

附属機関、専門委員 [自治法138条の4・174条・251条]

メタデータ	言語: jpn 出版者: 株式会社 ぎょうせい 公開日: 2022-03-29 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 木村, 俊介 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/22254

9 附属機関、専門委員

[自治法138条の4・174条・251条]

木村 俊介

論 点

i 附属機関、専門委員の制度はどのような課題を抱えているか。

1 はじめに

社会経済の発展に伴い、住民の行政需要は複雑化、高度化、多様化する傾向を持つといえる。このような傾向に地方公共団体が適切に対応していくためには、地方公共団体自身が常に最新の知識と技術を有することが必要である。

自治法においては、このような要請に応えていくための制度として、附属機関及び専門委員の制度を定めている。

以下、この二つの制度について、各論で詳述する。

2 附属機関

<1> 概 説

地方公共団体が社会経済の発展に伴う住民の行政需要の複雑化、高度化、多様化の傾向に適切に対応していくためには、地方公共団体自身が常に最新の専門的知識を導入するとともに、多種多様な行政需要を的確に把握した上で処理を行っていくことが必要である。附属機関は、このような行政における専門的知識の導入、行政における公正の確保等を図ることを目的とする制度である。

附属機関の制度は、昭和27年8月の自治法の一部改正により導入された制度であるが、その趣旨は、おおむね次のとおりである。

① 行政の民主化、公正化の観点から、地方行政に住民の意思を十分反映

させる。

- ② 複雑化、高度化、専門化し、かつ、広範にわたる行政需要に対して科学的、合理的に対応するため、専門的な知識、技術を導入する。

附属機関制度は、このような目的を持って導入されたものであり、実際に地方公共団体において広く活用されている反面、制度導入当初から運営面における弊害や制度的な問題点も指摘されている。

そこで、ここでは、制度の内容について詳述した後、幾つかの問題点とその改善の方向性について概説することとする。

〈2〉 意義と性格

普通地方公共団体の執行機関は、法律又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、諮問又は調査のための機関を置くことができるものとされている（自治法138の4Ⅲ・202の3）。

執行機関と附属機関との関係については、執行機関が直接住民を対象とした行政の執行権を有するのに対して、執行機関の附属機関は、自ら地方公共団体の機関として最終的な意思決定を行う権限を有せず、執行機関の要請により、その行政執行の前提として必要な調査をし、諮問に対し意見を述べる等の責務を担う機関であるという違いがある。地方、執行機関は附属機関に対して、その職務の執行につき直接指揮監督する権限は有せず、委員の任免権、附属機関に関する予算の編成、執行権限のような、附属機関の独立性を侵害しない程度の管理的権限を有するにすぎない。

また、附属機関は、委員をもって構成する合議制の機関であるという点や、職務の執行について執行機関の直接の監督を受けることがないことから執行機関との関係で相当程度の独立性を有するという点では、委員会の制度（自治法138の4Ⅰ）と類似の性格を有するが、委員会が自ら行政を執行することを職務とする機関であるのに対して、附属機関の意思決定は、原則的には法的拘束力を持つものではなく、その意思決定の採否は執行機関の裁量に委ねられており独立性にも限界があること等から、本質的に異なる性格を有するものである。

なお、自治法に定める附属機関は、国家行政組織法に定める附属機関とはその範囲が異なることに注意すべきである。国家行政組織法では、府、省、委員会、庁の各行政機関には内部部局（官房、局又は部及び課）のほか、審議会等の合議制の機関や試験研究機関、文教研修施設、医療更生施設等の施設等機関を置くことができるとされている（同法8・8の2）。自治法においては、試験所、研究所、文教施設、医療施設等は、直接住民の使用に供される場合には「公の施設」（自治法244）として規定され、他方、執行機関の内部部局に属する場合には「局部の分課」（自治法158Ⅵ）又は「部課」（自治法158Ⅶ）として規定されることとなり、附属機関には含まれない。

〈3〉 制度の沿革

昭和27年の自治法の一部改正により附属機関制度が導入される以前においては、附属機関は執行機関が行政を執行する便宜のために設置するものであるという観点から、その設置については、当該執行機関の執行権限に当然含まれると解されていた。したがって、附属機関については、法令に特別の定めのあるものを除くほか、必ずしも法律又は条例の根拠によることを必要とせず、長、委員会等の執行機関は、規則等により附属機関を設置することができると言われていた。

しかしながら、附属機関といえども普通地方公共団体の行政組織の一環をなすものであることから、他の行政組織と同様に議会の統制の下に置くことが必要であるという理由に基づき、昭和27年の改正において、附属機関はすべて法律又は条例に根拠を有さなければならないとされたのである。

なお、自治法138条の4第3項ただし書の規定では、政令で定める執行機関、すなわち公安委員会については附属機関を設置することができないとされている（自治令121の4）。これは、警察事務の執行が機動性を要するものであり、一般に附属機関の設置になじまないこと、公安委員会自体が警察事務の専門家以外の者の意思を反映させるための機関という性格を有しており、その上更に附属機関を設けるのは適当ではないと考えられること等の理由によるものである（自治庁編『地方制度資料第8部』参照）。

〈4〉 設置

附属機関の設置には法律又は条例の根拠が必要であり（自治法138の4Ⅲ）、附属機関たる性格を有するものは、その名称のいかんを問わず、臨時的、急務を要する機関であっても、条例によらなければ設置できない（行実昭和27年11月19日自行行発139号）。

調査、審査等を担当するものであっても、部課長会議や法令審査会等の地方公共団体の職員のみで構成される内部的な事務処理機構は、単に執行機関の補助部局内における事務執行の一方法といえるものであり、附属機関ではないことから、条例による設置を必要とせず、執行機関限りにおいて適宜設置することができる（行実昭和28年1月16日自行行発13号）。ただし、これらの機構であっても、職員以外の外部の者が構成員として参加する場合には、自治法に定める附属機関として条例で設置すべきものである。このようないわば「事実上の附属機関」に当たるものとしては、専門委員（自治法174）の合議体として構成されるもの、連絡調整のための機関、非常勤の嘱託員を相互の懇談協議のために定期的に会合させるもの等があるが、実態として附属機関としての性格を有するものについては、自治法上の附属機関として、条例により設置することが適当な場合もあると考えられる。

また、一の執行機関の附属機関として設置された審議会等の権限として、他の執行機関（公安委員会を除く。）の諮問に応じ調査審議し又は建議できる旨を規定することはできると解されている（行実昭和33年12月8日自行行発241号）。これは、一つの附属機関を複数の行政分野に活用することにより、行政の能率的運営及び機構簡素化に資するべきと考えられるからである。

附属機関を設置する条例については、個々の附属機関ごとに条例を設けることも、当該地方公共団体のすべての附属機関についてまとめて条例で設けることも可能であり、また、行政組織等に関する条例とあわせて一本の条例で設けることも可能である。

〈5〉 権 限

普通地方公共団体の執行機関の附属機関は、法律若しくはこれに基づく政令又は条例の定めるところにより、その担任する事項について調停、審査、審議又は調査等を行う機関である（自治法202の3Ⅰ）。

自治法138条の4第3項が「調停、審査、諮問又は調査」と規定しているのは、執行機関を主体とした表現であり、自治法202条の3第1項が「調停、審査、審議又は調査等」と規定しているのは、附属機関を主体とした表現であって、附属機関自体の権限そのものについて、両者の間に違いはない（昭和27年8月行政資料）。

また、調停、審査、審議、調査の意義については、次のとおり説明されている。

- ① 調停 第三者が紛争の当事者の間に立って、当事者の互譲によって事件の妥当な解決を図るように努力すること。
- ② 審査 附属機関が一定の事項について結論を導き出すために、その内容をよく調べること（一定の判断を下し結論を出すこと）。
- ③ 審議 執行機関の諮問に応じて調べ論議すること（合議体において議論し検討すること）。
- ④ 調査 事実関係を調べること。

附属機関は、このような権限の内容によって、調停機関、審査機関、諮問機関、調査機関に分類されるが、これを附属機関の性質、機能に従って分類すると次のようになる。

- ① 調停機関 紛争の解決のために紛争の当事者間に立って、当事者の互譲による事件の妥当な解決を図るよう調停を行う機関（自治紛争調停委員等）
- ② 諮問（調査審議）機関 執行機関の諮問に応じ、又は自ら進んで重要政策、基本的施策等に関する調査審議を行う機関（防災会議、保健所運営協議会等）
- ③ 参与（審査、検定）機関 住民のために法の適用を公正にするため、法令の施行上、執行機関の意思決定に参加する機関（保母試験委員、建築審査会等）

なお、附属機関の権限に関して、執行機関における個々の行政処分について審議会を設けることは、実質上執行機関がこれに強く拘束される結果になりやすいと考えられることから、個々の処分について審議会を設置すること

は適当ではないと解されている（行実昭和28年1月7日自行行発4号）。

〈6〉 組織

附属機関の組織については、

- ① 附属機関を組織する委員その他の構成員は、非常勤とすること（自治法202の3Ⅱ）、したがって、身分的には、特別職であること（地公法3Ⅲ③）
- ② 附属機関の庶務は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、その属する執行機関において掌るものとする（自治法202の3Ⅲ）

と定められている。

したがって、条例において、委員その他の構成員を常勤としたり、附属機関独自の職員を置いて庶務を執行させることはできない。附属機関の委員等には地公法の規定は原則として適用されず、その身分取扱いについては、法附則9条に基づく政令すなわち自治程の分限（自治程33・38）、懲戒（自治程34・41）、刑事事件に関して起訴されたときの執行の停止（自治程35・41）に関する規定の適用があり、報酬及び費用弁償を受ける権利を有する（自治法203）。

その他の組織に関する事項については、法令の定めがある場合にはそれによることとなり、地方公共団体が任意に設置する附属機関については、その附属機関の設置条例において規定することとなる。この条例において定めるべき事項としては、名称、所掌事項、組織（委員の定数、任期、任命方法等）、運営の大綱（定足数、表決の方法等）が考えられる。

また、附属機関の委員の任命権は、法令に別段の定めがない限り、当該執行機関が有すると解される（行実昭和34年8月7日自丁行発106号）。

なお、執行機関の附属機関の長又は委員を当該執行機関の長が兼ねることは差し支えないが（行実昭和33年3月12日自丁行発43号）、附属機関の構成員に議会の議員を加えることは適当ではないと解されている（行実昭和28年1月21日自行行発16号）。これは、執行機関の附属機関である以上、附属機関の機能は執行機能の一部であり、そこに議決機関の構成員である議員が加わる

ことは適当ではないと考えられるからであろう。

〈7〉 附属機関制度の問題点

戦後の地方自治制度において導入された附属機関制度は、第一次臨調答申の指摘にあるように、「各種専門的知識の導入、公正の確保、利害の調整、各種行政の総合調整等」の制度的な優位性を有している反面、その制度の運用の実際においては少なからぬ問題点を有している。また、住民参加と行政の専門化との調整や、会議の公開問題などの制度的な問題点も指摘されているところであるが、ここでは特に制度運用の実際における問題点とその改善の方向性について、一般論として国の附属機関における議論を見た上で、地方公共団体の附属機関における運用の改善の方向性について概説することとする。

ア 国の附属機関における改善の方向性

附属機関制度の実際の運用に当たって、一般的に指摘される問題点としては、次のようなものがある。

- ① 行政側のかくれみの的な役割を果たし、行政責任が不明確になってしまうこと。
- ② 審議会等の附属機関が濫設されることにより、事務処理が煩雑化し、行政運営が非能率的になってしまうこと。
- ③ 委員の人選が行政の都合のよいようになされたり、行政内部の各部局のセクショナリズムに利用されたりすることにより、割拠性の助長につながってしまうこと。
- ④ 運営の実態が形式的になりがちなこと。

これらの問題点については、国の審議会等の制度についても同様の議論がなされており、第一次臨調答申（昭和39年）においては、制度の合理化、設置の規制及び運営の改善等が勧告され、昭和40年代以降、審議会等の整理統合や設置・運営の改善が図られた。また、第二次臨調基本答申（昭和57年7月30日）においては、必要性が低下したものの整理等を行うこと及び行政組織の規制の弾力化の一環として、不服審査、個別具体的な行政処分に関与するもの、その他法律により規制すべき特段の事由のあるものを除き、その設置

改廃は政令事項に改めることを勧告し、昭和58年に国家行政組織法の改正が行われた。

イ 地方公共団体の附属機関における改善の方向性

これらの国の附属機関における問題のほかに、地方公共団体の附属機関の場合は、第一に、国の立場から全国的に統一を要するとして必置規制が行われているものが少なくないという問題がある。

地方公共団体の附属機関の必置規制については、第17次地方制度調査会答申（昭和54年9月10日）において、「地方公共団体の組織運営に関する自主性の確保及び組織運営の簡素効率化の見地から極力その整理縮小を図るべきである。」と指摘され、その後の地方制度調査会においても同様の指摘がなされた。

また、第二次臨調の基本答申（昭和57年7月30日）においては、「必置規制は、国の統一かつ公平な行政サービス水準の維持、達成のために設けられた制度である。しかし、その行き過ぎは、地方公共団体の事務処理の自主性、統合性、効率性を阻害し、事務の簡素化の要請にも反することとなるので、積極的に緩和すべきである。」との基本的考え方が示された。

更に、臨時行政改革審議会（旧行革審）答申（昭和59年12月18日）において、附属機関の必置規制については、専門的知識の導入や公正の確保のため、あるいは国民の権利義務に関するものであるため、更には利害の調整、住民参加等の観点から、審議会等の意見を聞いて行政を行うことが適当であるとともに、全国的に一定の行政水準を維持する必要がある行政事務に係るものに限るとされた。

これらの指摘を受けて、昭和60年に「地方公共団体の事務に係る国の関与等の整理、合理化に関する法律」（同年法律第90号）が制定され、地方公共団体の附属機関に関して若干の整理がなされたが（廃止されたもの1、任意設置とされたもの2、統合されたもの2）、従前からの地方公共団体の要望から見ると積み残した事例も少なくないことから、今後ともあらゆる機会をとらえて必置規制の整理合理化を進める必要があるといえる。

第二に、地方公共団体の側から見た附属機関の問題がある。この点について

ては、地方行革大綱（昭和60年1月22日）において、「社会経済情勢の変化に対応した簡素で合理化な組織・機構を編成する」という観点から、「法令に基づかないものについては、設置の目的、活動の実態等について見直しを行い、その統廃合を進めるとともに、委員等の構成の改善、委員等の数の削減その他運営の改善を図ること。法令に基づく審議会等についても、法令の範囲内で、地域の実情に応じて弾力的な運用を行い、その合理化、効率化に努めること。」とされた。

各地方公共団体では、それぞれ行革大綱等を定め、それに基づいて附属機関の簡素合理化を進めた結果、昭和60年度から63年度の間に、都道府県で544（実施団体実数46）、市町村で2077（実施団体実数731）の審議会等が統廃合されたが（平成元年七月自治省行政課調査）、今後も地方公共団体自身の不断の努力が必要であるといえよう。

また、平成10年5月に出された、地方分権推進計画においては、審議会等附属機関に関する必置規制について、次のとおり定められたところである。

ウ 審議会等附属機関に関する必置規制

地方公共団体がその自己決定権を十分に発揮するためには、その政策の企画立案に際して、住民や有識者、各種団体の関係者等の意見を反映することがますます重要となるが、国が法令により個別の行政分野ごとに審議会等の設置を義務付けることは、地方公共団体における総合的な政策決定を損なうおそれがあることから、できる限り弾力的なものとするとともに、類似の審議会等との統合も可能となるようにする。

- a 審議会等の統合などにより総合的な政策決定を可能とするように、法令における組織・名称を「～に関する審議会等」と規定することを原則とする。
- b 住民の権利義務に密接にかかわる事項に関し審査・審議を行う審議会等及び斡旋・調停・仲裁等の準司法的な機能を担う審議会等の設置を義務付けることは、適正な行政手続を保障するために必要とされる規制であり、存置するものとする。
- c 委員の構成・数・任期・選任手続等については、原則として、地方

公共団体が条例で定めることとし、法律又はこれに基づく政令で規制を行う場合にも、審議会等における審議の公正・専門性を確保するため、必要最小限度にとどめるものとする。

〈8〉 自治紛争処理委員

自治法が定める調停の附属機関として、自治紛争処理委員の制度がある（自治法138の4Ⅲ・251）。

自治紛争処理委員は、本法の定めるところにより、①地方公共団体相互の間又は普通地方公共団体の機関相互の間の紛争の調停（調停の制度）、②都道府県の関与（自治法245条で定義されている地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のうち都道府県の機関が行うものをいう。）に関する審査（審査勧告等の制度）、③本法の規定による審査請求、再審査請求、審査の申立て又は審決の申請に係る審理（審理裁決等の制度）、を処理する。②の都道府県の関与に関する審査勧告等の制度は、地方分権一括法による本法の改正により設けられたもので、これに伴い改正前の「自治紛争調停委員」から「自治紛争処理委員」に名称が変更された。

制度の詳細については、第9巻「国と地方及び地方公共団体相互の関係」105頁以下を参照されたい。

3 専門委員

〈1〉 概 説

社会経済の発展に伴い、住民の行政需要は複雑化、高度化、多様化する傾向を持つといえる。このような傾向に地方公共団体が適切に対応していくためには、地方公共団体自身が常に最新の知識と技術を有することが必要であるが、そのために、学識経験者等の持つ高度な専門的、技術的知識を地方公共団体の行政運営において活用することを目的とした制度が、専門委員制度である。

〈2〉 設 置

普通地方公共団体は、常設又は臨時の専門委員を置くことができる（自治法174Ⅰ）。ここで、「常設」とは、常時継続して置くこと、「臨時」とは、必

要に応じてそのつど置くことの意であるとされている。

専門委員の設置については、議会の議決を必要とせず（行実昭和22年11月26日地発乙872号）、また、その形式については、規則で設置することが適当であるとされている（行実昭和23年2月26日自治課長回答及び行実昭和28年7月1日自自行発199号）。

専門委員の職務は、特定事項の調査であることから、その性格としては附属機関（自治法138の4Ⅲ）と同様のものであるといえるが、他方、独任制の補助機関としての性格を有するものとして規定されていることから、合議制の機関、例えば委員会組織とすることはできない（前掲行実昭和28年7月1日）。また、調査の委託は個々の専門委員に個別に行うべきであるが、事実上共同して調査することは差し支えないと解される（行実昭和26年9月22日自自行発300号）。

なお、専門委員と類似の制度として、自治法以外の法律により設置されるもの（海区漁業調整委員会の専門委員（漁業法85Ⅳ・Ⅴ）や、審議会等の附属機関の職として設置されるもの（都道府県防災会議の専門委員（災害対策基本法15Ⅵ・Ⅶ）等）もある。

〈3〉 選 任

専門委員は、専門の学識経験を有する者の中から、普通地方公共団体の長がこれを選任するものであり（自治法174Ⅱ）、選任に関して議会は関与しない。

専門委員の選任要件としては、「専門の学識経験」の他は特段の定めはないが、専門委員は執行機関たる長の補助機関であることから、議決機関の構成員である議員がその職につくことは適当ではないと解される（行実昭和28年7月1日自自行発201号）。

また、専門委員の任期に関しては特段の規定はないが、その性格からして、「臨時」の専門委員の場合には必要な事項の調査が終わった時点で解任されるものと考えられる。

〈4〉 職務権限

専門委員は、普通地方公共団体の長の委託を受け、その権限に属する事務

に関し、必要な事項を調査する（自治法174Ⅲ）。

すなわち、専門委員は、普通地方公共団体の長の補助機関として、長の権限に属する事務（自治法184参照）に関し、その専門の学識経験をもって調査研究を行い、その結果を地方公共団体の行政に反映させることを目的として設置される機関である。

なお、自治法174条3項の「調査」には「諮問に対する答申」も含まれると解される（前掲行実昭和23年2月26日）。

また、普通地方公共団体の委員会又は委員は、その権限に属する事務の一部を当該普通地方公共団体の長と協議して、専門委員に委託して必要な事項を調査させることができる（自治法180の7）。

〈5〉身分取扱い

専門委員は非常勤であり（自治法174Ⅳ）、地公法上は特別職に属する（地公法3Ⅲ③）。したがって、専門委員には地公法の規定は適用されず、その身分取扱いについては、法附則9条に基づく政令すなわち自治程の分限（自治程33・38）、懲戒（自治程34・41）、刑事事件に関して起訴されたときの職務の執行の停止（自治程35・41）に関する規定の適用がある。

また、専門委員は、報酬及び費用弁償を受ける権利を有する（自治法203）。

〔参考文献〕

- 坂田期雄『地方自治・その実態と進路（明日の地方自治1）』（ぎょうせい）
今村都南雄『地方公共団体の組織編成（現代行政法大系8地方自治）』（有斐閣）
兼子 仁＝磯野弥生「附属機関の地方自治法上の意義」『自治体法学全集7（地方自治法）』（学陽書房）