

地方公共団体の内部事務組織 [自治法158条]

著者	木村 俊介
雑誌名	最新地方自治法講座
巻	6
ページ	104-115
発行年	2003-07-10
URL	http://hdl.handle.net/10291/22252

6 地方公共団体の内部事務組織

[自治法158条]

木村 俊介

論 点

- i 地方公共団体の内部事務組織に係る一定の規律は、どのような沿革の下で定められたものか。
- ii 地方公共団体の内部事務組織は、どのような課題を抱えているか。

1 はじめに

地方公共団体の長が、その権限に属する事務を処理するには、それを分掌させるための組織が必要である。このような組織は、事務の種類に従って長の権限に属する事務を分掌する組織（いわゆる本庁組織）と、地域的に長の権限に属する事務を分掌する組織に分けることができる。自治法は、前者を長の内部事務組織（自治法158）、後者を出先機関（自治法155・156）として定めている。

各地方公共団体が、自治法の定める範囲内において、その自治権に基づいて自己の行政組織を定める機能を自治組織権という。長の権限に属する事務をどの組織に分掌させるかという点を定める権能も、自治組織権に属する権能である。

自治法は、都道府県の行政組織に関して局部の数の基準を法定するとともに、地方公共団体が条例及び規則等により各団体の具体的事情に応じた組織を定めることを想定している。都道府県については、旧地方官官制の影響等もあり、自治法で標準的な局部を例示する標準局部の制度が定められていたが、平成3年の法改正により例示は廃止され、現在は局部の数の基準のみ法定されている。他方、市町村については、組織編成の具体的な基準について規定をおくことなく、基本的には各市町村の自主的な組織権を認めてい

る⁽¹⁾。

なお、出納長又は収入役の内部事務組織については、長の補助組織としてではなく、出納長又は収入役の独自の組織として設けることとされている（自治法171Ⅵ）。また、地公企法の適用を受ける地方公営企業の組織については同法の定めるところによることとし（地公企法2・7・14参照）、市町村の消防事務を行う組織については消防組織法の定めるところによることとしている（地公企法9・11参照）。

〔注〕

(1) 同じ自治行政組織であるにもかかわらず、このような制度上の違いがあるのは、制度の沿革の違いが背景にある。すなわち、都道府県知事の内部事務組織については、自治法制定前は、その数及び組織について厳格に法定されていた（地方官官制12～17及び21、東京都官制9～18、北海道庁官制10～12ノ2及び25）。自治法制定時においても、その組織に変更はあるものの法定主義は従来どおりとされたが、昭和27年の改正により都道府県の局部を都、道及び府県の人口段階別に条例で置くこととされ、更に昭和31年の改正により現行のように都道府県の局部の数が法定されることとされた。これに対して、市町村長の内部事務組織については、自治法制定前は、市町村の組織に関する規定はなく、自治法制定時に市町村長が条例で定めることとされたにとどまり、都道府県の場合とは異なる規定となっている。

2 都道府県知事の内部事務組織

〈1〉 制度と沿革

自治法158条1項の規定は、都道府県知事の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、都に11局、道及び人口400万以上の府県に9部、人口250万以上400万未満の府県に8部、100万以上250万未満の府県に7部、人口100万未満の府県に6部を置くこととしている。この規定は、人口の段階により設置できる部局数を法定しているという意味で「標準局部数の規定」といわれている。

なお、平成3年以前は、自治法において、都道府県の局部の名称及びその分掌する事務が例示されていた。ところが、平成元年12月20日に出された「国と地方の関係等に関する答申」（第2次臨時行政改革推進審議会）において、

自治法に規定する都道府県の標準局部数を実態に応じて見直すとともに、時代に即応した組織改編を弾力的に行い得るようにするため、局部の名称及び分掌する事務に係る例示を廃止すべきであるとされた。この答申を踏まえ、平成3年に、「行政事務に関する国と地方の関係等の整理及び合理化に関する法律」により、自治法が一部改正され、標準局部数が改められるとともに、局部の名称等の例示が廃止された。

また、自治法において、都道府県知事が内部事務組織を定める際の一定の手続が規定されている。例えば、自治法158条3項は、都道府県知事が法定の局部数を超えて局部を置こうとする場合に法務大臣に事前に届け出なければならないこと、同条4項は、都道府県知事が局部の名称、所掌事務を定め、変更し、又は局部を増減したときは、遅滞なく法務大臣にその旨を届け出るべきことをそれぞれ定めている。

〈2〉 局部の設置

自治法では、都道府県の局部の設置に関し、次のように規定している。

ア 人口段階別の法定局部数

自治法158条1項は、局部の条例による設置、人口段階に応ずる法定局部数を規定している。

法定局部数が制限された結果として、同条2項の規定により局部数を増減しない限り、都道府県知事の内部事務組織たる局部の数は、都に11局、道及び人口400万以上の府県は9部、人口250万以上の府県は8部、100万以上250万未満の府県は7部、人口100万未満の府県は6部に限られることとなる。

自治法制定時は、旧地方官官制と同様、都道府県の具体的な局部の設置は自治法により法定されており、必置局部制であった。昭和27年に、都道府県の組織運営の合理化の観点から法改正を行い、人口段階別に最低4部、最高8局部の標準を法定することとし、具体的な局部は都道府県の条例により設置することとされた。さらに、平成3年には、局部の名称及び事務分掌に係る法定の例示は廃止された。

また、都道府県の局部の具体的な数は、昭和27年改正時には人口段階別の標準局部という形でしか法定されておらず、その標準にかかわらず自由に

増減することができる仕組みとなっていたが、都道府県の行政機構の簡素合理化の観点から、昭和31年の改正により、都道府県の人口規模の段階に応じて局部数の限度を決定することとされた。さらに、平成3年の改正において、実態に応じた標準局部数の見直しが行われた。

このように、自治法は、局部の数のみを法定し、その具体的な名称と所掌事務の具体的な内容は各都道府県の条例に委ねることとしており、各都道府県の実態に応じた自治組織権の行使を想定しているものといえる。なお、自治法158条1項は、局部数のみを制限し、局部の名称及び所掌事務は、自由に定めることができるものであるが、都道府県の組織編成については、あくまで自治法158条1項及び2項の趣旨に反することなく、かつ、適切な部局編成の原理に基づいて定めるべきものであり、恣意的なものとならないようにすべきである（行実昭和27年11月25日自行行発145号参照）。

また、自治法は、都に局を、道府県に部を設置することとしていることから、道府県に部相当の組織として局を設けることはできないものと解されている（通牒昭和27年11月29日自丙行発50号）。ただし、知事部局以外（例えば、公営企業管理者や出納長）の内部事務組織の名称として局を用いることは差し支えなく、また、部の下位の組織として局を設置することは可能である。

局部の設置条例の発案権は、自治法158条4項において局部の名称若しくは分掌事務の変更又は局部の数の増減の発案権を知事に専属せしめている趣旨に鑑みて都道府県知事に専属し（行実昭和28年1月7日自丙行発1号）、議会は局部設置条例を修正することができるが、その場合の修正の範囲は、自治法158条1項及び2項後段の趣旨に逸脱しない限りにおいて認められると解されている（行実昭和28年1月21日自行行発18号）。また、法定局部数を超えて局部を設置する条例の一部改正案が提案されているとき、議会は、更に1部の増加を伴う修正をすることはできないが、1部減少させることは自治法158条2項後段の趣旨に反しない限り可能であり、改正条例案に含まれていない既存の部の名称又は所掌事務を変更するような修正はできないものと解されている（行実昭和49年1月29日行政課決定）。

イ 局部数の増減

自治法158条2項は、都道府県知事は、必要があると認めるときは、自治法158条1項の規定にかかわらず、条例で局部の数を増減することができること、また、この場合においては、自治法2条14項及び15項の規定の趣旨に適合し、かつ、国の行政組織及び他の都道府県の局部の組織との間に権衡を失しないように定めなければならないことを規定している。

自治法158条1項の規定は、人口を基準として局部の数を一律に定めているのであるが、実際にはそれぞれの都道府県は、自然的・社会的・経済的諸条件においてそれぞれ個別性・特殊性・具体性を有しており、また、人口規模の類似する都道府県にあっても、それぞれの都道府県が直面する行政需要には相違があることから、それらの人口以外の諸要因を考慮した上で、それぞれの都道府県の実情に最も適合した合理的な内部事務組織を設けることができるようにしなければならない。このために、同条2項において、都道府県知事は、その判断により条例で局部の数を増減できることとすることにより、標準局部数の規定との調整を図っているものである。

ただし、この増減は無制限に行われ得るものではなく、局部の増減を行うためには、自治法2条14項及び15項に定める「住民の福祉の増進」「最少経費による最大効果の達成」「組織及び運営の合理化」等の趣旨に適合し、かつ、国の行政組織及び他の都道府県の局部の組織との間に権衡を失わないように定めなければならない。

他の都道府県の局部の組織との権衡を保つべきことは言うまでもないことであるが、国の行政組織との権衡を保つべきこととされたのは、都道府県の局部は地方公共団体の内部組織の単位という性格を有するとともに、国の事務執行を行う組織の単位という側面を有するからであると考えられている。いずれにしても、社会通念を踏まえて「権衡を失しない」ように判断すべきものである。

ウ 局部に関する届出

自治法158条3項は、都道府県知事は、同条2項の規定により同条1項の規定による局部の数を超えて局部（室その他これに準ずる組織を含む。）を置こうとするときは、あらかじめ法務大臣に届け出なければならないことを規

定している。

また、自治法158条4項は、都道府県知事は、局部の名称若しくはその分掌する事務を定め、若しくは変更し、又は局部の数を増減したときは、遅滞なくその旨を自治大臣に届け出なければならないことを規定している。

なお、自治法の当該規定部分については、現在見直し（局部数の法定制等の廃止）が検討されているところである⁽²⁾。

〔注〕

(2) 都道府県の局部数の法定制等の廃止について

近年の厳しい経済状況の下、地方公共団体においては、簡素で効率的な組織の整備が求められているとともに、多様化する住民の行政ニーズに的確かつ機動的に対応することができる柔軟な組織の編成を行えるようにすることも重要となっている。

また、地方分権改革推進会議からは、「事務・事業の在り方に関する意見—自主・自立の地域社会をめざして—」（平成14年10月30日）において、都道府県の局部・分課に関する規制については、都道府県の自主組織権を尊重する観点から、局部数の法定制度を廃止するよう指摘を受けているところである。

このため、都道府県の局部数の法定制度を廃止することとし、都道府県、市町村のいずれもが、局部、部課といった名称に関わらず、その判断により必要な内部組織を設けることができるとした上で、最も基本的な大括りの単位である組織については、条例で定めなければならないこととし、その民主的統制の確保を図ることを内容とした地方自治法の一部を改正する法律案を平成15年第156回国会に提出している。

その概要は次のとおりである。

- ① 普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、必要な内部組織を設けることができるものとする。この場合において、当該普通地方公共団体の長の直近下位の内部組織の設置及びその分掌する事務については、条例で定めるものとする。
- ② 普通地方公共団体の長は、内部組織の編成に当たっては、当該普通地方公共団体の事務及び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ものとする。
- ③ 普通地方公共団体の長は、一の条例を制定し又は改廃したときは、遅滞なく、その要旨その他の総務省令で定める事項について、都道府県にあっては総務大臣、市町村にあっては都道府県知事に届け出なければならないものとする。

〈3〉 公共事業の経営に関する組織

都道府県は、公共事業の経営に関する事務を処理させるため、条例で必要な組織を設けることができる（自治法158V）。

ここで定める「公共事業」とは、上水道その他の給水事業、下水道事業、電気事業、ガス事業、軌道事業、自動車運送事業等の公営企業や、競輪、競馬その他の収益事業等の公共事業の一切をいうが、地公企法の適用を受ける地方公営企業の組織については、同法の規定するところであり（地公企法14参照）、自治法158条5項の対象からは除かれる。

また、公共事業に関する組織のすべてが条例事項となるものではなく、一般の内部事務部局に関する規定との均衡上、基本的な事項を条例で定めれば足り、その他の事項、例えば分課等については、規則等で定めれば足りると解されている。

〈4〉 分 課

都道府県知事は、その権限に属する事務を分掌させるため、局部の下に必要な分課を設けることができる（自治法158VI）。

都道府県の権限に属する事務を分掌させるべき内部事務組織としては、自治法158条1項の標準局部数に基づいて条例で定められる部局が第1次的なものであるが、実際に行政を執行するためには、これらを構成する下部組織たる第2次的な内部事務組織が必要であり、そのための組織として分課を設けることができる。

自治法158条6項の「分課」には、いわゆる本庁組織だけではなく、自治法155条の総合出先機関、156条の特別出先機関及び244条の公の施設以外のすべての出先機関を含むものと解されている。例えば、土木事務所及び土地改良事務所については、住民の権利義務との間に直接交渉を持つものではなく、長の権限に属する事務を分掌する直轄機関的性格の事務処理機構であることから、自治法156条に基づく「保健所、警察署その他の行政機関」ではなく、158条6項に規定する局部の下に設けられた分課である（したがって、条例により規定する必要はない。）と解されている（行実昭和29年5月12日自庁行発63号）。

国の行政組織においては、行政機関の第1次的な内部事務組織として、官房、局等を設け（国家行政組織法7Ⅰ。なお、必要な場合には、官房、局の下に部を置くことができる（同条Ⅱ）。）、更に第2次的な内部事務組織として、官房、局、部の下に課及びこれに準ずる室を置くことができることとし、その設置及び所掌事務の範囲は政令で定めることとされている（同条Ⅴ）。また、国家行政組織法8条は附属機関たる審議会等について、同法9条は地方支分部局について規定している。このような国家行政組織については、基本的な内部事務組織としての官房、局、部、課、室等と附属機関、地方支分部局とは明確に区分されて法の規定がなされている点が自治法と異なる。

なお、分課の規定形式については、自治法には明文の規定がないことから、規則、告示、訓令等適宜の法形式により定めることが可能であるが、行政組織のあり方は住民の権利義務等住民との密接な関係にあると考えられることから、住民に周知させることが必要であり、基本的には規則で定めることが適当である。また、規則以外の法形式による場合も、住民に周知させるために公表の手续をとることが適当であると考えられる。

3 市町村長の内部事務組織

〈1〉 制度と沿革

自治法は、市町村長の内部事務組織については、市町村長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で必要な部課を設けることができること、また、この場合においては、2条14項及び15項の規定の趣旨に適合し、かつ、他の市町村の部課の組織との間に権衡を失ないように定めなければならないことを規定している（自治法158Ⅶ）。

市町村の組織については、この自治法158条7項以外には規定がなく、その他すべて市町村の自治組織権に委ねられており、都道府県の組織について自治法が標準局部数を規定している点と異なっている。

このような違いがある理由は、前述したとおり、制度の沿革として、都道府県の組織については自治法制定前に地方官官制等により厳格な規定がなされていたのに対して、市町村の組織については何らの規定もなく、市町村長

の内部事務組織に関しては、市町村長がその裁量によって必要な部課組織を設けることができたことを挙げることができる。また、市町村は、その数も多く、自然的・社会的・経済的条件もそれぞれ異なっていることから、一律の基準を定めることは必ずしも適当ではないという点も留意しておく必要がある。

なお、都道府県知事の内部事務組織の場合は、「国の行政組織及び他の都道府県の局部の組織との間に権衡を失しないように定めなければならない」とされているのに対し（自治法158Ⅱ後段）、市町村長の内部事務組織の場合は、「他の市町村の部課の組織との間に権衡を失しないように定めなければならない」とされている（自治法158Ⅶ後段）。前述のとおり、都道府県の行政の場合は国の行政との関連が強いことから、その組織編成についても国の行政組織との関連に配慮すべきものとされている点が市町村の場合と異なるが、いずれの場合にも健全な常識により、権衡を失しないよう判断すべきものである。

〈2〉部課の設置

自治法158条7項にいう「必要な部課」とは、市町村長の第1次的な内部事務組織のことであるが、同項は部課以外の名称の組織の設置を認めないものではなく、例えば、局や室が第1次的な内部事務組織である場合には、これらの設置も条例によるべきものである（行実昭和25年10月18日）。

自治法においては、第1次的な内部事務組織の設置のみが条例事項であると解されることから、それ以下の組織、例えば、部の下に分課を設ける場合の分課については条例で定める必要はなく、市町村長が任意に設けることができる。この場合の法形式については、自治法には明文の規定はないが、市町村の行政組織も都道府県の場合と同様、住民に密接な関係を有する事柄であることから、基本的には規則によることが適当であると考えられる。

したがって、部課がなく、係のみによって市町村長の内部事務組織が構成される場合については、原則として係のみの場合は条例によることを要しないが、係が部課と同様の性質のものであれば、条例で規定すべきものであると解される（前掲行実昭和25年10月18日）。

表6—1 都道府県の局部課等の状況

(平成11年4月現在、自治省行政課調査より作成)

都道府県名	局部数	法定局部数	超過局部数	都道府県名	局部数	法定局部数	超過局部数
北海道	8	9	1	滋賀県	8	7	0
青森県	9	7	1	京都府	8	8	0
岩手県	9	7	1	大阪府	10	9	1
宮城県	8	7	1	兵庫県	9	9	1
秋田県	9	7	1	奈良県	7	7	0
山形県	7	7	0	和歌山県	7	7	0
福島県	9	7	0	鳥取県	7	6	1
茨城県	7	8	0	鳥根県	8	6	1
栃木県	9	7	1	岡山県	11	7	0
群馬県	9	7	1	広島県	9	8	0
埼玉県	8	9	2	山口県	8	7	1
千葉県	11	9	1	徳島県	7	6	1
東京都	13	11	1	香川県	10	7	0
神奈川県	13	9	3	愛媛県	7	7	1
新潟県	9	7	1	高知県	11	6	1
富山県	8	7	0	福岡県	10	9	1
石川県	12	7	0	佐賀県	6	6	0
福井県	6	6	0	長崎県	9	7	2
山梨県	9	6	0	熊本県	10	7	2
長野県	9	7	1	大分県	9	7	1
岐阜県	6	7	1	宮崎県	8	7	1
静岡県	9	8	2	鹿児島県	8	7	1
愛知県	12	9	2	沖縄県	12	7	0
三重県	8	7	1	平均	8.9	7.4	1.5

また、部課設置条例の発案権は、市町村長の専属権であると解されており（行実昭和26年7月31日地自行発199号、行実昭和28年6月27日）、議会の修正権は、自治法158条7項後段の趣旨を逸脱しない限りにおいて認められると解されている（行実昭和29年5月6日自丁行発50号）。

なお、市町村の出先機関についても、自治法155条、156条及び244条以外の出先機関は、分課の問題であり、規則等により設置すべきものである。例えば、特定の地域に長の一部の事務を分掌させるため駐在員を常駐させる場合について、それが単なる事務連絡のために常駐させる程度であるならば、長限りで処置しうるものであり、また、駐在所又は連絡所として設ける場合について、その実態が支所又は出張所に当たらないものであるならば、長限りで処置しうるものであり、いずれも分課の問題として考えるべきものと解されている（行実昭和28年7月2日自行行発215号）。

4 地方公共団体の本庁の組織に関する課題

地方公共団体の中でも特に都道府県知事の内部事務組織の編成については、自治法は標準局部数を規定しており、このような制度を前提として、各都道府県において実際の局部編成を決定しているところである。実際には、昭和40年代以降、自治法において例外的に認められた増部の協議による局部の設置が大半の都道府県に共通する傾向となり、昭和60年代には平均すると法定局部数を2程度上回る状態となっていたが、その後、設置数の抑制と平成3年の法改正による実態に応じた標準局部数の見直しにより、近年では平均法定局部数を1.5上回る状況となっている（表6-1参照）。

都道府県知事の内部事務組織に関する現行の自治法の規定の制度的な問題点として、増部の場合の事前届出制や国の行政組織との権衡を図る必要があることなどが、自治組織権の侵害に当たるのではないかと、という指摘がなされる場合もある。しかしながら、現行の制度を採用した趣旨は、膨張傾向にある都道府県の行政組織の簡素合理化を促進するために、標準局部数を超えて局部を設置する場合には届出を必要とすることとしたものであり、現時点での局部課等の状況を見ても、このような制度の趣旨はおおむね活かされて

いるといえよう。

なお、行政組織の見直しと効率化・合理化は、不断に行われるべきものであり、去る平成9年に策定された「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」（平成9年11月14日）を踏まえ、各地方公共団体は行革大綱の見直し・充実を図り、その推進に取り組んでいるところである。同指針においても、「組織・機構の見直しに当たっては、スクラップ・アンド・ビルドを徹底するとともに、既存の組織・機構についても従来のあり方にとらわれることなく見直し、実質的に事務事業を円滑に遂行できる簡素で効率的な組織・機構とすること」という方針が示されているところである。

〈2〉市町村長の内部事務組織に関する課題

市町村長の内部事務組織に係る自治法の規定は、基本的にはすべて市町村の自治組織権に委ねるものとなっている。市町村の組織機構は、人口・面積・産業構造のような客観的な諸要件の他、合併などの当該市町村の成立の経緯、当該市町村の発展の方向、市町村長の考え方等によってかなりのバリエーションを持ったものとなっている。

小規模の町村等においては部又は課を設ける必要がなく、単に係や主任のみを設ける場合もあるが、このような場合に条例で規定すべきか市町村長限りで設置してよいかということについて、行政事例は、そのような係や主任制が部課と同様の性質を持つものであれば、条例で規定すべきものと解している（前掲行実昭和25年10月18日）。

〔参考文献〕

- 久世公亮『組織管理（地方行政管理講座2）』（第一法規出版）
- 柴田啓次『経営・管理（新地方自治講座11）』（第一法規出版）
- 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）