

なく今後予定される事務を含む)を事務区分別にみて、「補完的事務が64%で圧倒的に多く、次に広域的事務22%、統一的事務が12%」が続き、連絡調整事務が0%(4件)であったという。「府県の事務のなかで補完的事務が増大し、市町村事務との境界が不分明となったのは、昭和30年代から40年代に至る経済成長の過程で府県が民政、衛生、農林水産、商工の部門の仕事を増やしてきたことによるとされている」²⁵。

磯崎は、高度経済成長の過程で府県機能が拡大してきたことを受けて、新しい府県機能として、旧地方自治法の4つの機能の他に、府県が中央官庁に対する「防波堤」になっていることや「市町村自治の支援機能」、「先導性・総合性・行政技術の高度性」機能、「政府間の媒介・調整」機能などを指摘する議論があるということを押まえて、自ら、現行法制度の規定を前提として純化しつつあり強化すべき府県機能として、①「広域的機能」、②「先導・補完的機能」、③「支援・媒介的機能」、の3類型を提示している²⁶。

①広域的機能は、「市町村の区域を越えて広域にわたり処理することが必要な役割であり」、「府県は自らの本来の機能として取り組む必要がある」として、「逆にこうした意味での『広域性』を有しない課題についてはできるだけ市町村にゆだね、もし府県が実施するとしてもそれは補完的機能または媒介的機能として限定的に行うべきである」としている。

②補完的機能は、その規模や性質によっては府県と市町村が「相乗り可能な領域」であり、現行では府県機能の相当部分がこの補完的機能であって、「今後この領域からは撤退し、できるだけ市町村の役割を拡大すべきで」「府県機能の『純化』とは、主としてこの領域を縮小することにほかならない」という。先の人見と異なって、府県は補完的機能を限定・縮小することが求められると考えている。先導的機能は、補完的機能に類似した性格をもち、これまでの公害規制や情報公開にみられるように、「府県は、市町村がその規模や能力から容易には着手できない新しい政策課題や新しい施策事業への取り組みを行い、その成果やノウハウを市町村に伝えて、そうした政策や施策事業の一般化を図る役割」である。「この役割は国にも期待されるが、府県は市町村という『現場』に近く、地域事情に応じた“実験”が可能であり、

かつその成果を市町村の政策に反映することも容易である」という。ただ、先導的機能は、「市町村こそが『現場』の問題に最も敏感なはずであり、さまざまな政策開発に挑戦することが期待されるから、府県とはよい意味で競争関係に立つと考えられ」るが、「府県は、市町村が対応できる段階に至れば手を引くこと」が重要であるという。

③支援機能としては、今後とも府県は市町村に対して財政、情報、人材等の支援が市町村機能の拡大に伴って求められ、府県の重要な機能であるという。媒介的機能は、「府県は市町村相互の水平的な関係や市町村と国との垂直的な関係の間に立って、互いの意見・情報を伝達し、利害の調整を図ること」であり、「府県はこうした政府間関係の結節点にあり、いったん切り離された政府間の関係を取り結ぶ重要な機能が期待されている」という。支援機能と媒介的機能は「いずれも相手方の合意と協力の範囲内で、非権力的な方法によって実施すべきで」、「『連絡調整』事務が府県の指導的な地位に基づく勧告、指導等を含むとすれば、ここにいう『支援・媒介的機能』とは異なることに注意すべきである」という。

これらの3機能のうち、「先導・補完的機能と支援・媒介的機能は、府県固有の機能ではなく、広くいえば市町村をサポートする役割」であり、府県は、「広域的課題への対応」と「市町村へのサポート」という「二つの異質な役割を担うべき自治体」だと考えている。つまり、磯崎の類型論では、市町村支援機能を明示的に分類し、府県機能のなかに市町村の機能が入り込んでいる現実をとらえて先導・補完機能縮小論であるが、府県が市町村という「現場」に近いことから求められている先導的機能や媒介的機能といった後にみる府県の機能の政治的機能あるいは民主主義との関連が少し視野に入った類型化であるといえる。

(3) 垂直的政府間関係における都道府県機能

今村都南雄は、旧地方自治法時代に今後における府県機能を、府県全体というよりも主として都市自治体における都道府県の機能について議論していた。今村は、「市町村に対して重層的あるいは市役所的な関係を払拭」し、

「広域団体性と高次団体性に基づくものに『特化』され、さらにそれらの機能の重点的な強化・拡充がはかられなければならない」くて、そのことが「都
市自治体の成熟期における府県の存在意義を高めることになるだろう」とい
う認識のもとに、垂直的政府間関係における府県機能の再編成を次のように
考えていた²⁷⁾。

①府県の中央政府に対する機能：これまでの垂直的政府間関係における府
県機能は、「どちらかというとし町村に対する『国の代官』的側面に焦点が
あてられ」、「府県が中央政府に対して有する機能はほとんど顧みられること
がなかった」という。そこで、「府県は全国47分の1の地域をかかえる広域
の地方政府であり、この国全体の政策に大きな役割を果たし得る位置にある」
ことに注目して、府県の中央政府に対する機能として、i)「中央政府の独走
を抑え、集権的な政策遂行をチェックする機能である」ところの「抑制」機
能、ii)「中央政府の政策や制度の難点について、その改善方策を呈示し、
改革を迫っていく」ところの「提案」機能、iii) 中央政府に対する補完機能
で、「人的にも財政的にも政策的にもなしうる」ものであり、「中央政府の政
策への地域的付加、または他の政策群との総合的運用というタイプ」の「補
完」機能、といった3機能を正当に位置づけることが必要であると考えてい
る。

②府県の市町村に対する機能：「市町村の行政体制の成熟にともない府県
の市役所的性格は払拭され」、「市町村に比して広域的・高次の団体性をいか
んなく発揮」して、府県の市町村に対する機能として「支援・誘導・統制」
の3つを提案している。i)「支援」機能は、「技術的、財政的その他の支援
に徹」して「市町村の行政活動をバックアップする機能」で、「市町村目的
の達成に対する機能」である。ii)「誘導」機能は、「府県全体に効果がおよ
ぶことを目的として、主として財政措置を通じて市町村に政策の採用を促す
ものであり」、「府県行政目的の達成が期待されている」ものである。iii)
「統制」機能は、「府県という広域的・高次の地方政府に固有の」市町村行政
に対する統制である。

今村の類型論は、府県・地方政府と国・中央政府との政府間関係をベース

にしており、あとでみる府県の地方政府としての政治的機能に焦点をあてたものであるといえる。その府県の市町村支援機能については、技術的、財政的その他の支援に徹して市町村の行政活動をバックアップしながら市町村目的の達成をめざす機能として抽出していたが、機関委任事務があった時期の府県機能論なので、中央政府と府県政府との関連ほど、府県政府と市町村政府の政府間関係ということはあまり強調されていないと思われる。

(4) 自律支援を含む都道府県の役割・機能

「平成の大合併」の動向において小規模町村の自律を支援することの重要性に注目して議論する三橋良士明は、都道府県の役割・機能について5つに整理して類型論を提示している²⁸。まず、①広域の自治体としての「自立的機能」であり、国の代行的な機能ではなくて、国から自立した団体自主性を強化するということである。②市町村を包括する自治体としての「広域的機能」であり、広域連合や広域連携の手法によって補完することが可能な機能である。③「市町村自治支援機能」は、基礎的自治体としての市町村がその区域を前提にして自治の単位としての機能を果たせるように、積極的な支援を行うことである。④「住民自治」活性化機能は、広域自治体であれ完全自治体であるから、都道府県単位の住民自治を活性化する機能である。⑤都道府県の影響力を行使した「国政事項への参加機能」である。

三橋の類型論は、農山村地域の小規模町村に対する支援機能と地方自治における団体自治や住民自治という視点を取り入れながら、行政的機能よりも政治的機能に焦点をシフトしたものであり、市町村支援機能については「市町村自治支援機能」と小規模町村の自律を支援する視点が強調されているようだ。

(5) 「地方分権下の都道府県の役割」(全国知事会)

全国知事会は、自らの機能・役割をどのように考えているのだろうか。全国知事会が都道府県の機能についてまとめた報告書である『地方分権下の都道府県の役割－自治制度研究会報告－』(2001年7月)をみてみよう²⁹。

まず、地方分権時代の府県の将来像として、①広域課題に対応能力がある都道府県、②市町村に対する支援・補完能力がある都道府県、③総合的な問題解決能力がある都道府県、④効率的に運営されている都道府県、⑤住民に対して応答性がある都道府県、といった5点にまとめている。その上で、地方分権一括法の下でのこれからの都道府県の役割・機能として、①広域的課題への対応、②市町村に対する支援・補完、そして③地域の総合的なプロデューサー・コーディネーター、といった3つの役割を担っていく存在となることが期待されていると考えている。「これらは、従来から都道府県が担ってきた役割であるとも言えるが、今後は、完全自治体化した都道府県として、国からの関与が減少し、自由度が拡大する中で、市町村とは対等・協力の関係の下で連携しながら、また、住民との間の応答性・双方向性を拡充しながら、地域の特性を踏まえた自己決定と自己責任の下に、自主的・自立的かつ効率的に上記の3つの役割を果たしていくことが求められている」と考えているのである。さらに、「都道府県としての行政を展開していくためには、各行政分野における専門性の強化を図るとともに、情報の収集・分析、政策の企画・立案及び関係主体間の総合調整といった政策形成能力を向上・強化していくことが求められている」とも考えている。

全国知事会の自らの機能・役割としては、対等・協力の関係である市町村との連携や住民との応答性・双方向性の拡充、独自の政策形成能力という地方政府としての機能・役割を重視しながら、「市町村に対する支援・補完」を明記しているのである。

(6) 小活と市町村支援機能としての人的支援

以上、現行の地方自治法における府県の事務の分類と、それをふまえて4つの府県機能の類型論をみてきた。

地方自治法では、「広域事務」、「連絡調整事務」、「補完事務」の3区分であった。磯崎は、「広域的機能」、「先導・補完的機能」、「支援・媒介的機能」の3類型であった。今村は、府県の中央政府に対する機能として、「抑制機能」、「提案」機能、「補完」機能、市町村に対する機能は、「支援」機能、

「誘導」機能、「統制」機能であった。三橋は、「自立的機能」、「広域的機能」、「市町村自治支援機能」、「住民自治」活性化機能、「国政事項への参加機能」であった。全国知事会は、広域的課題への対応、市町村に対する支援・補完、地域の総合的なプロデューサー・コーディネーターといった3つの役割区分であった。

府県の機能・事務としては、ほぼ共通しているのは、広域機能・事務と、連絡調整事務と補完事務あるいは両者を含んだものとしての市町村支援機能であった。それ以外の先導機能や媒介機能、国への提案機能、地域の総合的なプロデューサー・コーディネーター機能、「住民自治」活性化機能などは、次にみる民主主義や政治的機能と関連した地方自治の機能と重なってくると思われる。したがって、府県機能は、とりあえず、広域機能、市町村支援（補完機能と連絡調整機能を含む）、そしてそれらの基盤になる地方自治の機能あるいは民主主義と関連した政治的機能といった3類型で理解しておいてもいいのではなかろうか。

市町村支援機能の具体的な内容との関連で、新藤宗幸は、「都道府県政府と市町村政府との関係」に関しては、「県政府の市町村への役割は『支援』に純化されるべきであり」、そのための制度的条件として、「いまの県職員は、正確には県庁職員であって、『県職員』ではない」という考えから、「県職員」制度を設けることを主張している³⁰。というのも、「弱小市町村をどんなに統合してみても、マンパワー問題が片づくわけではなく、「県庁職員とは別に市町村が共同利用できる『県職員』制度が必要」だという。「別段これは、生涯職のみによって構成される必要はなく、「一種の人材バンクとして、設置されればよいであろう」と考えていた。府県の人的支援については、次のような視点も他の論者によってなされている。府県の「市町村支援機能」は、「市町村が独自の施策を行っていくに当たって、人的・物的・技術的・財政的支援を行っていく機能」であり、「技術的支援は、多くの場合、人的支援に伴って行われる」ので、「今後、大量の都道府県職員が、対等な立場で市町村に出向する方式を確立していく必要がある」というものである³¹。府県の市町村支援機能では、市町村自治に対する人的支援・「県職員」とし

での役割が重要であることが指摘されているのである。

3. 地方自治の機能と民主主義

ここまで都道府県の事務・機能についての類型論を整理しながら府県機能・市町村支援機能のあり方・考え方についてみてきたが、そこでは市町村支援機能は、府県機能の重要な柱の一つに位置づけられていた。ただ、市町村支援機能を含めて府県機能は、行政的機能と政治的機能が混在したなかで類型化されていたように思う。新藤宗幸は、「地方分権の真髓」について、「たんなる中央政府から地方政府への権限の移管ではなく、市民の自治、地域のデモクラシーを機能させることであり、「政治的意思の決定核は、できるだけ地域住民から時間的・心理的・物理的に近い距離に」おかれるべきであると考えている³²。そうであるとするならば、都道府県における市町村支援機能を考えるにあたっては自治やデモクラシー・民主主義の視点は欠かせない。

そこで、この章では、府県機能を、府県の実務あるいは行政的機能といった視点よりも、府県の政治的機能あるいは民主主義との関連に焦点を当て直して、関連する議論を整理しながら府県の機能について考えてみたい。

(1) 地方自治の3機能—抑制、媒介、参加—

都道府県の政治的機能を考えるうえで、まず第一に、辻清明による地方自治の機能、つまり「抑制」、「媒介」、「参加」に関する議論が参考になる³³。ここでいう「地方自治」には、市町村と府県の機能、あるいはその両方を含み込んだ地方自治の機能のことである。

①抑制の機能

辻によると、「抑制の機能」とは、「国家と地方団体との間に、階統制（ハイアラーキー）の関係が成立することを否定する原理」で、「階統制の否定とは、両者の間に指揮命令の体系が成立していないこと」であり、「地方団体の自主性を強調する」のである。地方自治において抑制の機能が求められる

ているのは、「地方の特殊的利害や事情を最もよく判定できるものは、中央政府よりも、まずそれぞれの地域住民であるという歴史上の事実に基づく」ものであるという³⁴。アメリカなどでみられる抑制の機能が十分発揮できるような制度や慣行としては、i) タウンに息づいている「独立と権威」の精神、ii) 「日本の地方自治体の非個性化」と対照的な「地域の個性化」というべき事情、iii) 「解決を必要とする新しい課題に直面するとき、その決定を行う拠点を必要に応じて設定するというプラグマチックな態度」である「権力の拠点の分散」といった「分権の慣行」であり、それはアドホックな団体の設置を含む「多様な分権が、中央政府の画一的な規制や、過剰な介入を抑止する有力な防波堤の役割を果」たすというのである。

辻の抑制の機能は、地方自治体の自主性・地域の個性化、多様な分権による権力拠点の分散を強調し、中央政府の画一的規制や過剰な介入を抑止する「防波堤」の役割のことである。

②媒介の機能

また、媒介の機能は、「国家と地方との関係に働くもの」で、「地方団体が国家の構成要素であり、地方住民は同時に国民の一員であるという事実を前提とする」ものであり、「地方の安定と繁栄が、同時に国家の安定と繁栄をもたらすという関係」のことをいっている³⁵。「国家的次元における政策や立法の決定は、『抽象的国民』を対象として」おり、そのような「政策や立法が現実化する場合に対象となるのは、地方の居住する『具体的国民』であり」、「その実質的な正否は、地方住民の生活の場で作動するまで判らない」。このように「すべて国が定めた政策や法律は、地方の段階において、はじめて『抽象的国民』を『具体的国民』に体现する機会をも」ち、そのような「国家活動の価値は、地方段階における具体的国民を対象とする生きた実験を通じて、はじめてその評価を受ける」という。地方自治の機能は、「地域の『特殊性』を体现するだけでなく、国政を形成するのに不可欠な『基盤性』を有して」おり、「地域住民が、地方自治の機能を通じて、最も近接しやすい地方団体の活動に参加することによって、国家もまたその権力の正統性を獲得することになる」という。

媒介機能は、抽象的・一般的な様相をもつ法律・政策を、住民に「近接」している地方自治体が地域の特異性を反映しながら地域において具体化して地域の基盤を構築・強化する機能であり、そのことを通して法律・政策の正統性、さらに国の正統性を獲得する機能なのである。

③参加の機能

さらに、「参加する主体は、自発的な協力・役割の分担・共通の利害の享受・決定に対する共同責任の自覚などを前提条件として」おり、「参加は、地方団体の意思決定と実施の諸々の過程に、なんらかの方式で、市民ないし住民が、その意思を反映させる活動を」という³⁶。「参加の思想と運動は、主として間接民主制の空洞化への挑戦である」。代議制や代表制といった間接民主制は、選挙によって「民意と政策との同一化」をめざすが、このような装置が、「距離・時間・争点という三つの要因」から住民の期待通りに作動しない。そこで、「住民運動が、選挙における投票という様式の参加を補う形で、新しい参加方式を主張しはじめて」おり、「現代国家がしだいに管理国家化する様相を濃厚に示している事実にも関係」して、「情報や専門の領域に国民も参加することによって、管理国家の堅門を開く途が開かれ」る。

また、市民参加は、「自治体当局と住民が、地域生活の発展のために相互の知恵を出し合って、共同決定を行うパートナーの関係を形成」してきており、住区協議会などのコミュニティ参加により、「進んで政策の形成や実施の過程にまで拡大しつつあり、これは「小型の政治」への参加である。これは、「ふだん着の市民が、いつも政治に係わっているという『政治の日常化』」であるだけでなく、「さらに住民の最も近接しやすい参加単位が、やがて大型の政治を創造していく母体であることも示唆している」という。「地方自治における参加の機能が、地域の政治のみならず、国の政治にとっても基盤的意義を有していることが」示されている。

さらに、「地方自治の本旨」を構成する「団体自治」と「住民自治」との関係については、「住民自治よりも団体自治のほうが優先的な役割を占めている現状」があり、「団体自治と住民自治とが対立するとき、団体自治はともすれば既成の国や中央政府の立場に立つこともすくなく」、「わが国の団体

自治は、中央集権に対してやはり脆い」面があるという³⁷。「団体自治は住民自治の存在によって、初めてその価値を発揮するという発想に立」って、参加の機能が、「媒介の機能を実験の後始末に終わらせないためにも、さらには抑制の機能を背後から支えるためにも、ひとしく必要な第三のしかも基本的な機能」であると考えている。

参加の機能は、間接民主制を補完して自治体と住民が地方自治において共同決定を行うパートナーの関係を形成するもので、媒介の機能と抑制の機能を支える基盤となっているのである。

(2) 地方自治と民主主義

辻の抑制、媒介、参加といった地方自治の機能とからめながら、水口憲人は「地方自治と民主主義」に関する議論を行っている。水口によると、「地方自治は単なる地方行政ではない。地方行政を地域の住民の自治に委ねることである。自治の背後に『運動』があるとしても、それはまずもって直接民主主義的参加や選挙された代表の下で行政を行う制度である」と考えている。彼は、さきの辻の『日本の地方自治』から「機能に注目して地方自治と民主主義の関連を検討し、それを通して地方自治とは何かを考えるという着想」をえたという。辻のいう抑制の機能を「利益表出の単位や権力の多元化という文脈での地方自治と民主主義のつながり」で、媒介の機能は「ローカル・ナショナル関係の結節点としての調整や統合の機能」とほぼ重ねて、参加についても「ダールに依拠して少し独自の角度から考えてみようとした」のである³⁸。水口の議論を本稿の関心に引きつけて考えてみれば、府県の機能を行政機能の視点からだけでなく、府県の機能と民主主義、あるいは府県と政治的機能という視点から考察することができることを教えてくれている。

①規模と民主主義－参加機能－

水口によると、まず、「府県の意義をめぐるわが国の議論」では、「府県、あるいは一般に基礎的自治体と中央政府との間に介在する中間団体は、その存在意義がしばしば問題にされ」、「その問題に対応するために、府県という広域の中間団体が持つ機能－例えば、統一、連絡、調整、広域、補完等－が

数え上げられ、存在の根拠とされる。だが、この種の議論は、なぜ府県が知事や議員が選挙で選ばれ、政治参加が行われる単位になるのかを問おうとしない。いうなれば、地域の広狭を単位にした『規模と行政』の議論ではあっても、『規模と参加』あるいは『規模と民主主義』の議論ではない。規模と民主主義という角度から地方自治と民主主義の関係を検討することができるのではないか」という問題関心から地方自治に関する考察を、参加論に焦点をあてて行っている³⁹。

水口によると、ダールの考えでは、「政治理論の歴史は、市民有効性とシステム能力の二つを、政治体が民主主義であるかどうかを判定する基準として採用してきた」といい、「市民有効性は、政治体の決定に責任を持ちそれを制御する市民の基準であり」、「市民の集会的選好に対応する能力を意味するシステム能力の基準では、政治体が完全に自律的であるか主権を持つかが理想的な条件だとされてきたという。」この「市民有効性は参加を包み込んだ概念として理解」でき、「市民の選好に応えるシステムの能力と参加は、規模を媒介にして緊張関係にあり」、規模の最適解が存在するのかという問いに対するダールの答えは、否であるという。だが、「最適解を求める試行錯誤を行うことが民主主義であるというニュアンスを込め」ながら、「民主主義は種々の単位の規模が入れ子構造をなす複合的な構造を工夫し、作り出すことによって生き延びる」ものであり、入れ子構造をなす「チャイニーズ・ボックスの中での地方自治の位置はむしろ重要度を増して」いるというのである。「民主主義が規模の複合構造としてしか存在しえない現在であるがゆえに、自律性が完全でなくとも、直接の参加や代議制という間接の参加を体現する」、「参加が直接的で自律性は部分的（ニューイングランド地方のタウンやスイスのカントン）」な地方自治体や「参加が間接的で自律性が部分的（代議政体の地方政府）」である地方自治体が、「チャイニーズ・ボックスの中で固有の位置を明瞭にしだした」という点を指摘する。

福祉国家の時代を経験した現在、市民有効性を担保する代議制や直接参加のシステム・政治的参加機能をもった政治体としての地方自治体が重層的に制度化された自治システムの存在は、重要度を増してきているのである。

②自由・専制と地方自治－抑制機能－

水口は、トクヴィルの提示した「民主主義が平等化を進め、その平等化が集権主義の基盤になることによって、自由や独立の精神が蚕食されるというパラドクスにどのように対処すればいいのだろうか」という問いからも、地方自治を考えた。「地方自治は地域の多元性の制度的表現」であり、「分権と集権が自由と専制という問題の別の表現である」という思考は「民主主義と多元性の関連の中に地域を位置づける試み」であるという。「地方自治が自由の培養器たる機能を持ち、またそのことによって専制への対抗物たる機能を発揮することに注目」し、「この機能のゆえに、多元性と民主主義という現代的文脈で、地方自治と民主主義を関連づけることが可能なこと」を指摘した。つまり、地方自治が、自由の培養器として機能して地域の多元性を維持し、集権や専制を抑制する機能をもっているのである。

③行政サービスの調整－媒介機能－

次の水口の問いは、「行政サービスの組織化や提供をなぜ地域の自治に委ねる必要があるのか」、「地域がなぜ民主主義的に組織されなければならないかであり、それを行政サービスの角度から」みようとした。それを福祉国家の時代と関連づけ、「福祉国家的傾向の下で拡大した行政サービスは、サービスが働きかける対象集団の規模が大きくなったことや、サービスの内容が多様性と複雑性を増したという特色を持ち」、「対象集団が小さければ中央政府が直接に処理することもできるが、集団が大きくなり、とくにその集団が各地に散在している場合、中央は地方に委任や授権をして業務を遂行せざるをえなくな」り、「業務が多様性と複雑性を増せば、地方の判断や裁量に依存せざるをえなくなる」という。「この判断や裁量の正統性を調達する制度として」、「選挙や参加という仕組み込んだ住民の自己決定としての地方自治が」、「新たな意義を獲得するコンテキストが生じ」たという。現代の多くの行政サービスが「ナショナルとローカルの含意」を持ち出しているという傾向が、「ナショナル・ローカルを媒介する結節点としての地方自治の調整能力」を必要とし、この調整とは、「中央の地方出先機関による現地での調整等の『行政的調整』ではなく、諸利害の地域を単位にした政治的調整

である」という。「地方での政治の意義が高まったのである。」

また、「行政サービスの拡大や多様化に伴い中央省庁では、組織や管轄が政策分野ごとに専門分化し、いわゆる『割拠主義』が進行」し、「中央のレベルではこの割拠の総合調整が次第に困難にな」り、地方自治の「行政サービスの総合化」機能が必要とされだしたことも注目している。「住民は自分たちの生活の実際に沿って、割拠の間につながりがつき総合化されることを望」み、「この要求に応答しうるのは、地方のレベルでの政治の単位である地方自治で」、「住民参加や住民が選挙で選んだ代表を通して総合化を試みる方が」、強力な地方出先機関を設置するより「はるかに合理的である」と考えるからである。さらに、「ローカル・マターが中央の指揮や基準の下で処理される傾向が拡大すること」が、地方での国際空港の建設のような「ナショナル・マターを地域で具体化し総合化するコストを増大させる」ので、「地域の自治という民主主義の仕組は、このコストを軽減する装置」としても存在根拠があるというのである。

福祉国家の時代にナショナルとローカルの結節点において政策や行政サービスに関する諸利害の政治的調整と総合化を合理的に低コストで行うことが、地域の自治であり、地方自治の媒介機能なのである。

4. 地方政府の市町村支援機能と地方自治

さらにここでは、中間団体としての府県の政治的機能や府県と市町村の「自治の総量」という視点に注目する議論をみることで、府県の機能について考察を深めたい。

新藤は、1990年代のはじめになされた地方制度の「制度疲労」論・都道府県「解体」論に対する議論のなかで、府県を「単なる行政組織ではな」く、「日本の政治的デモクラシーの唯一残された拠点」だと考えていた⁴⁰。府県は、「一定地域住民としてのアイデンティティを高め政治的に成熟した統治単位」であり、「政治的にしなやかな弾力性」をもつに至っており、「政治的成長を果たした都道府県を単位として、一段の分権型社会を構想しなくては

ならない」という認識に基づいている¹¹。単なる地方行政ではなく地方行政を地域の住民の自治に委ねることである地方自治において、府県は重要なデモクラシーの拠点・地方政府であるということがまず確認できる。

(1) 地方政府としての府県

地方政府・府県の間団体としての政治的機能・媒介機能に別の観点から注目する議論に、村松岐夫の「相互依存関係理論」がある。村松は、中央—地方政府関係における「旧理論（垂直的行政統制モデル）」が強調した中央政府の地方統制の側面、「中央から地方への行政統制の存在することを承認しながら、他方、そうした行政統制の中においても、また、より広い政治的文脈の中でも中央が地方に依存している面、したがって、地方は中央に対して影響力を持つ面（水平的政治競争モデル）」を指摘している¹²。そして、「中間団体としての府県の性格」が、「国家の代行者」から「双方向の媒介者に転換」し、「〈中央〉対〈府県—市町村〉」になりつつあるという仮説をもちながら、「双方向の関係の中に中央地方関係をとらえる見解を相互依存関係理論」といつている。また、日本の中央からの地方統制に関する特徴として、①「中央が設定した基準を手掛かりに、地方は地方で、できるだけ地方の事情を反映させようとする傾向がある」こと、②「府県の媒介役割は大きい。媒介者として府県のとる見解は、府県の政治的事情を反映しているのであって、（中略）中央の政策意図に対する対応も府県によりかなり違いがある」こと、③「府県がその固有の政治的事情に基づいて、中央の『意図』の独自の解釈をしようとする傾向が、独自の施策をおこすことが多くなったこととともに、最近目立つ事柄である」という。つまり、府県は、国と市町村の双方に対して媒介機能を発揮し、地域の政治的事情を反映しながら、抑制機能も担って個性的に地方自治を行っている面が浮かび上がってくるのである。

(2) 「自治の総量」

地方自治において府県と市町村は、「相互に自己完結的な存在ではなく、

緊密な連携関係を保ちながら、また、時には緊張関係をはらみながら行政にあたっている」点が指摘されている⁴³。府県が地方政府として市町村に対して媒介機能を発揮する際、かならずしも府県に一方的なイニシアチブがあるわけではないが、府県と市町村の関係が連携関係になるのか、緊張関係を生み出すのかは、「中間に介在する政府の性格と姿勢に左右されるところが大きい」点も指摘されている⁴⁴。つまり、地方自治において府県と市町村は相互関係にあり、この関係は府県の政治・行政のあり方に規定される面があり、地方自治における府県が果たす役割・機能の大きさがうかがえる。

そのような緊密な連携関係と緊張関係をはらみながら政治・行政が行われている二層制の自治システムにおける地方自治をみる視点に、「自治の総量」といった考え方がある。磯部力によると⁴⁵、「自治の総量」における「総量」とは、「単に自治事務の量だけでなく、中央政府とは区別された自治システムの総体としてのパフォーマンスのことを指して」おり、「憲法の要求している『地方自治の本旨』に沿った自治組織とは、従前の経緯からしても、伝統的な『市町村プラス都道府県』の自治の総量を標準として」いるという。そして、「自治の総量の拡充を目指すことが分権構想の目的である限り、わが国の社会で十分に定着している市町村と都道府県の二層自治体の存在を前提に、その双方を強化することこそが、最もバランスのとれた方策ということになり、「都道府県と市町村は車の両輪にはかならず一方の犠牲において他方を拡充することには、大きな危険もありうることに注意すべき」だという。さらに、「自治の総量は、各自治体の実力の足し算で得られる総和にとどまるのではなく、むしろ自治政府間の協力や競争という掛け算によって得られるもの」とであると指摘している。

つまり、「自治の総量」という考え方は、中央政府と地方政府の政府間関係を村松が示唆していた「〈中央〉対〈府県－市町村〉」という視点でみており、府県と市町村の自治のパフォーマンスやあり方は個別にみるのではなく、それらの「総量」で評価し、その「総量」は単なる足し算・「総和」ではなく「掛け算」・相乗効果により測られるものであるといえる。相互依存関係にある府県と市町村は対等・協力の関係により協働して一定地域で地方自治

を行うことで、大きなパフォーマンスを発揮することができるということである。

(3) 府県の多様性と類型論

府県は、多様である。その多様性に関して、47都道府県における都道府県・市町村関係を、都道府県の「分権度」(＝当該都道府県内の全市町村÷都道府県の歳出額)として計算し、そこから47都道府県が多様であることを指摘した研究がある⁴⁶。その分析から、①道府県の「分権度」は、「基本的には社会経済構造によって説明でき」、「とりわけ、人口集中地区人口比率に示されるように、都市化が進むほど、市町村への『分権度』は大きく上昇する。」②「権限分配仮説の妥当性も確かめられ」、「指定都市をもつ道府県ほど、市町村への『分権度』が統計的にも有意に上昇している」。③明確な結果は示されなかったが、「市町村数は、市町村への『分権度』との間に統計的に有意な関係をみだしえなかった」というものである。

このように府県に多様性があるとするならば、多様な府県によりその機能や市町村との関係も異なってくる。磯崎は、府県の多様性と関連して、府県の4つの類型を示している⁴⁷。彼は、「都道府県の状況に応じて果たすべき機能や都道府県像が異なりうることに留意して、あるべき制度を検討すべきだ」という問題認識をもっている。①「大都市型」の都道府県で、全国的な社会・経済の中核をなす大都市を抱えている、東京都、大阪府、愛知県である。②「大都市圏域型」の都道府県で、3大都市を中心とする大都市圏の周辺部に位置する、埼玉県、千葉県、神奈川県、兵庫県などである。③「地方都市型」の都道府県で、地方圏にあって当該地方の社会経済の中核をなす都市を抱え、人口の多くが都市的な地域に居住する、宮城県、広島県、福岡県である。農山村の占める割合が大きいので、広域的機能と補完的機能の両方が求められるという。④「地方農山村型」の都道府県で、人口・面積等において農山村の地域が相当の割合を占める、残りの都道府県である。都道府県の市町村支援機能や補完的機能の果たす役割が大きいという。

この府県の4類型が妥当かどうかはここで判断することはできないが、「府県論ないしは広域行政論は、都市側の効率至上主義からだけで論じるべ

きではな」いことはいえるだろう⁷⁸。地方分権一括法を中心とした改革は、「道州制構想等を棚上げし府県制度を所与のものとして分権をデザインした」結果、「二層制を流動化する状況を生み、地域ごとに府県の役割を改めて問い直す条件を作り」、 「小規模自治体は『基礎体力』の底上げのための府県の役割を期待し、能力のある自治体は、府県の役割を考慮の外に置いている。今後、農村や過疎自治体を多く抱える府県は、この底上げ機能に沿って自らの役割を設定しうることや、大都市部の府県は別の役割を模索しなければならない」ということが指摘されてもいる⁷⁹。そうすると、少なくとも、大都市部の府県などと、農山村地域で小規模町村を多く抱えた府県の機能やそれらと市町村の関係は自ずと異なり、府県機能のあり方はそれらを区別して考えることが必要である。

5. 地方自治と「信州モデル」

これまでみてきた府県機能・市町村支援機能に関する議論をふまえて、1章でみた長野県「信州モデル」の事業・政策を地方自治や府県自治の視点から考察しながら、次の10点にわたって指摘しておきたい。

①まず、2000年に地方分権一括法が施行されて、まもなくの同年10月に田中康夫氏が長野県知事になった。それ以降、長野県では「脱ダム」宣言に象徴されるように、前任の知事、さらには中央政府・総務省などの政策とは異なった考え方や政策を独自に打ち出して取り組んでおり、少なくとも長野県においてある種の「政権交代」が起こったといえる。政治的デモクラシーの拠点としての府県・地方政府の政治的な影響力の大きさを表しているといえる。

②市町村合併関連では、長野県は合併を市町村には押しつけず、「市町村『自律』支援プラン」の作成や県職員の市町村派遣などにより自律を選択する市町村に対しても支援を行い、市町村の自治の取り組み・努力を尊重していた。このような明確な方針・政策は、「規模」以上に「近さ」を重視した自治システムである「小さい自治の連合」型をイメージさせるもので、他の

府県ではあまりみられない独自の先導的な取り組みであり、「規模の利益」を重視する「大は小を兼ねる」型の自治システムをイメージさせる市町村合併という総務省・中央政府が積極的に進めている地方分権改革のあり方と対抗する性質を帯びている^{*50}。他府県との関係で「信州モデル」・長野県という「地域の個性化」の発露であると同時に、国と府県の関係において中央政府に対する長野県の「独立と権威」の精神の現れであり、「自由の培養器」として府県の多元性を維持して中央政府の「専制」を抑制する機能、つまり府県の地方自治における抑制機能を果たしているといえる。

③市町村自立計画を作成した市町村は他県においても少なからずみられるが、32市町村が自立計画を作成している県は長野県だけである。国と市町村の間の広域自治体として、県内の自律をめざす市町村の考え方や意向に沿いながら、対等・協力の関係にあって市町村を支援することで「自由の培養器」として地域の多元性を維持し、市町村に対する中央政府の「専制」を抑制する機能を果たしている。同時に他方で、国の市町村合併特例法などの法律・政策一般を、府県が地域の特殊性を反映しながら市町村において合併支援あるいは自律支援の形で具体化して、市町村の基盤を構築・強化する媒介機能を果たしているといえるのである。また、市町村自立計画の多くは、何らかの形で計画策定にあたって住民参加を組み込んでおり、県が市町村自立計画づくりにおいて市町村支援機能を担うことで間接的に住民参加を保障しているといえるかもしれない。

④自律支援プラン以外でも、「コモンズ支援金」は財政的支援であり、他の支援事業は人的支援で専門的・技術的支援である。市町村が独自性・個性を発揮するといった抑制機能を果たすことを、県が市町村支援を通して全般的に補強しており、このことは府県が市町村に対する媒介機能を果たしているといえる。

⑤下伊那郡における「新たな自治体運営『南信州モデル』実践プラン」の作成や「ふるさと振興局」の設置などは、複数の町村が抱える地域共通の行政課題を県と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おり、広域機能の発揮でもある。これらは、県と町村が新しい課題にアドホ

ックな団体を設置してプラグマチックに対応する「権力の拠点の分散」で「小さい自治の連合」型の自治システムを模索する具体的な取り組みであって、多様な分権システムにより中央政府の画一的な規制や過剰な介入を抑止する有力な防波堤の役割、つまり抑制機能を果たしているのである。

⑥「コモンズ支援金」は、市町村だけでなく、地域住民や地域団体も対象であるので、地域住民や地域団体が「コモンズ支援金」により自ら事業を計画し実施し評価することにより、長野県の政策・地方自治に参加することになる。住民・地域が「信州ルネッサンス革命」に対して小さな事業実施を通して直接参加しているのである。県内全域で地域ごとのバランスも考慮して採択され実施されている535事業もの市町村や地域・NPOに対する支援を行っている「コモンズ支援金」による支援は、市民社会の創造やその裾野の広がりという点で注目するに値するものであると考えられる。

⑦長野県では、人口1万人未満の市町村が半数以上の43が残ることになるが、これらの多くは、県の支援がなければ、もっと少なくなっていただろう。県の側も多様な市町村支援事業によって県職員が市町村の現場を経験することで政策立案能力を向上させることができたと考えられるので、市町村支援により県のパフォーマンスが増大したと考えられる。したがって、長野県が一連の市町村支援機能を担うことで市町村と県のパフォーマンスの総和・「自治の総量」はそれらの面で増加し、両者の相乗効果により、単なる総和以上のものが現れていると推測できる。

⑧県職員の市町村派遣、「市町村コンシェルジュ」事業、「コモンズ支援隊」、小規模町村の行財政運営サポート事業などは、新藤が指摘していた市町村支援制度の「県職員」制度を実体化した事業であるといってもよい。県職員の市町村派遣は特に、人的支援に伴って技術的支援が行われており、「大量の都道府県職員が、対等な立場で市町村に出向する方式」の1つである。また、府県の人的支援は、個別のNPOや地域に対するよりも、主として市町村政府を対象にして市町村の自治を強化することが、「補完性の原理」の視点からも、また「自治の総量」を増大させるという視点からも望ましいと考えられ、そのように取り組まれている。

⑨県の市町村支援は、場面・状況によっては、個別の県職員による支援である場合もあるが、それは県職員個人の力量によっているのではなく、県の課・チームなどの組織あるいは県としての対応であり、本庁の関連する部署との調整・連携を担保しながら、市町村を支援するものである。市町村の自治・自律をターゲットに県の本庁・地方事務所・市町村にいる派遣職員などが総合的に支援するものであるといった性質のものである。それだけ、市町村支援の実行可能性が高く、実際的な効果も現れやすいといえるのである。

⑩府県は多様であり、2006年3月末には県内の市町村数は81になり⁵¹、その半数以上の43町村が人口1万人未満である長野県は、首都・東京都や政令指定都市を抱える大阪府や神奈川県とは、その機能や市町村との関係は必ずと異なっている。長野県は中山間地域・小規模町村を多く抱えているがゆえに、府県機能・市町村支援機能はそれだけ重要であり、政治的デモクラシーの拠点としての府県・地方政府としての役割・機能も今後ますます大きくなっていかざるをえないと考えられる。

おわりに

本稿では、府県の機能・市町村支援機能について、政治的機能や地方自治と民主主義の観点を強調して考察するとともに、具体的事例として長野県の「信州モデル」における市町村支援機能について分析を行った。長野県では、政治的デモクラシーの拠点としての府県・地方政府の機能・地方自治における政治的機能が、市町村のパフォーマンス、特に小規模町村の自律・地方自治において大きな役割・機能を発揮していた。秋田県でも合併しない小規模町村に対する支援策に取り組み始めているが⁵²、このような府県機能・市町村支援機能は、長野県や秋田県だけでなく、おそらく北海道や高知県、沖縄県をはじめとして小規模町村を抱える多くの府県においても求められているはずである。そのような取り組みがそのような府県において行われているのか、いないのかについて、行われているとすればどのようなものなのかをさらに調査・研究することは、今後の課題である。また、府県の市町村支援機