

分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.11

日本の自治体行政組織

大杉 覚

首都大学東京大学院社会科学研究科教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。
引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒102-0083 東京都千代田区麴町 1-7 相互半蔵門ビル

TEL: 03-5213-1724 FAX: 03-5213-1742

Email: webmaster@clair.or.jp

URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木 7-22-1

TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6010

Email: localgov@grips.ac.jp

URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog/>

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成20年度には、17年度から実施しております『自治関係の主要な統計資料の英訳』の作成、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を引き続き行うとともに、新たに『我が国の地方自治の成立、発展に関する資料』の調査研究をスタートしました。また、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』を引き続き作成するとともに、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』についてはこれまで作成した10分野に加え、20年度においては新たに4分野について作成をすすめることとしました。

本事業については、平成21年度においても引き続き検討を進め、地方自治体関係者が実務を行う際などにおいて活用していただけるものに改善していきたいと考えています。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成21年7月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成17年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、平成20年度の『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』(No.11～14の4冊)の作成は、以下の5人の委員を中心にとりまとめられました(役職名は平成21年3月現在)。

(主査)

大杉 覚 首都大学東京大学院社会科学部教授

(副査)

石川 義憲 財団法人JKA理事

河藤 佳彦 高崎経済大学地域政策学部准教授

島崎 謙治 政策研究大学院大学教授

田中 啓 静岡文化芸術大学文化政策学部准教授

本冊子は、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』シリーズのNo.11として、日本の自治体行政組織について、大杉委員によって執筆されたものです。

日本の自治体行政組織の基本的なしくみを具体例を挙げながら解説したうえで、地方分権が進展し自治体経営改革が強く求められるなかで、近年取り組まれてきた自治体組織改革の動向や議論を概観しています。

今後も、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』のテーマの検討を進め、その充実を図っていく予定です。

ご執筆いただいた大杉委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成21年7月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

日本の自治体行政組織

首都大学東京 大学院 社会科学研究所 教授
大杉 寛

1. はじめに——本稿の目的

本稿は、日本の自治体における行政組織についてその基本的なしくみを解説し、地方分権が進展し自治体経営改革が強く求められるなかで自治体組織改革の近年の動向や議論を概観することを目的とする。

なお、日本の自治体は普通地方公共団体と特別地方公共団体に大別されるが、本稿で対象とする自治体は、普通地方公共団体に限定する（ただし、特別地方公共団体のうち、普通地方公共団体である市町村という基礎的な地方公共団体と法的に同等の位置づけにある特別区を含む）。

2. 日本の自治体行政組織の特徴

2. 1 組織法制の画一性と概括性

自治体の組織および運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて法律で定めるといふ憲法上の規定（日本国憲法第 92 条）にあるように、国による自治体の組織・運営に対する規制は立法統制による。この考え方を受けて、自治体の組織に関する通則的な事項は、地方自治法によって定められている。なお、日本国憲法が制定される以前の大日本帝国憲法には地方自治に関する規定はなく、地方自治法が制定されるまでは、自治体の組織については、府県制、市制、町村制、東京都制、地方官官制などの法令によって規定されていた。

日本の自治体は、議事機関としての議会が設置され、長と議会の議員とは別々に直接住民によって選挙されるといふ、いわゆる二代表制が採用されている¹。したがって、本稿で考察の対象とする自治体の行政組織は、自治体の組織の中から議事機関である議会を除いた残余である執行機関及びその補助機関、附属機関の組織を指す。

地方自治法上の組織規定の大きな特徴は、広域自治体である都道府県と基礎的自治体である市町村とにかかわらず、また、規模の大小等の相違にかかわらず、名称の相違や一部の例外を除くと、ほぼ一律の規定がなされている点である。

他方、包括的に一律の規定であることもあって、多様な自治体の通則となるべく法令上の規定は概括的なものとなっている。さらに、地方分権の進展により、自治体の自主組織権の尊重という観点から、後述するように組織規制は緩和される方向にある。必置規定によるものを除き、個別自治体の組織編成は、組織単位の規模、事務分掌のあり方、組織名称などは多様化する傾向が認められる。具体の事例は後述したい。

2. 2 執行機関多元主義

執行機関の組織の特徴は、長という一の機関に行政権限が集中されるのではなく、委員会・委員という多くの独立した合議制の執行機関が、地方自治法及びその他の個別法に基づいて設置され、一定程度の行政権限の分散がなされつつ、長が執行機関全体の総合調整を行うしくみとなっている点である。こうした執行機関の組織編成のあり方を執行機関多元主義と呼ぶ。

執行機関多元主義は、長の独裁を避け、民主的な行政運営に資する面がある一方で、長がリーダーシップを発揮しにくく、執行機関内部にセクショナリズムを生み出しやすいため、総合行政を行う障害となったり、責任があいまいになったりしやすいという課題も指摘される。

2. 3 長による執行機関の所轄と一体性

執行機関多元主義について、長による執行機関全体の総合調整という側面について着目してみると、自治体の執行機関の組織については、長の所轄の下に、それぞれ明確な範囲の所掌事務と権限を有する執行機関によって、系統的に構成しなければならないこと（地方自治法第138条の3第1項。以下、とくに断りがない限りは地方自治法の条文を指す）、また、執行機関の連絡を図り、すべて、一体として、行政権能を発揮するようにしなければならないこと（同条第2項）とされている。

例えば、予算の調製・執行、議会議決を要する事件に関する議案の提出、地方税の賦課徴収、分担金・加入金の徴収、過料の賦課、決算を議会の認定に付すこと、などは委員会・委員の権限としては認められておらず、これらは長の権限とされているのも（第180条の6）、自治体の一体性を確保する趣旨からである。

そして、長は、当該自治体の執行機関相互間でその権限について疑義が生じた場合には、これを調整するように努めなければならないとされる（第138条の3第3項）。

また、長の総合調整権は、執行機関の組織及びその運営、予算執行、公有財産管理にも及ぶ。各執行機関を通じて組織及び運営の合理化を図り、その相互間の権衡を保持するために、必要があると認めるときは、委員会・委員の事務局などの組織、その職員定数や職員の身分取り扱いについて、長は委員会・委員に必要な措置を講ずるように勧告することができる（第180条の4第1項）、こうした事項のうち政令で定めるものについて、委員会・委員が規則その他の規程を定めたり、変更しようとしたりする場合には、あらかじめ長に協議することが義務付けられている（同条第2項）。

また、長が委員会・委員等に対して有する権限としては、予算の執行の適正を期するために収入・支出の実績・見込みの報告徴収、予算の執行状況の实地調査、その結果に対する必要な措置を求める権限（第221条第1項）がある。また、公有財産の効率的運用を図る必要があるときには、公有財産の所得・管理について報告徴収、实地調査、その結果に対する必要な措置を求める権限（第238条の2第1項）が同様にあり、委員会・委員等が

公有財産を取得・用途変更等を行う場合には、あらかじめ長に協議することが義務付けられている（同条第2項）。

長は、委員会・委員の権限とされたことを除き、広範な管理・執行権限を有するのみならず、以上のような総合調整の権限を行使したり、さらには、長は委員会・委員との協議により、権限の一部を委任・補助執行させたり（第180条の2）、職員の兼職等を行わせたりできることなど（第180条の3）、長による執行機関全体の一体的な運営を確保するためのしくみとなっている。前述の通り、執行機関多元主義はややもするとセクショナリズムの弊害をもたらすことが課題とされる反面、このように長が強力な総合調整の権限を有することから、委員会・委員のなかには管理・運営面で自立性が欠如してしまいがちであり、行政委員会制度として本来期待されていた機能を十分に果たしていないのではないかとしばしば指摘される。

2. 4 執行機関の附属機関

自治体は、法律または条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として、自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問、調査のための機関を置くことができる（同138条の4第3項）。これらの合議制の機関には執行権はない。

また、専門的知識の活用を図ったり、民意を反映させたりするために、要綱などによって附属機関に準じた委員会、懇談会、研究会等の会議体が設置されることがある。

例えば、東京都では附属機関等として、①地方自治法上の「附属機関」は92種類161機関（例：地方独立行政法人評価委員会（法必置）、東京都特別職報酬等審議会（条例設置）など）、②要綱等により知事が臨時に設置する「懇談会」は3種類3機関（例：東京都税制調査会など）、③外部の専門的知識を導入するため局長が設置する「専門家会議」は80種類80機関（東京都現代美術館美術資料収蔵委員会など）、④事業執行上の連絡調整を図るため局長が設置する「連絡調整会議」は35種類40機関（例：環境パートナーシップ東京会議）、が設置されている（2008年4月1日現在）²。

こうした附属機関等では、その構成員の一部を一般市民から公募で選出することなどで市民参加を進める例が増えている³。

3. 長と執行機関

3. 1 長とその補助機関

(1) 長

自治体の長として、都道府県に知事が、市町村には市町村長が置かれる（第139条）。いずれも住民によって直接選挙で選ばれ、4年の任期である。

長の主たる権限としては、

- ①自治体の統轄権、代表権（第147条）
- ②自治体の事務の管理・執行権（第148条）

- ③執行機関全体を通じた総合調整権（第 180 条の 4）
- ④規則制定権（第 15 条）
- ⑤職員の任免権・指揮監督権（第 172 条 2 項、第 154 条）
- ⑥処分の取消・停止権（第 154 条の 2）
- ⑦組織編成権（第 158 条）
- ⑧公共的団体等の指揮監督権（第 157 条）

などがある。

なかでも長の管理・執行権限に属する担当事務は、次のように概括的かつ広範に定められている（第 149 条）。

- ①自治体の議会の議決を経べき事件につきその議案を提出すること
- ②予算を調製し、及びこれを執行すること
- ③地方税を賦課徴収し、分担金、使用料、加入金又は手数料を徴収し、及び過料を科すること
- ④決算を自治体の議会の認定に付すること
- ⑤会計を監督すること
- ⑥財産を取得し、管理し、及び処分すること
- ⑦公の施設を設置し、管理し、及び廃止すること
- ⑧証書及び公文書類を保管すること
- ⑨①～⑧のほか、当該自治体の事務を執行すること

（２）長の職務権限の代理・委任・補助執行

以上のように、自治体の長は広範な権限を有しているが、長が単独でこれら権限をすべて行使するのではなく、長の権限を他者に行使させる方法として、代理、委任及び補助執行がある。

代理には、①長に事故があるとき、または、長が欠けたときに、副知事または副市町村長等が職務代理者となる法定代理（第 152 条）と、②長がその権限に属する事務の一部を補助機関の職員に臨時代理させる任意代理（第 153 条第 1 項）とがある。代理者の行為の効果は長が行ったのと同じ効力を生じる。

これに対して委任は、長が自己の権限の一部を受任者に移し、それを受任者の権限として行わせることである。長は、補助機関である職員（第 153 条第 1 項）、長の管理に属する行政庁（第 153 条第 2 項）、委員会、委員会の委員長、委員、これらの執行機関の事務を補助する職員、これらの執行機関の管理に属する機関の職員（第 180 条の 2）に委任することができる。

また、補助執行は、対外的に長の名で執行される長の権限の行使を内部的に補助し執行することである。補助機関である職員のほかに、長は、委員会・委員の事務を補助する職員、これらの執行機関の管理に属する機関の職員に補助執行させることができる（第 180 条の 2）。

(3) 最上級幹部職

トップ・マネジメント体制を構成する最上級幹部職について法的に明確な定義があるわけではないが、長の補助機関のうち、都道府県には副知事、市町村には副市町村長を置くことができるとされる(第161条)。副知事や副市町村長は、長を補佐し、長の命を受け政策及び企画をつかさどり、その補助機関である職員の担任する事務を監督し、また、すでに述べたように長の職務代理を遂行する場合もあるなど(第167条)、第28次地方制度調査会答申⁴を受けた2007年改正地方自治法によって、当該自治体のトップ・マネジメント機関である点が明確にされた。改正前は、市町村については助役と呼ばれていたのを、副市町村長とあらためたのも、市町村長とともにトップ・マネジメントを担う職であることを明確にするためである。副知事・副市町村長を置かないことも条例で定めれば可能であり(第161条)、また、複数置くことも可能であり、その定数は条例で定めることとされる(第161条第2項)。副知事や副市町村長の選任には、議会の同意が必要である(第162条)。

そのほかに、会計事務をつかさどる会計管理者を長が一人選任することとされている(第168条)。2006年改正地方自治法施行前は、都道府県では出納長、市町村では収入役と呼ばれ、議会同意が必要な特別職であり、長、副知事・助役らとともに「三役」と称されてきた。改正後は、会計管理者はその選任に議会同意を要しない一般職となった。

(4) 職員

上記の幹部職などのほか、自治体には職員が置かれ(第172条第1項)、長がその任免権を有する(同条第2項)。職員の定数は条例で定めることとされる(同条第3項)。職員の任用等については、地方公務員法で定められる(同条第4項)。

なお、2006年改正地方自治法以前は、いわゆる一般職の地方公務員は、法律上は吏員とその他職員とされていたが、それらの間に地方公務員制度上の区分はなかったこと、また、吏員については事務吏員と技術吏員に分けられていたが、複雑多様化する自治体行政では厳密な区別は困難であることなどから、これらの区分は廃止され、副知事・副市町村長を含めて「職員」と一括して称されることとなった。

3. 2 長の内部組織

(1) 内部組織と規制緩和

日本の自治体行政組織法制が有する画一性という特徴の例外の一つが、長の内部組織に関する規定についてであった。しかし、2003年改正地方自治法により、地方分権を踏まえ自治体の自主組織権を尊重する立場から、従来都道府県と市町村とで異なっていた規定は一本化された。すなわち、長は、その権限に属する事務を分掌させるために必要な内部組織を設けることができるとされ、この場合、長の直近下位の内部組織の設置及びその分掌事務については条例で定めるという条例設置主義をとったのである(第158条第1項)。

改正以前は、都道府県については、市町村に比べて局部設置に関して、徐々に緩和され

てきたとはいえ、厳しい規制があった。戦後復興から高度成長期にかけては行政需要の著しい増大があり、それに伴う行政組織の膨張圧力が存在した一方で、自治体財政状況を踏まえた行政の簡素化・合理化の要請から組織規制が求められてきたといえる。

概略については次の通りである。戦前来の地方官官制などを受けて、当初地方自治法（1947年）に具体的な局部の設置とその所掌事務に関する規定が直接置かれ（法定必置）、必要があるときは条例で局部の分合、事務配分の変更をすることができるとされた。都については、総務部・会計部・民生局・教育局・経済局・建設局・交通局・水道局・衛生局・労働局の2部8局、道府県については、総務部・民生部・教育部・経済部・土木部・農地部・警察部の7部が掲げられたが、これらは地方官官制、東京都制、北海道庁官制を継承したものであった。

その後、同年の法改正で、一部局部の名称が改められ、また、道府県については必置部である総務部・民生部・教育部・経済部・土木部・衛生部・農地部の7部のほかに、特別に必要があるときは条例により農林部・商工部・水産部・労働部・公共事業部を設置することができることとされ（ただし、農林部と商工部は同時に設置できない）、1948年には教育委員会法が制定されたことから教育部局が削除されるなどの改正がなされた。

1952年改正地方自治法によって、すべて条例設置に切り替えられることになったが、ただし、「標準的な局部」として、都に8局、道に8部、府県については人口段階別に設置部数が規制され、人口250万人以上は8部、100万以上250万人は6部、100万人未満は4部とされた。府県の人口段階別の設置部数は法改正によりたびたび変更されたが、2003年改正まで存続した。また、局部の名称、分掌事務の規定・変更、局部数の増減については内閣総理大臣（1960年自治省設置後は自治大臣）への届出が必要とされ、その後、1956年改正地方自治法によって、法定部数を超えた局部の設置には内閣総理大臣（自治省設置後は自治大臣）との協議が必要とされた。

1991年改正地方自治法により局部の名称や分掌事務の例示は廃止され、1997年改正により従来の法定部数を超えた局部設置の際の自治大臣協議制が届出制に緩和された。そして上述のとおり、2003年改正で法定部数による規制は撤廃されたのである。

市町村については、地方自治法制定時より、必要な部課について条例設置主義が採用されてきた。なお、従来、内部組織をさす呼称として都道府県については局部及びその下に設置される分課、市町村については部課と区別されてきたが、2003年改正法ではこれらの区別もなくされ、「内部組織」に一本化された。

また、長は、内部組織を編成する際には、事務・事業の運営が簡素かつ効率的なものとなるよう十分配慮しなければならないという配慮規定が置かれた（第158条第2項）。これは、従来市町村については、都道府県のような法定部数の規制等はなかったものの、①事務処理に際しての最小の経費で最大の効果を挙げ、組織・運営の合理化等を図る義務に適合し（第2条第14項～第15項）、かつ、②他の市町村の部課の組織との間の権衡を失しないように定めなければならない（改正前第158条第7項）とされていた。このことと

比較すると、大幅な規制緩和といえる。なお、内部組織編制に関する条例の制定・改廃時には、遅滞なく、都道府県は総務大臣、市町村は都道府県知事に必要事項を届け出なければならないとされる（第158条第3項）。

（２）内部組織の編成の例

ア）都道府県の内部組織等

神奈川県を例に見ると（添付資料1）、長の内部組織である知事部局は7部1局体制となっている。これらの設置根拠は、神奈川県設置条例による。2003年地方自治法改正前の段階の規定では、神奈川県の法定部数は9部（「道及び人口400万以上の府県に九部」）と規定されていたので、当時の法定部数と比較しても少ないといえる。行政改革の要請から、神奈川県をはじめ、局部レベルを大括りして再編統合する組織改革に取り組む自治体の例は多数挙げられる。

なお、神奈川県では長の内部組織とは別に、企業経営を行う部局として、企業庁（経営局及び水道電気局）及び病院事業庁（病院局）が設置されている。これらのような自治体が経営する企業は、地方公営企業法の適用を受ける（ただし、病院事業については、地方公営企業法第2条第2項に基づき、同法の財務規定等を除く適用である）。地方公営企業には管理者が置かれるのが通例であり（地方公営企業法第7条）、管理者は当該業務を執行し、その執行に関して自治体を代表する（同法第8条）。

イ）市町村の内部組織等

市町村の組織については、市町村間の規模の差が大きいのみならず、都道府県の一部権限を有する政令指定都市やそれに準ずる中核市などの大都市等、一般市、町村などでは事務権限の相違もあるため、一律に論ずることはできない。ここでは、最大の人口を擁する政令指定都市の横浜市と、一般市である三鷹市について見てみたい。

横浜市では内部組織である市長部局は、18区役所3本部13局3企業局体制、三鷹市では、7部体制となっている。横浜市の添付資料2は課のレベルまでを示したものであるが、係単位まで含む三鷹市の添付資料3と比べても、組織の規模・複雑さの違いが容易にわかる。局の事務分掌や事業本部の設置根拠は、それぞれ横浜市事務分掌条例、三鷹市組織条例で定められている。

ウ）自治体の内部組織の特徴

以上、都道府県及び市町村について長の内部組織の事例を概観したが、あわせて次のような特徴を指摘しておきたい。

第1に、内部組織として設置される組織部門は、大別すると、総務・企画部門と事業部門から構成される点である。

総務・企画部門のなかでも財政・人事・組織管理を担う部署（神奈川県では政策部及び総務部、横浜市では行政運営調整局、三鷹市では企画部及び総務部などにある、財政課、人事課・職員課など）は、自治体が総合行政を進めていくうえで、ともすると縦割りに陥りがちな行政組織全体の総括的なマネジメントを担う組織として一般に重視されている。

また、地方分権を踏まえて自治体の政策マネジメント力の強化が重視されていることから、政策志向を打ち出した組織編成が多くみられる傾向にある（例えば、神奈川県政策部、横浜市の都市経営局、三鷹市総務部政策総務課など）。

事業部門については、組織の名称や局部等の括り方に若干の相違は見られるものの、都道府県、市町村いずれも、主要な行政分野である生活、福祉、環境、土木、産業経済などの部署が設置されている。これは日本の行政システムがしばしば融合型と特徴づけられるように、国、都道府県、市町村という各レベルで異なる行政分野の事務を分担し完結すると言うよりも、多くの場合、同一の行政分野を共有し国と地方との間で役割分担をしていることに由来する。

第2に、内部組織の組織編成についてはかなりの程度定型化されている点である。自治体の内部組織は、道府県は、部－課－係、東京都や政令指定都市は局－部－課（室）－係、市町村は部－課（室）－係（小規模な町村では課－係）といった組織の階層がパターン化して設けられることが多く、これらについては条例・規則等で定められ、同一の自治体内では画一的に適用されている（先述の例では、神奈川県行政組織規則、横浜市事務分掌条例、三鷹市組織規則）。これに対応して、職制についても、局長、部長、課長、係長などの職が設けられるのが通常である。

近年、組織改革の一環として組織をフラット化する自治体が増えている。例えば、神奈川県では係制を廃止している。フラット化を行う際、チーム制・グループ制などといわれる、より流動性が高く機動的な組織編成が可能な仕組みを導入することが多いが、神奈川県で、室長及び課長は必要な場合には知事の承認を得て細部組織である班などを置くことができるとしているのも（神奈川県行政組織規則第8条の2）、その一例といえる。その他に、課レベル（部次長～課長補佐）をフラット化しグループ制を導入したものとしては、静岡県の事例（図1）が代表的である。

町村の支所・出張所(第155条)などは管轄区域を設定されて設置されるのが通例である。例えば、先述の神奈川県の場合では、地域県政総合センター、県税事務所、保健福祉事務所などがあり、神奈川県行政機関設置条例に基づき、それらの名称、位置及び管轄区域が定められている。

そのほか、政令指定都市の行政区の事務所(区役所)及び出張所(第252条の20)、地方自治法に基づく地域自治区(第202条の4)、市町村の合併の特例等に関する法律に基づく地域自治区や合併特例区といった行政区画に設けられる事務所組織がある。

これに対して、保健所や警察署などは、自治体の地域全域を管轄とすることもあれば、自治体の規模等に応じて区域を区分して管轄区域とし複数の機関(支所や分署などを含む)を設置する場合もある。

なお、市町村合併を行った自治体の場合、本庁のほかに、合併前の旧市町村の庁舎を分庁舎として活用することがある。分庁舎は本来本庁に置かれるべき内部組織の一部が物理的に別置されたものである点で厳密には出先機関とは異なるが、分庁舎に所在する行政機関は自治体の地域全体を管轄区域とする組織といえる。

(2) 所掌事務の範囲

第2に、所掌事務の範囲である。主要な分野について総合的に所掌事務を分掌するのか、それとも、特定の所掌事務のみを分掌するのかである。一般に前者は総合出先機関、後者は特別出先機関と呼ばれる。

例えば、都道府県では、特別出先機関が個別に設置されることもあるが、税務、福祉、保健、農林水産、土木など主要な特定行政分野の出先機関を区域ごとに統合した地方振興局や県民局などと呼ばれる総合出先機関を設置したり、あるいは、複数の特定行政分野を統合した出先機関を設置したりすることがある。先述の神奈川県の場合では、総合出先機関は置かれていないが、福祉と保健をあわせた保健福祉事務所が設置されており、また、県政総合センターが県税事務所、児童相談所、保健福祉事務所、土木事務所等の管内の県行政の総合調整を担うこととされている。

なお、市町村合併の進展や行政改革の要請に伴い、都道府県の出先機関を再編する動きが近年見られる。

また、合併を行った市町村の場合、住民の利便性を考慮して、合併前の旧市町村等を単位に支所を設けることがあるが、窓口業務のみにとどまらず、主要な行政分野について、合併前と同様にある程度の事務が地域で完結するように事務分掌を行う総合支所を設ける例が多い。ただし、合併の一定期間後、行政改革の要請などから総合支所の定員を削減し、総合支所で行われる主要な業務を実質的に窓口業務に限定する動きなども見られる。

特別出先機関としては、保健所、警察署、徴税事務所、福祉事務所などがあるが、その他にも、住民の利便性を考慮して窓口業務に特化した出張所(例えば、駅前サービス・センターなど)や、公民館、図書館をはじめとする自治体が設置する公の施設を管理運営する事務所など、広く含めて考えることができる。

4. 委員会・委員—合議制執行機関

4. 1 委員会・委員の性格と種類

すでに述べたように、日本の自治体では執行機関多元主義の考え方がとられており、独任制をとる長とその補助機関とは別に、委員会・委員といった合議制の行政委員会制度が採用されている。行政委員会制度が採用される理由としては、政治的中立性の確保、専門技術性の確保、準司法的・準立法的機能の遂行などが挙げられる。

法律で設置が義務づけられる委員会・委員は次の通りである（括弧内は地方自治法以外の根拠法）。

（1）都道府県・市町村共通

- ①教育委員会（地方教育行政の組織及び運営に関する法律）
- ②選挙管理委員会
- ③人事委員会または公平委員会（地方公務員法）
- ④監査委員

（2）都道府県のみ

- ①公安委員会（警察法）
- ②地方労働委員会（労働組合法）
- ③収用委員会（土地収用法）
- ④海区漁業調整委員会（漁業法）
- ⑤内水面漁場管理委員会（同上）

（3）市町村のみ

- ①農業委員会（農業委員会等に関する法律）
- ②固定資産評価審査委員会（地方税法）

4. 2 委員会・委員をめぐる最近の議論

長を中心としたトップ・マネジメントの強化やリーダーシップが強調され、さまざまな課題に対して総合的な政策マネジメントが求められるとともに、簡素・効率化などの行政経営改革からの要請もあって、自治体の長などから行政委員会制度の見直しの声が近年高まっている。例えば、先述の第28次地方制度調査会答申では、行政委員会制度についても言及し、住民から直接選出された長が責任を持つことが十分にできない行政分野が生じている状況を改善し、また、地方行政の総合的、効率的な運営や組織の簡素化を図るために、必置規定の見直し、組織・運営の弾力化を図るべきだと指摘する。

なかでも、いじめや学力低下などから教育問題がクローズアップされ、それぞれの地域で独自の教育力向上を提唱する自治体の長が現れるようになると、文部科学省、都道府県教育委員会、市町村教育委員会という縦割りの構造に加えて、長の部局から独立性の高い教育委員会制度については、見直し論、廃止論などのさまざまな議論が活発に展開されるようになってきた⁶。

第 28 次地方制度調査会答申でも教育委員会について取り上げ、保育所と幼稚園、私立学校と公立学校など、長と教育委員会がそれぞれ類似の事務を担当していることなどから自治体の一体的な組織運営が妨げられていること、教育委員会を必置とする理由に挙げられる教育の政治的中立性の確保や地域住民の意向の反映等の必要性は、審議会の活用等他の方法でも対応可能なことなどから、教育に関する事務は長が行うのか教育委員会を設置して行うのかを自治体の判断で選択できるようにするのが適当であると提言した。

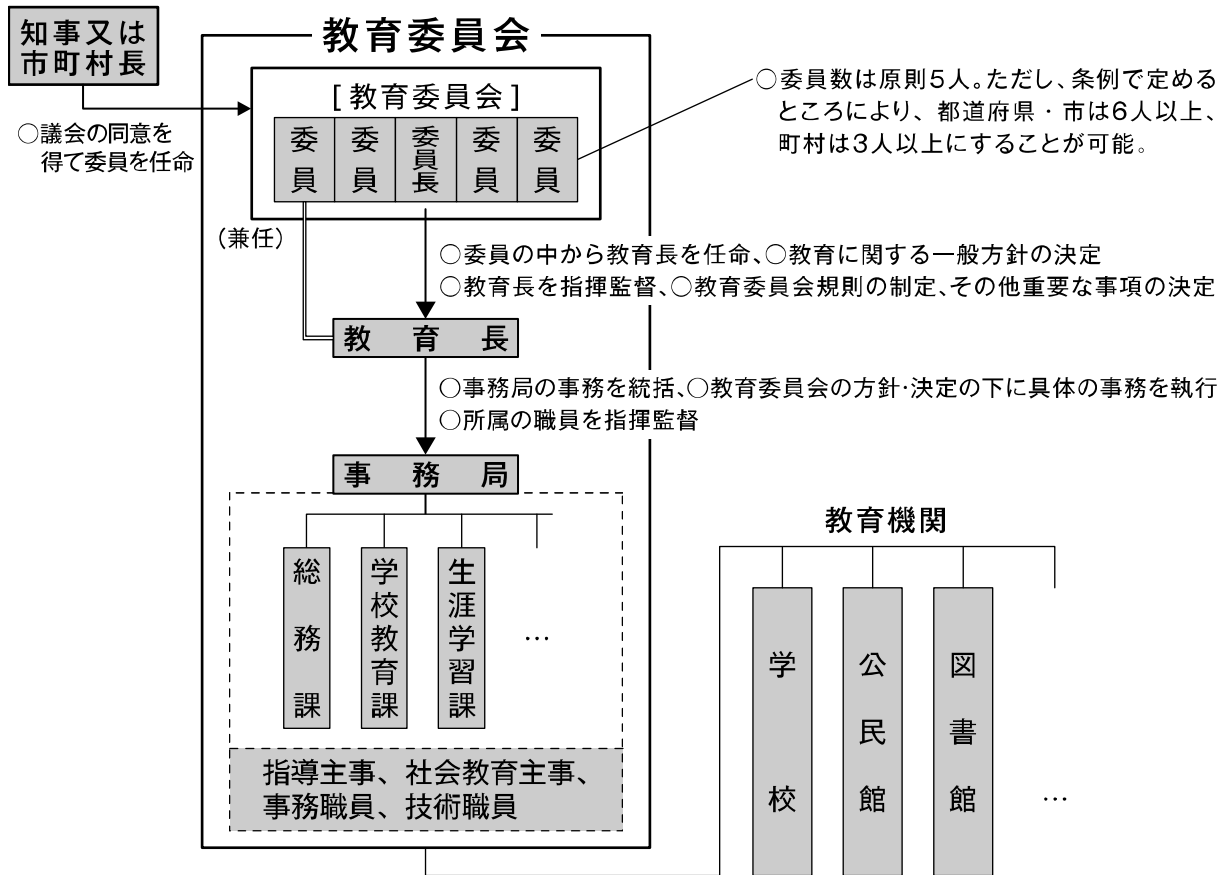
また、文化、スポーツ、生涯学習支援、幼稚園、社会教育、文化財保護など、公立学校教育以外の事務については、自治体の判断により直ちに選択を幅広く認めるべきであるとした。

前者のような教育委員会の必置をはずして選択制にする改革は着手されていないが、後者の学校教育以外の事務、すなわち、スポーツ及び文化については、2007 年改正地方教育行政の組織及び運営に関する法律では、自治体が条例を定めることで長が管理・執行することができるようになった（同法第 24 条の 2）。先述の横浜市は、条例により市長部局（市民活力推進局文化支援部及びスポーツ振興部）にスポーツ及び文化に関する事務を移管した例である。

他方で、同年の同法改正で、文部科学大臣が教育委員会に対して法令違反等の場合には是正の要求や指示が可能になるなど、地方分権とは逆向する改正もあわせてなされた。

総じて行政委員会制度については、廃止を含む縮減方向での見直しの声が強いが、その一方で、自治体の財政破綻（いわゆる「夕張ショック」）を契機に、よりいっそう自治体の公正かつ効率的な運営を図る必要から、監査委員については機能強化の方向での改革について議論されている。

図2 教育委員会の組織



(出典) 文部科学省ホームページ http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm による。

5. おわりに

近年、NPMの影響の下で、自治体経営改革が進められてきた。NPMが自治体組織に与えた影響は多様である。例えば、企画立案機能と実施機能との分離という点では、本稿でも述べたように長の内部組織を大括りで再編したり、政策志向の組織編成を行ったりする例がある。また、国の独立行政法人制度に準じて地方独立行政法人制度が創設され、例えば、従来は長の内部組織の一部門として設置されてきた公立大学を公立大学法人に組織再編する改革例も該当する。市場原理を行政サービスに導入するという点では、総務サービス部門や住民サービス提供部門など多様な自治体業務について、民間委託、指定管理者の指定、PFI、市場化テストなどの手法でアウトソーシングが進められてきた。

こうした改革の動向は、自治体組織のあり方を大きく変化させているが、自治体はその自治組織権を行使して、住民の福祉の増進を図るという原則がなによりも重要である。個々の自治体が住民起点の行政サービスのあり方を組織編成に活かす不断の努力を払うとともに、直接の組織規制のみならず、個別事務・権限に関する法令を通じた実質的な組織規制や財源面での制約を含めて、自治体が適切な自治組織権を行使できるよう制約条件を縮減するような地方分権改革のより一層の推進が求められる。

(注)

- 1 議会及び議会と長との関係（二元代表制を含む）については、拙稿「日本の地方議会」分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No, 5、2008 年参照。
- 2 東京都ホームページ <http://www.soumu.metro.tokyo.jp/03jinji/fuzoku.htm> 参照。
- 3 この点については、拙稿「住民と自治体」分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No, 1、2007 年、14～15 頁参照。
- 4 第 28 次地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（平成 17 年 12 月 9 日）参照。
- 5 「大部屋主義」については、大森彌『官のシステム』東京大学出版会、2006 年参照。
- 6 教育委員会については、小山永樹「日本の教育行政と自治体の役割」分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No, 9、2008 年、5 頁以下参照。

(参考文献)

- ・大杉覚編『自治体組織と人事制度の改革』（東京法令、2000年）
- ・大森彌・大杉覚『地方自治（二訂）』（日本放送協会学園、2004年）
- ・（財）地方自治総合研究所監修『逐条研究地方自治法Ⅲ』（敬文堂、2004年）
- ・松本英昭『要説地方自治法（第五次改訂版）』（ぎょうせい、2007年）

添付資料 1

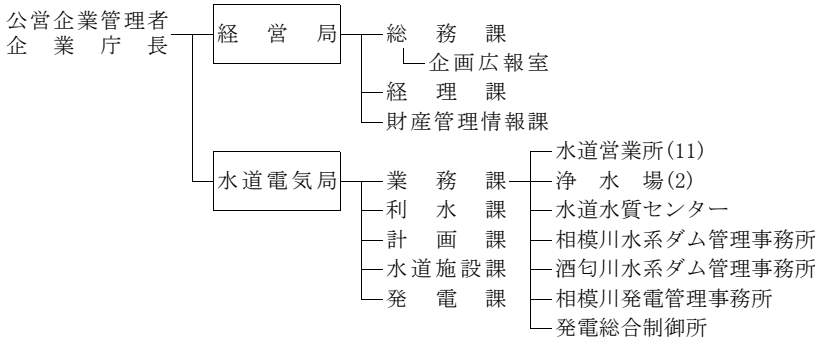
神奈川県機構図

知事部局

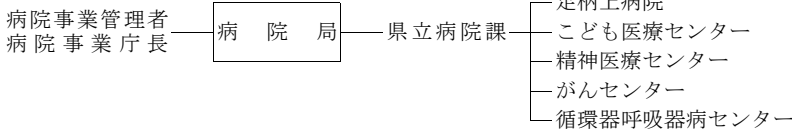


横須賀三浦地域県政総合センター
 県央地域県政総合センター
 湘南地域県政総合センター
 足柄上地域県政総合センター
 西湘地域県政総合センター
 保健福祉大学

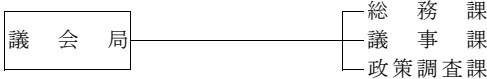
■ 企業庁



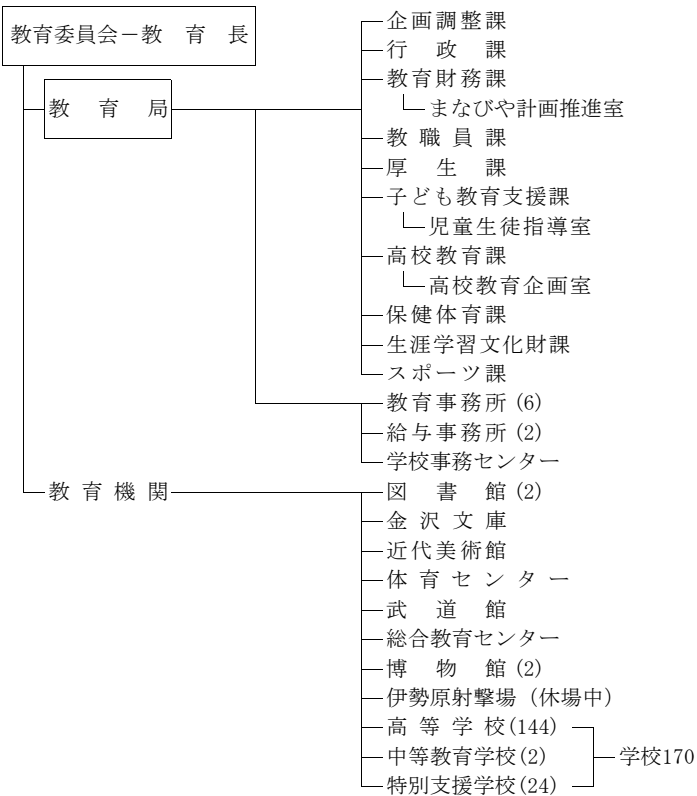
■ 病院事業庁



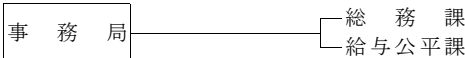
■ 県議会



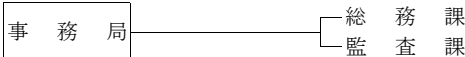
■ 教育委員会



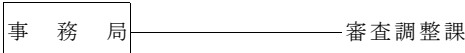
■ 人事委員会



■ 監査委員



■ 労働委員会



■ 選挙管理委員会

事務局

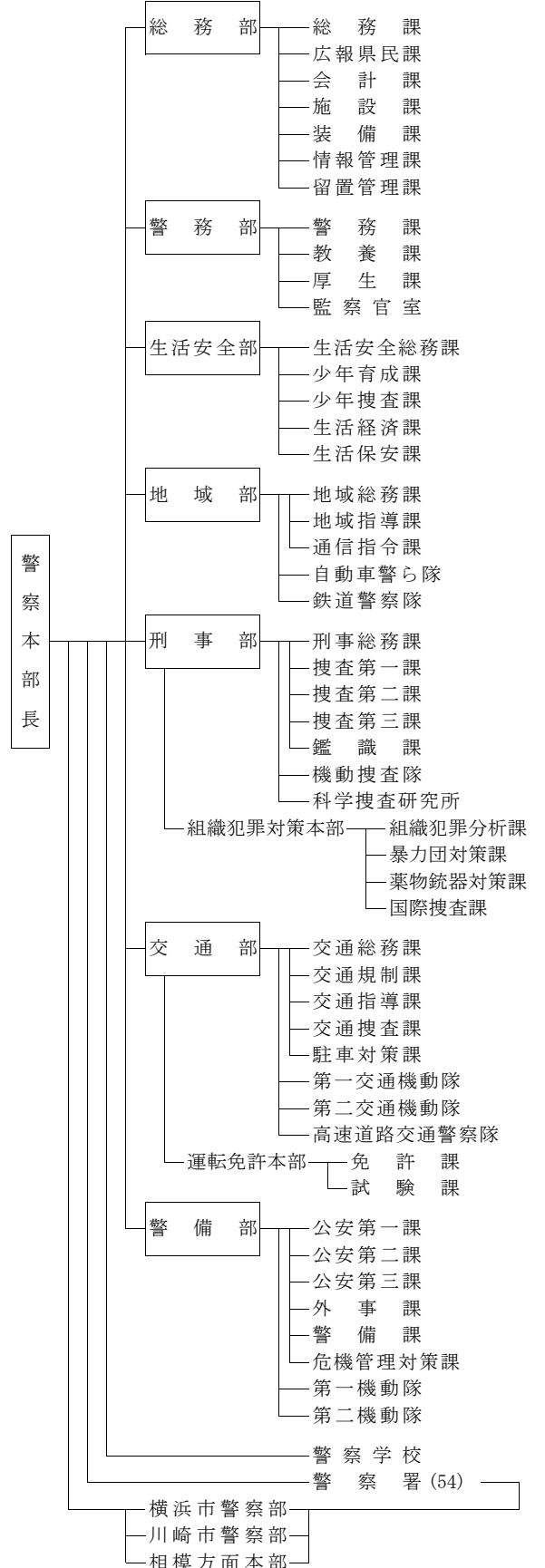
■ 神奈川県漁業調整委員会

事務局

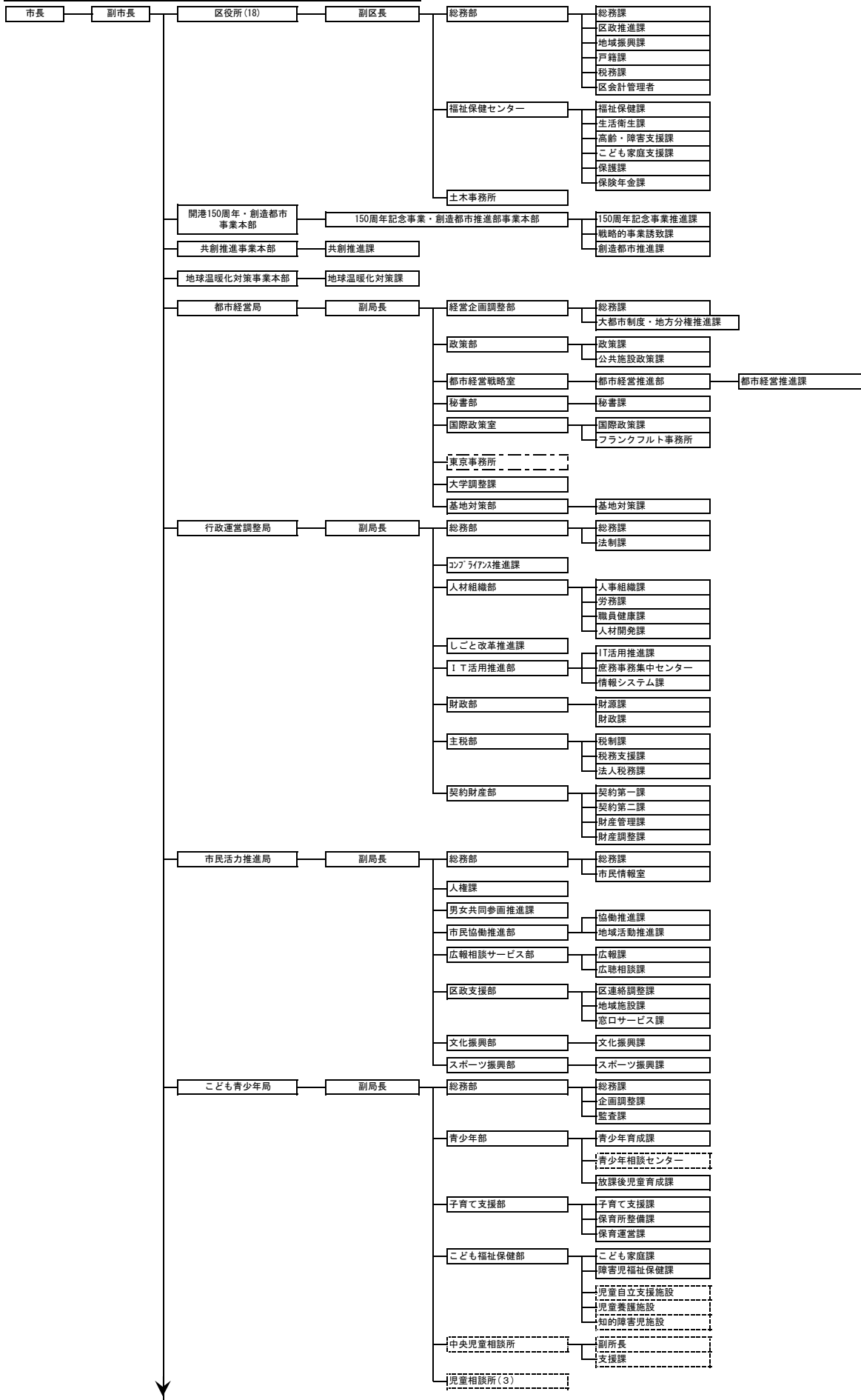
■ 内水面漁場管理委員会

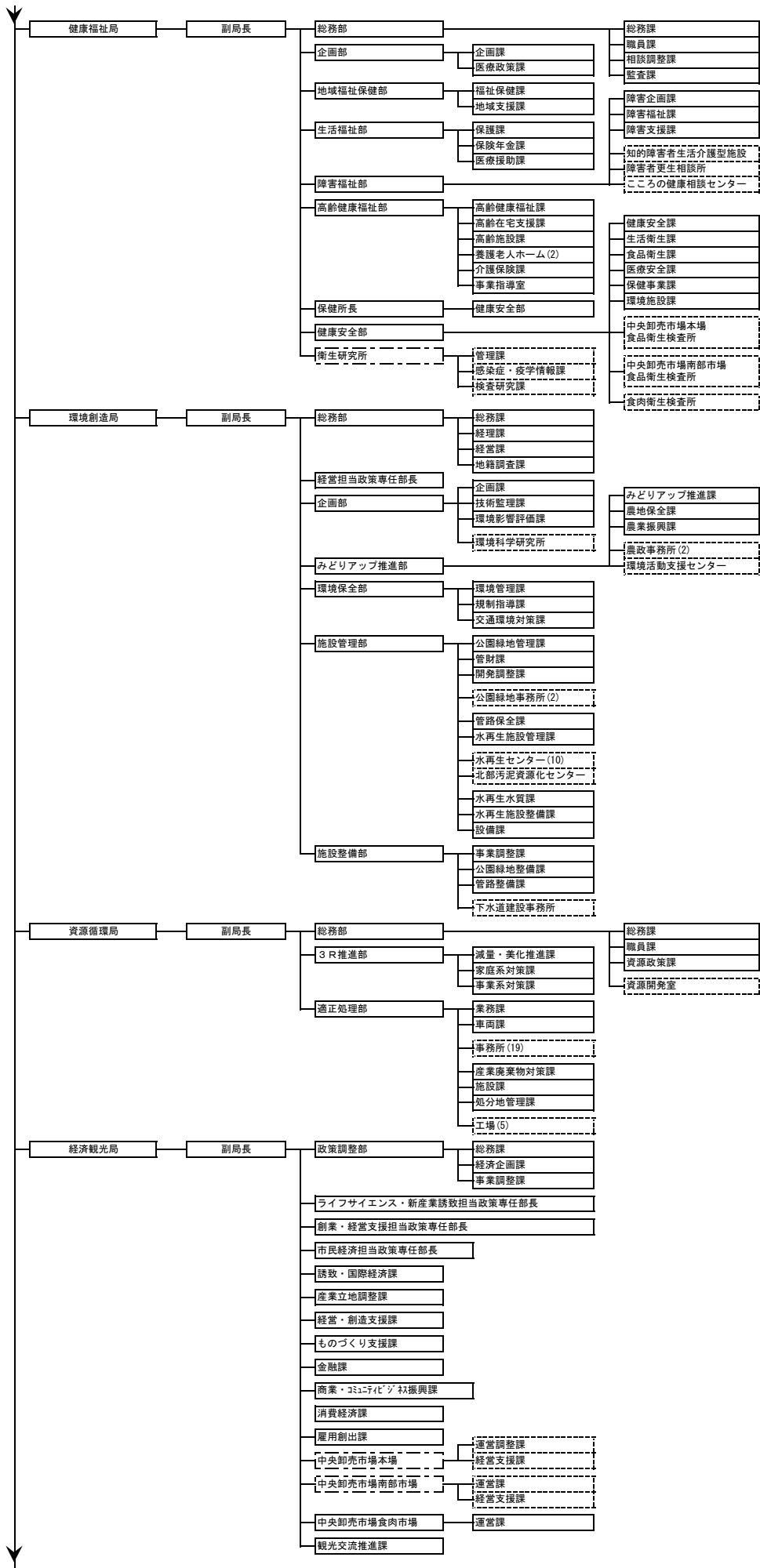
事務局

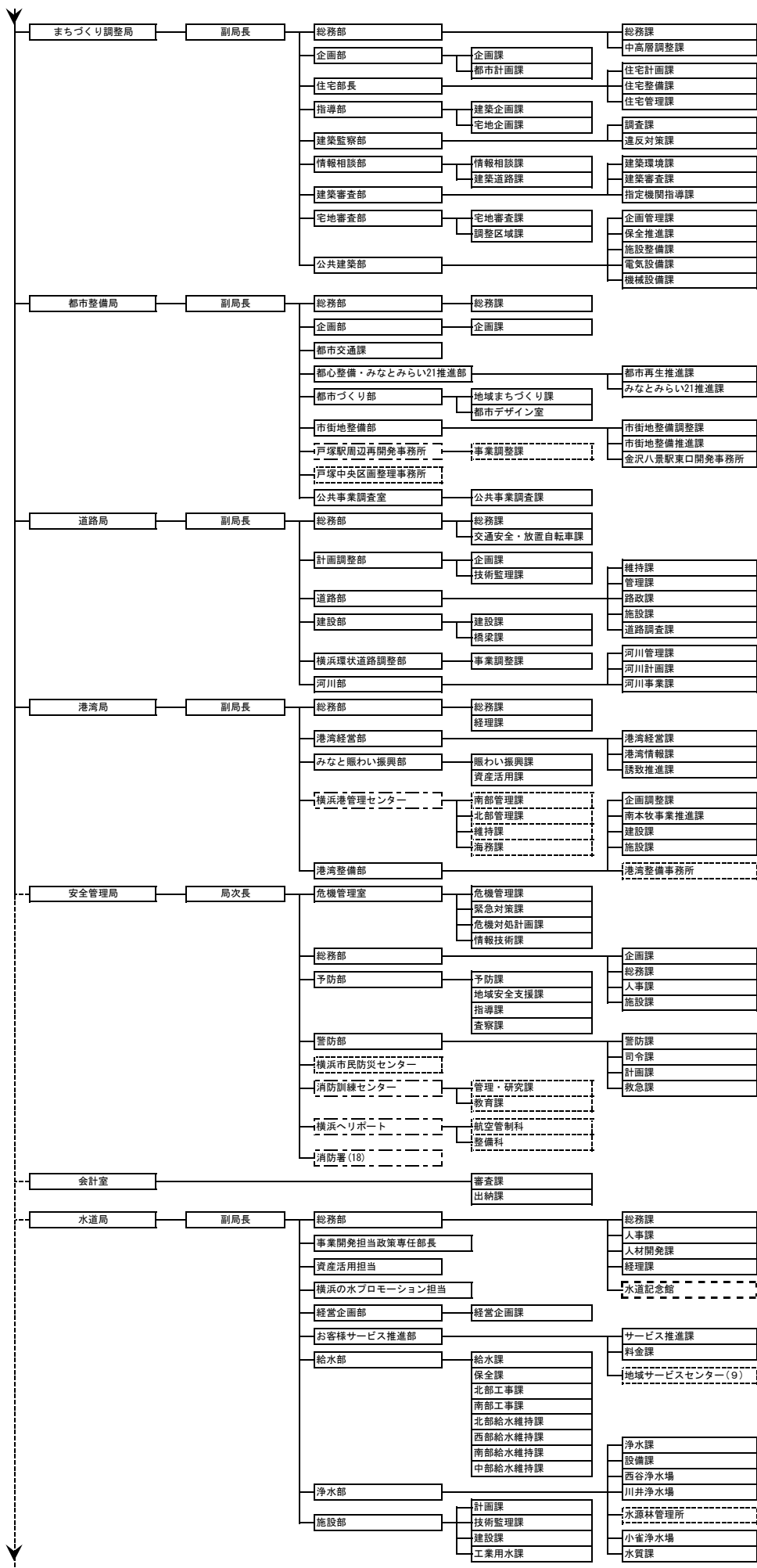
■ 公安委員会

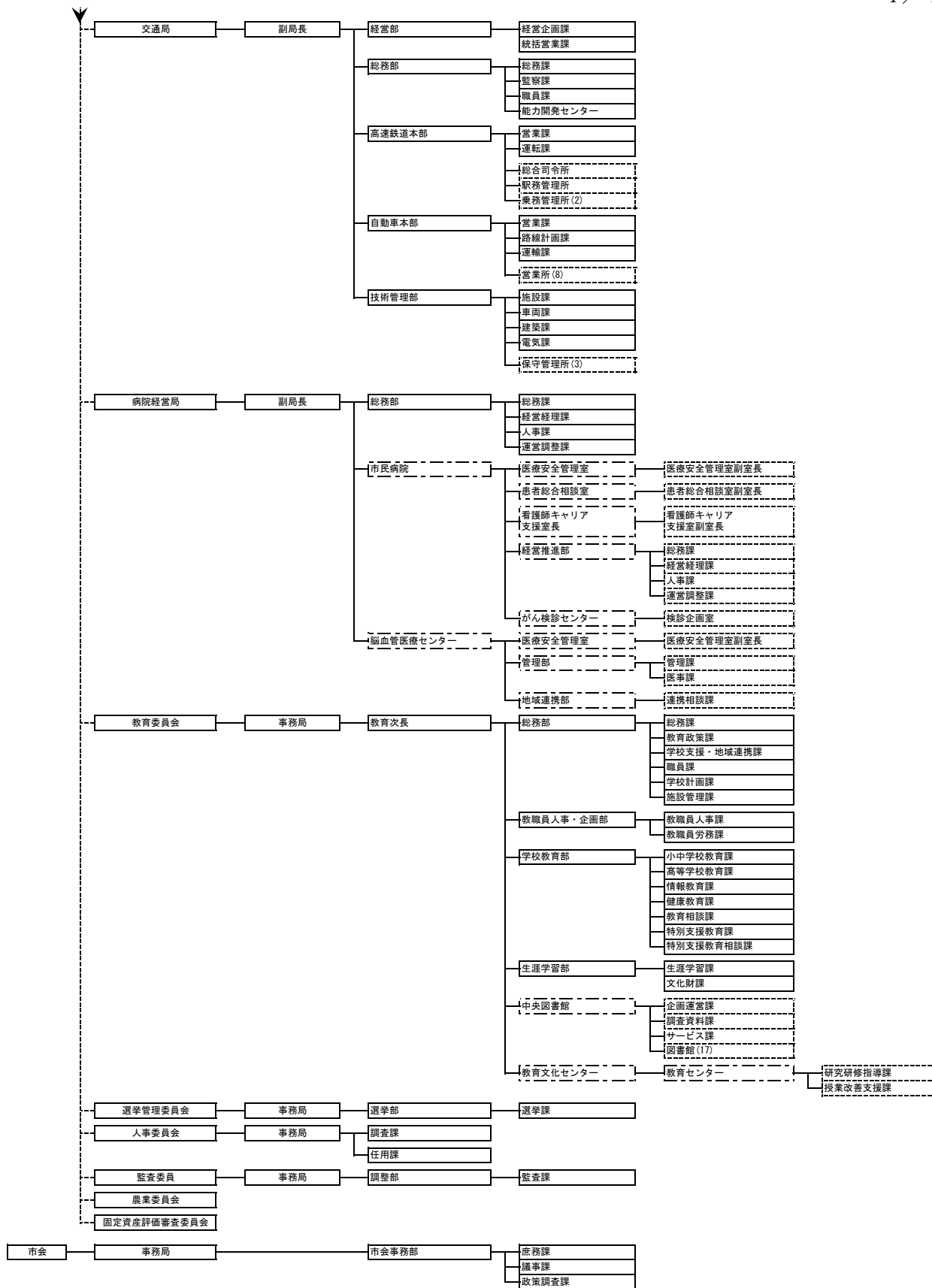


横浜市行政機構図 (平成21年 4月 1日現在)









注 1 この機構図には、課及びそれに準ずるもの以上のものを記載しました。
 2 [] は、事務所、事業所その他これらに類するものうち、部相当以上のものを、[] は、課相当のものを示しています。
 3 ()内の数字は、事務所、事業所その他これらに類するものの設置数を示しています。
 4 _____ は、個別指導監督系列を示しています。
 5 ----- は、一般的監督、連絡を示しています。

添付資料 3

三鷹市行政機構図（平成21年4月1日現在）

【数】は職場数

