

数以上を作成してきたことで、厚生労働省が指摘する廃用症候群を生み出す要因にもなる不必要な介護サービス提供を抑えて、効果的なサービス提供に寄与してきたと推測されることも、積極的な公的責任の発現のあり方であると考えられる。

おわりに

本稿では、田野町における「なかよし交流館」事業と地区における「いきいき百歳体操」事業といった介護予防事業の取り組みについて整理・分析することで、自治体における「保健福祉のまちづくり」・保健福祉のコミュニティ形成・展開について分析・考察してきた。それによって、田野町の保健福祉政策における保健福祉関係課・専門職と地域住民・自主グループとの相互作用・協働関係が形成・展開し現在も発展しているダイナミズム、さらにその中で保健福祉政策に関する公的責任を積極的に発揮して続けていることの一端が明らかになったと考える。

〔大は小を兼ねる改革〕から「小さい自治の連合」へ〕 また、この作業をとおして間接的に、「三位一体の改革」や「平成市町村合併」の時代に交付税削減などにより市町村・地方政府の財政は厳しさが増し、「大は小を兼ねる改革」により小規模町村は存在そのものが危うくなってきている中で、田野町を含む中芸地域は、介護保険制度などにおいて中芸広域連合を活用して「小さい自治の連合」により、近隣の町村と協力しながら各町村の独自の自治を維持・展開している部分も垣間見ることができたのではなかろうか⁸⁾。競争と協働といった「小さい自治の連合」の機能・効果の1つとして、「いきいき百歳体操」を含む田野町の「集いの場」事業のような取り組みが広域連合を構成する他町村でも始まっており、一定程度の効果が現れているという。

〔重度の要介護度の「悪化度」が高いことへの未対応〕 介護予防と関連した介護保険制度に内在している問題点・課題が来年度からの制度改正にもかかわらず残存したままである。本稿で要介護者の要介護度の変化割合をみ

たように、中芸地域の介護保険のあり方やサービスの内容については、中芸地域全体では要介護度全般にわたって「悪化度」が高かった。このことは、中芸地域だけでなく、さきの日医総研の研究などをみてもおそらく全国的にみられる傾向であり、加齢や病気にともなう要介護度の変化ももちろん考えられるが、それでもやはり「悪化度」が高く「改善度」が低いことは、在宅サービスだけでなく施設を中心として提供されている介護保険サービス自体のあり方・サービスの質にも原因があると考えられる。介護保険事業・サービスと介護予防事業・サービスは切れ目なく、必要な場合は併用して実施・提供されることが求められており、2006年4月からは、介護保険制度の中に、介護予防と密接に関連した新予防給付や地域支援事業が新たに制度として導入される。要介護度の軽度の介護予防的視点も重要であるが、要介護度の変化割合をみれば、重度の要介護者へのサービスや施設サービスのあり方・サービスの質の改善が強く求められている。その1つの対策として、まず、各市町村・保険者にはさきの中芸広域連合のデータと同じ分析を行って、「要介護度の変化」の実態を明らかにすることが重要だ。そのうえで市町村・保険者として地域包括支援センターなどによって事業者に対するチェック機能の積極的発揮が求められている。

〔「小さな政府」から「地方政府としての責任」の発揮に向けて〕 他方で「三位一体の改革」の時代においては、市町村の自治機能・公的責任のあり方が益々重要になってきているが、市町村・地方政府の財政が厳しい中で、中央政府などでは安易な公務員削減論が主張されている。単純な公務員削減は、これまで市町村・行政が担ってきた公共的な仕事の単なる削減につながり、保健福祉政策の縮小・低下を招きかねない。そのようななかで、市町村が地方政府・保険者として公的責任を発揮する際のポイントの1つは、現在の在宅介護支援センター機能とも関連する地域包括支援センターにある。それを直営とするのか、民間に委託するのかでは、自治機能や公的責任の発揮の仕方が大きく異なってくる。田野町は広域連合で介護保険の保険者を統一して、他の町村が在宅介護支援センターを民間に委託しても直営で持ち続け、本稿でみてきたような介護予防事業と介護保険制度を融合・補完してきた。

中芸地域では、田野町のあり方も少なからず影響して、2005年4月からは他町村も委託していた在宅介護支援センターを直営で持ち直した。地域包括支援センターは、地方自治の本旨に基づいて、介護保険制度とその他の保健福祉政策を融合しながら住民・高齢者の人権を保障し地域社会を豊かにしていくための要である。

市町村の公的責任に関するもう1つのポイントは、社会的なネットワークや、そこから生まれる規範・価値・信頼といった地域社会における「ソーシャル・キャピタル」⁹³の蓄積に関連している。本稿でみたとおり田野町における介護予防事業の試算では、「隠れた利益」が最小で見積もっても2,100万円あり、その分だけ保健福祉の専門職の件費・雇用に転換すれば2人あるいは3人は新たな人材・スタッフとして確保・充実することが可能である。市町村の攻めの戦略によって専門スタッフの充実により介護予防事業をさらに展開・発展させ、地域においてコミュニティ形成を促進することは、ますます高齢化する田野町・農山漁村の町村においては重要であり、介護保険財政・医療保険財政の先取りの「節約」につながるとともに、住民の生活を「豊か」にし、地域社会において「ソーシャル・キャピタル」を蓄積して、維持可能な社会づくりに寄与しうる可能性がある。市町村・地方政府には、中央政府の「小さな政府」の流れに抗して、介護保険の保険者としての責任だけでなく「福祉行政の主体としての責任」あるいは「地方政府としての責任」を発揮して、地域・住民のニーズを積極的にとらえて地方自治を展開するという代替案・オルターナティブを示すことで、「小さな政府」とは異なるもう1つの地方自治のあり方を模索し実現することが可能である。基礎的自治体である市町村は、積極的に自治機能・公的責任・「地方政府としての責任」を発揮して、これからも保健福祉政策・「保健福祉のまちづくり」に積極的に取り組んでいくことが求められている。

【本研究は、平成17年度厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
〔研究課題名（課題番号）：介護予防対策の費用対効果に着目した経済的
評価に関する研究—過疎地域町村における介護予防対策事業の経済的・社

会的効果と評価指標の考察－（H17－政策－009）による研究成果の一部である。】

注

- (1) 田野町ホームページ (<http://www.chugei.or.jp/tano/>) より。なお、以下の本論の内容は、注であげている文献だけでなく、田野町保健師との複数回の会話や議論から得た知見が随所に含まれていることを、指摘しておく。
- (2) 田野町『田野町保健福祉5カ年計画（平成15年度～19年度）』2003年3月、1頁。
- (3) 中芸広域連合「中芸広域連合規約」、及び、中芸広域連合ホームページ (<http://sazae.chugei.or.jp/rengou/>) 参照。
- (4) 前掲、『田野町保健福祉5カ年計画』、1頁。以下は、主としてこれに依拠している。
- (5) 田野町『平成14年度地域保健推進特別事業“まちじゅう、みんなが家族のように”推進事業－3年次－事業報告書』2002年3月、1頁。
- (6) 以下、この章の(1)の内容は、主として、廣末ゆか・吉永智子「保健は地域ケアにどう関わるか－その人らしさが生きてくる生活支援に向けて－」、第5回（H13年度）高知県地域保健研究会の報告（2002年3月15日開催）に依拠し引用している。
- (7) 前掲、『平成14年度地域保健推進特別事業“まちじゅう、みんなが家族のように”推進事業－3年次－事業報告書』、1頁。以下では、主としてこの報告書に依っている。
- (8) 以下、包国佐恵子・廣末ゆか「介護予防の検証－田野町における取り組み－」（平成15年度高知県保健福祉フォーラム・ワークショップにおける報告要旨、2004年3月16日）に依る。
- (9) 田野町保健師・廣末ゆか氏が作成した資料「わがまちの介護予防活動」より。
- (10) 以下は、主として、田野町保健師作成資料「平成16年度第1回まちの家族会議」（2004年10月27日）に依る。
- (11) 長谷川雅人他「いきいき百歳体操の地域展開について」（平成15年度高知県保健福祉フォーラム・一般演題における報告要旨、2004年3月12日）に依る。
- (12) 長谷川雅人他「高知市における介護予防の取り組み－いきいき百歳応援講座を実施して－」（第6回（H14年度）高知県地域保健研究会における報告要旨、2003年3月13日）、参照。
- (13) 田野町しょう濤地区住民に対するヒアリング調査（2005年10月4日）の内容より。
- (14) 田野町保健師作成資料「事業計画書 高齢者筋力トレーニング 高知市版「いきいき百歳体操」」より。
- (15) 田野町保健師作成資料「平成16年度各集会所における介護予防活動の実施状況」より。
- (16) 田野町保健師作成資料「地区のサロンが変わる－いきいき百歳体操を導入した上地地区「なかよしサロン」－」（2004年3月末）より。

- (17) 古谷野巨他「地域老人における活動能力の測定－老研式活動能力の開発－」『日本公衆衛生雑誌』第40号、468～473頁、1993年。
- (18) 前掲、廣末ゆか・吉永智子「保健は地域ケアにどう関わるか－その人らしさが生きてくる生活支援に向けて－」に依る。
- (19) 「ひろがるヒューマンネットワーク 地域の活性は睦みの場づくり」『公衆衛生情報』2004年5月、参照。
- (20) 水谷利亮「高齢者保健福祉政策と市町村の公的責任－地方政府の仁ヲチヲのあり方をめぐって」日本地方自治学会編『地方自治叢書14 分権改革と自治の空間』、敬文堂、2001年。
- (21) 第一線職員論については、水谷利亮「ストリート・レベル官僚制論と福祉サービス論－『水口理論』に基づく一考察－」財団法人鉄道弘済会『社会福祉研究』、第72号、1998年、参照。
- (22) 前掲、包国佐恵子・廣末ゆか「介護予防の検証－田野町における取り組み－」
- (23) 同、参照。
- (24) 前掲、長谷川雅人他「いきいき百歳体操の地域展開について」、参照。
- (25) 以下の試算は、田野町保健師が作成した資料をもとにしているが、筆者の考え方と方法に基づいて計算したものである。
- (26) 以下の分析は、中芸広域連合介護サービス課の資料に依っている。
- (27) 鏡論「介護予防給付の創設と課題について」（保健福祉介護の情報サイト・ウェルのホームページhttp://www.wel.ne.jp/feature/2005kaigo/colum_kagami2.html、より）。
- (28) 加茂利男『新しい地方自治制度の設計－「規模の利益」か「小さい自治の連合」か』（自治体研究社、2005年）。水谷利亮「介護保険と広域連合についての予備的考察－中芸広域連合を素材にして－」『日本の地域福祉』第13巻、2000年、参照。
- (29) ロバート・D. パットナム『哲学する民主主義－伝統と改革の市民的構造』（NTT出版、2001年）。

厚生労働科学研究研究費補助金
政策科学推進研究事業

介護予防対策の費用対効果に着目した経済的評価に関する研究
—過疎地域町村における介護予防対策事業の経済的・社会的効果と評価指標の考察—

平成 17 年度 総括・分担研究報告書

III. 研究成果の刊行物・別刷

【 2 / 2 冊】

水谷利亮

「県の機能と地方自治—市町村支援機能と「信州モデル」—」
〔『社会科学論集』、第 90 号、2006 年 3 月、5～42 頁〕

主任研究者 水谷 利亮

平成18（2006）年3月

県の機能と地方自治

—市町村支援機能と「信州モデル」—

水谷利亮

はじめに

「今次の地方分権改革の影響を最も強く受けるのは都道府県である。最も大きな意識改革を求められているのは都道府県である。このことが当の都道府県関係者によって正しく認識され的確に自覚されているか、はなはだ疑わしい」¹⁾。地方分権推進委員会の委員として地方分権一括法の制定過程にかかわった中心的な行政学者の一人である西尾勝による都道府県の自治のあり方に対する危惧である。地方分権一括法により機関委任事務制度が全面廃止されたことによって、国と都道府県の関係が変わっただけでなく、機関委任事務制度のため市町村からみれば「ミニ霞が関」ともいうべき存在であった「都道府県と市町村の関係についてその抜本的な再編成」が求められており、「戦後改革で未完に終わった都道府県の完全自治体化をさらにもう一步推進」することの必要性を指摘しているのである。他の論者による、「自治体の眼を現場の市民ではなく国に向けさせていた」機関委任事務の廃止は、「今後、中央政府と地方自治体の関係がこれまでとは違った展開をみせることが期待される」²⁾ということ、また、「地域における政治と行政の関係も根底から再点検を余儀なくされ」ており、「これまでとかく『中二階』に位置づけられてきた都道府県が、政治的にも行政的にも、その存在理由を明らかにしうるかどうか、それが問われている」³⁾といった指摘もある。

これらの指摘が的を射ているとするならば、分権改革時代において都道府県の機能を考えるにあたっては、都道府県・広域自治体は完全自治体化された新たな可能性や役割・機能を果たしうる政治的アクターであること、都道府

県は政治的・行政的に市町村との新たな関係を構築する余地が広がったこと、それは国の方を向いた「ミニ霞が関」的なものではなく市町村・地域・住民との協力・協働的な相互関係であること、といった点が焦点になってくるのである。しかし、昨今の「平成の大合併」において都道府県の果たしてきた役割・機能は、それらとは反対に、これまで通りに総務省・中央政府の合併推進意向に沿いながら「ミニ霞が関」として市町村に対して単に合併を押しつける状況がみられたように思う。そのような状況を反映して、1999年に3,232あった市町村数が、2006年3月末には1,821に減少するという⁴。しかし、人口1万人未満の市町村も500ぐらいは残るようである。それらを都道府県別にみると、その間の市町村数の減少率にはばらつきがあり、2006年3月末現在で都道府県別に人口1万人未満の市町村数は、最も多いのが北海道で114自治体（道内構成比は約63%）、次いで長野県の43自治体（県内構成比は、53%）、福島県30自治体（同、49%）、そして高知県の19自治体（同、54%）、沖縄県の19自治体（同、46%）などが続く。そのような小規模自治体が多く残ったところは、中山間地域や農山村地域を多く抱えたところであるので地理的条件や社会的条件による影響もあるが、都道府県によっては、政治的条件の違い、なかでも都道府県の担った役割や機能による面が大きいところもあると考えられる。例えば、長野県では、市町村の独自性や判断を尊重しながら合併する・しないにかかわらず市町村を支援する政策を行っており、上でみたように全国で06年3月末で500残るという1万人未満の自治体のおおよそ1割近くを占めることになる。

そこで本稿では、地方分権一括法の施行や「平成の大合併」の進行を含めて現在の分権改革のなかで、都道府県（以下、主として府県という）によって多様な地方自治の状況を生み出している条件を考察するにあたって、府県の機能や府県と市町村との関係のあり方、とくに府県の市町村支援のあり方・機能に焦点をあてて分析してみたい。その作業は、都市的地域とは異なった中山間地域や農山村地域における自治システムや地方自治のあり方、そして道州制が議論されているなかで府県を含む地方自治システムのあり方を考察するための前提作業でもある。1章で、「平成の大合併」や「三位一体

の改革」のなかで独自のスタンスで地方自治に取り組んでいる長野県の「信州モデル」における府県の機能・市町村支援機能に関する事例分析を行う。2章と3章では、府県の市町村支援機能を含めて府県の機能・事務に関するこれまでの類型論と府県の機能を地方自治の機能や民主主義と関連して考察している議論をサーベイし、4章では府県の政治的な機能・役割に焦点をあてながら府県の市町村支援機能と自治について考えてみたい。

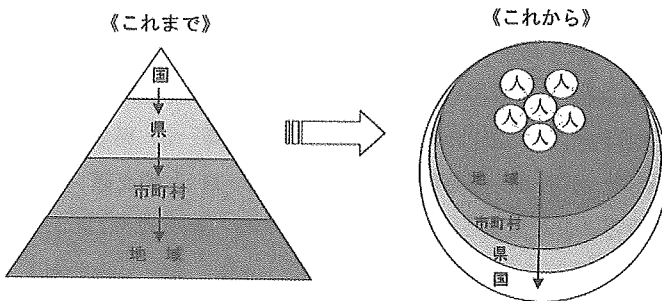
1. 長野県・「信州モデル」の市町村支援

まず、長野県の市町村支援に関する具体策をみる。長野県では、田中康夫知事のもとで「信州モデル」といわれる個性のある地方自治の取り組み・事業を行っている。そのような長野県における市町村支援などでみられる県の機能に関してみてみることで、中山間地域・農山村地域自治体におけるの府県機能の具体的なあり方について考えてみよう。

(1) 県の役割と市町村支援―「長野縣市町村『自律』支援プラン」―

長野県では、「21世紀型のゆたかな社会を築き上げていくために、人と人との絆を原点として、施策の流れを『地域発』に変え、自律的な県民とともにコモンズに軸足を置いた改革『コモンズからはじまる、信州ルネッサンス革命』を推進して」いる*5（図1参照）。

図1 「地域発」施策の流れのイメージ 出所：長野県コモンズ・地域政策チーム資料より



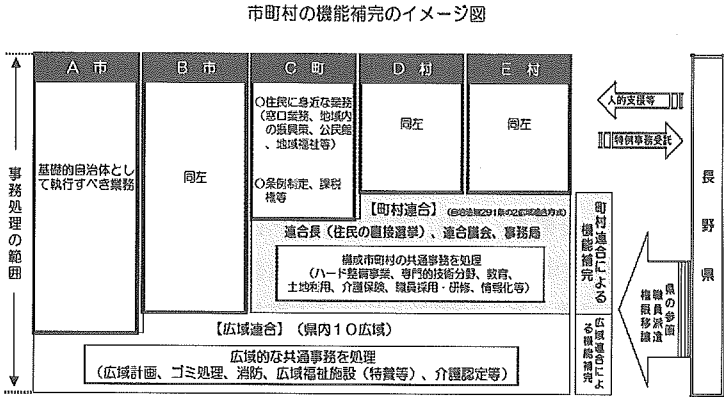
この取り組みの理念的な考え方を表すものの一つに、長野県総合計画審議会がまとめた最終答申『未来への提言～コモンズからはじまる、信州ルネッサンス革命～』（2004年3月）がある*6。この提言に基づく政策や事業が「信州モデル」であるようだ。このなかで、地方自治のあり方として「補完性の原理」を基本にすることを明記している。補完性の原理などに基づいて広域自治体である県の役割や市町村支援のあり方を具体化したものの1つに「長野県市町村『自律』支援プラン」があり、合併する・しないにかかわらず自律する市町村に対する支援策をまとめたものである*7。

このプランのなかで、県の役割については次のように考えられている。「住民に身近な行政サービスは、市町村が担うことが原則ですが、市町村の区域を大きく越えるものや市町村で処理するには著しく非効率なものなど規模や性質の面で、県が積極的な役割を果たさなければ、全体として地方自治の充実が期待できない分野もあります。県は、市町村を包括する広域的な自治体として、市町村との連携・協力のもとに地域の自治の確立へ向けた施策を推進してまいります」。そのうえで、このプランの目的は、「長野県は新たなコモンズの創出を目指して、合併を選択する・しないにかかわらず全ての市町村が地方分権時代にふさわしい自律的な市町村自治を確立することが重要であるとの認識に立って、市町村の最大限の自助努力を前提として必要な支援を行う」ものであるという。府県のほとんどは、「平成の大合併」において市町村合併を行う市町村だけを特に支援する施策を行っているが、長野県は合併せずに自律（自立）を目指す市町村に対しても県の支援を行うことを明確に謳っているのである。

市町村支援プランの主要施策としては、次のような5つの柱を設けている。

- ①「地域の広域的課題への対応・支援」で、i) 既存の広域連合（10広域）、一部事務組合の充実・強化のための調査・研究支援、ii) 県参画型広域連合制度等の研究、がある。
- ②市町村の機能補完で、i) 人的支援、ii) 「特例事務受託」（現在、まだ実施されていない）、がある（図2参照）。

図2 市町村の機能補完のイメージ図 出所：長野県「長野県市町村『自律』支援プラン」



③財政的支援は、i)「集落創生交付金」の創設（2004年度から実施、2005年度からは、「コモンズ支援金」に変更）、ii) 既存制度の活用、がある。④情報提供、行財政運営等に関する研究支援の充実、⑤地方制度の研究支援、である。

支援体制としては、本庁に市町村「自律」支援会議を、出先機関の地方事務所には市町村「自律」支援チームを当初設置して取り組みはじめた。

(2) 具体的な市町村支援事業

長野県における市町村機能補完などの具体的な市町村支援策をいくつかみてみよう。①市町村「自律」研究報告の作成、②県職員の市町村派遣、③「市町村コンシェルジュ」事業、④「コモンズ支援隊」（地域政策プロジェクト推進事業）、⑤小規模町村の行財政運営サポート事業、⑥「新たな自治体運営『南信州モデル』実践プラン」の作成・実施、⑦「コモンズ支援金」、などがある。③、④、⑤は、「信州モデル」の1つである「ゼロ予算事業」といわれるものである*。

なお、これらの事業は総じて、単に県・県職員による市町村に対する一方からの入力・支援ではなく、双方向の関係・機能をもっているようである。

県職員にとっても県職員として市町村や地域といった最先端の現場・住民生活の場に直接接して仕事に取り組むことで現場感覚を養い、その経験を県政における政策立案などに反映していくことも重要なねらいとなっている。「補完性の原理」を県・県職員により実質化・実体化する方策であり、県職員の学習・訓練の場・機会であるといえる。

①市町村「自律」研究報告書の作成

市町村「自律」研究チームが、2002年10月15日に泰阜村、坂城町、小布施町、栄村の4町村の職員と長野県総務部市町村課職員などによるプロジェクトチームとして設置され、2003年2月に『市町村「自律」研究報告書―「自律」する自治体をめざして―』が作成された⁹⁾。この報告書は、4町村それぞれが今後めざすべき自治の姿や地域づくりの方向性を明らかにし、税財政の将来シミュレーションも踏まえながら、最大限の自助努力を行うべく「自律」の姿を提示することを主眼として実施したケーススタディ報告書である。税財政シミュレーション作成などの専門的・技術的なアドバイス・支援は主として県職員が行いながらも、町村職員が主体となって県職員としっかりと議論を行って作成されたものであるという。

この報告書は、国・総務省による「上から」の「平成の大合併」の勢いが増すなかで、「情報公開・説明責任・住民参加を“三位一体”の大前提として、上からの押しつけとは対極に位置する、まさに自身の規律に従って判断し、行動する理念と気概が、今こそ求められている」、「目先の組織維持や責任回避の為の市町村合併論議であっては」ならない、といった長野県知事の方針・問題意識が背景に存在していたのである¹⁰⁾。

2005年11月現在、長野県内の市町村で、「平成の大合併」を踏まえて財政シミュレーションと人口推計と事務の精査を行って、独自性・自主性を発揮して自治を行うことを計画化する「市町村自立計画」を作成した市町村数は32市町村を数える¹¹⁾。

②県職員の市町村派遣

長野県における2005年度（2005年11月現在）の県から市町村への職員研修派遣と自治法派遣の状況は、合計147名で、県内のほとんどの市町村に対し

て県職員が派遣されている¹²。内訳は、県から市町村への相互研修派遣が60名（市町村から県へは36名）、自律プランづくりなどの人的支援である「自律支援」は65名、自治法派遣が22名である（表1参照）。自治法派遣以外の125名のほとんどは、市町村からの具体的な要望に基づいて派遣するものである。また、自律支援65名は、44の町村などの自律支援に派遣されている。

例えば、長野県朝日村では、自立計画『～5000人による5000人のための～朝日村自立計画』を2003年12月に策定し、毎年見直し・修正を加えながら独自の地方自治・村づくりを行っている¹³。計画策定に際して、1年間県職員の自律支援に関する職員派遣を受けて、県の市町村支援があった。また、朝日村は、1964年から健康村建設活動推進協議会を設置するなどしてこれまで40年にもわたり健康づくりを村政の主要な柱の一つとして取り組んできており、例えば2004年度1人当たり老人医療費が全国でも最も低い県（635千円）である長野県内112市町村中103位で523千円と低くなるなど、その成果は確実に蓄積・定着している。そのなかで、特に健康づくりの運動をさらに村において強化するために村が県に対して運動の専門家の職員派遣を要望し、県がそれに応えて栄養士でもあり健康運動指導士の資格をもつ県職員1名を2004年度から2年間派遣し、現在職務を行っている。市町村の地方自治に対する県の市町村支援は、市町村自立計画づくりに加えて個別政策、保健福祉政策・健康づくり政策においても役割・機能を果たしていることがわかる。

③「市町村コンシェルジュ」事業

住民に身近に接している市町村職員が気軽に相談できる「よろず相談窓口」として、それぞれの市町村に思い入れのある県職員を公募や推薦により「市町村コンシェルジュ」に任命（通常業務との兼務）する市町村コンシェルジュは、自律を目指す小規模町村をはじめ地域の様々な課題を抱える市町村の現場に行き、その市町村の創意と工夫を活かしながら、課題を解決するための手伝いをするものである。この事業は、県職員が現場感覚を養い、その経験を今後の政策立案などに反映していくこともねらいに2004年度から始まった¹⁴。2005年度にこの事業を希望した市町村は49市町村（内訳は2004年度からの継続が34市町村、新規7町村など）である。その市町村コンシェルジュ

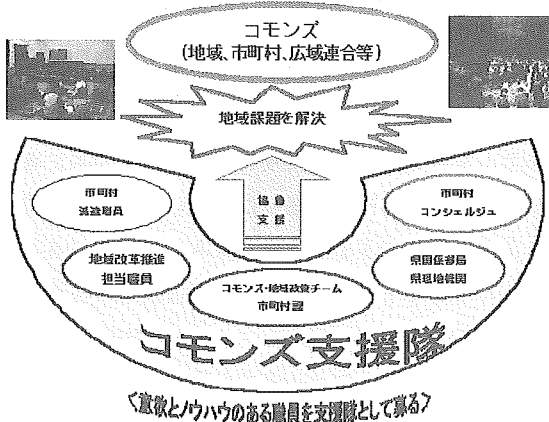
ユの人数は、2005年度に新たに任命された40名と、前年度から継続の70名を合わせた、合計110名であるという。2005年度は、次にみる「コモンズ支援隊」とも連携して市町村や地域の課題解決を支援している。

④「コモンズ支援隊」(地域政策プロジェクト推進事業)

「コモンズ支援隊」とは、広域的な課題や市町村独自の政策課題を解決するため、県職員である、市町村コンシェルジュ、市町村派遣職員、地域改革推進担当職員とも連携して、コモンズ・地域政策チームが関連部局から意欲とノウハウのある職員の支援隊を募り、地域や市町村の支援を行う。コモンズ支援隊は、部局横断的なクロスファンクショナルチームであり、コモンズ(地域・市町村)のあらゆる課題に対し、迅速で、実効性ある支援策の提案などを市町村と協働して実践していくものである¹⁵(図3)。

これまでの具体的な取り組みとしては、「王滝村・地域再生プロジェクト」、「原村『自律』支援」、「清内路村地域活力創出プロジェクト」などがある。

図3 「コモンズ支援隊」のイメージ 出所：長野県ホームページ



⑤小規模町村の行財政運営サポート事業

町村の要請に基づいて、財政状況の厳しい小規模町村に対して、市町村

課・まちづくり支援室および地方事務所が連携・協力し、行政改革支援（行財政改革プランの企画・立案・実施、能力・実績主義の人事管理制度の構築など）、財政健全化支援（歳入確保策や歳出削減策、財政の将来推計や財政運営など）、税収確保支援（課税・徴税に係わる課題解決、滞納整理方針の策定・滞納処分の実施など）、まちづくり支援（広域行政や事務の共同化、住民自治に立脚した地域づくり推進など）など当該団体のニーズに応じた事項について意見交換・助言をし、当該団体の自主的、自律的な行財政運営を支援する事業である¹⁶。

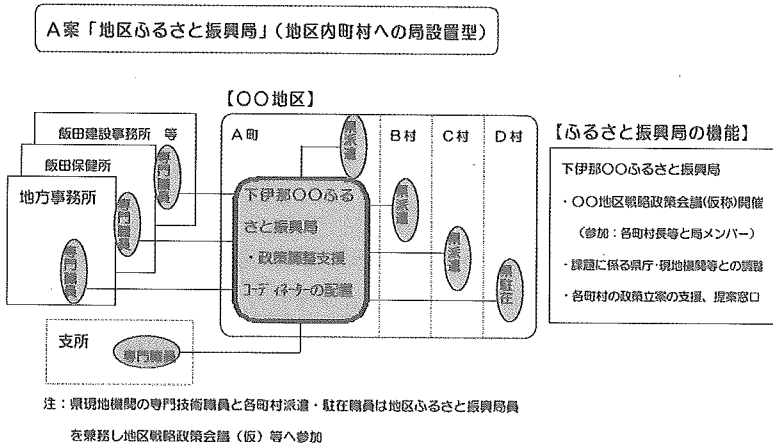
⑥「新たな自治体運営『南信州モデル』実践プラン」

長野県では、下伊那郡において、下伊那地域振興戦略会議が「新たな自治体運営『南信州モデル』実践プラン」（2004年11月19日）を作成した¹⁷。下伊那地域は中山間地域を多く抱えており、飯田市と17町村（2004年11月現在）からなり、大阪府や香川県よりも面積が広く、市町村合併が困難なところである。この「実践プラン」は、2004年4月の下伊那郡町村会から、県と町村との事務連携など6項目について県知事に対して提言がなされ、それへの対応・協働プロジェクト報告書である。同年5月以来、下伊那郡町村職員と県職員などが協働して下伊那地域振興戦略会議を設け、地域の課題解決のための提案を新しい形で行おうと検討を重ね、11月に行われた戦略会議での検討の成果をまとめて、下伊那郡町村会長及び町村長、県知事に報告されたものである。下伊那郡町村会・各町村と県では、この提案を受けて組織体制及び予算編成にできるだけ反映できるよう取り組みを行っているところである。

「実践プラン」のなかで下伊那地域振興戦略会議「町村事務サポートチーム」が担当した「下伊那ふるさと振興局」についての提案内容のA案（図4）をもとにして、2005年4月からは「ふるさと振興局」を下伊那地域の西部地区、南部地区、北部地区に1カ所ずつ、その地域の役場内（阿智村、阿南町、豊丘村）に設置した。そこで県の現地機関や町村への派遣職員・駐在職員が連携して、町村が抱える地区共通の行政課題を町村との協働により解決することをめざして町村支援を行っている。現在のところ具体的には、事務の共同処理システムの構築、特産品の開発・販路の開拓など地域の振興施策、広

域的な観光連携などである。

図4 ふるさと振興局のイメージ 出所：下伊那地域振興戦略会議「新たな自治体運営『南信州モデル』実践プラン」



⑦「コモンズ支援金」(信州ルネッサンス革命推進事業)

コモンズ支援金は、「未来への提言～コモンズからはじまる、信州ルネッサンス革命～」の具現化を図るため、地域に軸足を置いた施策や協働して行う創意工夫ある取組みなど、提言の理念に基づき市町村や公共的団体等が行う事業に対して、必要な経費を支援するものである¹⁸⁾。支援対象団体は、市町村、広域連合、一部事務組合、公共的団体等(県内に事務所を有する公共的活動や地域づくり活動を行うNPO、協議会等)である。支援対象事業は、12区分されており、安心・安全な暮らしの支援、地域交通の確保、県境地域等の活性化、やさしいまちづくり、健康な暮らしの応援、美しいまちづくり、魅力ある観光の創出、コモンズビジネスの支援、ゆたかな森林づくり、協働型のむらづくり、特色ある学校づくり、その他地域の活性化、に関するものである。特別分と一般分があり、特別分は、先駆的でモデル性が高く、かつ他の地域への普及が期待される事業、事業効果が広域市町村圏を越えて広範に及ぶものと認められる事業、県が実施する事業と同様の目的を有する事業で当該目的の推進に資するもので、一般分は、特別分の対象とならないも

のである。

支援内容（交付額）は、ソフト事業は10分の10以内、ハード事業は3分の2以内で、運営費等の交付対象とならない経費や国・県補助金、分担金、負担金等の特定財源を控除した経費に対して、予算の範囲内で交付するものである。予算額は2005年度当初予算で総額10億円、配分は概ね一般分が7割、特別分が3割で、2次に分けて事業採択を行った。この事業は、市町村長や住民団体の評判がよく、全体で事業申請が847事業（合計約31億円）に対して、事業採択は535事業（10億円）であった。

この事業は、申請方式であるので、採択にあたっては事業ヒアリングを行い、その際申請者が自らプレゼンテーションを行う。県の担当者は適切な助言を行うが、基本的には政策の実施と評価を申請した団体が自ら行い、その内容を自分たちでホームページや会報などで公開するとともに、今後の改善につなげていくことが求められている。申請者・団体が計画づくり、実施、政策評価、そしてフィードバックと事業過程のすべてにわたって自分たちで考え、行動するものであり、住民や地域の団体の自治能力を育成し底上げすることをめざしているものである。

2. 府県の事務・機能

府県の市町村支援機能が、府県の事務や機能に関するこれまでの研究のなかでどのように議論されてきたのかについて、いくつかの類型論を整理してみよう。現行の地方自治法における府県の事務の分類をみてから、それをふまえて4つの府県機能の類型論をみることにする。

（1）地方自治法の3つの事務区分

地方自治法における府県の事務区分は、「都道府県と市町村との間でどのように役割分担すべきかという観点から規定したものであり」、「都道府県は市町村を包括する広域の地方公共団体であるとし、都道府県の担任する事務を『広域性』『市町村に関する連絡調整』及び『事務の規模又は性質』とい

う三つの観点から定めているが、限定的な意味合いもあるものである」¹⁹。

地方自治法において府県の事務とされるものは、旧地方自治法と新しい地方自治法では内容に変化があった。鈴木庸夫の整理にしたがってみよう²⁰。

旧地方自治法では、府県の事務は、①広域にわたるもの（「広域事務」）、②統一的な処理を必要とするもの（「統一事務」）、③市町村に関する連絡調整に関するもの（「連絡調整事務」）、④一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模のもの（「補完事務」または「事務の規模からする事務」）、といった4つの事務を処理するとあった（旧地方自治法第2条第6項）。新しい地方自治法においては、「統一事務」を廃して、「市町村と都道府県との関係が対等協力の関係になったことに伴い、都道府県事務の4区分を3区分に再整理し」て、都道府県は市町村を包括する広域の地方公共団体として、①広域にわたるもの（「広域事務」）、②市町村に関する連絡調整に関するもの（「連絡調整事務」）、③その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないとして認められるもの（「補完事務」または「事務の規模又は性質からする事務」）、となっている（地方自治法第2条第5項）。「連絡調整事務」は「従来、都道府県の中間の性格を表すものとして市町村に対する『指導的立場』を明らかにするものであったが、都道府県との関与のあり方もルールに基づくことになったので、今後、都道府県はこうした指導的立場に立てなくなる。その意味で連絡調整事務の意味内容も変わることになる」という。また、新しい地方自治法における「補完事務」・「事務の規模又は性質からする事務」は、旧地方自治法における事務の「規模」に「性質」という条件が入り、「今後は市町村の自主性、自立性を尊重したうえで、なお適切でない事務を行うこととしたものである」ということである。

「平成の大合併」や地方分権時代における都道府県の市町村に対する支援事務・機能は、この中にどのように位置づけたらいいのか。人見剛は、地方自治法における府県の3つの事務のうち、補完事務には「市町村に対する人的・物的・財政的支援を行う機能も含まれている」と考えている。そして、昨今の分権改革の時代においては、「自治体としての主体的な機能を維持し

つつ、事務を都道府県に補完してもらおうという観点」から小規模町村の立場に立って、「さまざまな制約のなかで無理して事務を遂行するよりは、その基本機能のひとつとして補完事務を掲げる県に事務委託すれば」よく、「都道府県から見れば、それこそがこれからの大きな役割である」というのである²¹。つまり、補完事務のなかに市町村支援事務を含み込んで、その事務・機能の必要性を指摘しているのである。

これに対して、総務省の官僚である吉川浩民は、連絡調整事務と補完事務は、「いずれも市町村に対する支援という性格を有するものであり」、「これらの機能は、なくなることはないものの、分権時代において基本的な方向としては縮小に向かっていくことが自然であると考え」ている²²。ここでは、市町村支援事務が連絡調整事務と補完事務の両方に含まれる事務・機能で、それらの事務・機能は縮小するものであるという府県事務・機能における連絡調整事務・補完事務「縮小論」、あるいは市町村支援事務「縮小論」といえるものである。

(2) 「新しい府県機能」

このような地方自治法における事務区分のあり方のなかで市町村支援事務を考えるのとは異なり、新たに府県の事務区分・機能を考える論者がいる。例えば、磯崎初仁は、神奈川県自治総合研究センター「指定都市と県」研究チームがまとめた研究報告書である『指定都市と県』（1990年）²³のまとめに参加し、それらの研究などをもとにして都道府県の機能について整理しながら、今後の府県機能について分析をおこなっている。磯崎の府県機能に関する整理・分析をみてみよう²⁴。

磯崎によると、神奈川県における主要事務事業を230項目抽出してその法的性格と旧地方自治法上の事務区分を検討した『指定都市と県』における分析では、「補完的事務がもっとも多く36%、次いで広域的事務27%、統一的事務が19%、連絡調整事務が4%であった」という。また、神奈川県「かながわ新総合計画」（1997年3月策定）の「実行計画」（実施期間：1997年～2006年）に盛り込まれた主要事業1,011件（実際に実施している事務だけで