Ⅴ　地域の主体形成と公共政策の役割
― 長野県の事例を中心に*

橋　本　　理

1．はじめに

地域には、様々なかたちで、人々の集まり、団体、組織が存在している。そして、その地域が抱える課題の解決に向けた取り組みを行ったり、地域の活性化に向けた活動や事業を展開したりしている。このような地域における様々な取り組みの重層的な展開は、地域社会の持続的な発展に寄与するものと考えられる。したがって、地域における様々な活動の促進は、サステイナブルな社会を実現するうえでも重要と考えられよう。

本稿は、地域における様々な団体や組織の活動を促す取り組みがどのような展開をみせているのかをみていく。特に、「サステイナブル社会と公共政策研究班」による長野県庁におけるヒアリング調査をもとに、地域における主体形成とそれに関わる公共政策の役割について検討する。また、都道府県が地域の主体形成にどのように関わっていくことが可能か、そしてその役割はどこにあるかについて検討を加える。

具体的には、まず２節において長野県の現況を簡単に整理する。また、前知事の田中康夫県政のもとで重要な鍵となった中長期的なビジョン「未来への提

＊　本稿を作成するにあたり、長野県庁の各担当部局の方々には大変お世話になりました。ここに記して厚くお礼申し上げます。なお、本稿の内容は、ヒアリング調査に基づき筆者の見解を記したものであり、当然のことながら、長野県の各部局の見解を示すものではない。

言～コモンズからはじまる、信州ルネッサンス革命～」を取り上げて、その特徴を述べる。

次に３節においては、長野県企画局NPO活動推進課[1]による施策について取り上げ、長野県内のNPO[2]の動向についてみる。今日、NPOは地域における主体として様々なかたちでその役割が期待されており、NPOの取り組みがどのように推進されているかを知ることが重要と考えるからである。続いて4節では、「未来への提言」に基づき地域づくりを推進する目的で交付されている「信州ルネッサンス革命推進事業支援金（コモンズ支援金）」[3]を取り上げ、地域の様々な取り組みを支援する試みが長野県でどのように展開されているかをみていく。後述するが、コモンズという考え方は、地域の主体形成を考えるうえでも重要なキーワードとなっているが、その考え方を具現化する施策の１つとしてコモンズ支援金は位置づけられるものである。最後に、５節では、以上の点を踏まえて、地域の主体形成と公共政策の役割に関する論点を再整理する。

ところで、後にも触れるが、2006年９月１日、長野県知事が田中康夫から村井仁に交代した。県知事の交代により県政のあり方や方向性が変化していると考えられ、またその変化は進行中と考えられるが、本稿では知事交代後の新しい情報は、補足的に記すにとどまっている。原則として本稿の叙述はヒアリング調査時点での情報に基づくものにとどまることを断っておきたい。

1）調査時点（2006年６月５日）では「NPO推進チーム」であったが、2006年11月１日の組織改正により、「NPO活動推進課」となった。組織改正の概要については、http://www.pref.nagano.jp/soumu/gyoukaku/sokai181101.htmを参照。

2）NPOとは必ずしも特定非営利活動法人（いわゆるNPO法人）のみを指す用語ではない。NPOに関する用語上の問題点については、さしあたり拙稿「非営利組織研究の射程」『経営研究』第55巻第２号、71-93頁を参照されたい。だが、本稿では一般的な用法にしたがい、NPOという用語をNPO法人とほぼ同義とみなして使用している。

3）この制度は2006年度をもって廃止され、2007年度からは「地域発　元気づくり支援金」の創設が予定されている。
http://www.pref.nagano.jp/soumu/shichoson/genki/genkisienkinbosyu.htmlを参照。

2．長野県の概況

まずここでは、長野県の県勢についてごく簡単に触れておく。長野県は大きくは東信地域、北信地域、中信地域、南信地域の４つの地域からなるが、さらに、佐久地域、上小地域、諏訪地域、上伊那地域、飯伊地域、木曽地域、松本地域、大北地域、長野地域、北信地域の10の地域に分けることができる（表Ⅴ－１）。この10の地域に対応するかたちで、佐久地方事務所、上小地方事務所、諏訪地方事務所、上伊那地方事務所、下伊那地方事務所（飯伊地域）、木曽地方事務所、松本地方事務所、北安曇地方事務所（大北地域）、長野地方事務所、北信地方事務所の10の現地機関が設置されている。

また、表Ⅴ－１にみるとおり、長野県全体の人口は2,188,737人、世帯数は789,195世帯である（2006年12月１日現在）。高齢化率は24.3％となっている（2006年10月１日現在）[4]。なお、いわゆる「平成の大合併」により、県内の市町村数は2003年の120市町村から、81市町村に再編されている（2006年３月31日現在）[5]。

ところで、周知のとおり、2006年８月６日に長野県知事選挙の投開票が行われ、村井仁が当選した。2000年10月26日から2006年８月31日まで務めた田中康夫に代わり、2006年９月１日から村井仁が長野県知事を務めている。前知事の田中康夫はこれまでにないスタイルで県政を進めてきたため、その評価の是非は分かれるだろうが、その取り組みが大いに注目を集めたことは間違いない。「『脱ダム』宣言」に代表される田中県政による政策理念の発信はセンセーショナルな報道によって世の耳目をひいた。だが、田中県政ではそのような「派手な」取り組みばかりでなく、細部にわたり様々なかたちでこれまでの県政には

4）http://www3.pref.nagano.jp/を参照。
5）長野県の市町村合併の状況については、http://www.pref.nagano.jp/soumu/shichoson/gappei/ugoki.pdfを参照。

表Ⅴ－１　長野県の各地域別人口と世帯数

2006年12月１日現在

地域	世帯数(世帯)	人口総数(人)	男(人)	女（人)
県　計	789,195	2,188,737	1,064,773	1,123,964
（10地域別）				
佐 久 地 域	76,420	214,105	104,731	109,374
上 小 地 域	76,424	206,428	100,531	105,897
諏 訪 地 域	78,944	209,758	103,351	106,407
上伊那地域	67,347	193,136	94,347	98,789
飯 伊 地 域	58,192	173,957	82,972	90,985
木 曽 地 域	12,335	33,188	15,939	17,249
松 本 地 域	160,739	431,367	211,469	219,898
大 北 地 域	22,791	65,463	31,730	33,733
長 野 地 域	204,982	564,184	273,038	291,146
北 信 地 域	31,021	97,234	46,748	50,486
合　計	789,195	2,188,820	1,064,856	1,123,964
（４地域別）				
東 信 地 域	152,844	420,533	205,262	215,271
北 信 地 域	236,003	661,418	319,786	341,632
中 信 地 域	195,865	530,018	259,138	270,880
南 信 地 域	204,483	576,851	280,670	296,181
合　計	789,195	2,188,820	1,064,856	1,123,964

注１）この推計結果は、平成17年国勢調査第1次基本集計結果による人口及び世帯数に対し、各月の住民基本台帳及び外国人登録の増減を累計し求めた値である。

注２）県計と市町村別人口の合計は一致しない。県計は県内市町村間の移動を考慮せず、国・都道府県間の移動のみを加減して算出されているが、市町村別人口は県内市町村間の移動も加減して算出されており月をまたぐ転出入があった場合、転出分は減算されるが、転入分は翌月に加算されることがあり、県と市町村別の人口の合計は一定時点でみた場合必ずしも一致しない。

注３）各地域に含まれる市、郡名は以下のとおり。

・10地域

佐 久 地 域：小諸市、佐久市、南佐久郡、北佐久郡
上 小 地 域：上田市、東御市、小県郡
諏 訪 地 域：岡谷市、諏訪市、茅野市、諏訪郡
上伊那地域：伊那市、駒ヶ根市、上伊那郡
飯 伊 地 域：飯田市、下伊那郡
木 曽 地 域：木曽郡
松 本 地 域：松本市、塩尻市、安曇野市、東筑摩郡
大 北 地 域：大町市、北安曇郡
長 野 地 域：長野市、須坂市、千曲市、埴科郡、上高井郡、上水内郡
北 信 地 域：中野市、飯山市、下高井郡、下水内郡

・４地域

東信地域：上田市、小諸市、佐久市、東御市、南佐久郡、北佐久郡、小県郡
北信地域：長野市、須坂市、中野市、飯山市、千曲市、埴科郡、上高井郡、下高井郡、上水内郡、下水内郡
中信地域：松本市、大町市、塩尻市、安曇野市、木曽郡、東筑摩郡、北安曇郡
南信地域：岡谷市、飯田市、諏訪市、伊那市、駒ヶ根市、茅野市、諏訪郡、上伊那郡、下伊那郡

出所）http://www3.pref.nagano.jp/

ないスタイルが取り入れられたといえよう。その是非は、個々の施策に対しては個別に評価する必要があり、また今後は、歴史的な観点も加味して、田中県政が与えた影響を総合的に検討していくことも必要となろう。これらは、本稿が扱う範囲を大きく超える作業となる。

そこでここでは、本稿で扱う施策とも関連し、また、田中県政において重要な鍵となった中長期的なビジョン、「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～」[6]（以下、「未来への提言」）を取り上げ、簡単に紹介するにとどめたい。なお、「未来への提言」の策定に向けては、田中前知事が長野県総合計画審議会に諮問し、その答申を受けて策定されたという経緯がある。したがって、「中長期的なビジョン」である「未来への提言」は、当時の長野県の長期構想および中期総合計画にあたる位置づけの文書となっている。その策定の経緯であるが、2002年11月５日に「中長期的なビジョン」の策定に向けて長野県総合計画審議会に諮問され、2004年３月15日に長野県総合計画審議会から「未来への提言」が答申として出され、2004年３月16日に、部長会議で長野県の中長期的なビジョンとして決定されている[7]。

「未来への提言」が具体的にどのように施策として反映されていったか、施策として具現化されていった際の問題点は何か、などについては改めて４節で取り上げるので、ここでは、「未来への提言」が投げかける論点についてみていくこととしたい。まず、「未来への提言」においては、何よりも「コモンズ」という一般の住民には耳慣れない言葉が使用されていることが注目される。そして、この「コモンズ」という用語は、県庁の部局名に採用されたり、施策の名称に使用されるなど、田中県政の特徴を表すキーワードともいえる位置づけがなされた。また、「コモンズ」という考え方は、地域の主体形成を考えるうえで重要な鍵となる概念であり、本稿の主題とも関わってくる。

６）http://www.pref.nagano.jp/kikaku/kikaku/vision/saisyu.pdf
７）中長期的なビジョンの策定経緯については、http://www.pref.nagano.jp/kikaku/kikaku/vision/index2.htmを参照。

「未来への提言」では、「『コモンズ』とは、ゆたかな社会に必要な『大切なもの』を、自らの思いをもとに生み出し、育み、あるいはその機能が充分に活かせるように管理、維持し、それぞれの地域的、文化的環境に応じて、市民の生活に最も適したかたちにするための協働の仕組みである」[8]と述べられる。また、コモンズの概念を使用するにあたっては、次のような説明が加えられている。「本提言においては、人々の協働により、社会的共通資本を持続可能なかたちで管理、維持するための仕組み全般を指しており、NPO活動や住民協定によるまちづくり、住民参加型の地域福祉、環境保全など住民やボランティアを主体とした各種活動、さらには地域に適した仕組みを用いた住民との協働による社会基盤の整備や維持管理、地域の人々や当事者が主体的に参加する各種社会制度の運営なども含んだ広い概念として用いている」[9]。

このように、コモンズは、住民が主体的に地域で活動を行ったり、協働したりするための仕組みを指し示しており、また、様々なかたちの市民のつながりを支える取り組みを意味するものと理解できる。なお、「未来への提言」では、「入会」や「結」「講」「小繋」「組」など日本において従来から地域ごとに形成されてきた様々なかたちの協働の仕組みを、伝統的なコモンズと位置づけている。そして、伝統的なコモンズが、主として自然環境の維持や管理をするうえで機能してきたのに対して、今日的な意味でのコモンズは、地域社会基盤や制度も含めた社会的共通資本全般の維持や管理を可能とするものであると把握されている[10]。すなわち、「未来への提言」では、「同じ目的を共有する人々が、既成の組織や地域の絆をも超えて協働することができる未来志向の『開かれたコモンズ』」という考え方が打ち出され、そのうえで、「『開かれたコモンズ』

8）「未来への提言」16頁。
9）同上61頁。
10）「未来への提言」では、「コモンズ」という用語とともに、「社会的共通資本」という用語がキーワードになっているが、これらの言葉の使用については、策定当時の長野県総合計画審議会専門委員会座長による宇沢弘文の影響が大きいといえよう。宇沢による社会的共通資本の考え方をまとめたものとしては、宇沢弘文『社会的共通資本』岩波書店、2000年を参照。

においては、信頼と協力の絆が重要な要素となり、社会的なリスクやコストを低減させることにつながっていく」とされ、地域のなかでの新たな協働の重要性について触れられているのである。

以上のように、「未来への提言」では、「コモンズ」という概念は、様々なかたちでの地域社会を維持、管理する協働の仕組みとそれを支える制度を指し示していると考えられる。そしてその仕組みや制度を具現化するためには、地域で様々な活動に取り組む主体をどのように形成するかという点の検討が迫られることになるといえよう。すなわち、コモンズの概念を具現化する際に、地域の主体形成のあり方が問われることになるのである。

また、「未来への提言」では、コモンズの概念を具現化するうえで、行政の役割は「補完性の原理」に基づくことが望ましいとされている。「個人や家族で解決できないことは基礎自治体が、基礎自治体で解決できないことは中間レベルの自治体が解決し、そこでも解決できないことを国が解決していくというヨーロッパ地方自治憲章で規定している『補完性の原理』」の考え方」[11] が提示されており、そのような考え方のもと、自治体が、社会的共通資本の維持、管理に携わることが望ましいとされているのである。

このように、「未来への提言」においては、「補完性の原理」のもとで、行政の役割、自治体の役割を改めて問い直すことが必要とされている。言い換えれば、「未来への提言」では、自治のあり方や公共の意味を根本から問い直すための提言がなされているといえよう。そして、地域づくりに主体的に取り組む人々が信頼や協力によって結びつけられるようにするために、行政にはその条件や環境を整備することが求められていると考えられる。行政には、「コモンズ」の仕組みづくりが求められており、その仕組みづくりを実現するための条件や環境の整備が求められているのである。

では、実際のところ「未来への提言」という理念的なビジョンの具現化に向

11)「未来への提言」19頁。

けてどのような試みがなされていたか、その課題はどこにあるのか。これらの点を、長野県で展開されている施策のなかから探ることとしたい。

3．長野県におけるNPO推進の動き

3．1　概況

この節では、長野県におけるNPO推進の動きについて、長野県企画局NPO活動推進課（以下、NPO活動推進課）における聞き取りに基づいて述べることにする[12)]。NPO推進チームは2006年４月からの名称であり、それ以前は生活環境部生活文化課NPO活動推進室がNPOの担当セクションであった。NPO活動推進課の人員は本庁に６名、「ボランティア交流センターながの」に４名（嘱託）、地方事務所生活環境課（木曽、北安曇を除く８地方事務所）にボランティア・NPO活動推進員（嘱託）が各１名配置されている。

長野県における特定非営利活動法人（以下、NPO法人）の動向は表Ⅴ－２に示したとおりであり、長野県知事認証のNPO法人は554団体である（2006年３月31日現在）。定款に記載されている活動分野（１法人が複数の分野をあげている場合がある）では、保健医療福祉が最も多い。また、NPO法人については、女性の役員が多いことが特徴としてあげられる。長野県知事認証のNPO法人の全役員のうち女性役員の割合は27％となっている[13)]。なお、長野県内のNPO法人については、県のホームページでもデータが公表されている[14)]。

次に、介護保険制度や障害者自立支援法、指定管理者制度、事業委託などの観点から、NPO法人の動向についてみておくことにする。まず、介護保険制

12）この節は、2006年６月５日に実施した長野県企画局NPO推進チームからのヒアリングおよびヒアリング時に頂いた資料に基づいている。なお、注１で触れたとおり、2006年11月１日に長野県企画局NPO推進チームは長野県企画局NPO活動推進課へと組織改正されている。

13）http://www.pref.nagano.jp/kikaku/npo/npojyoseidaihyosya.pdf

14）http://npo.itbdns.com/cgi-bin/db.cgi

表Ⅴ－２　長野県内地区別・分野別のNPO法人について

	法人数	定款に記載されている活動分野																
		保健医療福祉	社会教育	まちづくり	文化スポーツ	環境保全	災害救援	地域安全	人権擁護	国際協力	男女共同	子供健全育成	情報化社会	科学技術振興	経済活性化	職業能力開発	消費者保護	団体助言援助
下伊那	46	32	20	23	13	17	4	3	4	4	4	20	2	0	4	6	1	24
佐久	50	34	33	33	20	18	0	4	11	7	3	34	3	2	2	7	0	22
松本	112	69	56	57	30	31	6	7	13	18	6	45	11	4	9	19	2	39
上伊那	55	36	28	27	15	13	1	1	9	10	1	30	1	2	4	8	1	25
上小	49	34	29	21	15	13	2	3	10	6	4	30	3	1	4	9	1	23
諏訪	44	26	18	25	15	7	0	0	2	10	6	19	6	3	5	5	1	18
長野	140	80	54	64	36	35	5	8	14	19	7	51	16	2	19	21	3	59
北安曇	23	16	8	6	8	5	1	1	1	0	1	13	1	0	3	4	0	3
北信	26	18	13	16	7	11	1	1	2	1	1	15	3	2	6	6	0	7
木曽	9	5	2	4	1	4	0	1	0	0	0	4	2	0	0	0	0	1
長野県全体	554	350	261	276	160	154	20	29	66	75	33	261	48	16	56	85	9	221
全国	26,395	15,094	12,348	10,645	8,495	7,542	1,736	2,493	4,038	5,487	2,339	10,504	1,976	986	2,713	3,410	1,218	11,841

注１）2006年３月31日現在の数値。
注２）１つの法人が複数の分野を定款に記載している場合がある。
出所）長野県企画局NPO推進チーム資料。

度へのNPO法人の参入状況であるが、2006年４月１日現在、長野県における介護保険事業の申請（開設）者数は2,932であるが、そのうちNPO法人は120（4.1％）となっている。ちなみに、他の法人種別の申請（開設）者数は、主立ったところでは、営利法人（株式会社、有限会社、合資会社、合名会社）が693（23.6％）、医療法人が423（14.4％）、社会福祉法人（社協以外）が98（3.3％）、社会福祉法人（社協）が86（2.9％）となっている。

障害者自立支援法との関連では、法人格を持たないグループホームや小規模作業所が、実質的にNPO法人の認証を受けることが必要となりつつあり、NPO法人の認証を受けるための基本的な知識を得てもらうための説明会が担当部局で行われている。

指定管理者制度については、長野県では、2005年度１施設、2006年度29施設が指定されているが、現在のところNPO法人で指定を受けているところはない。なお、市町村レベルでは、NPO法人がまだ十分に認知されていない面があるとみられている。２年後、３年後に向けて、指定が受けられるようなNPOを育てていくことが必要とのことである。

長野県からNPO法人への事業委託の動向であるが、2003年度は35件で委託額は総額6,021万４千円、2004年度は54件で委託額は総額7,805万４千円となっている。

続いて、2006年度予算概要に基づき、NPO活動推進課の事業を概観しておく。NPO活動推進課が進める事業は「NPO活動の環境整備」と「ボランティア・NPO情報の提供・啓発」に大別される。前者は、新たな公益サービスの担い手として期待されているNPOの自律を支援するため、NPO活動の環境整備を図るというものである。後者は、情報収集・提供、啓発及びボランティア交流センターの運営を通じ、県民がボランティア・NPO活動への関心を高め、円滑に参加できるよう支援するもの、また、特定非営利活動促進法に基づき、法人の設立認証等の事務を行うものである。

「NPO活動の環境整備」については、「NPO活動助成事業（信州モデル創造

枠)」(事業費979万８千円)、「NPO活動振興資金利子補給事業（信州モデル創造枠)」(同102万円)、「NPOマネジメント事業」(同９万７千円）からなる。なお、「NPO活動助成事業」「NPO活動振興資金利子補給事業」は、「信州モデル創造枠」として位置づけられている[15)]。「ボランティア･NPO情報の提供･啓発」については、「ボランティア交流センター運営事業」(事業費499万５千円)、「情報提供・啓発事業」(同1,612万１千円）からなる。

３．２　NPO活動の環境整備

３．２．１「NPO活動助成事業」の位置づけと成果・評価、課題

ここでは、「NPO活動助成事業」の位置づけと成果・評価、課題について述べる。この事業は、県内のNPOの活動を支援するため、「公益の増進に寄与する先駆的・独創的な事業」、「NPOと県の協働を推進する事業」に対して助成を行うというものである。

先駆的・独創的な事業については、助成額が１件当たり20万円～50万円、補助率は２分の１以内、NPOと県の協働を促進する事業については、助成額が１件当たり20万円～75万円、補助率は同じく２分の１以内である。事業は2002年度からはじまり、助成の実績は2002年度が12団体（応募は51団体)、2003年度が25団体(同50団体)、2004年度が20団体(同46団体)、2005年度が18団体(同40団体）である。助成の８割から９割は、先駆的・独創的な事業に対するものである。

NPOの初期段階は組織的に脆弱なため、実績やノウハウを蓄積して、自律と事業力向上を目指すという目的でこの助成事業は進められており、助成対象

15)「信州モデル創造枠」とは、信州特有の活動、予算事業に対して特別の枠を設けて、必要なものについて優先的に予算付けがなされるものであり、福祉・医療、環境、教育、産業・雇用分野に重点投資するものである。なお、2007年度の予算では、信州モデル創造枠は廃止と報道されている。「田中康夫前知事時代に福祉や医療などの分野に重点配分するために設けた『信州モデル創造枠』を廃止」(『毎日新聞』2006年12月28日付）と報じられている。

団体からはこの助成事業により、「地域での認知度が向上して協力が得られやすくなった」「助成金等の申請手続きのノウハウを他の助成応募などに活かすことができた」というような反応があるそうである。

これまでの助成について、応募団体数に比して助成団体の数が少ないのは、先駆的な活動に助成するという基準があるためであり、NPO活動の新たな展開へと広がりがあったり、影響力があったりするなど、審査員の心に響くようなものでないと助成の決定がなされないからだそうである。予算を消化するための助成ではなく、あくまでもNPOがノウハウを蓄積し、活動を広げていけるという場合に助成を行っているそうである。例えば、宅老所の事業を行うNPO法人の割合は多いが、宅老所を運営するということ自体は地域にとってよいことだが、それプラスアルファとして新たな展開がある事業に対して助成を行うようにしている。他の法人とは異なる差別化を図れるような独創的な視点で行われる事業に対して助成がなされる。助成決定のための審査は2回あり、第1次審査が書類審査、第2次審査がプレゼンテーションによる審査である。審査委員は、大学関係者、銀行関係者、地域のボランティア活動実践者、企業家などが務めている。助成される活動分野は様々で、ある分野が特徴的に多く助成を受けているということはない。

また、助成後には、助成を行ったNPOを訪問しNPOの発展のためにどうすればよいかについて話を交わして実情把握に努めている。助成を行ったNPOをサポートし、助成を受けたことをきっかけとしたさらなる飛躍をしてもらうかたちが望ましいと考えられているからである。NPOを訪問するなかで、多くのNPOが助成金を受けることで自律を進めていることがわかったとのことである。

また、NPOに対しては、県の助成金だけを勧めているのではなく、全国に500万円以上助成している助成財団がおよそ600団体あるので、それらをとりまとめている助成財団センターと協力して、民間の助成金も活用して活動に役立ててもらえるように勧めている。その際には、交流やネットワークをどう図っ

ていくかという観点が大事である。県の財政に余裕があるわけではないので、視野を広くして、自分たちの活動資金をどのように得ていくかを考えてもらうような方向で支援を進めたいとのことである。

なお、例えば、千葉県市川市で導入されているような１％支援制度[16]のように市民が助成金の決定に関わってくるようなかたちは現在のところ考えられていない。いわゆる市区町村レベルでは、NPOと市民が顔の見える関係があり、市民の方もどのようなNPO活動が行われているかが分かり、そのような状況のなかでは市民がNPOの助成の決定に関わることができると考えられるが、長野県のように広いところでは、例えば、一番北の地域の住民が南の地域のNPOのことを知ることは難しい。したがって、市民が助成先を決定するような支援制度を県として取り入れることは現在考えられていない。市民活動は顔が見えるレベルの活動が重要で市町村の役割が大きい。県としてはNPOの活動が進めやすい環境の整備といった考え方で支援を行っているとのことである。

助成金制度に関連して、長野県にはコモンズ支援金[17]という制度があり、ハード事業（道路、施設整備等）は交付対象経費の３分の２以内、ソフト事業は交付対象経費の10分の10以内、支援金が交付される。しかも、大型の事業についても支援金を交付する制度である。このため、申請はコモンズ支援金に流れがちなのだが、NPO活動推進課が行っているNPO活動助成事業はそのような大きな事業はできないけれども、地域で是非これはやりたいという小さなNPOのよりどころになっている。したがって、コモンズ支援金があるから

16）市川市の１％支援制度については、同市のホームページ（http://www.city.ichikawa.chiba.jp/net/siminsei/volunteer/nouzei.htm）で以下のように説明されている。「市川市では、平成17年度から個人市民税納税者が自ら選んだ団体へ納税額の１％相当額を支援できる『１％支援制度』を実施しています。」「この制度は、『市民の手による地域づくり』の主体であるボランティア団体やNPOなど、市民の自主的な活動に対して、個人市民税納税者が支援したい１団体を選び、個人市民税額の１％相当額（団体の事業費の２分の１が上限）を支援できるものです。」

17）コモンズ支援金についての詳細は、次節で述べる。

NPO活動助成事業は不要ではないかという議論もあるが、この制度を守っていきたいと考えている。そして、助成を受けたことをきっかけにして自律の意識を持ってもらいたいと考えている。実際、助成金を受けたNPOは話がおもしろく、助成金を受けて実施した事業の苦労や達成感についての話は心に響き、そのような話を聞くことは刺激になり、仕事を見直すことにもつながるとのことである。

3．2．2　NPO活動資金利子補給制度、NPOマネジメント支援事業

NPO活動の環境整備に関しては、上記の活動助成のほかに、「NPO活動資金利子補給制度」、「NPOマネジメント支援事業」がある。まず、「NPO活動資金利子補給制度」とは、金融機関がNPO活動振興資金の融資を行った場合に利子補給金を交付するというもので、貸付限度額が500万円で、年利３％のうちの1.5％部分について利子補給を行っている。融資枠は2,000万円である。NPOは、金融機関から融資を受けにくいことが多く、この制度によりNPOが融資を受けやすくなるため、この制度は有効に使われている現状にあると認識されている。但し、予算が少ないので、年によっては、すぐに予算枠に達してしまうこともある。融資を行うかどうか、この制度を活用するかどうかは、あくまでも金融機関とNPOで決められる。現場では依然としてNPOとは何なのかよくわからないという状況があるが、このような制度により、NPOは段々と認知されるようになってきている。

次に、「NPOマネジメント支援事業」であるが、NPOは、会計や税務処理に疎い面があり、税理士に依頼することがあるが、他方、税理士の側もまだなかなかNPOの会計のことが分からないことがある。そこで、税理士会と協力して、適切な会計、税務処理に基づく情報公開が行われるための環境整備として税理士の研修を行っている。税理士に積極的にNPOの会計に携わってもらいたい、また、将来的にはNPOに対して会計指導などもやって欲しいということがこの事業では意図されている。NPOとはどういうものか、現状はどの

ようなものかという基本的な面や、NPOの税務処理に関する提出書類などの説明も行っている。2005年度は12月に研修会を実施し、186名が研修を受けている。

同様に、行政書士会とも一緒に研修を行っている。NPO法人に関する手続きの代理申請等を行う機会のある行政書士会を対象に研修を実施しており、2005年度は７月に72名が研修を受けている。さらに、2006年度にはNPO法人の経営支援の一環を担う中小企業診断士に対しても研修会を実施している。

このような事業は、県のNPOに関する施策の考え方が反映されている。県の取り組みは、NPOを直接的に支援することよりも、NPOの活動が進めやすい環境の整備に重点が置かれている。NPOに直接支援をすることもあるが、必ずしも直接NPOに対して講習会等を実施するのではなく、NPOが活動しやすい環境を整えることが目指されている。

その他、NPO活動サポート事業として、県の機関で使用しなくなり、NPOに提供可能な物品について、NPOに提供し活動基盤の整備を支援する試みがなされており、2005年の提供実績は９団体に対し文房具604物品となっている。

３．３　ボランティア・NPO情報の提供・啓発

「ボランティア交流センターながの」は、県が設置しているボランティアセンターであり、情報提供（情報コーナーの運営、ホームページやブログを使った情報発信）、交流促進（フリースペース、会議スペースの提供）、活動支援（ボランティア・NPO相談の実施、作業コーナーの運営）などを行っている。

「ボランティア交流センターながの」は長野県の北の地域である長野市に立地しており、広い長野県下では県民の一部しか頻繁に足を運ぶことができない。情報スペースや会議スペースの提供なども行っているが、これらの役割は市町村のボランティアセンターでもできることであり、一昨年くらいから、県全体のセンターとしては役不足だという問題意識のもと、県全体のセンターとして何ができるかということが議論されてきた。そのなかで、県は収集できる

情報量が市町村よりも多く、また広い範囲から情報を得られるので、その強みを活かした事業を行うことに力が入れられている。ホームページやブログを頻繁に更新しており、さらには、NPOのメーリングリストを2006年に立ち上げている。NPOが自分たちの活動を理解してもらうためには情報発信が大切であるということの認識を深めていくことが重要と考えられている。

また、ボランティア・NPO情報の提供・啓発に関しては、NPO活動支援を行うネットワークプロデューサーの役割も重要である。ボランティアの実践経験が豊富な者が嘱託として配置されており、地域へ出て、ボランティアは何か、NPOとは何かという点から、ネットワークづくり、仲間づくりの動機付けをしたり、実際に、団体と団体をと結びつけるといった活動もしているそうである。市町村が自分たちのなかだけで支援するというのではなく、県として、市町村におけるネットワークづくりの支援や、NPOの勉強の場をつくるという取り組みが進められている。

3．4　NPOのネットワーク形成について

3．4．1　長野県のNPO活動推進における県と市町村の役割

NPOのネットワーク形成に関して、NPO推進における県と市町村のそれぞれの役割について伺った。NPOは、地域に根ざした活動を行っているので、基礎自治体である市町村がNPOとの協働を進めていくことが重要である。県としては、先進的事例などの情報を市町村に提供するとともに、地域でネットワークが形成されるように市町村等の支援機関との連携を進めている。県では、「NPOと行政との協働指針」（2003年12月）もつくっているが、協働という言葉だけが先に進んでしまっている現状もあるので、様々なイベントを行うことなどにより、NPOの知識を広めるような取り組みをしている。また、個別の市町村もできるだけまわって、理解を得られるようにしている。2005年度には60ヶ所くらいの市町村をまわって、市町村のボランティアセンターでNPOの説明を行ったり、センターで働くコーディネーターに集まってもらっ

たりしている。また、2006年度は、県からも働きかけて、研修を行っている。

協働とは現実には非常に難しいが、NPOにとっては、行政だけでなく企業もパートナーとなる。様々なかたちの協働を進める動機付けや、CSR（企業の社会的責任）の確立や持続可能な社会に向けて、協働ができる相手方を見つけるようにNPOが動くことも必要となる。また、実際に、地域活動や市民活動を支えるような活動をしている団体も結構ある。例えば、社会福祉協議会、経営者協会、NPOの中間支援組織などがあり、引き続き、地域の各種団体とNPOが協働できるような活動にも積極的に支援をしていきたいとのことである。

市町村における先駆的な取り組みについては、NPOだけでなく地域の諸活動についての先駆的な事例について情報収集を行っている。NPOと市町村だけではなかなか目立った協働というものはない。委託事業についても、単に事業と金のやりとりにおわるだけではなく、本当にうまく進められているものを知ることが必要であり、そのような成功事例が他の市町村に伝わらないと、新たな「気づき」がないので、成功事例と思われるものを、調査して発信する試みを進めているそうである。

3．4．2　先導的な役割を果たしているNPO、中間支援組織の動向

活動助成事業の助成対象となっているNPO法人では先駆的な取り組みがなされており、NPO活動推進課は、そのような先駆的な取り組みを軸として活動のさらなる展開を推進している。また、2004年度からは、宅老所、障害者支援、子どもの健全育成など分野を定めて、団体を訪問して、現状把握に努めている。また、2006年度には、これまでにNPO活動助成事業の対象となった団体を訪問し、フォローアップに努めている。現場に赴き、ヒアリングを行うことによって、活動の意義や問題を把握できる。そして、それを踏まえて、施策にフィードバックしている。例えば、現場での活動は得意だが、会計的なところは苦手であるという声は、税理士の研修会の実施につながっている。また、

団体を訪問するときには、情報提供も心がけている。いろいろなNPO法人を訪問してその状況を把握しながら、その人たちの活動の継続や展開を意識しているとのことである。

今までは、NPOとは何かよくわからないという認知度だったが、現場に出ると徐々にNPOという言葉が、地域に浸透しつつあるのがわかる。実際に現場のことを知らなければ、頭でっかちになるので、実態に即してNPO推進のための環境整備を行っていきたい。そのためにも、地域をできるだけまわりたいと考えられている。

例えば、2005年に訪問して得た子どもの健全育成のNPO法人のデータを活かして、子どもの健全育成を担当している教育委員会が実施するフォーラムに結びついていったという例がある。NPO活動推進課で調べたことが、他の部門で活きているということがある。男女共同参画に関しても、女性がNPOで頑張っているという動きが明らかになるなか、男女共同参画に関するボランティアを取り組みたいという動きもでてきており、県民活動の新たな展開につながろうとしている。

NPOから県庁へ出向いてもらうよりも、NPO活動推進課が現場に足を運んでいくことの方が、NPO活動推進課を身近に感じてもらうことができる。現場に訪問することにより、例えば、NPOが気軽に電話してきてくれるというような効果がある。そのようなつながりができていかないと、NPOの世界はうまくいかない。

また、中間支援組織のNPOと意見交換を行っている。現状では、中間支援のNPOは設立の関係の相談を受けることが多く、それぞれのレベル合わせの段階の情報交換を行ってきた。だが、そろそろ認証の関係の手続きについてのレベル合わせはやめて、もう少し踏み込んだ議論をしたらどうかという意見も出ており、そのような取り組みをしていかなければならないと考えられている。中間支援組織をいかに活用しているかということについて、研究会を開いていきたいとのことである。

現状では、NPO法人をどうやってつくろうかという際に、行政や中間支援組織に相談にくるが、今後は自分たちでNPO法人をつくって欲しいし、そのようなかたちで設立されたNPO法人のほうが、自分たちの経営に対する意識が高まり、発展に結びつくのではないかと考えられている。中間支援組織には、NPOとNPOを結びつけるような役割、その活動を拡げていくような役割、NPO以外のチャンネルと連携するというところで力を発揮して欲しい。行政も見習えるような先駆的な活動を中間支援組織にやって欲しいとのことである。

3．4．3　長野県の政策におけるNPOの位置づけ、他の部局との調整

行政とNPOとの協働の推進、ボランティア・NPO関連施策の情報交換、連絡調整、活動の推進を目的として、2002年5月に副知事を会長として、「長野県ボランティア・NPO施策推進会議」が設置されている。これまでの活動により、各部局に協働推進への意識が醸成され、県の多くの事業においてNPOを相手方とする事業が行われている。NPOとの協働事業は、2005年度は事業数86、2006年度は事業数78となっており、事業の相手方・パートナーとしてNPO法人が認識されてきていることがわかる。なお、2005年度から2006年度にかけて事業数が減っているのは、県全体として事業が減っているからであり、意識が低下しているというわけではない。

しかしながら、対等で相互補完により事業が進められているか、行われている事業が地域に根付いた活動として県民に理解され広がりを創出しているか、という点で、今後も組織内の理解を一層深めていく必要性があると認識されている。単に、関係部局を集めることに留まらず、組織横断的な取り組みができるよう、会議を再構築する必要性を感じているとのことである。

とりわけ、ある一定のテーマがある場合は活発に議論がなされるが、それがある程度目処がつくと、NPOの現状把握に議論がとどまることが多い。県の各部局が、常に自分達の部局の仕事にNPOが関わるのだということを意識し

てもらうことが必要ではないかと考えられている。そのなかで、2006年に、企画局のなかにチームER（エマージェンシー・レスキュー）[18]という組織ができて、全庁的な横断的な課題、例えば、少子化の問題、国際化、さらには、内なる国際化といった課題への取り組みが進められている。内なる国際化とは、長野県にはブラジル、東南アジア、中国等から来ている方が多く、そういう方々を住みやすくしていくという意味で、県内での国際化、内なる国際化という考え方がとられている。これらを含め、県政に共通したどの部門でも関わりがでてくるような課題について、また、緊急的かつ横断的な課題に関しては、チームERで対応していくことが考えられている。NPOについてもそういうレベルのテーマとして全庁的に認識してもらうようなかたちにしていきたいとのことである。

4．信州ルネッサンス革命推進事業支援金（コモンズ支援金）

4．1　コモンズ政策チームの位置づけ

この節では、長野県における「信州ルネッサンス革命推進事業支援金（コモンズ支援金）」（以下、コモンズ支援金）について、長野県企画局コモンズ政策チーム（以下、コモンズ政策チーム）におけるヒアリングに基づいて述べることにする[19]。

まずここでは、コモンズ支援金の担当部局であったコモンズ政策チームの位置づけについて述べ、そのうえでコモンズ支援金の発足の経緯を記す。コモンズ政策チームは、「未来への提言」を具現化するチームとして、2004年５月１

18）2006年11月１日の組織改正により、チームERは企画課に名称変更されている。http://www.pref.nagano.jp/soumu/gyoukaku/sokai181101.htmを参照。

19）この節は、2006年６月６日および同年９月14日に実施した長野県企画局コモンズ政策チームからのヒアリングおよびヒアリング時に頂いた資料に基づいている。なお、コモンズ支援金の担当部局は、2006年11月１日より、長野県総務部市町村課地域振興係に変更されている。http://www.pref.nagano.jp/soumu/shichoson/kashokai.htmを参照。また、コモンズ支援金については、http://www.pref.nagano.jp/soumu/shichoson/sienkin/sienkin.htmを参照。

日に経営戦略局に新設された。2004年11月１日からは、構造改革特区・地域再生等の業務が政策促進チームから移管され、コモンズ・地域政策チームへと名称が変更された。2006年４月１日からは、経営戦略局から企画局へと移管されるとともに、総務部市町村課まちづくり支援室及び農政部農村整備課山村振興係（一部）と統合され、再び、コモンズ政策チームに名称が変更された。

田中県政のもとで策定された中長期的なビジョン「未来への提言」は、理念的なものであり、一般的な総合計画のように数値目標が入った中期計画ではなかった。数値目標の入っていない中長期的なビジョンが策定されたのは、従来型の計画では、事業をこなすことが目的化してしまうという田中前知事の考え方が反映されている。数値目標が入っていない理念的な「未来への提言」に基づき、その理念を具現化するために新設されたのが、コモンズ政策チームであった。

「未来への提言」に基づいて、コモンズ政策チームでは、コモンズ支援金、コモンズ創出支援事業、コモンズ支援隊などの事業が県の単独事業として実施され、また、コモンズの概念と合致する部分がある構造改革特区・地域再生に関する業務についても、コモンズ政策チームによって行われるようになった。コモンズ政策チームは、コモンズ及び地域の自律に関する政策を推進するチームとして位置づけられており、コモンズ支援金はその中心的な業務となっている。

４．２　コモンズ支援金の概要

４．２．１　コモンズ支援金発足の経緯

コモンズ支援金は、2005年度に創設された。コモンズ支援金は、従来、各部局が担当してきた県単独の補助金を統合するかたちで創設されている。まず2002年度に中山間地域特別農業農村対策事業、特定地域林業振興組合対策事業、商店街環境整備事業など11事業が統合され、地域づくり総合支援事業が創設された。この地域づくり総合支援事業をもとに、さらに、集落創生交付金な

どの５事業が統合され、コモンズ支援金が創設されている。

従来の県単独の補助金についてはそれぞれ関連する部局が担当してきたが、縦割りを排し、地域づくりを総合的に支援するという観点から、各部局から予算要求された事業のなかで統合すべき事業が検討され、その結果として、地域づくり総合支援事業が創設されたのである。そして、「未来への提言」を受けるかたちで、地域づくり総合支援事業を引き継ぐとともに、より充実させた事業としてコモンズ支援金が創設されるに至っている。なお、注３で触れたとおり、コモンズ支援金は2006年度をもって廃止され、2007年度からは「地域発元気づくり支援金」が創設される予定となっている。

４．２．２　コモンズ支援金の事業概要

コモンズ支援金の事業の趣旨は、「未来への提言」の理念に基づき、「個性豊かな自律型の地域づくりを推進するため、地域に軸足を置いた施策や住民協働による相違工夫ある取組みなど、市町村、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。過去の補助金にみられるように、基準を決めてそれに合うものに補助金を出すのではなく、住民から事業をあげてもらい、あがってきた事業に対して交付要綱や選定基準に照らし合わせ、交付対象を決めるというスタイルが取られている。県が決めた枠のなかで動いてもらうのではなく、地域の住民のアイデアによる活動に対して支援するのが従来の補助金との大きな違いである。そもそもコモンズという概念においては、地域の仕組みや制度を地域住民自身の手でつくり運営することが想定されている。したがって、コモンズ支援金では、コモンズという概念のもとで行われる自主的な活動を支援していくことが意図されている。そのため、コモンズ支援金の枠組み自体も緩やかなかたちとなっている。

予算額については、2005年度、2006年度ともに10億円である。交付対象は「市町村、広域連合、一部事務組合、公共的団体等」となっており、自治体以外の団体も交付対象となっており、対象となる団体の要件も緩やかなものであ

る。例えば、NPOの場合、認証されているNPO法人であっても、地域で活動している任意団体であってもよく、また、自治会、町会など地域の様々な集まりも交付対象となっている。

交付対象事業については、提示されている12の事業区分に該当する事業であればよく、申請者が考えて事業申請すればよいかたちとなっている（表Ⅴ－３）。12の事業区分が提示されているが、12番目にあげられている事業区分が「その他地域の活性化」であるので、地域づくりに関するほとんどの事業が交付対象にあてはまることになる。なお、事業区分ごとに予算額が決まっているわけではない。

また、交付対象事業については、「全県枠（特別分）事業」と「地域枠（一般分）事業」に分かれている。コモンズ支援金の予算額10億円のうち、全県枠が概ね３億円、地域枠が概ね７億円となっている。上記の12の事業区分に該当する事業が交付対象となるのは共通だが、全県枠の事業は、「ア　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」「イ　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」「ウ　県が実施する事業と同様の目的を有する事業」という条件がある。交付金の交付額は、ハード事業（道路、施設整備等）については交付対象経費の３分の２以内、ソフト事業については10分の10以内となっている。

事業の選定については、全県枠は本庁に設置された「全県枠事業選定委員会」（知事、副知事、出納長、経営戦略局長、企画局長、総務部長（2006年度））で選定され、地域枠については地方事務所に設置された「地域枠選定委員会」（現地機関の長、民間委員２名以上）で選定される。

申請書類は、いずれも市町村を経由して地方事務所に提出するかたちをとり、全県枠分の申請については本庁に書類が進達されて選定が進められ、地域枠に関しては、長野県内にある10地域のそれぞれの現地機関である地方事務所に権限をおろし、地方事務所長が中心となって選定がなされている。なお、予算については、地域によって人口規模も市町村数も異なるので、10の地域に均

表Ⅴ－３　コモンズ支援金の事業区分と交付対象事業

事業区分	交付対象事業
安心・安全な暮らしの支援	・防災情報基盤の整備 ・ハザードマップを活用した地域での取組み ・その他住民の安心･安全な生活の確保に資する事業
地域交通の確保	・人や環境に配慮した交通体系の整備 ・公共交通基盤の活性化 ・その他地域交通の確保に資する事業
県境地域等の活性化	・県境地域、過疎地域等の情報格差の是正 ・若者定住への取組み ・その他県境地域等の活性化に資する事業
やさしいまちづくり	・コモンズが支える福祉施策の推進 ・ユニバーサルデザインによるまちづくり ・その他やさしいまちづくりに資する事業
健康な暮らしの応援	・在宅福祉及び地域医療の充実並びに小児救急電話相談の実施 ・たばこの害のない社会づくり ・その他住民の健康な生活の確保に資する事業
美しいまちづくり	・木製ガードレールの設置 ・景観や環境に配慮した公共サインの設置 ・その他美しいまちづくりに資する事業
魅力ある観光の創出	・新たな観光ルートの創出 ・観光地のブランド化による誘客の促進 ・その他魅力ある観光の創出に資する事業
コモンズビジネスの支援	・地域資源を活用した産業の創出 ・地域における雇用創出の取組み ・その他コモンズビジネスの創出振興に資する事業
ゆたかな森林づくり	・住民主体の里山づくり ・多様な森林整備の取組み ・その他ゆたかな森林づくりに資する事業
協働型のむらづくり	・田直し、道直し等住民と協働で進める基盤整備 ・アダプトシステムの導入 ・その他協働型のむらづくりに資する事業
特色ある学校づくり	・世代間交流によるこどもの社会力の向上 ・児童クラブの充実及び食育の推進 ・その他特色ある学校づくりに資する事業
その他地域の活性化	・芸術文化及び伝統文化の振興に資する事業 ・生涯スポーツ及び地域スポーツへの取組み ・その他地域の活性化に資する事業

等配分するのではなく、人口規模や市町村数等の要件を加味して予算配分している。１次募集で予算枠が余っている場合には、２次募集が実施される。なお、2006年度については、１次募集、２次募集に加え、平成18年７月豪雨災害に対応し、地域の自治会や市町村等が行う安心・安全な地域づくりの事業等を支援するため、緊急募集も実施されている。

４．２．３　コモンズ支援金の実施状況

コモンズ支援金による事業の実施状況は、2005年度は申請が856件、うち540件が採択されており、事業採択後に中止になる事業等があり、最終的には531件が実施されている。2006年度（２次募集分まで）については申請が1,023件、うち610件が採択されている。

特徴的な点としては、NPOや町内会などの「地域づくり団体等」による申請件数が大きく伸びていることが挙げられる。「市町村」「広域連合等」「地域づくり団体等」という申請者区分別の申請状況によると、2005年度の申請件数は、「市町村」が636件、「広域連合等」が36件、「地域づくり団体等」が184件であり、2006年度（２次募集分まで）の申請件数は、「市町村」が536件、「広域連合等」が26件、「地域づくり団体等」が461件となっている。

「地域づくり団体等」の申請件数の増加の背景には、地域住民に制度が周知したということや、地域住民が行う活動においてコモンズ支援金が役立っており制度への関心が高まっていることが挙げられる。コモンズ支援金の実施は2006年度が２年目であり、すぐに効果をはかることはできないが、コモンズ支援金の申請に際して住民が自分たちで地域づくりの活動をやろうという動きが出ていることが、「地域づくり団体等」の申請件数の増加に結びついているとみられている。また、市町村が申請している場合でも、地域の住民から活動の動きが出ている場合があり、自治体と住民が協働している例もあると考えられ、協働の機運が高まっていると考えられている。

コモンズ支援金の特徴的な事例としては、2005年度の採択事業のなかでは、

例えば「『ふるさと交番』ふれあい事業（小谷村）－ハード・ソフト（その他地域の活性化）」や「みんなで道こせ事業（小川村）－ハード（協働型のむらづくり）」をあげることができる。前者については、地域の高齢者が子どもたちの登下校を見守りたいという思いに端を発している。雪深い地域であることもあり、防犯活動や交通安全指導の拠点として、国道沿いに住民手づくりの「子どもふれあい番所」という建物を整備しているほか、防犯活動や交通安全指導活動を実施している。建物は住民達ができるだけ自分たちの手でつくっている。材料費や専門的な技術がいる屋根の部分の請負経費などとしてコモンズ支援金が活用されている。2005年度の事業費は、970,707円（うち支援金646,600円）である。

後者の「みんなで道こせ事業」は、その資材については役場から提供をうけるが、道の整備を住民自身の手で行うというものである。すなわち、「行政主導による施策指針を転換して、住民が当事者となる地域づくりを推進するため、住民が自ら道路整備作業を実施。行政は資材提供等でこれを支援する『協働方式』を採用した」事業である。2005年度の事業費は、5,409,818円（うち支援金3,342,000円）である。どちらの事業にも共通するのは、村に任せっきりにせず、住民自身が自らの手で地域づくりの活動を実施しているという特徴がある点である。

コモンズ支援金は、後述のように様々な問題点も指摘されるが、他方、多くの団体から申請されており、また、2005年度に比して2006年度は申請件数が増加していることからも、住民自身が自らの手で地域づくりの活動に取り組む動きが出ていると考えられ、そのような機運を高める一助になっている面は評価できるとみられている。また、地域のつながりやコミュニティをどのようにつくっていくかを考えるうえで、そのきっかけづくりという面である程度の効果があったのではないかと考えられている。

４．２．４　コモンズ支援金の課題

コモンズ支援金は、申請件数の増加などの積極面もあるが、改善していかなければならない面など課題も認識されている。

第１に、コモンズ支援金の「全県枠」「地域枠」という区分に関わる問題である。そもそも、この両者の区別がはっきりしないとか、区別する意味が分からないなどの声があるそうである。すなわち、どのような事業であれば全県枠として位置づけられ、どのような事業であれば地域枠になるのか、その区別がはっきりしないという問題が指摘されている。また、全県枠の事業については、「ウ　県が実施する事業と同様の目的を有する事業」という項目があるが、県と同じことをしないとダメなのか、という批判もあるそうである。

第２に、選定方法についての問題である。まず、全県枠については、選定委員会のメンバーが、知事以下、県の幹部だけであり、市町村長は入っていない。そのため、選定の過程が不透明であったり、選定の基準がよくわからないという声があるそうである。例えば、似たような事業で、採択される事業と採択されない事業が出る場合などは不満の声があがる場合もある。また、地域枠についても、選定委員会のメンバーには市町村長は入ってない。市町村長が選定委員会のオブザーバーとして入っている地域もあるが、地域によってはオブザーバーとして入っていないところもあり、市町村長の声がなかなか届かないという問題もある。

コモンズ支援金の選定については、不透明・不公正に行ってきたわけではないが、理解されない面があったため、理解される仕組みにしていかなければならないと考えられている。制度に対する批判には応えて、制度自体を変えていかなければならないと認識されている。

第３に、第２の点とも関わるが、コモンズ支援金を実施するうえで、市町村がどのように関わりを持つのがよいかという課題がある。先に述べたように、コモンズ支援金では選定委員会に市町村長が加わっていないが、他方、地域づくりの活動というものは、あくまでも市町村が中心的になっていくことが大事

である。コモンズ支援金では、市町村を飛び越していく面があったことは否めず、今後は、市町村と協力してやっていかなければならないと考えられている。もちろん、市町村が地域住民と協働して実施する事業の一部にコモンズ支援金をあてるといった場合もあり、成果があがっている場合もある。

だが、市町村が地域づくりの状況を把握できないような場合もある。制度上は、あくまでも地域の団体はコモンズ支援金の申請を市町村の窓口に提出し、それから地方事務所に申請するかたちをとっているが、形式的に市町村を経由するだけという場合もあったため、市町村にとっては自分の市町村のなかにある地域づくり団体等がどのようにコモンズ支援金に申請しているか十分に把握できていない場合がみられたとのことである。

市町村が地域内の団体等からあがってきた案を踏まえて、市町村と住民が協働してやっていこうというかたちが欠けているので、日常的に市町村との関わりが強い地域の団体の場合には相談して案があがってくるが、そうでない場合には地域の団体から市町村を飛び越していきなり案があがってくるようなケースもみられたようである。地域政策や地域振興の一番の窓口は市町村であるので、県が地域づくりを支援していく場合には、市町村をどのように位置づけていくかが重要な課題となっている。

また、コモンズ支援金では、交付対象者として、「市町村」「広域連合等」「地域づくり団体等」といったかたちになっており、選定する過程で市町村が実施する事業と民間団体の実施する事業が同じモノサシで計られるようになっている。果たして、市町村の事業と民間団体の事業を、同じ基準で選定の対象としてよいかどうかについては議論があり、今後の検討課題となっている。

第4に、最も大きな問題ともいえるが、そもそもコモンズの位置づけが不明であるという批判や、県民に対して説明不足ではないかという問題がある。

「未来への提言」が策定され、それを具現化するチームとしてコモンズ政策チームが発足したが、当初はコモンズ政策チームとしても正直なところ具体的にどのように具現化するのかについて悩みがあり、県民への説明などの具体的

取り組み方法について試行錯誤があったそうである。庁内全体でも、「コモンズ」という言葉に戸惑った職員のほうがほとんどではないかと考えられる。そのようななか、コモンズ政策チームは、地域の住民に主体的に地域づくり活動に関わってもらうように、「未来への提言」を具現化し、県民に認めてもらうように努めてきた。

だが、コモンズという言葉は分かりづらい面があるうえ、「未来への提言」では、一般的な総合計画である５カ年の計画のように数値目標が盛り込まれておらず、県が具体的に何をするか、行政が具体的に何をするかがはっきりしないという面があった。数値目標を立てなかったことに対する批判が起こり、「未来への提言」の理念にはある程度の理解も示されていたが、政策の推進手法については分かりづらさがつきまとうという状況であった。田中前知事は、県議会の答弁において、「中長期的な計画を立てるということが時として目的になりがちな従来型の中長期ビジョンというものは、時代にそぐうものではなかろうと考えている」「こうしたもののもとに施策を積み上げる形になると、非常に旧来型の演繹法になってしまい、事業をこなすことが目的化してしまう」と述べており、数値目標は定めないという方針であった。しかし、反対の人たちに理解してもらうための手だてがとれなかった面がある。「未来への提言」は理念的なものであり分かりづらい面があるが、分かりづらいものであればあるほど説明が必要であった。しかし、それに対する説明というものが十分ではなく、県としてはこのようにしていきますよということをクリアに提示できなかった。説明する努力やツールの工夫などもう少し分かりやすくするための方策が必要であったのではないか。そもそも、「未来への提言」を理解してもらうための取り組みや事業がなされておらず、コモンズ支援金などの具体的な事業をやっていくなかで「未来への提言」を理解してもらうかたちになっていた。だが、住民に対して、コモンズ支援金の意義が十分に伝わっていないこともあり、「未来への提言」の考え方が十分に理解してもらえなかった面があったことは否めないと認識されている。

だが、批判がある一方、コモンズ支援金の申請件数が伸びていることは、ある程度、住民のなかで、地域づくりの活動の新たな動きが出ているのではないかとも考えられる。申請件数の多さは、地域の住民が地域づくりの活動をやろうという意識が高まっていることを意味し、またコモンズ支援金を申請するには一人ではできないので、地域のなかで事業計画をつくるときに地域住民同士が相談の場を持つなど、地域住民同士の関係構築、人と人のつながりをつくりだすきっかけになっているという面もある。コモンズの想定しているようなつながりを支援するという意味では効果はあったのではないか。また、コモンズの定義は１つでなくてよく、地域の住民がそれぞれで考えていくことが重要であり、そういう意味では、コモンズ支援金はある程度の効果があったのではないかと考えられている。

5．小　括

以上、地域の主体形成に関わる長野県の取り組みについてみてきた。ここでは、それらを踏まえて、地域の主体形成と公共政策の役割に関する論点を再整理しておきたい。

第１に、地域の主体形成に関しては、長野県の事例でみた「コモンズ」という概念で説明されるように、地域づくりに取り組む様々な主体がつながり、協働することが必要とされている。そして、その条件や環境を整えるという点に都道府県の役割があることが指摘できる。すなわち、ネットワーク形成の条件整備という点に、広域行政が果たす役割を見出すことができる。

地域の個々の主体に対する直接的な支援については、地域の住民に最も身近な市町村の方が適しており、都道府県はその下支えをする役割が求められている。だが、そのあり方は単純に一様なものとはならないだろう。都道府県と市町村の関係のあり方については、市町村の力量によっても変化する。地域づくりの取り組みが進んでいる市町村の動きは、そのような取り組みが活発でない

市町村にとって参考になる。市町村のつなぎ役としても広域行政の役割は大きい。

他方、市町村においては、自市町村内の地域づくり団体の動向について幅広く状況把握することが必要となる。一般に、市町村は、従来から地域で活動している一部の団体との連携は強いが、新しく起こってきた地域づくり活動については十分に把握していないことが多い。市町村と地域づくり団体の協働を考えるうえでは、市町村とこれまで関係が浅かった新しい地域づくり団体が、関係構築を進める必要がある。

第２に、地域づくりを進めるうえでの情報の重要性が指摘できる。例えば、長野県のNPO活動推進課においては、情報収集や情報発信の重要性に注目し、その機能を高める試みがなされていた。地域づくりに関する情報を行き交わせることは、活動のきっかけづくりや活動の新たな展開に欠かせない。

ところで、情報を取り扱う場合には、都道府県や市町村と現場の地域づくり団体との間の関係が、双方向になっていることが重要である。地域づくり団体の支援という場合には、都道府県や市町村から地域づくり団体へ一方的にアドバイスするというパターンになりがちであるが、そのようなあり方は現場の地域づくり団体にとっては、現状をよく知らない自治体の独りよがりに過ぎないという場合もある。自治体が、現場からあがってくる声に耳を傾けること、現場に出向くことの意義は大きい。長野県の場合、総じて県職員が現場に出向き、実態把握に努める動きが活発であると思われる。直接的な支援ではなく、条件や環境の整備を中心とした取り組みが求められる都道府県は、現場から浮いてしまう存在に陥る可能性が高い。したがって、現場に出向く必要がないと思われがちな都道府県の職員こそ、かえって、現場に出て現状把握に努めることは重要といえよう。その点、長野県において、現場を重視した取り組みがなされていることは注目に値する。

また、長野県のコモンズ支援金の取り組みは、地域の様々な取り組みを資金的に支えたり、地域のつながりを促したりするというところに特色があるが、

その意義はそれだけにとどまらない。コモンズ支援金は地域からの情報を広く発信するという機能も果たしていると考えられる。地域での様々な取り組みが、コモンズ支援金という制度を通して、地域内外に広く知られるようになり、地域づくり団体等に関わる住民の意識が向上するとともに、県や市町村は地域が抱えている課題とその解決策についての新たな情報を得ることが可能となる。その試みのなかには、県や市町村の施策として取り入れられていくものもあるだろう。すなわち、現場から積み上げられるかたちで、政策が立案されているのである。地域づくりの支援という場合には、上から下への支援やアドバイスという観点が想起されやすいが、下から上へあがってくるという方向、現場からの政策立案というかたちで、情報が発信されていくことが重要となる。

第３に、補助金や助成金のあり方についての問題である。この問題については、第１に、コモンズ支援金のように使途を限定しないかたちの補助金をどのように評価すべきか、第２に、市町村や地域づくり団体等がアイデアを競い合うかたちを取る競争的な補助金をどのように評価すべきか、という検討課題が挙げられる。

まず第１点目についてであるが、コモンズ支援金は、従来の部局毎の補助金を統合するかたちで創設されている。使途を細かく限定せず、現場からやりたいことをあげていくというかたちをとっており、一定の基準をクリアし選定委員会によって選定されたものに支援金が交付される。住民サイド、市町村サイドのイニシアチブを発揮できる補助金ということができる。行政に対するニーズが多様化するなかでは、このようないわゆる総合補助金のようなタイプの補助金が増加することが予想される。先述したように、地域の住民のアイデアが施策に反映されるという意味において、使途を限定しないタイプの補助金は有効である。だが、他方で、補助金を申請する地域住民のアイデアが、地域が抱える真のニーズと一致するかどうかについては注意を払う必要がある。とりわけ、地域内のマイノリティへの配慮は重要となる。地域が抱える個々の課題や

複雑な問題への取り組みが、資金が得にくいということで見過ごされることがないような工夫が必要である。地域の諸課題への取り組みのために資金が活用されるのではなく、資金を得るために地域活動が行われるというような本末転倒な状況は避けなければならない。したがって、総合補助金のようなタイプの補助金は、その選定方法や選定対象を継続的にチェックすることが必要となる。

補助金や助成金のあり方についての第２点目の課題は、第１点目に述べたこととも関わってくる。NPO活動助成にしても、コモンズ支援金にしても、必ずしも競争することが念頭に置かれているわけではないと思われるが、各主体がアイデア合戦を繰り広げるという意味では、地域の各主体は競争的な環境下におかれている。国が進める地域再生の取り組みのもとで、地域が事業計画を出し合いアイデア合戦を強いられているのと似た状況がある。このような状況下では、NPO活動が活発であったり、地域づくり活動が盛んな地域であればあるほど、資金が得られることになる。地域づくり活動が盛んでない地域が、活動が活発な地域を見習うというかたちや、他の地域の優れた活動を取り入れるというかたちで、地域づくり活動が波及するというプラスの効果もあるが、他方で、地域間の格差が大きくなるという可能性もある。

また、助成金や支援金は地域でのつながりをつくるきっかけにもなるが、他方では、既に地域でのつながりがある地域だからこそできる取り組みもあり、従来から地域づくり活動が盛んで地域のつながりが強い地域に、資金が重点的に配分されてしまうという可能性もある。したがって、各地域の個性や特色、地域間の格差に配慮した仕組みが必要となる。そのような配慮もまた、広域行政に求められる点ではなかろうか。

最後に残された課題について触れておきたい。長野県のコモンズ支援金の地域枠においては、県下の10の地方事務所がその選定の権限を持つなど、地域づくりにおける重要な役割を果たす存在となっている。だが、本稿においては、地方事務所が果たす役割については十分な検討ができなかった。県の本庁と市町村の間に位置する地方事務所の役割についての検討は、地域の主体形成を考

えるうえでも重要といえよう。また本稿では、コモンズ支援金の交付対象となった事業に関連する市町村の状況および地域の諸団体の実情についても十分に扱えなかった。現場で起こっている動きを明らかにしてこそ、地域の主体形成と公共政策の役割についての詳細な分析が可能となろう。さらには、本稿では長野県の事例を中心に述べてきたため、その対象は農村部における地域づくり活動が中心となってきたが、都市部における地域づくり活動の促進については、違った視点からのアプローチも必要であろう。

また、田中県政における地域づくりの取り組みの全般的な評価、さらには、県知事が交代したことによる長野県政の方向性の変化についても、本稿では扱うことができなかった。「未来への提言」を具現化するかたちで展開された施策の細部については個々の吟味が必要であろうし、また県の総合計画として「未来への提言」のようなスタイルがふさわしいものであったかについても検討する必要があろう。「未来への提言」が投げかけている論点は、今後、自治体がどのように地域の主体形成に関わるかについての重要な問題提起がなされており、批判するにせよ受け入れるにせよ、その提起に対して対峙することが必要となる。

村井県政のもとでは、2006年12月25日に、中期総合計画（仮称）の策定に向けて、長野県総合計画審議会に諮問がなされており、2008年度を初年度とし2012年度までの５カ年を計画期間とする総合計画の策定が進められようとしている[20)]。新しい中期総合計画の策定にあたっては、「未来への提言」をどのように評価するかが注目される。「未来への提言」に対して、否定的であるにせよ肯定的であるにせよ、その内容や理念の意味するところを評価してこそ、田中県政で進められた様々な実験的ともいえる取り組みを有効に活かすことが可能となろう。

20）http://www.pref.nagano.jp/kikaku/kikaku/sougoukeikaku/jyokyo.htmを参照。