

人口減少下での市町村支援のあり方

はじめに

- 1 章 歴史的文脈からの課題分析と理論化
 - 1 戦前中央集権体制の残存
 - 2 部局系列と「地方課」の役割
 - 3 地方分権改革の進展
 - 4 民主制との構造的緊張
- 2 章 地域間比較からの課題分析
 - 1 市町村の規模と性質
 - 2 市町村担当課の位置づけの違い
- 3 章 新型コロナウイルス感染症の影響
- 4 章 先進地域の取り組み
 - 1 奈良県の事例——「奈良モデル」
 - 2 高知県の事例——「地域支援企画員」制度
- 5 章 対応策の検討
 - 1 地域の自主性尊重と両立
 - 2 下請け機関からの脱却
 - 3 単なるアドバイザーからともに悩むパートナーへ
- 6 章 考えられる施策
 - 1 市町村と市町村課の顔の見える関係強化（人的交流の充実）
 - 2 組織レベルでのモニタリングの強化

おわりに

はじめに

本稿では都道府県に設置される市町村担当課（以下、「市町村課」と表記する）の役割を通じて現代における市町村支援のありかたを検討する¹。

1 章では、歴史的視点から都道府県による市町村への関与が近代地方制度成立当初から中心的

¹ 本稿の執筆にあたっては複数の都道府県市町村担当課より資料提供や助言等を頂戴した。ご協力いただいた職員の皆様に感謝申し上げますとともに、表現の誤りなど本稿にかかわる一切の責任は筆者が負うことを付言する。

な課題であり続けていることを示し、今日における関与の意義の理論化を試みる。同章では、まず都道府県の市町村に対する関与が近代地方制度の完成と同時に存在しており、それが戦後も引き継がれていったことを指摘する。そのうえで、市町村への関与が平成期には変遷し、同時に「市町村のお目付け役」から「自治省の下請け」へと市町村課の立ち位置も変化した背景を考察する。また、市町村への関与が平成期には民主主義との間で否定的に解されたものの、立憲主義の観点から擁護・正当化する余地を検討する。2 章では、平成期に生じた都道府県ごとの環境の違いに注目する。平成期には地方分権改革によって市町村と都道府県双方に変化が生じた。市町村においては全国的な市町村合併によってその規模が拡大し、都道府県においては改革派知事の主導によって庁内の組織改編が行われた。しかし、これらの変化は地域によって差異があり、このことが今日における市町村支援のあり方を規定している。3 章では、前章までで議論した内容に加えて、新型コロナウイルス感染症によって明らかになった市町村支援に必要な要素を検討する。新型コロナウイルスの流行は社会のあり方とともに、行政のあり方も一変した。特に市町村は行政の最前線として様々な政策の執行を担っており、その支援も新たに必要とされている。4 章では、各都道府県で実施されている独自の市町村支援について議論する。都道府県ごとに市町村の状況などは異なるものの、他の地域や全国レベルでも応用可能な要素がある。それら政策の背景と応用可能性について検討する。5 章では、これまでの議論から導かれる市町村支援のあり方を示し、6 章でその具体的方策を議論する。

1 章 歴史的文脈からの課題分析と理論化

1 戦前中央集権体制の残存

わが国の近代地方制度は 1871 年（明治 4 年）の廃藩置県に始まりを見ることができる。その後、1888 年（明治 21 年）の市制・町村制、1890 年（明治 23 年）の府県制を経て、1923 年（大正 12 年）の郡制廃止により、府県と市町村の二層からなる地方自治制度が完成した。しかし、その内実とは大きく異なっていた。市町村では公選された議会が市町村長を選出する住民自治が行われていた一方、当時の府県は、公選議会を持つものの、官選知事をトップとする事実上国の出先機関であり完全な自治体ではなかった。知事は市町村に対する一般的監督権・懲戒権を持ち、府県には内務省を頂点とする中央集権体制に市町村を従属させる機能があったと指摘できる。この背景には明治期の自由民権運動が市会・町村会を皮切りに府県会を通じて国政に拡大することを恐れた明治政府の思惑があったと考えられる。

しかし、このような中央集権体制は第二次大戦後の改革の中で変化を遂げる。特に最大の変化といえるのは、知事が直接公選となったことである。これによって都道府県は国の出先機関から自治体へと脱皮することとなった。他方、都道府県による市町村への監督が消滅したわけではない。GHQ の勧告により一般的監督権は廃止されたものの、逆コースの中で都道府県による市町村への関与は再び強められ、昭和 31 年の地方自治法改正で「市町村に関する連絡調整の事務」が都道府県の事務として明文化されるに至った。

特に昭和の大合併においては都道府県が重要な役割を果たした。昭和 27 年の地方自治法改正で知事に市町村の廃置分合等の計画策定・勧告の権限が与えられ、技術的な助言、勧告、資料の収集等の非権力的関与の権限が認められた。このことは都道府県が戦後においても市町村への影響力を持っていた事例として指摘できる。

2 部局系列と「地方課」の役割

県庁内部の組織に注目することで、県と市町村の関係についてより深く理解することができる。平成 3 年以前の地方自治法では人口区分に応じ標準的に設置すべき局部の数や名称、分掌事務を例示として定める「標準局部制」が取られており、これはおおむね国における省庁の配置と対応していた。このような縦割りの行政組織によって、国—都道府県—市町村という三層構造が政策分野ごとに形成され、中央における各省の方針を市町村レベルにまで貫徹する仕組みがとられていた。他方、多くの都道府県では縦割りの組織に横串を指す官房組織として総務部が設置されている。総務部の中には行政資源を各部局に配分する財政課、人事課に加え、市町村の行財政に関する事務を所掌する地方課が置かれていた。

当時の地方課の役割として、異なる二つの側面を指摘できる。第一に挙げられるのが地方自治法に定められた文字通りの「市町村に関する連絡調整の事務」を行う役割である。具体的には交付税の算定や起債同意など、都道府県であれば自治省が所掌する事務について、国が実務的理由から直接市町村とやりとりをすることが困難であるために、都道府県が機関委任事務としてその役割を担っている事務である。これらの役割は法定受託事務²として現在も市町村課が所掌している。これは自治省の機能を代行するという点で自治省の「下請け」としての業務であるといえる。実際、今日の市町村課も多くが総務省自治三局の事務分掌に合わせる形で内部が組織されていることから、この側面が理解できる。他方、地方課の第二の役割は市町村の行財政運営について様々な助言を行うことにある。ここでいう「助言」とは地方自治法 245 条の 4 第 3 項の「技術的な助言」ととどまらず、条例の制定支援や行財政の運営方針に至る幅広い概念として整理できる。過去には汚職事件によって幹部職員が不在となった市町村に対して幅広く行財政上の助言を行った例も見られる。あるいは、地方課は市町村の行財政運営が法令や国の指針に（故意過失にかかわらず）適合しているかについても役割を担っていた。これらの役割は市町村にとっては行財政運営におけるアドバイザーであるとともに、時として市町村や首長の方針に対しても意見する「お目付役」であったといえることができる。

3 地方分権改革の進展

平成期に入ると、都道府県と市町村の関係は大きく変化した。平成 12 年に施行された地方分権一括法によって国と地方、県と市町村の関係は対等・協力の関係となり、平成の大合併の進展によって市町村は規模の面でも拡大した。この時点において、都道府県による市町村への関与はもはや望ましくないものとみなされていたことが指摘できる。それを象徴する動きが地方課の改称である。地方課の名称を「市町村課」に改める動きは 1970 年代から存在したものの、本格化した

² 地方自治法別表第一

のは 1990 年代である。この背景に地方分権や県と市町村の対等な関係性を強調する意味合いがあったことは当時の県庁の広報誌³でも示されている。当時の新聞記事⁴では改称の流れに対して「地方課の名前が残ったのは、地方自治法施行後も機関委任事務などを通じて都道府県が半ば、国の機関として機能しているためだ。戦後の出発点でなくすべきだった」など歓迎されるというよりは遅きに失したという受け止めがなされていた。

このことは単に名称上の変更に限られない。地方課から市町村課への改称と相前後して前項で述べた地方課の役割そのものも変化している。愛知県が平成 17 年に実施した市町村向けのアンケート⁵では「県と市町村との関係に関し、ここ数年の間で変わったと感じることはありますか。」との質問に対して、51.5%の市町村が「はい」と回答している。また、市については「市町村の自主性・自律性を拡大するために、今後、県にどのような役割を期待しますか。」との質問に対して、最も多い 51.3%が「市町村に対する直接的な支援ではなく、市町村の自主性・自律性を阻害する制度や仕組みを改善してほしい」と回答している。同調査は、大都市を抱える愛知県の事例ではあるものの、県による市町村への支援はもはや直接ではなく規制緩和によって市町村の自主性に任せることが求められる時代にあったと考えられる。

市町村課の変化は内部の組織からも見ることができる。新潟県の場合、地方課の中で広域行政や市町村の企画業務を所掌していた企画係が、平成 9 年に市町村合併を推進する広域行政班へと改組された。その後の市町村合併の流れの中で、合併推進は市町村合併推進課、合併支援室によって担われ、新潟県は県による推進の影響もあり全国的にも市町村合併が進んだ県となった。そして、合併特例法が期限を迎える平成 22 年には合併支援室が廃止され、新潟県では市町村課から企画係が姿を消した。このような変化は新潟県に限られたものではなく、平成 10 年時点⁶で 11 の府県で市町村合併を専門に所管する部署を持っていた。この経過は、地方課が平成の大合併を「最後の大事な仕事」として進め、それによって市町村に自律的な行政を実施できる基盤が形成されたことをもって、その「お目付け役」としての役割を終えた過程としてみることができる。それ以降の市町村課はもはや自治省・総務省の「下請け機関」としての機能が中心となり、「お目付け役」としての機能は縮小していった。

³ 「地方分権を推進し、市町村と県との対等な協力関係をより強くするため、「地方課」を「市町村課」に名称変更」とされている。

新潟県地方課（1998）「市町村情報」p27.

⁴ 「相次ぐ「地方課」改称 分権意識高まり、22 道県すでに変更」．朝日新聞大阪版夕刊. 1997 年 5 月 23 日. p1.

⁵ 愛知県「市町村の自律拡大に関するアンケート調査報告書」

<https://www.pref.aichi.jp/kikaku/bunken/torikumi/houkoku-youkou/jiritsu-enquete.html> 2021 年 1 月 30 日閲覧

⁶ 「合併支援各県動く 三重など 11 府県が組織・担当者設置」．朝日新聞名古屋版朝刊. 1998 年 2 月 24 日. p1.

4 民主制との構造的緊張

本章では、明治期から現在に至る地方制度とともに、都道府県と市町村の関係の変遷について述べた。その流れの中では都道府県による市町村への関与は徐々に縮小され、市町村の自主性が拡大される方向へ進む力学が働いていたことがわかる。特に平成期においては国から地方、都道府県から市町村への関与は地方分権（地域主権）に逆行するものとして忌避された。そのような世論の中で市町村課は自らの役割を縮小させていった。

しかし、市町村への関与は中央集権体制の「遺物」であり、破棄し克服されるべきものだったのだろうか。本稿では、道府県からの関与は必ずしも悪と断じられるものではなく、今日においても必要かつ正当化できるものであることを二つの観点から主張する。

第一の観点は、市町村の外にある国や都道府県からの関与が市町村内における「民主主義の過剰」を抑制する立憲主義的役割を果たすことができるという観点である。一般に権力分立は権力が互いを監視し、特に行政権の暴走を阻止することに目的がある。そして、行政権に対しては法律による行政（法治主義）の制約が課せられている。これら権力分立によって設立された諸機関によって行政権に法律を守らせるというのが今日における立憲主義の試みである。特に現在では、民主的政治過程によって少数者や将来世代の権利が侵害されたり近視眼的な政治が行われるなどする民主主義の暴走・過剰に抗し、時として民主主義と対決することが立憲主義には求められているとされる。

この点からわが国の地方自治制度を考えると、独任官である首長に対して専決処分などきわめて強力な権力を与えていることが特徴として挙げられる。他方、二元代表制の中で首長と相對する役割を与えられている議会は、首長の専決処分を覆すことができない、不信任時には議会自身が解散される可能性があるなど首長に対して弱い立場に置かれている。このことは首長にリーダーシップを発揮する機会を与える一方、ポピュリズム的な行政運営など民主主義の暴走を内部から抑止することが難しいという負の側面を持つ。実際、鹿児島県阿久根市では 2010 年前後に市長が専決処分を乱発し、市政が空転した例などがある。この際、議会は市長に抵抗したものの、リコールによって市長が解職されるまで有効な対抗手段を持ちえなかった。また、首長と議会はいずれも選挙で選ばれるため、議会による首長へのチェック機能は必然的に一定の政治的バイアスを持つこととなる。現実の議会においても、首長の政策の是非は適法性や不当より民意や首長との政治的距離感に左右され、首長の判断に「お墨付き」を与える存在となっていることは否定できない。このように市町村は構造的に内部において行政権への制約が弱いものとなっている。

立憲主義の思想においては司法権による行政権への統制も重要なアイデアであるが、これも今日の行政実務においては十分に実施されているとはいいがたい。地方公共団体が行う行政行為については訴訟の対象となり、羈束行為に限らず裁量行為についても「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる」（行政事件訴訟法 30 条）として司法判断の余地があるとされる。しかしながら、実務上は行政行為が裁判所に否定されることは稀である。具体的には専門判断や政治判断、地域の実情に応じた判断を尊重する観点から認められた行政裁量に対して、社会観念上著しく妥当性を欠

く場合においてのみ裁量の逸脱乱用を認める社会観念審査が行われるなどである。近年は裁量権行使に至る判断過程に注目する判断過程審査を用いる例が増えるなど変化の兆しもある⁷ものの、地方公共団体が行う行政行為がすべて司法審査を受けうる状態には至っていない。

このように地方自治の現場においては、権力分立によって法治主義を守らせるという立憲主義の試みに不十分な点があると言わざるを得ない。これは観念上の欠陥ではあるが、先述した阿久根市の例のようにその欠陥が現実化することもある。そこで、地方自治における水平的権力分立の欠陥に対して、垂直的権力分立が重要な役割を果たしているとの視点を導入する。垂直的権力分立は一般には上位の権力（主権国家など）から下位の権力の独自性を維持するために存在すると考えられているが、本稿では水平的権力分立と同様に各階層の権力（政府、自治体）が法治主義からの逸脱を監視する点にも目的があると考え⁸。この視点では、都道府県の市町村への関与は、市町村が法を逸脱しあるいはポピュリズム的な政策を推進する場合に市町村の外からこれを抑止する意義があると言える。すなわち、市町村内部の二元代表制や司法審査によっては是正・指摘が困難であるという現状の水平的権力分立を補完する形で、都道府県は市町村への関与を行なっているといえるのである⁹。

第二に、国や都道府県からの関与はもはや「官僚支配」や「非民主性」の発露ではないためである。

前項までに記述した歴史からも明らかなように、戦前における我が国における関与は藩閥・官僚政府による民主的自治体への圧迫という側面を有していた。また、戦後においても国政における保守政権と革新自治体は対立を深めた例があった。もちろん憲法が地方自治を保障しその中には自治体が自主的に統治を行うという団体自治の概念が存在することの重要性はいうまでもなく、これを尊重することが民主的政治過程を擁護することにつながるのは確かである。しかしながら、先述したように国や都道府県による関与には「民主主義の過剰」を抑えるという立憲主義的要請があるとの視点に立てば、時に暴走する自治体内部の民主主義と衝突することは当然のことともいえる。そして、彼らが自治体に遵守を求める法令は民主的に選挙された国会によって立法されたものであり、それらの法令自体に民主的な疑義は生じない。つまり、この上位政府と下位政府の対立は民主主義と非民主主義の対立ではなく、民主主義と立憲主義、あるいは自治体レベルの

⁷ 待鳥（2020）は司法制度改革についても地方分権改革と並ぶ 1980 年代末からの政治改革の一部であると指摘している。

⁸ これについてはヨーロッパにおける一部加盟国の非立憲主義的な政策に対して、別次元の政府である欧州連合が警鐘を鳴らしていることとパラレルに見ることができる。一例として、マドゥーロ（2013）。

⁹ これについては都道府県が是正命令権を持たないことから実効性を持たないとの批判もありうる。しかし、わが国では司法権が抽象的違憲立法審査を行わない一方で、内閣の法令審査機関に過ぎない内閣法制局が事実上の違憲審査を行っていることなど、法令に基づかない慣行の制度化も立憲主義においては有効なあり方といえる。内閣法制局の機能については、光田（2010）。

民主主義と国レベルの民主主義の争いとするべきものである。

以上二つの観点から、国や都道府県による市町村への関与は常に否定されるべき性質のものではなく、憲法が保証する地方自治と法治主義とを調和させる重要な仕組みであるといえる。そのうえで、市町村が様々な理由で対応に苦慮する場合や地方自治の本旨を自ら実現することが困難な場合に都道府県が支援するという考えが導かれる。以降本稿では、関与の基本的な目的は市町村を支援することで少数者や将来世代の権利を擁護し法治主義を貫徹させることにあり、この認識を出発点に議論を進める。

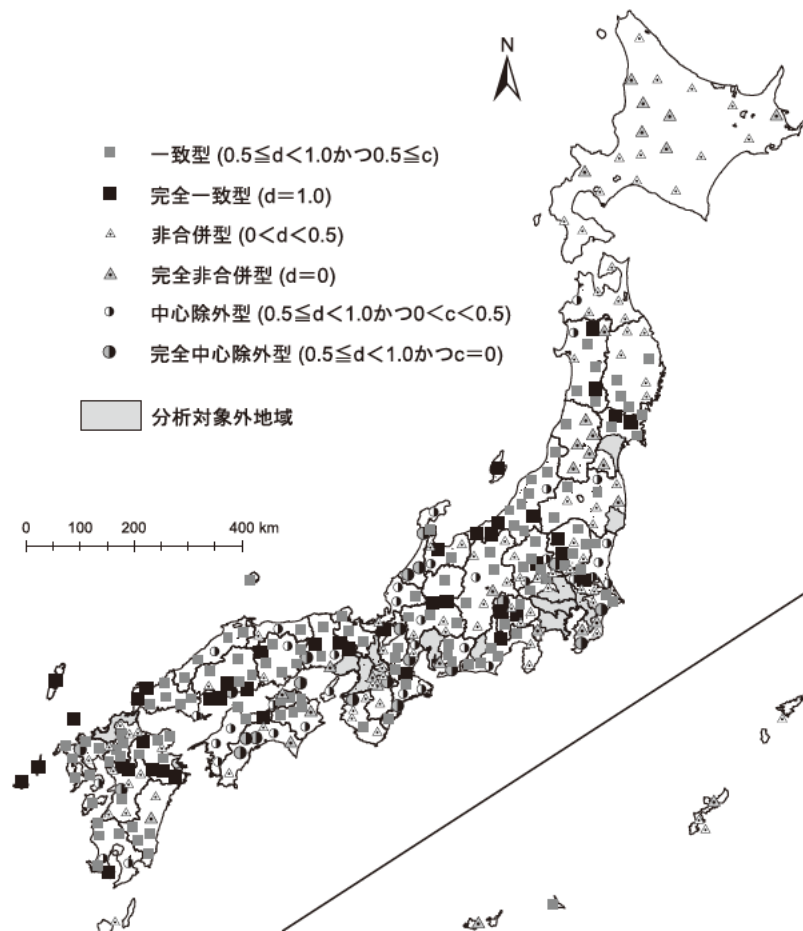
2 章 地域間比較からの課題分析

前章までで述べた内容は、すべての市町村にとって妥当する規範的な議論であった。対して、現実の自治体は人口、面積、行政需要、財政規模などあらゆる面で多様である。また、各都道府県の市町村担当課の位置付けも今日においては一様ではない。そこで本章ではそれらの団体ごとの差異に注目して事実解明的な議論を行う。

1 市町村の規模と性質

平成の大合併を通じて市町村は整理され、その規模は拡大したとされる。しかし、合併の進んだ地域と進まなかった地域には差があり、概ね大都市を抱える都道府県では合併は低調であった一方、そうでない道県でも合併の進展には違いがあった。市町村数の減少率が最も高かった広島県など 4 県では 70%以上市町村が減少した一方、北海道や奈良県や山形県などでは 20%ほどの減少に留まった。さらに合併のあり方を広域市町村圏ごとに類型化する¹⁰と、中心市町を巻き込んで合併の進んだ「一致型」、合併の進まなかった「非合併型」、中心市町を除く市町村で合併の進んだ「中心除外型」の三つに分けられるとされる。具体的には、合併の進んだ新潟県では 14 の市町村圏のうち 13 が「一致型」である一方、隣県で合併の進まなかった山形県は 6 圏中の 5 が「非合併型」である。また、石川県や高知県では「中心除外型」の合併も多くみられる。そしてこれらの類型を考慮に入れることによって、都道府県ごとの市町村の差異についてさらに考察を深めることができる。

¹⁰ 久井情在 (2018) .『広域市町村圏と「平成の大合併」の整合性とその地域差』, 「地理科学」 vol. 73 no. 1 pp. 21-33.



久井（2018）より引用

このことは各県における市町村の規模を規定し、都道府県による支援のあり方にも影響を与える。「一致型」の合併が多い地域であれば市町村は大規模となり総合的な行政が行いやすいが、それが望ましくない方向へと向かった場合の影響も大きくなることから、市町村課には手を貸すというよりは先行きをモニタリングするという役割が求められる。他方、「中心除外型」や「非合併型」の多い地域では市町村の規模は平成の大合併以前とあまり変わらず都道府県に頼る部分が多いため、市町村課は様々な面で市町村を補完する必要があると考えられる。あるいは、「一致型」の多い地域であっても様々な事情によって合併から取り残された市町村がある場合は、他の市町村とは異なる都道府県からの関与が必要になると考えられる。

2 市町村担当課の位置付けの違い

市町村担当課は全ての都道府県に設置されているが、その組織内の位置付けは各県によって異なる。

大きく分類すると、市町村担当課は総務部に置かれているケースと企画部に置かれているケースに分けられる。そもそもかつての地方課は総務部に置かれていた。これは「標準局部制」のもとで、総務部の分掌する事務の中に「市町村その他公共団体の行政一般に関する事項」が定められていたためである。しかし、平成期に入ると、各都道府県で知事主導による局部組織改革が行

われた。特に標準局部制が廃止された平成 3 年以降は「改革派知事」らの出現と相まって局部組織改革が一層進展した。新潟県の場合、平成 13 年に企画調整部が総合政策部に改組された際に市町村課も移管された。その後、平成 18 年に再度改組が行われ、知事政策局と総合政策部が設置された際に、市町村課は再度総務部系の総務管理部へと移管された。このような二度にわたって市町村課の移管を経験した県は稀ではあるものの、以上のような全庁的な再編は多くの都道府県で行われたものである。その結果、47 都道府県のうち、25 都府県が総務系部局に市町村課を置く一方、19 道県が企画系部局に市町村課を置いている。

北海道	総合政策部地域行政局	石川県	総務部	岡山県	県民生活部
青森県	総務部	福井県	地域戦略部	広島県	地域政策局
岩手県	ふるさと振興部	山梨県	総務部	山口県	総合企画部
宮城県	総務部	長野県	企画振興部	徳島県	政策創造部地方創生局
秋田県	企画振興部	岐阜県	清流の国推進部	香川県	政策部
山形県	みらい企画創造部	静岡県	経営管理部地域振興局	愛媛県	総務部
福島県	総務部	愛知県	総務部	高知県	総務部
茨城県	総務部	三重県	地域連携部	福岡県	企画・地域振興部
栃木県	総合政策部	滋賀県	総務部	佐賀県	総務部
群馬県	総務部	京都府	総務部	長崎県	地域振興部
埼玉県	企画財政部	大阪府	総務部	熊本県	総務部
千葉県	総務部	兵庫県	企画県民部企画財政局	大分県	総務部
東京都	総務局行政部	奈良県	総務部知事公室	宮崎県	総務部
神奈川県	政策局自治振興部	和歌山県	総務部総務管理局	鹿児島県	総務部
新潟県	総務管理部	鳥取県	地域づくり推進部	沖縄県	企画部
富山県	経営管理部	島根県	企画振興部		

また、市町村課内の事務分掌も都道府県によってわずかながら異なっている。総務省自治三局に対応した行政係・財政係・税政係に選挙管理委員会の事務局である選挙係を加えた 4 係体制を中心とする都道府県が多いものの、それらに限られない係を設置する県もある。具体的には、過疎や地域振興を所掌する係¹¹、財政再生団体の支援を所掌する係¹²、被災市町村の人材確保を所掌する係¹³、県独自の施策を所掌する係¹⁴などがある。これらは単に総務省の「下請け」にとどまることなく、県が地域固有の需要や独自の政策に基づいて市町村支援を行うものとして注目される。

そして、人事においても差がみられる。某県市町村課では 40 人の係員のうち 15 人が市町村からの派遣者だったのに対し、別の県では 24 人中 1 人のみであった。これには市町村数や市町村の人的余裕、県庁の人事管理などが影響していると考えられるが、市町村と都道府県の距離感の違いとしても見ることができる。実際、新潟県の場合、平成 9 年には 45 人中 10 人いた市町村から

¹¹ 地域戦略支援係（滋賀県）、振興班（和歌山県）、企画管理班（大分県）など。

¹² 再生支援係（北海道）など。

¹³ 調整担当（岩手県）など。

¹⁴ 奈良モデル推進係（奈良県）、振興係（京都府）、連携推進係（愛媛県）など。

の職員は令和 2 年度時点で 27 人中 3 人に減少している。また、定量的なデータは欠くものの、県から市町村に派遣されている職員も相当数いるものと推測される。

3 章 新型コロナウイルス感染症の影響

令和 2 年に流行した新型コロナウイルスはあらゆる面で市町村の行財政に大きな影響を与えた。

第一の側面は国の様々な政策が矢継ぎ早に実施され、その執行を市町村が担うことになったことである。一例をあげると、新型コロナウイルス感染症を受けての経済対策として全国民に 10 万円を支給する定額給付金が実施された。これは国が全額を負担しているものの、あくまで市町村が事業主体として実施するものであった。また、今後予定されるワクチンの全国民の接種についても市町村が窓口となるものとされ、市町村は急ピッチで予算計上と人材確保を行っている。これは市町村の政策資源を圧迫するだけでなく、法的根拠があいまいなままに市町村に事実上義務的な業務を負わせることとなっている¹⁵。

対称的に、市町村の自主性が増加した面もある。すべての都道府県と市町村にコロナ対策に自由に使える交付金として新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金が交付された。臨時交付金は自治体の単独事業に充てるものとされたが、自治体によってはその使い道に苦慮した例もあった。報道では一部の自治体で行われたスポーツ用の電光掲示板や博物館の照明の LED 化などの事業がコロナ対策とは関係のない「便乗」であるとの批判¹⁶も出た。これには報道で指摘されたような便乗という側面も否定できないが、多くの自治体にとって多くの日常的な業務がある中でコロナ対策のために交付された交付金の使い道に困惑したことが背景にあるのもまた事実である。あるいは、一部自治体では、災害など年度間の財源の不均衡是正のために積み立てられている財政調整基金を市民に配分しようとする動きも出た。愛知県岡崎市の場合、当選して間もない新市長が選挙で公約した市民への 5 万円給付をめぐる議会と対立し、予算案が否決されるに至った¹⁷。

そして、コロナウイルスの被害を行政自体が受けることもあった。滋賀県大津市では市役所職

¹⁵ 同様の制度を持つ「定額給付金」及び「子育て応援特別手当」に係る 10 割補助金交付について、碓井（2013）は「法律によることなしに、補助金交付事業を通じて実質的な機関委任事務を創設していると評価されるものであるといわなければならない。そして、補助金適正化法を背景にして、法定受託事務における関与以上の、強力な関与を可能にしているといってもよい」と指摘している。

¹⁶ 「コロナ交付金、使途正しい？ 公用車 10 台に自動給茶器」．朝日新聞デジタル．2020 年 12 月 12 日．

<https://www.asahi.com/articles/ASNDD5669ND3UTIL048.html> 2021 年 1 月 30 日閲覧

¹⁷ NHK 政治マガジン「岡崎市長が公約の市民一律 5 万円給付 市議会が否決」．

<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/48572.html> 2021 年 1 月 31 日閲覧

員に集団感染が発生し、12 日間にわたって市役所本庁舎が閉鎖されるという事態が発生した。これは新型コロナウイルス流行の中で社会の脆弱性が露呈する中、行政の現場もまたその例外ではないことを示している。あるいは、自治体が運営する病院において医療崩壊の危機が叫ばれ、他方では深刻な減収に悩まされた事例も見られる。

以上のような新型コロナウイルス流行下で発生した市町村の苦境や変化は、アフターコロナの時代になれば消えてなくなるものではない。平成の大合併以来内在していた市町村の課題が新型コロナウイルス流行で表面化した、今後の人口減少社会を先取りした問題といえる。人口減少の進む地域の中で、限られていく人材や財源をいかに活用していくのかはそれぞれの市町村に突き付けられた課題であるとともに、それを支援する都道府県にも大きな難問として存在している。

4 章 先進地域の取り組み

これまでは、市町村支援に求められる理論的基盤、地域ごとの条件の違い、ウィズコロナ/アフターコロナの影響について議論し、市町村支援に何が求められているのかを検討した。以降は先進的な取り組みについて検討し、それらから導かれる今後の市町村支援のあり方、具体的な施策について述べる。

市町村の支援については各都道府県でさまざまな政策が行われている。市町村課の事務は先述したように総務省の「下請け」機能が中心となっているが、それでも市町村に対してさまざまな支援を行う事例は存在する。本章は其中でも特色のあるものを紹介し、応用可能性について検討する。

1 奈良県の事例——「奈良モデル」

奈良モデルとは、行政運営に対して県と市町村あるいは市町村同士で協力を行う手法であり、同県ホームページ¹⁸では「市町村合併に代わる奈良県という地域にふさわしい行政のしくみ」であるとともに、人口減少・少子高齢社会を見据え、「地域の活力の維持・向上や持続可能で効率的な行財政運営をめざす、市町村同士または奈良県と市町村の連携・協働のしくみ」です」と紹介されている。奈良モデルは市町村間の広域連携を県が支援する「水平補完」、市町村の合意のもと県が委託を受けて代行する「垂直補完」、県と市町村が協働で事業を実施する「積極的関与」に分類できる。

水平補完	市町村間の広域連携を県が支援	消防・ゴミ処理広域化、医療体制の再構築
垂直補完	市町村の合意のもと県が委託を受けて代行等	道路インフラ長寿命化支援
積極的関与	県と市町村が協働で事業を実施	連携協働によるまちづくり

「奈良モデルジャーナル」5号より作成

特に有名な事例としては、南和地域の医療提供体制の見直しの例が挙げられる。従前の南和地域は、域内すべての公立病院が二次救急に対応した病院である一方、慢性期患者のための療養病

¹⁸ <http://www.pref.nara.jp/item/150846.htm#itemid150846> 2021 年 1 月 30 日閲覧

院がなく需給のミスマッチが存在していた。にもかかわらず、各病院の運営母体が異なるため統合が進んでいなかった。そこで、県が旗を振り補助金を交付する形で、広域連合を結成し各病院の機能分化と病院の新設を実現した。これは市町村単独では困難な事業が県の支援によって実現した例である。

この事例からは奈良モデルのいくつかの特徴を見ることができる。第一には、合併の進まなかった小規模な市町村を補完する形で支援を行っているという点である。南和地域の人口は 63000 人ほどであり、面積こそ広いものの市町村合併によって形成された新市ほどの人口しか抱えていない。大規模な合併を行った地域であれば、単独の市町村のみで実現できた可能性のある事業でもある。このことから、奈良モデルは小規模な市町村の残る都道府県では有用な手段であると考えられる。第二には、市町村支援が特定の政策分野に限られずに実施されている点である。奈良モデルも発足当初は市町村振興課の奈良モデル推進係が中心となり各事業部局に呼び掛ける形で行われたものの、今日では事業部局が単独で奈良モデルの企画立案を実施することが増えているようである。市町村担当課は市町村と日々相対する立場ではあるものの、個別の政策や実務については把握できていない部分がある。そのため、事業部局が市町村の支援にあたることは様々な分野での市町村支援を可能にする点で有意義であるといえる。

2 高知県の事例——「地域支援企画員制度」

高知県の地域支援企画員制度は各地域に県庁職員を常駐させ市町村職員や住民と協働することで、市町村の振興に貢献するとともに住民の意見を県政により反映するというものである。これは市町村課ではなく産業系部局が進める施策であるが、市町村の支援のあり方を考える上で重要な点が含まれていると考えられる。それは県庁職員が市町村職員や住民と顔の見える関係を構築し、より政策の現場に近づくことである。令和 3 年 1 月現在で 57 名の地域支援企画員と 7 名の地域産業振興監が活動しているが、地域企画支援員の多くは市町村の役場に席が用意され、日常の業務の中で市町村職員と共に業務を行っている。また、地域産業振興監には副部長級の職員が充てられ、市町村長と直接意見交換ができるため、市町村長の意向をより県政に反映しやすくなっているとされる。

5 章 目指すべき方向性

1 地域の自主性尊重と法治主義の両立

1 章で述べたように、関与の目的は少数者や将来世代の権利を擁護し法治主義を貫徹させることにある。これは時として地域の自主性との間で軋轢を生む。特に市町村の規模が拡大し、その自主性が高まった地域では、軋轢が起こる可能性は高い。その際に市町村課がどのような振る舞いをすべきかについては一概に断言できるものではない。また、2 章でふれたような都道府県ごとの環境の違いもあるため、すべての都道府県について同様の結論が導かれるとも限らない。しかしながら、そのような市町村に対して何らかの意見を述べる必要があることとなる事態に備えて市町村課は体制を整備する必要があると考えられる。

第一には、市町村の実情を常に把握し続けることである。これは現状でも財政ヒアリングなど

を通して市町村の大まかな状況については把握しているが、より詳細な把握が必要と考えられる。特に行政サイドのみならず、議員や住民の意向をも把握することでその後の市町村の行財政運営の方向性をより早く理解することは重要であろう。また、政策分析に関する機能も拡充することが有用である。現在の市町村課は現在実施されている政策の法的適合性や財政指標については把握できるものの、それが住民にとって将来どのような影響を及ぼすかまでは多くの場合予測困難である。しかしながら、市町村課の目的として「少数者や将来世代の権利を擁護する」ことを掲げる以上、そのような政策の効果分析を行うことは必要であろう。

2 下請け機関からの脱却

市町村の自主性が増す中で総務省の「下請け」化した状況も改善の余地がある。3 章のコロナ対策の中でも述べたように、今日では国の意向や政策によって市町村に事実上新たな機関委任事務が課されている状態にある。これについて、市町村課は国の指示を市町村にただ伝達するだけの機関になっている側面が指摘できる。しかしながら、そのような国の動きによって市町村が行政実務上苦慮することがあるならば、県が国に対して市町村の意見を伝え、時には国の意向に反対意見を示すこともありうるべきである。

これについては全国市長会など地方六団体を通じて意見表明をすれば足りるという見解も考えうる。しかし、現実に存在する実務上の問題は部局レベルで解消可能な問題も数多くあり、地域ごとに受け止めが異なることもある。そのような細やかな問題に対応することこそ、市町村に寄りそう市町村課に求められることであると考えられる。

3 単なるアドバイザーからともに悩むパートナーへ

市町村課が再び市町村への積極的な支援に乗り出すとして、それはかつての地方課と同じ「お目付け役」としての役割を担うこととは限らない。今日の行政は多角化が進み、いかに独自の事業を行うかの「自治体経営」としてとらえられるようになっている。特にコロナ禍での臨時交付金の取り扱いは各市町村の自治体経営の「センス」を示すものとなった。しかし、日常的な業務の中で市町村が独自に政策立案を行うのは困難な面もあり、地域によってその需要も異なっている。

その中で市町村課は「アドバイザー」として単に政策の是非や法解釈を助言するだけではなく、かつてのように「お目付け役」でいるのでもなく、時には市町村とともに悩む「パートナー」になることも必要になると考えられる。臨時交付金については、一部の都道府県で県内市町村の実施した単独事業をとりまとめ、市町村に共有した例もあった。優良事例の紹介などは国もっており最近ではこのような優良事例紹介は一般化しているが、これとは別に比較的似た環境にある同一の県内でうまくいったもの/いかなかったものを含めて情報を共有することは市町村の政策立案に資すると考えられる。また、奈良モデルのように個別の政策分野については市町村課が中心となりながらも、県庁他部局と連携して専門的な知見を活かしながら助言を行うことも有用である。

あるいは、都道府県が市町村に対して口だけでなく手も貸すという形も考えられる。先述したコロナによる市役所閉鎖の例では住民生活に大きな影響と不安を与えた一方、警察署などでは同

様にクラスターが発生しても応援派遣によって業務を継続することができた¹⁹。感染症や災害のような緊急の場合でなくとも、繁忙期などにごく短期間のみ市町村課職員を市町村に派遣しその業務に従事させることも考えられる。

6 章 考えられる施策

1 市町村と市町村課の顔の見える関係強化（人的交流の充実）

市町村の現状を把握し、効果的な助言を行うには市町村と市町村担当課の間でより強固な関係性を形成することが必要である。そのためには市町村課の職員が「御用聞き」的に自ら市町村へ出向くことも今以上に必要となってくる。現在はコロナ対策の中で都道府県と市町村の接触の機会も減少しているが、オンライン等を駆使することで接触の機会を増やすとともに市町村の負担を軽減することも必要と考えられる。

あるいは、市町村課という組織が県庁所在地の県庁内にある必要は必ずしもない。後述する地域割りでの組織編成ともかわるが、高知県の地域支援企画員のように県庁職員の立場で市町村に常駐することも可能である。これについては課内の連絡等の問題も生じうるが、テレワークが普及した現在においては課内の連絡こそオンラインで行い、現実の接触はカウンターパートである市町村との間で日常的に行うという発想の転換も必要と思われる。

また、人事管理の中でも市町村と都道府県がより交流を深めることが考えられる。市町村からの職員を受け入れることで、市町村課が市町村の実態を知り、市町村も他市町村の状況を学んだ職員を育成することができる。また、長期出張の扱いによって繁忙期の市町村へ数週間単位で県職員を派遣することも考えられる。このようにすることで市町村課職員にも市町村の行政実務の経験が身につく、緊急時には市町村の業務を都道府県職員が補完できる備えともなる。

2 組織レベルでのモニタリングの強化

市町村課の組織編成が総務省の自治三局の編成に合わせる形で形成されていることは先述した通りであり、これは国との連絡のほか業務の専門性からも必要なことである。しかし、これは市町村の抱える課題を縦割りの業務ごとでしか把握できないという欠点もある。

そこで、各市町村の全般的な動向のモニタリングと政策分析を行う「調査係」「企画係」等を新たに設置する、あるいは現行の係体制をそのままに各職員に担当市町村を割り当て市町村ごとに係横断的なチームを形成するということが考えられる。前者については、かつての企画係や振興係に共通する部分があるが、国からの調査照会等に手を取られるのではなく、市町村の側のみを

¹⁹ 新潟県南魚沼市の南魚沼警察署では署員全員が自宅待機となったが、県警本部からの応援派遣によって業務を継続した。

「入り口に「立ち入り禁止」の紙 全員が自宅待機の警察署」・朝日新聞デジタル. 2020 年 11 月 13 日.

<https://www.asahi.com/articles/ASNCF3GDFNCUDUOHB00W.html> 2021 年 1 月 31 日閲覧

見て仕事をするという点に特徴がある。後者については、類似の担当職員制度をすでに実施している都道府県もあるが、分野ごとの縦割りの係と地域ごとの横串のチーム双方を活用することによって各市町村の実態を多角的に把握することができる。

これらは市町村課の仕事を増加させる内容でもあるため、職員数の拡充が必要となる。その点でも市町村からの派遣者を増加させるという前項での提案は重要である。

終わりに

本稿では市町村支援のあり方を考える上で、その原則の再定義から出発し、今後の市町村支援のありうべき姿を論じた。ここで述べた解決策は、オンライン化の推進による連携の緊密化、政策分析の推進、部局間連携による横串対応などシンプルなものである。本稿では、課題が複雑であるからこそ、その対応の基盤としてシンプルな施策を主張した。本稿で取り上げた課題は、平成の大合併を契機に市町村の自主性が高まる中で放置されてきた市町村の問題が新型コロナウイルスの流行によって噴出したものでもある。当然その解決策は地域によって異なることが想定される。今後の人口減少が全国的な問題として進行していく状況にあっては、各都道府県で知恵を絞った市町村支援が必要となるだろう。本稿の提唱するような施策が市町村支援の基盤となり、今後のより効率的な行政の一助となることを願う。

なお、本稿の問題関心は都道府県による市町村支援のあり方であるため、本文中では述べなかったが、本稿で述べたような問題は国と自治体の間でも発生している。具体的には大阪府泉佐野市のふるさと納税をめぐる問題などである。これまで地方自治法や地方財政制度を梃に地方自治制度を管理していた自治省・総務省も自治体の自主性拡大の中でその立ち位置に揺らぎが生じている。今後国（総務省）が地方自治に対してどのような立場を取るべきか、自治体に対してどのような存在であるべきかの問題についても、本稿を出発点の一つとして議論が深まることを期待したい。

参考文献

Maduro, Miguel Poiars (2013)『EU と立憲主義的多元主義：欧州トランスナショナル立憲主義理論』．慶応義塾大学「慶応法学」26:pp.267-277.

朝日新聞.

稲垣浩 (2006)『戦後府県企画担当部局の形成と展開』．「年報行政研究」. 41: pp.131-153.

稲垣浩 (2014)『戦後府県の組織編成とその「正当化」：局部組織制度の形成過程と編成過程の変遷に着目して』．北海学園大学法学会「法学研究」. 50(2): pp313-338.

稲垣浩 (2014)『地域担当職員制度の制度設計：課題の整理と展望』．北海学園大学「開発論集」.93: pp89-106.

碓井光明 (2013)．『法定受託事務に係る若干の問題 -事務の実質ないし運用実態の法的検討-』．新潟県「市町村情報」．

久井情在 (2018)．『広域市町村圏と「平成の大合併」の整合性とその地域差』．「地理科学」 vol. 73 no. 1 pp. 21-33.

待鳥聡史 (2020)．「政治改革再考：変貌を遂げた国家の軌跡」．新潮選書.

光田督良 (2010)．『法律案の憲法適合性審査に対する内閣法制局の機能と問題性』．駒沢女子大学「駒沢女子大学研究紀要」.17:pp.257-272.

明治大学法科大学院「明治大学法科大学院論集」12: pp.109-141.