

論文 (査読付き)

受入自治体から見た地域外関係者の定式化とその政策的含意

—移動する人々を把握し働きかける政策デザインの構想—

奥田 恒
(金沢大学)

—要旨—

本稿は移動が常態となる社会において、受入自治体が地域外関係者をいかに把握し、彼らといかなる関係を築きうるかを検討する。人と土地の関係をめぐっては、マクロ的な規範的議論と個別政策にかかわるミクロな議論は充実しているため、本稿は両者を架橋する「政策目的・政策手段の組み合わせ」を主題とする。まず、地域外関係者をめぐるガバナンス状況を整理し、彼らを把握し働きかける自治体政策がいかなる制約のもとにあるか確認する。次いで、制約を回避するため、地域外関係者の類型論を参照し彼らの性格づけを行う。最後に、地域外関係者の性格に沿うように、政策目的・手段を組み合わせる政策デザインを構想する。具体的には、地域とのかかわりの薄い関係を望む人々への「観光・消費促進」と、より濃い関係を望む人々への「変容の働きかけ」というふたつの方針を示す。そのうえで、各関係者の政策需要にあわせ両方針を使い分けることが、ガバナンス状況の制約を回避するためにも求められると指摘する。

[キーワード] 地域外関係者、よそ者、住民、ドライな議論/ウェットな議論、政策デザイン

1. はじめに

近年、ICTの発達や新型コロナ問題の影響もあり、二拠点居住やワーケーションなどの新しい居住・労働のあり方が注目されている。そうした人々は、「リピーター観光客」「よそ者」「二(多)拠点居住者」等さまざまに捉えられる。定住者でも短期観光客でもないライフスタイルをもつ人々を捉える「関係人口」という用語も注目を集めている(田中2021; 総務省)。ある地域に住み票をおかないままその地域とのかかわりをもつ人々を、本稿は「地域外関係者」と総称する。本稿の目的は、それら地域外関係者を受け入れる自治体側の観点から、流入する人々を把握し彼らと関係を築く土台を探ることにある。そのために、移動と居住をめぐるガバナンス状況を踏まえたうえで、自治体と地域外関係者の双方に寄与する政策デザインを構想していく。

関連する巨視的な論争状況として、個人と土地の関係にかかわる問題を指摘できる。この問題は、東日本大震災と原発事故を受けた避難民に対する「二重の住民登録」をめぐる論争のなかで顕在化した。原発事故の結果、周辺地域に居住していた人々は他地域への避難を余儀なくされたが、これを受け、避難元・避難先ふたつの地域への二重の住民登録を認めるべきとの問題提起がなされた

(今井2014)。こうした提案は、個人の生・アイデンティティにとっての土地の重要性を指摘する「ウェットな議論」にもとづくことで、正当化されやすくなる(犬塚2017: 78)。他方、法学・政治学の伝統的な理解にもとづけば、土地は単なる物理的領域とみなされるため、二重の住民登録の擁護は容易ではない。こうした議論を、自由主義や統治の便宜にもとづく「ドライな議論」と呼べる(Ibid)。本稿は、現代社会のデファクト・スタンダードといえるドライな議論をさしあたり念頭におく。

本稿の目的は、地域外関係者に対する自治体の期待と制約を踏まえ、期待の実現に寄与する政策デザインを構想することである。そうした政策デザインは、自治体のおかれたガバナンス状況と地域外関係者の性格を踏まえたものである必要があるだろう。以上の必要に応えるため、本稿は、政策デザイン論、特に複数の政策の組み合わせにかかわるポリシーミックスの枠組みを提示する。その枠組みにもとづき、ガバナンス状況と受入自治体の政策選好という、政策デザインを規定する状況を描く。問題は、政策を取り巻く制度状況が「ドライ」である半面、受入自治体は土地への愛着を反映した「ウェット」な政策への選好をもつ点にある。それを受け、地域外関係者の特徴を典型的に捉えることで、彼らを把握し働きかけるための政策デザイン方針を得る。地域外関係者の

「ウェットさ」への選好は連続的に捉えられるため、その類型ごとに政策目的・手段を使い分けることで、上述の期待実現に貢献しようとする主張する。

本稿の構成は以下の通りである。第2節では、本稿の意義と目的について確認する。マクロな議論とミクロな議論については先行研究が充実していることを指摘し、両者を架橋するメゾ的な議論を本稿の課題と位置づける。第3節では、政策デザインの「多層的入れ子モデル」を紹介し、本稿の枠組みとする。これが前節でのマクロ的・ミクロ的議論を踏まえた、メゾ・レベルでの枠組みである。第4節では、政策のガバナンス状況にかかわる描写を行う。前半で受入自治体のおかれた制度的制約を、後半で自治体もつ地域外関係者への期待ないし政策選好を扱う。この作業は、三側面からなる住民概念の特徴づけを手がかりに行うことになる。第5節では、前節を踏まえ、受入自治体が地域外関係者の政策需要を捉えるための分析を行う。地域外関係者の類型論を参照し、彼らの連続性と多様性を示す。以上にもとづくことで、彼らを把握し働きかけるための政策目的・手段の使い分けが、可能かつ必要であることを示す。

2. 本稿の位置づけと意義

本節では本稿の意義と目的を明らかにする。地域外関係者の把握と関係構築という課題については、マクロ的・ミクロ的な視点それぞれからの先行研究は充実しているが、両者を架橋するメゾ的な研究が不足していると指摘する。前者の例が、政治思想や憲法秩序にかかわる巨視的な論争である。後者についても、多様な地域外関係者にかかわる調査や政策手段の蓄積は、個別的には多く存在する。本稿の目的は、ふたつの議論を架橋し統一的な政策的ビジョンを示す、メゾ的な構想を提案することにある。

2.1 巨視的な論争状況

まず、巨視的な論争状況を確認したい。それは、個人と土地の関係にかかわる政治思想や憲法秩序にかかわる問題である。

論争の背景として、東日本大震災と原発事故からの避難を受けて今井照が提案した「二重の住民登録」がある(今井2014; 2016)。これは、福島第一原子力発電所の事故により他地域に避難することになった人々に対し、「避難先と避難元での双方において市民としての権利と義務(シチズンシップ)を保障する」という提案である(今井2016: 30)。犬塚元は、この提案に対するさまざまな議論を個人と土地の関係という観点からまとめ、「ドライな議論」と「ウェットな議論」の対立と整理した(犬塚2017)。以下、それぞれの主張を、各陣営の二重の住民登録への評価にも触れつつ紹介する。

「ドライな議論」とは、個人と土地・時間の結びつき

を公的な保障の対象とすることに否定的な立場を指す。その背景には「公私二元論や自由主義の原理」があり、それゆえ「アイデンティティの問題に公権力が関与することに極めて抑制的な」態度が導かれる(Ibid: 79)。それにしたがえば、たとえある個人が愛着をもつとしても、そのとき居住していない故郷や避難元とのつながりは公的に保障される対象ではない。それゆえ一般的に、二重の住民登録にも抑制的・警戒的な傾向をもつ。飯島淳子は、近代立憲主義を「生きる空間ないし郷土への愛着を法律論から放逐し、土地(権力の源泉)と家(権力と財産)から切り離すことでようやく、住民からの個人の解放を成し遂げた」ものと捉える(飯島2015: 139)。こうした見解からみれば、二重の住民登録は「個人の解放」を逆行させるものであり、否定的に捉えられることになる¹。

それに対するウェットな議論とは、土地と個人の生・アイデンティティの繋がりを強調する立場を指す。この立場は、「権利主体を個人に限定するだけでは不十分である」と考え、自由主義から導かれる保障の不足を指摘する(Ibid)。政治理論的な立場としては、個人の権利に還元されない「集団の権利」を擁護する多文化主義や、少数派集団を公的領域において肯定的に評価するアイデンティティ・ポリティクスが挙げられる(Ibid)。二重の住民登録との結びつきとして、松尾隆佑による、ステークホルダー・シチズンシップ論に依拠した二重の住民登録の正当化が挙げられる(松尾2018)。ある政治的共同体に対する「ステークホルダー」と見なされるのは、その「政治的共同体の繁栄と自分自身の将来にわたる自律や福祉、人生の展望を結びつけ、その政治的共同体の未来をかたちづくる集合的意思決定に参加したいと考えるような諸個人」とされ、個人の主観的側面を織り込む仕方では従来のシチズンシップ概念を再考する議論である(Ibid: 151)。このように、ウェットな議論とは、時間や空間を超えた個人と土地の結びつきを、なんらかの仕方でも公的に正当化する議論といえる。

以上、巨視的な論争状況としてのドライな議論とウェットな議論を紹介した。こうした二重市民権の議論は、より近年、移動を常態とする社会という文脈に適用されて論じられることもある(今井2022)。その意味で、近年注目を集める関係人口への期待はウェットな議論の変奏といえる。実際に、松尾は二重の住民登録を論じる際、関係人口概念に触れつつ、関係人口を推奨しながら二重の住民登録に否定的な政府・総務省の一貫性のなさを批判している(松尾2022: 102)。

こうした図式のもとで、本稿は、前者のドライな議論を念頭におき地域外関係者への政策対応について考察する。こうした政策対応は、概していえば、後者のウェットな議論と相性がよいかもしれない。しかし、ウェットな議論の直接的擁護は上記論争とかかわらざるを得ないこと、くわえて、上で触れた通りの先行研究の充実が見

られることから、現代社会のデファクト・スタンダードともいえるドライな議論に焦点をあわせたい。すなわち、現行社会のガバナンス配置を変革する提案には踏み込まず、既存の制度状況にもとづき、移動する住民の把握・管理に焦点をあてる。このような目的設定を行うのは、本稿がドライな議論を支持するからでは必ずしもない。後述するように、ドライな議論を前提として移動する人々の把握・管理にとりくむことは、政策を構成する諸要素の一貫性維持という課題に直面する。もしその困難が著しく大きなものであれば、ウェットな議論の必要性を間接的に示すことにもなるだろう。

2.2 個別的な情報収集と政策手段

次いで、個別的な対応策についての議論・研究を見ていく。近年、地域外関係者への受入自治体の期待は高く、観光客誘致から移住支援まで、さまざまな政策が展開されている。当該自治体の資源や来訪者の属性・移動手段などについての情報収集も、ときに研究機関と協働しつつさまざまに試みられている。

代表的な例として、観光客の獲得競争が挙げられるだろう。受入自治体は、それぞれの地域への観光客を増やし、さらにはくりかえし訪れるリピーターとなることを期待し、意を凝らした観光政策を展開する。上田誠は、受入自治体から見た観光政策の諸アクターを「該当地域の公的アクター」「該当地域の民間アクター」「地域外の民間アクター（観光客）」と分類し、他地域自治体と第三の「地域外の民間アクター（観光客）」を取り合う競争関係にあると整理する（上田2016: 231-234）。その整理のもと、各アクターの強みと弱み、他の自治体との関係構築などを分析する枠組みを示す（Ibid: 235-237）。より個別的には、観光客にGPSロガーを装着させて観光行動を研究する試みが存在する。観光客の移動ログを通じて交通手段の活用状況を把握したり、観光時の心拍数の変化を介してどの観光スポットが彼らを惹きつけるのかを再発見・評価したりする、といった調査である（大澤・藤生・松田・寒河江・鶴田・高山・中山2018）。いずれも、遠方に居住し容易に情報を得られない人々に対し、影響力行使の手段を探ったり、行動傾向を把握したりする、政策実践にも近い研究である。

よりかかわりの深い地域外関係者への研究・実践も多数存在する。一例として、移動先地域での起業支援が挙げられる。筒井一伸らは、受入地域において起業を試みる人々が、事業を軌道に乗せるまでの各段階でいかなる支援を必要としているか、その各段階で国・都道府県・市町村・地域共同体などの各アクターがいかなる支援をなすのかを整理している（筒井・佐久間・嵩2014: 42-44）。その研究によれば、活動初期の起業支援や研修の提供では国や都道府県が主な支え手だが、事業を始めたのち、地域での雇用支援、なりわいづくりや情報交換の場の提供といったサポートでは市町村やNPOと

いったより小さく距離の近いアクターが重要になるという（Ibid）。これは各段階での自治体・地域住民によるサポートへの示唆でもあり、同時に、地域外関係者に該当地域になじんでもらう過程でもあろう。

以上のさまざまな試みは、政策研究の文脈では、たとえば、クリストファー・フッド（Christopher C. Hood）の政策ツール（policy tool）の議論としてまとめられる。フッドによれば、政府の政策ツールは、依拠する資源に応じ、情報・財政・権威・組織の四分類にまとめられる（Hood 1986; 壬生2016）。これまでに示した例からは、働きかけのひとつの鍵を、観光の宣伝・観光資源の再評価・起業支援のためのノウハウ伝授などの情報を用いた政策ツールに見出すことができるかもしれない。

とはいえ、以上のようなまとめにも限界がある。なぜなら、第一に地域外関係者に対する政策はほかにも多数存在し、先に挙げたのはそのごく一部でしかない。第二に、政策手段の分析を重ねても、それだけでは、受入自治体の政策指針への助言としては不十分である。政策手段どうしの補完関係や自治体のもつビジョンの検討に至らないからである。第三に、個別的手段の検討だけでは、本節前半で示した規範的指針——それはときに憲法秩序にまで及ぶ——と自治体政策を架橋することも困難である。

以上を受け、巨視的な論争と個別的政策手段論の間にある、複数の政策をまとめ評価する構想の提案が本稿の課題となる。次節では、そのようなメゾ的な枠組みを示す。それは、複数の政策目的・政策手段を組み合わせ、使い分ける指針としての「政策デザイン」の構想である。

3. 枠組みの提示：政策デザインの多層的入れ子モデル

本節では、前節の先行研究を射程に含みながら、両者を架橋する政策デザインの枠組みを示す。枠組みには、まず本稿がドライな議論を前提とすることの含意を表現できること、さらに複数の政策手段の関係を精査できるものであること、の二条件が求められよう。依拠するのは、マイケル・ハウレット（Michael Howlett）による「多層的入れ子モデル（multilevel nested model）」である（Howlett 2009）。それは、複数の政策目的・政策手段の組みあわせにかかわる「ポリシーミックス」の研究のひとつである。

3.1 多層的入れ子モデルの分析枠組み

多層的入れ子モデルについて説明していく。そのモデルは、政策を構成する目的と手段をそれぞれ複数の階層から捉え、政策目的にかかわる諸階層、政策手段にかかわる諸階層、そして各階層での目的と手段の適合性を検証する枠組みである。ハウレットは、政策目的と政策手段はいずれも、ガバナンス配置・政策レジームの論理・運用計画の二重の入れ子関係にあると捉える。

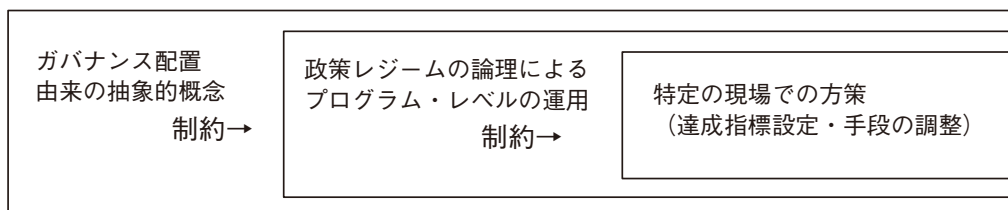


図1.「多層の入れ子モデル」の二重の入れ子 (Howlett 2009をもとに筆者作成)

ハウレットのモデルは複雑なため、順を追って説明していく。最初に入れ子状の三階層を特徴づける。それは最上位・中位・最下位の階層からなる二重の入れ子構造である(上記図1)。

最上位に位置するのが、ガバナンス配置 (governance arrangement) にかかわる事柄である。「有力な政策アクター・アイデア・制度的ルール」の集合に応じて決まる、長期にわたって持続するガバナンス状況を指す (Ibid: 76)。政府の政策デザイナーから見れば、その内部で仕事をせざるを得ない所与の環境である。個別の地方自治体から見ても同様の所与の環境かもしれない。この階層で形成される「抽象的な狙い」や「実施選好」は、すでに確立されたものとして政策デザイン活動を制約する。

中位の階層は、政策レジームの論理 (policy regime logics) にかかわる (Ibid: 78)。政策目標の設定やそれに応じた政策手段の選択・組み合わせを決める階層である。この階層が上位のガバナンス・モードに制約される理由は、政策手段はそれぞれ密接に結びつく統治資源をもち、政府による手段選択は、その背後にある統治資源への選好を反映するためである。同時に、政府はさまざまな分野において独立した政策スタイルを確立し、それを長期間持続させることがある (Ibid: 81)。そうしたスタイルは、政府の政策目的にとって常に最善であるとは限らない。

最下位の階層はもっぱら政策手段の技術的課題にかかわる (Ibid: 82)。ここには、より限定された政策ターゲット設定と手段の微調整が含まれる。この場合の政策ターゲットとは、政策目標よりも細かい達成指標を指す。政策目標を構成する要素や代替的な指標などである。達成すべきターゲットの決定と、その達成のための手段調整

を行うことが、もっともミクロな第三階層での作業である。

次いで、上記の二重の入れ子モデルが、政策目的と政策手段のそれぞれにどうあてはまるのか、説明する(下記図2)。

まず、政策目的にかかわる「多層の入れ子」を確認する。最上位にあるのが、ガバナンス・モードに起因する「抽象的な政策の狙い (abstract policy aim)」である。例を挙げれば、現在、多くの先進国では、公共サービスの民営化・市場化によって特徴づけられる「市場的ガバナンス」が主流だとされる (Ibid: 76)。市場的ガバナンスは、利益率・産業の活性化・雇用形態・国際競争力といった要素を政策の狙いに据えがちである (Ibid: 77)。これが中位に位置する「政策目標 (policy objective)」を制約する。市場的ガバナンスの例を続ければ、このガバナンス形態のもとでは「市場の失敗の是正」「政府の失敗の是正」という発想からの目標設定がなされがちである (Ibid: 79)。政策目標は、さらに下位の「政策ターゲット (policy target)」を制約する。たとえば、投入資源に照らした効率性、政策のもたらす効果、その衡平への影響といったより細かく技術的な指標があてはまる。

次に政策手段にかかわる「多層の入れ子」である。最上位に位置するのが「実施選好 (implementation preference)」である (Ibid: 76)。それぞれの政府は独自の法体系や慣行をもち、その結果、政府が好むもしくは得意とする政策手段にも幅がうまれる。そうした「癖」のようなものがこれにあたる。市場的ガバナンスというガバナンス形態は、一般的に政府によるサービスの直接供給やアクターの直接規制を避ける傾向があり、逆に、民営化や補助金のような市場を活用する影響力行

	ガバナンス配置	政策レジームの論理	運用計画
政策目的	ガバナンス・モード 例) マーケット・ガバナンス	政策目標 例) 市場の失敗・政府の失敗の是正	政策ターゲット 例) 効率性・効果・衡平への影響評価
政策手段	政策実施選好 例) 非国家的な影響力行使への選好	望ましい実施スタイルと政策ツール選択 例) 情報、権威、財政、組織の政策手段選択	政策ツールの調整 例) 政策手段の技術的側面の考慮

図2. 入れ子状の手段選択モデル (Howlett 2009: 85を単純化)

使を好む (Ibid)。実施選好は中位にある「政策ツール (policy tool)」を制約する。政府が好まない政策ツールは採用されづらい。実施担当公務員や政策対象者の抵抗が大きいツールも同様である。ツール選択においては、フッドが示した資源の種類にもとづく政策ツールの分類が参照される (Hood 1986)。市場的ガバナンスのもとでは、政府は、直接規制のツールよりも情報や財政に由来するものを用いやすい。最後に、選ばれたツールを前提として、現場担当者たちはツール細部の調整 (tool calibration) をおこなう (Howlett 2009: 82)。中位階層でのツール選択が、下位階層でのツールの調整活動を制約するのは自明であろう。比較的技術的な政策手段の評価が主であり、強制性の度合い、政策対象への影響が直接的か媒介を経るか、既存の実施構造を利用できるか新たなものをつくるのか、予算や政策レビューにおいて可視的か否か、といったことが考慮される。

3.2 政策デザインへの示唆

次いで、モデル内の各要素の関係を確認する。ハウレットは、政策デザインの分析視角として、以下三つの観点を提示する。

第一に、各階層間の政策目的どうしの関係である。これは、入れ子状の三要素「抽象的な狙い・目標・ターゲット」のすべての階層が整合的である (coherent) か否かである (Ibid: 74)。第二に、同様に、各階層間の政策手段の評価基準がある。すなわち「実施選好・政策ツール・ツールの調整が一貫している (consistent) か否かである (Ibid)。いずれも、ガバナンス状況を受けて、政策目的と政策手段のそれぞれが、三つの階層間で矛盾をきたさず補完的に働くことを求めている。

第三に、政策目的と政策手段の各階層どうし——政策の狙いと実施選好・目標と政策ツール・政策対象とツールの調整——が「一致し収斂している (congruent and convergent) か否かである (Ibid)。これは前二者と異なり、同水準の階層にかかわる。すなわち、同じ階層における政策目的と政策手段の適合性が問題となる。一般的に政策デザインとは、政策目的や問題の原因に対し、

適合的と思われる政策手段を選択したり創出したりする活動であり (Linder and Peters 1984)、その意味ではもっともスタンダードな観点といえる。それを、最上位のガバナンス配置 (governance arrangement)、中位の政策レジーム (policy regime logic)、最下位の運用計画 (operational planning) のそれぞれで問うのがハウレットの枠組みである (下記図3)。

以上の枠組みが、本節で示すべき枠組みの条件に合うことを確認する。第一に、本稿が前提とする「ドライな議論」を位置づけられることである。その位置づけは、上記枠組みの最上位の階層——ガバナンス・モードと政策実施選好——にあたる。そこに「公私二元論や自由主義の原理にもとづく」「伝統的な法学・政治学の立場」をあてはめることになる²。

土地への愛着の法制化に即して述べよう。まず、政策目的を規定する「抽象的な狙い」についてである。近代立憲主義の前提にある、法律論の「土地 (権力の源泉) と家 (権力と財産)」からの切り離しについては、前節で飯島の指摘を見たとおりでである (飯島2015: 139)。こうした観点からすると、土地への愛着を公的に保障する政策は正当化しがたい。政策手段すなわち「政策実施選好」については、支配の便宜という観点から説明できる。金井利之は「政治体制である近代主権国家の側からすれば、住所はどこか一カ所に定置させたいという要望があり得る」と述べる (金井2015b: 81)。住所を一箇所に定めるといえるのは生活に即した制度化ではなく、むしろ、統治の都合のための政策実施選好と捉えられる。こうした状況は、次節の第4節であらためて詳述する。

第二に、複数の政策手段の関係を精査するメゾ的な視点についてである。上記枠組みは、もともと、階層間の目的・手段それぞれの一貫性と、同階層での目的・手段の適合性を検討するために提案された。これにもとづくことで、マクロなガバナンス状況との関係や個別の政策手段どうしの関係を精査できる。すなわち、多層的な入れ子モデルは、政策目的・手段の組み合わせという観点から、マクロな議論とミクロな政策を架橋する枠組みなのである。

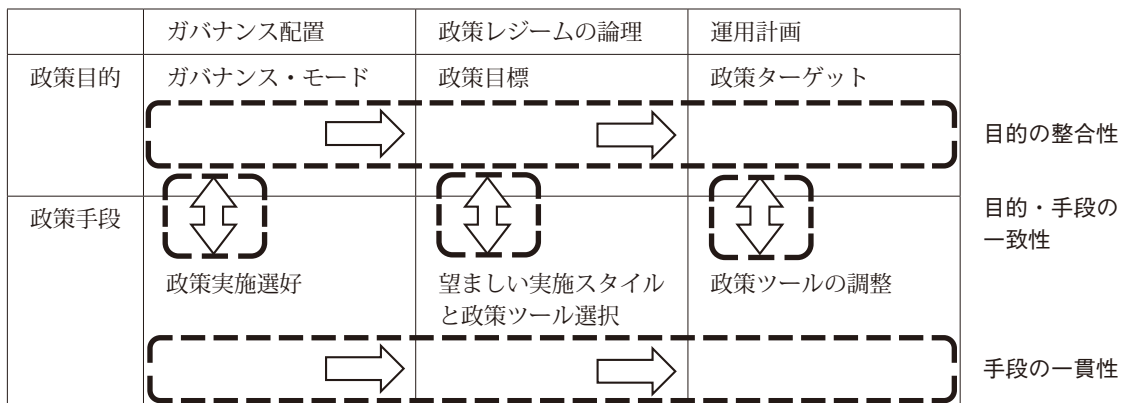


図3. 多層的な入れ子モデルにおける要素間の関係 (Howlett 2009: 85を単純化・加筆)³

本稿の目的は、最上位階層の制約に反しないように、あるいは制約をかいくぐりながら、受入自治体が地域外関係者を把握し惹きつけるための中位レベルの政策方針を探るものといえる。上に示した枠組みは、そのために有用である。こうした要求を満たす具体的な政策デザイン構想については、次節で政策を取り巻く状況を説明したのち、第5節で展開することになる。

4. 住民管理のガバナンス状況

最初に、受入自治体がおかれた状況、つまり、移動する人々の把握手段や体制を確認する。本節では、住民の把握・管理にかかわるガバナンス状況の特徴づけ、自治体のおかれた制約と政策選好を確認する。そのために、「住民」概念を三側面から特徴づける類型論を手がかりとする。

金井は、住民という基礎概念を「市民住民」「公務住民」「対象住民」の三性質からなると理解し、それぞれについて、地方自治の背後にあるパラダイムを明らかにしている。市民的側面は参政権を行使し政策をつくる「統治者本人」としての性質、公務的側面は政策を担い実施していく「実施者」としての性質、対象的側面は居場所や状態を把握・管理される、統治や政策の「客体」としての性質を指す（金井2015a; 2015b; 2015c）。本稿は、流入する地域外関係者の把握と関係構築、それにもとづく役務への期待に関心をもつ。それゆえ、以下ではもっぱら対象住民側面と公務住民側面に着目して議論を進める。まずは対象住民についての整理を踏まえ、その整理のなかで地域外関係者と受入自治体はどう位置づけられるか述べる。後半では、公務住民についての議論から、地域外関係者にかかわる政策選好と政策デザイン上の難点を確認する。

4.1 住民管理の困難：対象住民側面

対象住民をめぐる背景もしくは全体像としては、近代国家における国内での「居住移転の自由」という基底的な権利と、他方での移動する人々に対する効果的な支配の困難というジレンマが存在する（金井2015b: 77）⁴。そこで、効果的な統治の便宜から出てくる姿勢が「「移転の自由」を認めた上で、実は一カ所に住所を定めるべき」という要請となる（Ibid）⁵。もともと、住民を定義づけるために「住所」が用いられるようになったのは、1911年の市町村制改正にさかのぼる（渡部2020: 114-115）。改正の意図は、民法に定められる「生活の本拠」としての住所と結びつけることで、住民をひとつの市町村にのみ属させ、行政の効率化・支配の強化を図ることであった（Ibid: 115; 121）⁶。こうした住民制度は戦後においても継承され、渡部朋宏によれば、東日本大震災後の二重の住民登録を阻むように作用した（Ibid: 154-155）。個人と土地とのドライな関係の背後には、

自由主義原理にくわえ、以上のような支配の便宜も存在する（cf. 犬塚2017）。

さて、対象住民の把握方法は、「二重のゾーン・マン折衷ディフェンス方式」と言い表される。これは、ゾーン・ディフェンス方式とマン・ツー・マン・ディフェンス方式の折衷なので、まずそれぞれの純粋な方式を確認する。いずれの両方も、どの自治体が誰を管理するかという分業の仕方にかかわる。ゾーン・ディフェンス方式とは、「分業の管轄を空間によって指定する」方法である（金井2015b: 88）。このシステムのもとでは、「設定されたある区域（ゾーン）に入ってきた動く対象については、当該区域（ゾーン）を管轄する自治体の行政対象として認定する」（Ibid: 89）。もう一方のマン・ツー・マン・ディフェンス方式は、「特定の人間に特定の自治体を一対一で専属的に割り当てる」かたちで自治体間の分業を行う（Ibid: 88）。

両方式は、いずれも純粋なかたちでは人々の把握に困難を抱える。マン・ツー・マン・ディフェンス方式の難点は、「行政対象が遠方に移動しても、追跡・把握し続けなければならない」ことにある（Ibid: 100）。どこまでも移動しうる住民を際限なく追いかけて把握することは現実的ではない。それに対し、ゾーン・ディフェンス方式の課題は、「マーク対象の受け渡しという移管がシームレスに円滑でなければ、ノーマークを作ることになる」点にある（Ibid: 101）。純粋なゾーン・ディフェンス方式では、区域を越えて移動する人々のマークの受け渡しが複雑になるし、そもそも、市町村・都道府県の境界移動が見張られ把握されているわけではない。つまり、多数の抜け漏れ発生は避けられない。

それを踏まえ、われわれの社会は「ゾーン・マン折衷ディフェンス方式」と呼ぶべき方式を採用している。その折衷は以下のようになされる。まず、①「人間を住所に定置して、住民の自治体間の管轄を住所という空間上の位置に基づいて決める」（ゾーン・ディフェンス）（Ibid: 91）。そのようにして自治体の管轄区域が決まったら、各自治体の区域に住民票をおく人々に対し、自治体が「一対一の専属的な関係とな」るように紐づける（マン・ツー・マン・ディフェンス）（Ibid）。これがひとつめの折衷であり、現住所主義と呼ばれる。

これにくわえ、移動する人々に対応するには、さらなる折衷が求められる。すなわち、③ある地に住民票をおく人々は、移動先の自治体においても役務提供を求められたり、行政サービスを享受したりする（ゾーン・ディフェンス）（Ibid: 91-92）。移動先でのこうした対象住民としての扱いは、現住所主義に、さらに現在地主義的なゾーン・ディフェンスが折衷されていることの表れである。以上の折衷方式は、たとえば、居住区域外での交通違反などで明らかになる（Ibid: 90-91）。速度違反を犯した人を取り締まるのは移動先の都道府県警であるが、免許証は住民票をおく都道府県の公安委員会から発行され

ており、処分もその公安委員会から受ける。こうした処分に際しては、現地主義的なゾーン・ディフェンスを敷く移動先自治体から、現住所主義により該当住民と結びつく居住自治体への「マークの受け渡し」が行われる。

先に確認したとおり、本稿の関心は、受入自治体による地域外関係者の把握と管理であった。つまり、③現地主義にもとづくゾーン・ディフェンスの成否が問題となる。受入自治体は、管轄区域外の人々に対し「役務提供し、負担分任をさせ、さらに、その他の規制もしている」(Ibid: 91)。このとき「何を行政対象と認定し、何を行政対象と認定しないかは、自治体の政策判断次第」とされる(Ibid: 94)。移動先自治体は地域外関係者に対してさまざまな期待——たとえば、観光や物品購入からボランティア、さらには二拠点居住先としての選択——を抱きうるし、そうした行動を促す政策への選好をもつ。

ただし、対象住民にかかわる分業方式の検討から明らかになったのは、分業の便宜は、個別の自治体のためのもものでは必ずしもない点である。金井によれば、以上みてきた区域による管轄自治体の決定の要点は、自治体間の「強制分業制」を成立させる点にある(Ibid: 93)。重要なのは、自治体個体群がチームとしてネットワーク体系を形成し、国家のなかで遺漏なく住民を把握する点である(Ibid: 101)。こうした体制のありようは、地方自治体が、国の行政区画としての性質を色濃く持つことに由来する。歴史的に見れば、明治期の三新法制定・郡区町村編成法といった契機において、市町村を自治の単位とする構想は提起されながらも否定され、結果として「府県の下部機関としての「行政区画」に位置づけられた」(渡部2020: 95-99; 120)。

これを各自治体の側から見れば、対象住民を把握し管理するためのパラダイムは、それぞれの受入自治体の政策選好を満たすようにはそもそも設計されていない、ということになる。ゾーン・ディフェンス方式のみによる地域外関係者の管理は、人々が移動する以上、常に困難である。すなわち、対象住民把握の仕組みは中央政府レベルでの支配の便宜のために設計されているのであり、個別の自治体、特に対象住民の居住先でない受入自治体にとっては、抜け漏れを避けられない仕組みとなっている。しかし、地方自治体は、現代においては文字通り自治を行う主体もしくは地方政府でもあり、独自の政策選好を有する。

4.2 受入自治体の政策選好：公務住民側面

そこで本節の後半では、自治体の地域外関係者への期待と関係の築き方を確認するため、公務住民側面の観点を見ていく。あらためて確認すると、「公務的側面をもつ」とは政策を担い実施していく役割をもつことを指す(金井2015c)。公務の担い手としてまず想定されるのは公務員であるが、とはいえ、「自治会・町内会や福祉ボランティア」といった一般住民が一定の公共サービス

を担うことは以前より広く見られる(Ibid: 32)。さらにいえば、「公務」を行う主体はその地に住民票をもつ住民とは限らず、「非住民かも知れないし、民間営利企業や民間非営利団体でもあり得る」(Ibid: 33)。

そもそも、人々は単に生活し行動するだけでその区域の「人間諸活動」に影響を与える。その意味では、「すべての人間活動は、私事的な活動を超えて、外的空間管理としての公務性を、多かれ少なかれ、帯びざるを得ない」と金井は言う(Ibid: 44)。そうした一連の行動について、自治体は「是非弁別を政策判断する」が、それは人々の私事的活動への政策判断でもある。金井はこれを指して、「自由主義とは、できるだけ人間活動の弁別を行政が行わないというスタンスかもしれないが、それでも全ての活動を放置するというわけではない」とまとめ、同時にそうした判断が論争的であり時代や場所によって変わる相対的なものでもであると指摘する(Ibid)。

これを今日の経済成長が鈍化し少子高齢化が問題となる社会に即すと、以下ようになる。すなわち、自治体は「健全・適切と称する経済活動や生産活動を行うこと自体」を人々に期待するようになっている(Ibid)。地域での普段の生活を送る際も、それを目に見えるかたちで送ることを通じた「まちの賑わい」の創出が、「公務住民の大きな任務になりつつある」とされる(Ibid)。人と土地の関係をめぐる論争に即せば「ウェットな議論」にもとづく期待といってよい。こうした違いを正当化する論拠として、飯島が最高裁判例を引きつつ指摘する、「国民と住民」の対置関係が挙げられるかもしれない(飯島2015: 139)。すなわち、日本においては、国民としては「一切の具体的属性を捨象された諸個人からなるデモクラシーのなかで生きる」と見なされつつ、同時に半面、地方自治体とのかかわりでは「具体的な生身の人間として、共同体主義的民主主義のなかで日常生活を生きる」と想定されるという対置である(Ibid)。

こうした期待は、まったく同じ理由で観光客や二拠点居住者にも向けられる。先に確認したように、公務住民はその自治体に住所をもつ住民である必要はない。むしろ、自治体にとっては、「域外から自発的に志願する公務住民を集められるかどうか」が重要な関心事となる(金井2015c: 42)。マナーを守って観光し、リピーターとしてその地をくりかえし訪れてもらうことは、消費以外の経路も通じて移動先自治体の利益となる。さらに、二拠点目の居住地を構えたり、地域のボランティア活動を担ったり、その地で起業・継業などしてくれるばいっそう好ましいだろう。少なくとも当座の数十年間は国全体での人口減少が現実視されるなか、地域外関係者の頻繁な往来や居住にはいっそうの期待が集まるとすらいえる。こうした期待の表れの一例として、「自治基本条例のなかには準住民(在勤者・在学者等)を対象とするものがある」という現象を挙げることもできる(飯島2023: 15)。

表1. 公務住民の類型（金井2015c: 36より、太枠は筆者加筆）

	従事する契機	報酬水準・反対給付水準	「行政させる者」との関係	住民に限定か否か
公務員	自発	市場（公民均衡）価格	上下内部関係、指揮命令労働関係	非限定
地元採用枠または地元居住義務の公務員	自発	市場（公民均衡）価格	上下内部関係、指揮命令労働関係	限定 違法か
公務住民Ⅰ（減私奉公住民）	自発	なし、または費用弁済等低価格＝奉仕価格	下請、上下関係、名誉奉仕・貢献・奉公活動	限定
公務住民Ⅱ（ボランティア住民）	自発	なし、または費用弁済等低価格＝ボランティア価格	対等・協力、協働 非営利・公益活動	限定
公務企業	自発	市場価格（営業価格・競争価格・談合価格など多様）	水平外部関係、契約関係 受注者債務＝公務遂行義務	非限定
地元優先公務企業	自発	市場価格（営業価格・競争価格・談合価格など多様）	水平外部関係、契約関係 受注者債務＝公務遂行義務	限定 違法か
公務団体Ⅰ（下請型公務団体）	自発	なし、または費用弁済等低価格＝奉仕価格	下請、上下関係、名誉 拝命・貢献・篤志活動	非限定
公務団体Ⅱ（ボランティア団体・NPO）	自発	なし、または費用弁済等低価格＝ボランティア価格	対等・協力、協働 使命・非営利・公益活動	非限定
徴用	義務	マイナス、ゼロ、または、現物給付や低価格	上下内部関係、指揮命令	限定
域外徴用	義務	マイナス、ゼロ、または、現物給付や低価格	上下内部関係、指揮命令	非限定

とはいえ、本節の前半で確認したように、地域外関係者への期待とそれを促す一連の自治体行動は、「現在地主義的なゾーン・ディフェンス方式」にもとづき計画され実行される（金井2015c: 42-43）。ただし、個別自治体の観点から見た場合、ゾーン・ディフェンスのための人々の把握手段は必ずしも充実しておらず、影響力行使にもおのずと限界がある。金井は四つの基準にもとづき公務住民を細かく分類しているが（上記表1）、本稿が扱う地域外関係者は、いずれも自発的に公務を担う地域外関係者となるだろう。観光客であれば市場を介した水平的関係にある「公務企業」、ボランティアであれば対等な協働関係にある「公務団体Ⅱ」が該当しよう。受入地域に対しよほどの愛着や特別な縁を感じる人であれば、篤志家として自治体の下請けを担う「公務団体Ⅰ」という可能性もある。

4.3 まとめ

本節をまとめよう。前半では対象住民側面について、国全体としての住民把握体制を確認したのち、それは受入自治体の地域外関係者把握にとっては不備の大きなものであることを確認した。後半では、住民に対し広い意味での「公務」を期待する地方自治体の期待を見てきた。ここにおいては、政治思想・憲法レベルでは戒められるウェットな政策選好と、それにもとづく政策が、判例などでも一定程度許容される可能性も示唆された。こうした隔たりは、地方自治体が、一方では国の行政を担う一部

であると同時に、他方では自身の価値と利害を有する政治体であることの反映と見ることができるともかもしれない。

ただし、いずれにせよ、地域外関係者を把握し働きかける手段は充実してはいない。次節では、そうした限界の中で有望な着眼点について、地域外関係者の類型論から考えていく。本節の言葉でいえば、受入自治体が、地域外関係者を（いっそう）公務住民化することはいかんにして可能かを探ることになる。

5. 地域外関係者の類型化

本節では中位の政策レジーム階層での工夫の余地を探る。具体的には、「よそ者論」を参考にした地域外関係者の類型化を参照する（敷田2022; 敷田・森重・池ノ上2019; 森重・内田・敷田・海津2020）。こうした類型論は、地域外関係者の属性に応じた多様な期待のありかた、働きかけかたについて、豊富な実践的含意をもつ。関係者の政策需要を捉えることで、彼らの同意のもと、ウェットな関係構築をもたらす政策を一定程度進めることが可能になると考えられるからである。

5.1 基準と類型の紹介

まずは類型化の基準を示す。それは、「よそ者が資源を所有するかどうか」「地域でサービスの創出や消費に関与しているか」のふたつの基準によって分類される、四つからなる類型である（敷田・森重・池ノ上2019: 5）⁷。

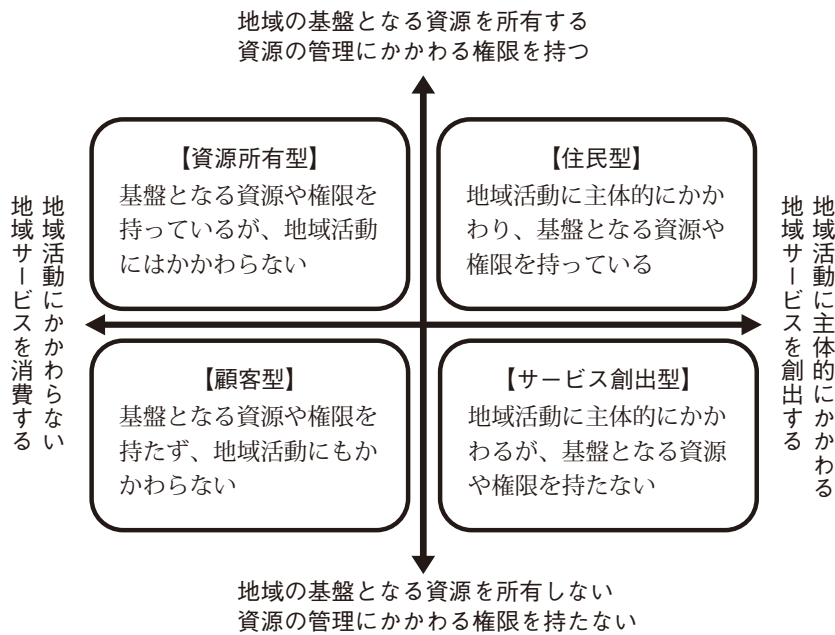


図4. 地域外関係者のかかわりの類型化 (森重・内田・敷田・海津2020: 51より)

第一の資源の所有についての基準は、「地域外に持ち出せない基盤的資源やその管理にかかわる権限を持っているかどうか」についての視点である (森重・内田・敷田・海津2020: 49)。これは「土地などの地域の基盤となる資源へのかかわりを指し、資源の所有や管理の権限を持っているかどうか」を問う (Ibid: 51)。基本的には、土地や家の所有によって満たされる基準である。

それに対し、第二の地域でのサービス創出は、「地域活動にかかわり、サービスを主体的に創出するかどうか」についての基準である (Ibid: 49)。ここでいう「地域サービス」は、主には「公共サービスのような地域の活力や賑わい、生活支援、環境保全など、まちづくりや地域課題の解決のためのサービスを指す」が、同時に、「民間企業や団体が創出するサービス事業の活用」も含む (Ibid: 51)。基本的には、ボランティア活動をはじめとする地域貢献が念頭におかれている。

以上ふたつの基準により、地域外関係者を四種類に類型化できる (上記図4)。第一から第三の類型が「よそ者」で第四の類型は「内部者」として扱われると想定される (呼称について、敷田2022および森重・内田・敷田・海津2020、下記紹介の呼称も同様)。

第一が、「顧客型」の地域外関係者であり、「第1種よそ者」とも呼ばれる。主にマス・ツーリズムなどで一時的に地域を訪れサービスを消費する観光客が想定される (森重・内田・敷田・海津2020: 51)。「サービスを利用するだけで去っていく」人々であると特徴づけられる (敷田・森重・池ノ上2019: 5)。

第二に、「資源所有型」の地域外関係者である。「第2種よそ者」と呼ばれることもある。「資源や管理権限を所有しているが、地域活動にはかかわらず」、したがって、もっぱらサービス消費活動を行う人々である (森重・

内田・敷田・海津2020: 51)。具体的には「不在地主や別荘所有者」が想定されている (Ibid)。彼らは、購入した資産を利用しながら地域でのサービスを消費する——たとえば購入したマンションから花火大会の花火を見る——ことで、「自らの保有する資源をさらに豊かにする」とされる (敷田・森重・池ノ上2019: 5)。

第三に、「サービス創出型」の地域外関係者である。「第3種よそ者」であり、「よそ者」のなかではもっとも地域へのかかわりが濃いとみられる。「サービスを創出するが、地域の基盤となる資源や管理権限を持たない地域外関係者」を指す (森重・内田・敷田・海津2020: 51)。地域おこし協力隊やボランティアがこれにあたる (敷田・森重・池ノ上2019: 5)。よそ者であっても、「地域行事への参加で「にぎわい」が創出できる」ため、資産を所有することなしにサービス創出に寄与できる (Ibid)。

最後が、内部者として扱われる「住民型」の地域外関係者である。「地域活動・サービスの創出にかかわり」、同時に「地域の基盤となる資源や管理権限も持つ」 (森重・内田・敷田・海津2020: 51)。この二条件を満たすことが、地域内部の人間と見なされる必要条件である⁸。なお、「住民型」地域外関係者への移行については、この二条件を満たすだけでよいのか、あるいはそれを前提としたさらなる地域とのかかわりが必要なのか、先行する類型論の間でも見解に幅がある (後者の見方をとるものとして敷田2022: 72)。本稿は四類型どうしの関係から得られる政策的含意に焦点をあてるため、この点は深掘りせず、前者の想定のもと議論を進める。

以上の用語の整理を、次頁表2のもとで行っておく⁹。本稿は、「地域外関係者」を包括概念とし、それを四つに分類する類型論を採用している (顧客型/資源所有型/

表2.「地域外関係者」関連概念の整理（筆者作成）

地域外関係者			
よそ者			内部者
顧客型 (第1種よそ者)	資源所有型 (第2種よそ者)	サービス創出型 (第3種よそ者)	住民型
例) 観光客	例) 別荘所有者	例) ボランティア	
関係人口			

サービス創出型／住民型)。なお、近年人口に膾炙する「関係人口」概念——交流人口でも定住人口でもない地域と多様にかかわる人々（総務省）——については、地域外関係者のうち、受入先地域との関係がごく薄い短期観光客を除外した概念であると本稿は理解する。リピーター観光客なら関係人口と見なされうるため、「顧客型」関係者のさらに一部を除外した概念となろう。本稿は、地域とのかかわりが薄い人々も射程に入れた自治体政策に関心があるため、より包括的な「地域外関係者」という括りを採用していることになる。

5.2 類型化の意義と政策的含意

以上を踏まえ、地域外関係者の類型論の意義を確認し、次いで政策的含意も述べる。上記類型の特徴は「観光客と移住者を連続的な存在と捉え」る点にある（森重・内田・敷田・海津 2020: 48）。

そこから導かれる第一の意義は、地域外関係者の間でも、地域へのかかわりの濃淡には差があることを示した点である。地域とのかかわりは、「第1種よそ者」から「第3種よそ者」まで、数字が大きくなるほど濃くなると想定されている。これは、自治体から見れば、数字が上がるほど「対象住民」として把握しやすく、「公務住民」としての活動をいっそう期待できるようになる、ということでもある。前節までの用語を用い、より「ウェット」な関係への移行と言い換えてもよい。

第二の意義として、上記類型どうしの関係は、よりかかわりの濃い関係者への変容について示唆を持つ。調査によれば、地域外関係者は「地域活動にかかわる中で、次第に「住民型」へと移行」したことが観察されるという（Ibid: 56）。まず、第1種よそ者は、「滞在の長期化や複数回の訪問を契機として不動産などの地域資源を所有する」ことがあり、その結果「二拠点居住者としての第2種よそ者に変容」しうる（敷田 2022: 71）。さらに、第2種よそ者のなかにも、「自分が移住先で快適に過ごすだけでは満足でき」ずに商品やサービス創出への寄与をはじめめる人が出る（Ibid: 71-72）。本稿は、このとき「第2種」「第3種」両方の性質を兼ねた「住民型」への変容が起こるとみなす。

別のパターンとして、第1種よそ者だった地域外関係者が、資源を持たず長期滞在するうちにボランティア活動等にかかわるようになり第3種よそ者へと移行する例

もある（森重・内田・敷田・海津 2020: 55）。これらの人々への評価は論考によって幅があり、敷田麻実（2022）は「地域資源の所有には興味がなく」「地域向けのサービス創出自体には楽しみや生きがいを見出している」人々とみなし、「住民型」へと変容する誘因を持たないと分析する（72）。逆に、森重昌之ら（2020）は、釧路市では行政のコーディネートもあり、ボランティア活動に従事する第3種よそ者がのちに「不動産所有や賃貸物件の通年契約」という資産所有の条件も満たし、「住民型」へと移行した例を複数示している（55）。両者の見方を統合することは本稿では難しいが、釧路市の事例は、第1種よそ者から直接第3種よそ者となった地域外関係者でも、自治体の働きかけによっては「住民型」へと変容する余地があることを示唆するように思われる。

以上から得られる政策的含意を、先行研究に沿って二点述べる。

第一の含意として、「よそ者」の多様性を認識することで、受入自治体はそれぞれの特徴に適した情報把握の仕方や働きかけの仕方を選択できるとされる（Ibid: 56）。各地域外関係者は異なる生活と政策需要をもち、移動先自治体への期待も当然に異なる。この点は、比較的移動先へのかかわりの薄い「第1種よそ者」「第2種よそ者」の重要性と彼らへの対応に特に示唆を持つ。たとえば、観光客をはじめとする「第1種よそ者」には、生産したものの地域内では消費しきれない産品・サービスを購入・消費してもらうことが期待できる（Ibid）。また、マンションや別荘所有者としての「第2種よそ者」も、彼らの存在によって地域資源を維持・向上させる側面をもつ（Ibid）。

第二の含意は、類型どうしの連続性にかかわる。上記類型にもとづく観察は、住民型への変容は「資源所有とサービス創出を通じて」起こることを示唆するという（敷田・森重・池ノ上 2019: 8）。したがって、彼らの地域とのかかわりを「濃く」したいのであれば、それらの人々の「資源所有」や「サービス創出」へのきっかけを、自治体が提供するという政策がありうる¹⁰。事実、釧路市の事例では、長期滞在者（第2種よそ者）がいっそう濃いかかわりをもつ住民となる背景に、「長期滞在者と釧路市内のさまざまな地域活動をつなぐ市役所のゲートウェイとしての役割」が認められたという（Ibid: 7）。

なお、上記の見方は、住民型への変容過程が「長期滞

	ガバナンス配置	政策レジームの論理	運用計画
政策目的	ガバナンス・モード ドライな自由主義的制約vs. ウェットな政策選好を持つ地方自治体の併存	①観光・消費促進 (主に顧客型)	②変容の働きかけ (資源所有型以上)
政策手段	政策実施選好 支配の便宜にもとづく 国レベルの制度	↑ 働きかけ手段： 広い情報発信 情報収集手段： 観光客の動向調査 観光地の魅力調査	↑ 働きかけ手段： 市役所などを介した地域 社会との仲介 情報収集手段： 資産管理・ボランティア 会合を介した情報把握

図5. 本節で議論した政策目標・手段の関係 (Howlett 2009: 85を単純化・加筆)

在や地域行事への参加によって自然に」なされるかのような考えを戒める見方でもある。長期間地域内にいながらなお「よそ者」と見なされる人々は、自身にとってのメリット・デメリットを認識したうえで、みずからの意思で「よそ者」にとどまっていることになる (Ibid)。

以上、地域外関係者の類型化を通じ、それらの人々の多様性と連続性を確認した。まとめれば、一点目の含意は、「かかわりの薄い」(もしくはドライな)関係者と「かかわりの濃い」(もしくはウェットな)関係者それぞれにあわせた複数の政策目的・政策手段が必要であることを示す。二点目として、ある地域外関係者をより「かかわりの濃い」者へと変容させるための政策が可能であるという含意を指摘できる。

5.3 類型化を踏まえた政策デザイン方針

前項までの地域外関係者の類型を踏まえることで、本稿の狙いであるメゾ・レベルの構想、すなわち政策目的・手段の組み合わせへの指針が得られる。これまでの議論に立ち戻り、多層入れ子モデルのもと整理し確認する。下記記述について、あらかじめ上記図5で表しておく。

ハウレットの枠組みでは、政策デザイン活動はより上位のガバナンス状況の制約を受ける。本稿でいえば、自由主義原理にもとづく政策目的への制約と、国レベルの住民管理制度に由来する関係者把握の限界である。他方、地方自治体の視点に立てば、地域外関係者の来訪・定住を好ましく捉えうること、そのために彼らとウェットな関係を築く政策選好をもつことを確認した。すなわち、最上位階層のガバナンス・モードは、国の制度から見れば政策目的と政策手段は一致してドライな性質をもっており、それに対し、国と自治体の政策目的に着目すれば、最上位階層内においてすら対立する不整合なものとなっていた。

自治体政策を立案するうえでは、上述の状況を受け、自治体の政策選好と整合的でありながら、同時に、国の制度に対して少なくとも正面からの不整合をきたさないような政策目標と政策ツールが求められよう。これが、

中位レベルの構想としての政策デザイン論への要請でもある。本節で見てきた地域外関係者の類型は、こうした要請を満たす組み合わせを構想するための、政策対象集団の性格づけの作業と位置づけられる。

そのうえで、「政策レジームの論理」における政策目標・ツールを「一致」させることが、政策デザインには求められる (cf. Linder and Peters 1984: 250)。前項でまとめた政策的含意を踏まえれば、それは、かかわりの薄い地域外関係者とある程度濃くなった人々への期待を連続的に捉えたうえで、それぞれに対し実現可能な把握・働きかけを行う政策となる。

以上の条件を満たす組み合わせの土台として、フッドによる政策ツールの議論、特に「情報にもとづく政策ツール」の特徴づけを説明する。情報を用いた政策ツールでは、対象を問わない広い情報収集・情報発信と、対象を限定して行うきめ細かい収集・発信が連続的なものとして示されている (Hood 1986; 壬生 2016: 166-169)。情報収集についていえば、もっとも消極的なツールが政府みずからは何もせず市民や事業者とのネットワークから情報を得る「結節点の受信機 (nodal receivers)」、もっとも積極的なものがみずから情報を得る「直接質問 (direct inquiry)」での情報収集、という具合である (Hood 1986: 92-94)。他方の情報発信ツールは、対象をどれほど特定したものかに応じて分類される。対象を定めず広く発信する「広く提供されるメッセージ (broadcasting message)」、特定の集団に対する「集団を対象にしたメッセージ (group-targeted message)」、もっとも対象を限定した個々の受け取り手に合わせた「誂え型メッセージ (bespoke message)」という具合にグラデーションを描く (Ibid: 24-28)。これらの政策ツールの働きを理解し政策目的・手段を適切に設定することが、政策デザインに求められる。

以上の枠組みに、本節で述べた地域外関係者の類型およびその政策的含意をあてはめると、以下三点の政策デザイン方針を導くことができる。

第一に、観光客をはじめとするかかわりの薄い地域外関係者を惹きつけるための政策目的・手段である。森重

らの指摘でいえば、地域内で消費しきれない産品を地域外の人々に購入してもう、地域資源の維持を長期滞在者や短期ボランティアにも担ってもらい、といった狙いをもつ。金井が指摘するように、人々は普通に生活し拠点を維持するだけでも、まちの賑わいの演出に寄与するなど「公務住民」としての役割を一定程度果たす（金井2015c: 44）。そのためには、たとえば、その地を訪れる観光客の期待について、旅行代理店などに委託するかたちで情報収集を行ったり、観光客対象のアンケート調査やGPSロガーをつけての行動分析をしたり、という手段が用いられる。この知見は、観光地や長期滞在地としての魅力を、広く社会に情報を発信する際に活かされる。これを、「観光・消費促進」のための政策方針と呼ぶことができる。

第二に、よりかかわりの濃い関係者への変容に向けた働きかけである。森重らの調査の重要な知見は、地域外関係者の地域とのかかわりが連続的で変容しうるというものである。そうした人々の情報収集・情報発信にとって鍵となったのが、ゲートウェイとしての市役所であった。市役所は相談・問い合わせのための情報の結節点に位置するため、相談を望む地域外関係者の情報を得ることができる。頻りに訪れる人々については、直接質問を通じたより詳しい情報収集も可能である。以上の情報は、地域住民と地域のかかわりを「濃く」するため、誂え型メッセージに活用される。こうした活動は、「変容の働きかけ」のための政策方針といえるだろう。

第三に、「観光・消費促進」「変容の働きかけ」という上述のふたつの政策方針を使い分ける必要性である。「観光・消費促進」「変容の働きかけ」という両方針はときに衝突する。釧路市の事例は、資源所有とサービス創出という活動が、自治体による情報把握の契機でもあることを示す。その情報は「変容の働きかけ」に利用可能である。しかし、敷田らは同時に、長期間地域内にいながらそれ以上の変容に興味を示さない人々の存在を指摘してもいる（敷田・森重・池ノ上2019: 7）。それらの人々へ、意に反して情報収集・働きかけを行うことは、プライバシーの侵害や生活への過度な干渉と捉えられかねない。

そもそも、住民類型論を参照したのは、各関係者にとって好ましい政策を探り実行することで、自由主義の制約内で可能なウェットな政策介入を探るためであった。ドライな政策を好む人々への政策需要を無視した働きかけは、ガバナンス状況と深刻な不整合を生じさせる。特に、ボランティア等の第3種よそ者への対応は注意を要する。なぜなら、彼らのなかには地域とのより濃いかかわりを希望する者もいれば、対照的に、サービス創出自体を目的としそれ以上の変容を望まない者も観察されるからである（cf. 森重・内田・敷田・海津2020; 敷田2022）。関係者の政策需要との合致こそ、ウェットな関係をもたらす政策推進の鍵である。働きかけの成功のためにも、ガバナンス状況との整合性のためにも、

政策方針の使い分けは重要である。

6. まとめ：理論的・実践的含意

以上、ガバナンス配置について「ドライな議論」という支配的パラダイムを所与とし、それとは必ずしも一貫しない、移動する人々に働きかける自治体政策の内容・条件を探ってきた。そのような本稿の狙いは、マクロな議論とミクロな政策手段研究を架橋する、メゾ・レベルでの政策デザイン構想を示すことにあった。

第2節では議論状況の整理ののち、メゾ・レベルでの政策デザインという本稿の課題を示した。第3節では分析枠組みとしてハウレットの多層的入れ子モデルを示し、その図式のもと、以降の議論を進めた。

第4節の住民概念を通じた整理では、前半で受入自治体が地域外関係者を「対象住民」として把握・管理する手段は充実していないことを確認した。後半では、それにもかかわらず、地域外関係者の来訪・活動という「公務住民」活動への自治体の期待は高いことを確認した。最上位には国レベルのドライな制度がありつつも、個々の受入自治体はウェットな政策への選好をもつというガバナンス状況を描いた。

第5節の地域外関係者の類型化による整理では、地域外関係者を四つに類型化し、彼らの特徴づけを通じ、「観光・消費促進」「変容の働きかけ」というふたつの政策方針を示した。いずれも地域外関係者を惹きつけるための政策方針だが、特に後者は、地域外関係者を「かかわりの濃い」類型へと変容させるものである。マクロ的な議論とミクロ的な個別手段への知見を架橋するためには、これら一貫した方針のもと、政策目標・政策ツールを選択し組みあわせる構想が求められる。

両方針の組み合わせにおいて特に注意を要するのは、ウェットな関係構築を目指す政策は、地域外関係者の政策需要をつかみそれに沿うかぎりで行うことが望ましい、という点であった。それは、政策デザインが、それがおかれたガバナンス配置と整合性を保つための要請でもある。以上が、基本的にはドライなガバナンス状況を前提に地域外関係者を把握し働きかける、メゾ・レベルでの政策デザインの構想である。

6.1 政策デザイン論への含意と今後の課題

本稿の最後に、以上を政策デザイン研究の文脈におき、今後の課題としたい。具体的には、ハウレットの「多層的入れ子モデル」の最上位階層との隔たりをどう考えるかについて触れておきたい。本稿では、自由主義や統治の便宜といった「ドライな議論」が反映された、伝統的なガバナンス配置を想定し議論を進めた。その反面、個別自治体は地域外関係者を惹きつけ地域貢献を促すような、ウェットな政策選好を少なからず有し、そのための目的設定・手段選択を行いうることを確認してきた。

この隔たりをどのように見るか、という課題である。

第一に、ドライなものとして想定してきた最上位階層のガバナンス状況は、必ずしも一枚岩ではない。中位階層である受入自治体の政策から見たとき、より上位には、①国の制度、②国による政策、③自治体制度という三つの制約条件が折り重なっている¹¹。本稿でも、①国の制度にはドライな体制が見いだせるが、③自治体制度をみれば、各自自治体がウェットな政策への誘因をもつことを述べた。また、②国による政策についても、関係人口やふるさと納税など、個人と土地とのウェットな関係を称揚する政策が取られることもある。こうした、本稿で所与と捉えたガバナンス状況自体を整理・評価する余地があるかもしれない。

第二に、こうした状況の評価である。ハウレットの想定に反して、両階層間の隔たりは、必ずしも悪いとは言いきれない可能性がある。報告冒頭で整理したとおり、自由主義をひとつの背景とする「ドライな議論」には、私生活への過度な介入や人権侵害を防ぐ機能がある(犬塚2017; 太田2016)。くわえて、こうした隔たりをむしろ好ましく捉える議論も存在する。飯島は、国との関係では具体的属性を捨棄された個人として、地方では具体的な生身の人間として生きるという人間像に触れ、「国と地方公共団体との間のひとつの均衡抑制が期待されている」可能性を指摘した(飯島2015: 139)。この見方をとる場合、目的・手段をすべて一貫させるといふ政策デザイン論の要求を相対化し、その提案を望ましいと見なすための条件を明確化する必要があるかもしれない¹²。

第三に、中位レベルの政策デザインにおける工夫の余地も指摘したい。上位階層内部の不一致や階層間の隔たりがあるとき、そうした隔たりがあたかも存在しないかのようなレトリックや情報発信を行うことが、限界はあれど可能かもしれない。もともと、政策デザインの機能には、政策正当化のレトリックを社会に発信し政策への信頼性を確保するものがある(足立2005)。ただし、こうした見方は政策デザイン論の問題意識から出てくるものであり、「ドライな議論」に近い見解からは、地方自治体による「地域住民社会の組織編成への干渉」を糊塗するものとして、警戒的に捉えられうる(飯島2023: 15)。この論点もまた第二の課題、つまり政策デザイン論の要求の相対化・明確化を求めるものかもしれない。

以上、政策デザイン論に対し、若干の含意を得ることを試みた。いずれにしても、移動する人々に対する個別自治体による政策デザインは、ガバナンス配置をはじめとするより広い環境のもと、限られた資源を用いて行われることが決定づけられている。それら諸制約といかに折り合いをつけていくか、その努力は、人々の移動がより頻繁になるなかでこれまで以上に求められることになるだろう。

謝辞

本稿は、日本公共政策学会2023年度研究大会(於コラッセふくしま)での報告を元に加筆修正を行ったものです。報告では、司会の若林悠先生、大会企画委員長の辻陽先生にたいへんお世話になり、さらに、討論者の金井利之先生からは多岐にわたる本質的かつ詳細なコメントをいただきました。二名の本誌匿名査読者からも、本稿の論旨・意義にかかわる重要な指摘をいただきました。記して御礼申し上げます。また、本稿はJSPS科研費(21K13226)、金沢大学秀峰プロジェクト、金沢大学法人主導(トップダウン)型研究課題による成果の一部です。

参考文献

- 足立幸男(2005)「構想力としての政策デザイン」足立幸男編著『政策学的思考とは何か：公共政策学原論の試み』勁草書房, pp. 53-86.
- 飯島淳子(2015)「『居住移転の自由』試論」嶋田暁文他編『地方自治の基礎概念』公人の友社, pp.120-143.
- , (2023)「住民論について」『自治総研』通巻533号2023年3月号, pp.1-21.
- 犬塚元(2017)「政治思想の「空間論的転回」」『立命館言語文化研究』29巻1号, pp. 67-84.
- 今井照(2014)『自治体再建: 原発避難と「移動する村」』筑摩書房.
- , (2016)「『二重の住民登録』をめぐる議論について」『復興』第14号 (Vol.7 No.2), pp. 29-35.
- , (2022)「移動社会化における市民権保障に向けて — 「二重の住民登録」はなぜ実現しなかったのか」『自治総研』529号, pp. 69-109.
- 上田誠(2016)「観光政策における政策アクターの多様性と相互関係」真山達志編著『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房, pp. 219-239.
- 大澤脩司、藤生慎、松田耕司、寒河江雅彦、鶴田靖人、高山純一、中山晶一朗(2018)「GPSロガーを用いたクルーズ旅客の観光行動分析手法に関する研究」『日本クルーズ&フェリー学会論文集』pp. 17-23.
- 太田匡彦(2016)「自治体による公共サービスの対象者と住民」『都市とガバナンス』26号, pp. 12-21.
- 奥田恒、吉川和扶(2020)「政策デザインにおける問題の再定義」『公共政策研究』第20号, pp. 120-133.
- 金井利之(2014)「住民生活再建と住民登録の在り方」『学術の動向』19巻4号 p. 81-88.
- , (2015a)「公務住民側面から見た自治体・空間の関係」『自治総研』通巻438号2015年4月号, pp.27-48.
- , (2015b)「対象住民側面から見た自治体・空間の関係」嶋田暁文他編『地方自治の基礎概念』公人の友社, pp.69-119.
- , (2015c)「市民住民側面から見た自治体・空間の関係」『自治研究』第91巻第6号(2015年6月号), pp. 54-80.
- , (2021)「住民と自治体」磯崎初仁、金井利之、伊藤正次『ホーンブック地方自治(新版)』北樹出版, pp. 242-251.
- 敷田麻実(2022)「地域再生におけるよそ者の分類と変容に関する研究—資源所有とサービス創出によるモデルの提案—」『日本地域政策研究』第28号, pp. 66-75.
- 敷田麻実、森重昌之、池ノ上真一(2019)「よそ者の地域定住者への変容に関する考察」『知識共創』第9号, pp. III 4-1 - III 4-10.
- 総務省「関係人口とは」<<https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html>> 2023年10月25日アクセス.
- 田中輝美(2021)『関係人口の社会学』大阪大学出版会.
- 筒井一伸、佐久間康富、嵩和雄(2014)『移住者の地域起業による

農山村再生』筑摩書房。
 松尾隆佑 (2018) 「原発事故避難者と二重の住民登録——ステークホルダー・シテズンシップに基づく擁護」『政治思想研究』, pp. 140-168.
 —, (2022) 『3・11の政治理論——原発避難者支援と汚染廃棄物処理をめぐって』明石書房。
 壬生裕子 (2016) 「自治体の政策手段と今日的課題」真山達志編著『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房, pp. 160-175。
 森重昌之、内田純一、敷田麻実、海津ゆりえ (2020) 「地域外関係者のかかわりの類型化によるまちづくりの実践」『観光研究』32巻1号, pp. 47-59。
 渡部朋宏 (2020) 『住民論—統治の対象としての住民から自治の主体としての住民へ』公人の友社。
 Hood, Christopher C. (1986) *The Tools of Government*, Chatham House Publishers.
 Howlett, Michael (2009) "Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design", *Policy Sciences*, Volume 42, No. 1, pp. 73-89.
 Linder, Stephen H., and B. Guy Peters (1984) "From Social Theory to Policy Design", *Journal of Public Policy*, Volume 4, Issue 3, pp. 237-259.

脚注

- ¹ ただし、ドライな規範的指針を前提としたうえで、二重の住民登録をある程度正当化可能と主張する議論もありうる。金井 (2014) は二重の住民登録について向けられた複数の疑義——たとえば避難住民に対し二地点での選挙権を付与するため参政権の不平等が生じるといったもの——に対し、現行秩序のもとでもそうした懸念は解消可能であるとの議論を展開した。
- ² これとは逆に、「二重の住民登録」の正当化のためにウェットな議論を展開することは、政策目的か政策手段のいずれかもしくは双方において、伝統的なドライな議論を問いなおすものであるといえることができる。
- ³ 目的の整合性・手段の一貫性については、上位階層が下位の活動を制約する。よって、図中では右方向の矢印で表現している。それに対し、同階層内での一致性については、目的と手段がたがいに適合的か否かが問題となる。よって、双方向の矢印で表現している。
- ⁴ その意味では、最上位階層での目的と手段の一致性がまず自明ではない。肯定的に捉えれば、上位階層の諸要素に矛盾や隔たりがあることで、下位階層での政策デザインにいっそうの裁量が生じ、一見すると上階層に反するような政策を進められるのだといえるかもしれない。
- ⁵ このとき、「政治体制による裁量的選択」として「住所零説ないし住所無数説を認めない」という「パラダイムの非決定」がなされており、それは仮に意識されていなくとも政府の価値判断にもとづく決定であるとされる (金井2015b: 80; 84)。
- ⁶ ただし、今日の民法解釈においては、住所は単一説ではなく複数説が主流とされる (渡部2020: 49; 金井2021: 244)。
- ⁷ なお、第5節では類似する三本の先行研究を参照するが、それぞれの先行研究は、重なりつつも異なる用語法・考察をもつ。本稿の整理は、森重・内田・敷田・海津 (2020) のものにもっとも近い。
- ⁸ 本稿では、本稿では、森重・内田・敷田・海津 (2020) にしたがって、「内部者」「住民型」の人々も地域外関係者と捉えている。ただし、依拠する先行研究のなかにも、当分類を「一般には地域住民」と想定するものがある (敷田・森重・池ノ上2019: 6)。
 ただし、このように考えた場合、住民票をおく狭義の住民にも、資産を保有しなかったり、地域サービス創出の活動に積極的でなかったりと、「住民型」の条件を満たさない者が多数想定される。上記類型がそれら決して少なくない人々をどう扱うか、その扱いと本報告が引くような地域外関係者の扱いとの整合性や公平性と

いった問題については、稿をあらためたい。

- ⁹ 前述の通り、地域外関係者を指す用語には、先行研究の間で違いが認められる。地域外関係者の用語法については、本稿は基本的に森重・内田・敷田・海津 (2020) に依拠し、補助的に敷田 (2022) も参照している。
- ¹⁰ この政策的含意は観光客への働きかけにとどまらない。その代表が移住政策である。現在展開されている移住政策は、多くの場合、直接的に外部からの移住者を募るものであるという (森重・内田・敷田・海津2020: 56)。移住政策の多くは、移住と同時に「定住型」住民としての振る舞い、扱いを求める傾向が強いとされる (Ibid)。ところが、森重らの観察によれば、「地域外関係者は、地域活動にかかわる中で、次第に「住民型」へと移行していた」 (Ibid)。そうであれば、観光客であれ移住者であれ、彼らの「よそ者」扱いからの脱却を促したいのであれば、それらの人々が「サービス創出」に関わる機会を、地域もしくは自治体が提供することが求められるという。
- ¹¹ この課題は、本稿の元になった学会報告 (日本公共政策学会2023年度研究大会) に対し討論者の金井から受けた指摘のうち、本稿の枠組内で特に応答困難だったものにあたる。
- ¹² この課題は、ハウレットの政策デザイン方針に対し、行政法学の法理を用いて政策デザインを統制するという提案につながる可能性がある。そうした構想の例として、奥田・吉川 (2020)。