、地区をまとめる機関として、各団体代表、地区内の課題・目的別市民活動団体、各公的施設管理者等、企業・事業者等によって構成される。そして地域住民によって、地域の課題を掘り起こしその解決に向けて地域の人材を活用して地域づくりを進め、また行政に求めるものをまとめることが目的とされている。一方の「行政システム」は、住民自治による地域づくりを支えるものとして、コーディネート機能や職員の配置、具体的な事業や取り組みの実施、行政機構（組織）の構築を担うものとされている²⁴。

その後2010年には、波田町の合併により市内の地区は35地区となっている。松本市への編入合併によって合併前旧町村にも上記に論じた松本市の地区自治の施策や運動の実践が、合併後の旧町村にも移植されていったことが合併後の松本市地域社会形成を論じる際のひとつの特質である。近年では、市行政の中心的施策として、3Kプラン（健康づくり、危機管理、子育て支援）を進める中で、その一環としての「市民歩こう運動」を推進しており、地区住民が主体となって地区ごとにウォーキングマップを作成するといった取り組みがなされている。

次に地域自治区の具体的な展開について、四賀地区を対象として見ていくことにしたい。

2.4 四賀地区における地域ガバナンス

松本市への合併に伴って四賀村役場は松本市役所四賀支所へと衣替えし、四賀村地域社会は四賀地区という合併段階で34あった地区のひとつへと定位されることになった。従って、地区別地域福祉計画の策定や地区福祉ひろばの実践、ウォーキングマップの作成などといった各種施策も四賀地区へと移植・実践されることになっている。支所の機構としては、支所長のもとに当初の6課（総務課・市民環境課・健康福祉課・経済課・建設課・教育課）から教育課が本庁の学校教育課に統合さ

れたうえで、3課（生活環境課・市民福祉課・ゆうきの里づくり課）へと再編されている。

かかる合併後の四賀地区において市行政へと接続する回路は2010年段階で以下の4点にあった。第1に、町会・町会連合会を通じて、支所・市行政に接続する方法であり、さらにこれは町会長会議一支所、市全体の連合町会長によって構成される常任理事会という2つのルートに細分化される。住民組織としては、従来の区制から松本市の制度を移植して町会制へと移行しており、27の町会が、四賀村への合併前の旧4村単位で連合会を組織し、4つの連合会が集まって四賀地区町会連合会を構成している。ここでは旧村単位の連合会長によって四賀地区町会連合会の会長と3人の副会長を担っている。また町会や町会連合会の活動に対しては、市行政から町会運営活動費交付金などが交付されている。第2に、地域審議会を通じて支所・市行政へと接続される。地域審議会委員は2年の任期で学識経験者（行政職や議員経験者、社協職員など）や団体代表（4地区町会から各一名、商工会、教育委員やPTA関係者など教育関係者、健康づくり推進委員など福祉関係者など）・公募委員（主婦、歯科医師、会社役員など）で構成され、主な議題として7,568項目の合併協議細目の整理が2009年度までに終了している。第3に、支所長と語り合う会がある。ここでは町会をはじめ商工会や消防団、交通安全協会や体育協会、民生児童委員協議会や日赤奉仕団、有機農業研究会などの地域団体が参加している。第4に、市会議員の選出があげられる。四賀地区出身の市会議員は地域審議会にもオブザーバーとして参加するなど、地区代表としての意味が重要になっている。

加えて、支所長を会長、地域審議会長を副会長とした松本市四賀地域公共交通協議会が、国・長野県行政・松本市行政、四賀地区の町会代表などを加えて組織されており、国の補助金を入れた公共交通の確保に取り組んでいる。

以上の回路によって四賀地区住民は市行政へと接続されるが、四賀地区における公共政策の領域再編もまた急速に進んでいる。地区内にこれまで4つあった小学校は1つに統合されることが決まり、2013年度に実現している²⁵。四賀地区における公共政策の所管については、会田病院、小中学校、保育園といった医療や教育に関する業務は本庁所管

になっており、公民館に関わる業務は市長部局に吸収され、教育委員会の事務を補助執行する形となっている。そのうえで2013年度より支所は総務部から市民環境部の所管へと移行すると同時に独自の課はなくなっている。また地域審議会は2014年度をもって終了する。

3. まとめ

以上、ここまで本稿では松本市地域社会形成の歴史的展開と「平成の大合併」による「都市圏行政」段階における特質に加えて、四賀地区における具体的な展開について論じてきた。長野県内の中核的都市としての発展を遂げてきた松本市では、より住民生活に身近な町会を単位とした自治の営みについては、公民館活動の基盤にもとづいて町会と地区の補完関係のうえに展開されてきた。そして事実上の地区計画となる地区別地域福祉計画を市行政の地域福祉計画が支援するという意味での「下から」の地域社会形成が展開されてきた。そこで改めて、今日の松本市地域政策と、人口や行政領域の「縮小」に直面する中での四賀地区のゆくえを論じることによって本稿のまとめとした。

国家財政に依拠しながら、地方自治体が実行部隊となってきた地域開発政策は今日大きく見直されつつある。「小さな政府」化を進める新自由主義的改革の過程において、地方分権の推進とそれに見合った行財政基盤を持つ自治体を創出することを目的とした「平成の大合併」を推進するにあたって、そのための政策的誘引措置としての合併特例債は、地方分権時代におけるいわば国からの「手切れ金」である。地方分権と行財政の効率化を命題とした「平成の大合併」政策において、合併特例債の発行や地方交付税の算定特例の適用という形のさらなる財政出動が要請されるということは、体系性を欠いたその場しのぎの方策であるといわざるを得ない。しかしこうしたつぎはぎの政策であろうとも、中央集権的な開発主義からの決別を意味する手切れ金（救済措置）として、プラグマティックに設計されたものであることもまた事実である。松本・四賀直結道路建設問題は、このような開発主義段階から新自由主義段階への移行期において、新自由主義的改革の一環である「平成の大合併」と開発主義的政策である合併特例債に

よる大型公共事業が交錯するという「平成の大合併」政策が有していた矛盾の中で直面した地域コンフリクトの現実的表出である。加えてこの問題は、事業主体である松本市行政が、松本市地域社会での世論を決定要因とするガバナンスのあり方の問題でもある²⁶。

そこで四賀地区の場合は、旧四賀村という単位が旧村レベルでの共同意識、大規模開発事業という「合併の条件」にもとづく資本投下のメリットを共有するという論理と、松本市という行政機構の意思決定の論理の正当性をめぐるせめぎ合いへと表出されていった。松本・四賀直結道路の帰結は、市行政が事業主体となり、全市域の住民世論を意思決定の手段としたことがその要因である。一方で、一貫して市行政は「市民の合意」が不可欠であるという立場を取る。事業費の大部分が国庫補助金や合併特例債で充当されるにも関わらず、「財政負担」を理由に事業に反対の意向が多数を占めた全市域アンケートの結果は興味深い。つまり、大規模公共事業であっても、住民合意なしには実施できないという地域政策の現代的特質の特質を端的に示したケースであるといえるだろう²⁷。そのうえで松本市という大規模化した事業主体においては、四賀地区住民によるガバナンスの範囲を超えていた。こうした経験は地域自治の「適正規模」のあり方を考えていくために教訓的である。

本稿の冒頭でも論じたように、これまでも外来の開発や補助金行政に依存する地域社会の構造が形成されていったために、大きな抵抗もなく「平成の大合併」を受け入れていったこと（町村編 2006；白樫ほか編 2008）、加えて内発的發展を導き出せない自治体は、現在の地方自治制度の再編の中では、合併しか選択肢は残されていないことを地域社会研究は明らかにしてきた（中澤 2005）。直結道路を「合併の条件」とした四賀村の合併は旧来型の開発政策の幻想から脱却できなかったものであり、四賀村の歴史も概ねこうした文脈の中で理解できるだろう。高度成長期の地域開発政策によって松本・諏訪地域へと労働人口が流出していったことが指摘されるが、「平成の大合併」はこのようにして、中山間地域から都市部へと移動した他出者との紐帯関係を合併によって再統合する側面も持ち合わせている（町村 2006）。

高度経済成長期以来、四賀村をはじめ中山間地

域に位置する人口は減少の一途を辿ってきたが、新自由主義的的地方分権改革の段階の「平成の大合併」による再編後、4地区での人口や財源がさらに急激に縮小していく状況下にある。そんな中、「顧客主義や成果主義などに基づいて行政の効率化や活性化を図る新しい公共経営の観点を経営方針」²⁸とする松本市に自ら吸収されていったことは皮肉である。そこで松本市行政としてのガバナンスの中に四賀地区が位置づけられることは、四賀地区の住民自治や住民生活にとって何を意味するのか。支所が担う機能が窓口業務へと「空洞化」していく中で、調査の過程で幾度となく耳にした「行政依存の体質」からの脱却が余儀なくされる状況に直面している²⁹。

そのうえで他方、地区福祉ひろばの取り組みなど松本市がこれまで蓄積してきた施策が移植されそれらの影響下に包み込まれていくという側面に加えて、合併後旧町村において新たな地域政策の萌芽を見出すことができる。四賀地区においては新そば祭りが始まったほか、同じ合併旧村の梓川地区では補助金や役場職員が減る中で、地域協議会の中に「地域振興研究会」を立ち上げて地域振興に関する提言をまとめている³⁰。また波田地区では、合併前の波田町時代から、「合併しても、しなくとも、波田の地域づくりを担う人材をつくりたい」（岡田 2009: 143）という当時の町長や町役場職員の熱意によって、波田町産業育成塾が誕生し、商工会青年部や農家を中心となって波田の地域づくりに取り組んできた。そこで四賀地区をはじめ旧町村の今後の地域社会形成を展望していくにあたっては、松本市行政が展開する施策によって住民の自治的活動が促されながら形成される松本市地域社会の特質が旧村にも波及していくという外来の要件が四賀地区における内発的な地域社会の形成へと転化していく契機となりえるかどうかという点に着目しながら、その再編過程を論じていくことが必要になる。

かかる現状を踏まえて、「平成の大合併」によって広大な中山間地域を包摂した松本市としても大きな転換点を迎えている。市制施行100周年を迎えた松本市では「健康寿命延伸都市・松本」を掲げ、3Kプランを体現する各種施策を住民による自治

的活動と連動させながら展開する一方で「健康産業集積地」を目指す方向性を打ち出しており、第9次基本計画（2011年度～2015年度）では「人」、「生活」、「地域」、「環境」、「経済」、「教育・文化」の「健康」を「まちづくりの基本目標」とする施策の体系を作り上げている。

そのうち地区の政策に関わるものでは2009年7月に「地域づくり推進のための庁内推進体制」の整備、その後「地域づくり推進委員会」での議論を経て「地域づくり推進行動計画」が策定されている。さらに近年の動向を確認すると、2011年度より新たに地域づくり課が設置され、2012年3月に「地域づくり実行計画」の策定、2014年度の全地区への「(仮称)地域づくりセンター」設置に向けて、支所・出張所未設置の15地区への職員配置へと歩みを進めている。これら半世紀わたる松本市の地域づくり政策の特質を概略すると、市行政が政策的にリードする場面もあるものの、各地区の住民自治を基礎にして、1970年代の公民館の条件整備、1990年代の地区福祉ひろばの整備、2010年代の「(仮称)地域づくりセンター」の整備へと至っているということになる³¹。

最後にここまで論じてきた四賀村・四賀地区の経験から何を教訓として学び取るか。本稿で論じてきたのは、全体としては行政の論理を中心として、それとの関連としての地域社会の論理であった。「パートナーシップ時代」には住民組織の「主体性」は行政との関係性にもとづく「自律性」の問題として問われることになる（河原 2010）。そこではどのような新たな主体が立ち上がり、または重層的・外延的に形成される四賀地区地域社会における補完や支援のあり方がなしえるのか。以上の点を踏まえて、行政と地域住民生活との接続地点にあたる四賀地区に関わる予算・財政の状況や合併協議細目の内容を分析すること、さらに今後の行政機構の再編過程を踏まえて、四賀地区における地域自治や住民生活の内実を探っていくことが今後の課題である。加えて他の合併前旧町村の実態や旧市域における取り組みについても調査・分析をしていく中から、「都市圏行政」段階の松本市地域社会形成の内実を描き出していきたい。

注

- ¹ 本稿は筆者の博士論文（2011）所収の未発表論文をベースとして、その後の動向や補足調査の内容を加味しながら加筆修正したものである。
- ² 長野県と筑摩県の統合や南北間対立の経緯については、市川（2004：217 - 225）を参照、要約した。
- ³ もっともこの新産業都市指定による地域開発は、諏訪湖の汚染に見られるような公害や地域内格差の発生などをもたらしたことも指摘されている（信濃史学会 2008：164 - 167）。
- ⁴ 町会や町内公民館、町会福祉の実態や考え方については、松本市町内公民館館長会町内公民館活動のてびき・実践集企画編集委員会編（2005）を参照した。
- ⁵ コミュニティ構想をめぐる論争の経緯は松本市公民館活動史編集委員会編（2000）に詳しい。
- ⁶ 町内公民館館長会の設立の経緯と背景については、町内公民館館長会役員からの聞き取り（2008年9月3日）に加えて、松本市町内公民館館長会町内公民館活動のてびき・実践集企画編集委員会編（2005）、松本市公民館活動史編集委員会編（2000）を参照。
- ⁷ 地区公民館と町内公民館の関係については、松本市教育委員会教育部職員からの聞き取り（2008年9月3日）に加えて、松本市町内公民館館長会町内公民館活動のてびき・実践集企画編集委員会編（2005）を参照した。
- ⁸ 地区福祉ひろばが事業化される経過やその背景や前史については、『「地区福祉ひろば」前史 松本に生まれるべくして生まれた『地区福祉ひろば』－職員プロジェクトチームの研究と提言－』（手塚英男、松本市ホームページ <http://fukushihiroba.com/00/library7.htm>（最終閲覧日2010年7月15日）、松本市町内公民館館長会町内公民館活動のてびき・実践集企画編集委員会編（2005）、村田（2008）を参照。
- ⁹ 町会福祉の考え方とそこに至る経緯については、松本市町内公民館館長会町内公民館活動のてびき・実践集企画編集委員会編（2005）、村田（2008）を参照。
- ¹⁰ 社会福祉法人松本市社会福祉協議会『松本市地域福祉活動計画 平成19年度～22年度』4ページより。
- ¹¹ 松本市ホームページ「松本独自の地域福祉文化を育てよう！！」
<http://fukushihiroba.com/00/keikaku.htm>（最終閲覧日2010年7月15日）より。
- ¹² 松本市福祉計画課職員からの聞き取りによる（2010年10月18日）。
- ¹³ 松本市ホームページ「政策課・交通政策課の業務内容」、
<http://www.city.matsumoto.nagano.jp/buka/seisakbu/seisak/seisaku/index.html>（最終閲覧日2010年7月3日）より。
- ¹⁴ 松本市・四賀村合併協議会 松本市西部合併協議会『松本市・四賀村・安曇村・奈川村・梓川村 まちづくりの計画【新市建設計画の統合概要版】』2005年、より。
- ¹⁵ 松本市政策課職員からの聞き取りによる（2008年5月21日）。
- ¹⁶ 合併後の旧村出資団体をめぐる財政上の問題点については、手塚英男「財政から見た松本市の合併その後」（第5回長野県自治体学校『市町村合併の検証』2008年6月1日、長野大学）における報告と資料を参照した。
- ¹⁷ この全地域アンケートの結果は、他地区より突出して高い回答率であった四賀地区住民の回答も含めた回答数・回答割合である。
- ¹⁸ 松本・四賀直結道路市民意向確認研究会『松本・四賀直結道路市民意向確認に関する調査報告書』（2006年3月）、55ページ。
- ¹⁹ 『広報まつもと』（2006年5月15日号）より。
- ²⁰ 一例をあげれば、長野県佐久市において総合文化会館建設の是非が問われた住民投票の結果、建設反対が7割以上を占めることになり、建設は中止となっている。
- ²¹ 旧村の地域振興については、金銭的な支援は極力せずに、人的な支援の守備範囲が広がっているという（松本市政策課職員からの聞き取りによる。2008年5月21日）。
- ²² 「平成の大合併」以前の市町村の人口規模と1960年～2000年の増減率を分析したものととして宮下

- (2012)。
- ²³ 2010年3月に合併した波田地区においては、合併後1年の準備期間を経て2011年4月の実施に向けて調整が行なわれている。
- ²⁴ 「緩やかな協議体」の提唱をはじめ、合併後の松本市の地域づくりの検討については、西沢(2007)を参照。
- ²⁵ 統合小学校は当初2011年度の開校予定であったが、敷地から東日本最古と言われる石垣(殿村遺跡)が発見され、開校が延期された。
- ²⁶ かかる点について、四賀地区のボランティア団体である「四賀林業研究グループ」を事例として、市町村合併による「山村地域の市民活動」を分析した小野(2010)は、合併以前であれば「村づくり」を目指すものと位置づけられていた活動が、合併後は「地域エゴ」を目指すものであるかのように自治体からの認識が変わりつつあることを指摘している。
- ²⁷ 確かな論証はできていないが、松本市民にとって大規模公共事業をめぐる地域コンフリクトとして、まつもと市民芸術館をめぐる問題を経験していたことも、あるいは影響していたのかもしれない。
- ²⁸ 松本市「松本市総合計画 松本市基本構想2010・松本市第8次基本計画」22ページ。
- ²⁹ かかる現状に関連して、町会から行政への要望の98%は道路や河川整備に関わるものであるという(四賀支所生活環境課職員からの聞き取りによる。2010年11月19日)。
- ³⁰ 斎藤(2010)の中で、岡田知弘氏の講演内容として紹介されている。
- ³¹ 松本市地域づくり課職員からの聞き取りと提供資料を参照した(2013年11月22日)。

<参考文献>

- 蓮見彦彦(2009)「書評論文『地域社会学講座3 地域社会の政策とガバナンス』(東信堂2006年)」地域社会学会編『縮小社会における地域再生』(地域社会学会年報第21集)ハーベスト社。
- 市川健夫(2004)『信州学大全』信濃毎日新聞社。
- 河原晶子(2010)「行政と市民・住民組織の接触点に関する一試論—市民・住民組織の自律性とはどのようなことか—」『立命館産業社会論集』46(1)。
- 町村敬志(2006)「開発の時代を超えて」町村敬志編『開発の時間 開発の空間—佐久間ダムと地域社会の半世紀—』東京大学出版会。
- 町村敬志編(2006)『開発の時間 開発の空間—佐久間ダムと地域社会の半世紀—』東京大学出版会。
- 松本市町内公民館館長会町内公民館活動のてびき・実践集企画編集委員会編(2005)『町内公民館活動のてびき《第5次改訂版》—学習と参加による誰もが暮らしやすいまちをめざして—』松本市教育委員会。
- 松本市公民館活動史編集委員会編(2000)『松本市公民館活動史—住民とともに歩んで50年—』松本市中央公民館。
- 宮下聖史(2006)「日本型グリーン・ツーリズムの特質と地域的展開—長野県四賀村を事例として—」『立命館産業社会論集』42(3)。
- 宮下聖史(2010)「現代地方分権改革の展開とポスト『平成の大合併』における自治体の再編—長野県上小地域・上田市を事例として—」『立命館産業社会論集』46(1)。
- 宮下聖史(2011)「現代地域政策の特質と地域社会の再編に関する研究—地方自治体を結節点とした重層的・外延的補完関係の形成過程に着目して—」(立命館大学2010年度博士論文)。
- 宮下聖史(2012)「長野県内自治体の重層構造の特質と現代地方分権改革下における再編」『2011年度 長野県住民と自治研究所年報』。
- 村田正幸(2008)「『防災と福祉のまちづくり』は地域自治で—『部局横断プロジェクト』に関わる公民館の役割り—」『信州自治研』No. 191。
- 『長野県公民館活動史II』編集委員会編(2008)『長野県公民館活動史II』。
- 中澤秀雄(2005)『住民投票運動とローカルレジーム—新潟県巻町と根源的民主主義の細道、1994—2004—』ハーベスト社。
- 西尾勝(2007)『地方分権改革』(行政学叢書5)東京大学出版会。
- 西沢広幸(2007)「『新たなる松本のまちづくり』

- めざして」『信州自治研』No. 190.
- 岡田知弘 (2009) 『一人ひとりが輝く地域再生』新日本出版社.
- 小野奈々 (2010) 「市町村合併が山村地域の市民活動に与える影響—松本市四賀地区を事例として—」『信州大学経済学論集』61.
- 斎藤太 (2010) 「第2回現地学ぶ『地域自治組織』セミナーin 上越市 一歩前進した、住民自治への模索」『住民と自治』570号.
- 信濃史学会編 (2008) 『長野県民の戦後六〇年史』信毎書籍出版センター.
- 白樫久・今井健・山崎仁朗編 (2008) 『中山間地域は再生するか—郡上和良からの報告と提言—』あおでみあ書齋院.
- 手塚英男 (2003) 「合併・自治・公民館—長野県の市町村合併の現状から—」『月刊社会教育』No. 572.