

## 地方公共団体の出先機関 [ 自治法155条・156条 ]

著者	木村 俊介
雑誌名	最新地方自治法講座
巻	6
ページ	116-128
発行年	2003-07-10
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10291/22253">http://hdl.handle.net/10291/22253</a>

## 7 地方公共団体の出先機関

[自治法155条・156条]

木村 俊介

### 論 点

- i 総合出先機関、特別出先機関は、どのような内容のものか。
- ii 出先機関は、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ためには、長に直接所属して事務を分掌する内部事務部局すなわち本庁組織のほかに、地域的に事務を分掌する出先機関が必要である。

自治法においては、地域的に事務を分掌する出先機関として、長の権限に属する事務を一般的に分掌する総合出先機関（自治法155）と、長の権限に属する事務のうち特定の事務を分掌する特別出先機関（自治法156）の2種類のもが定められている。

行政法においては、出先機関とは、広義には国又は地方公共団体の機関がその所掌事務を地域的に分掌させるために現地に設置する機関を総称する。しかし、国の出先機関とは、一般に国家行政組織法9条に基づき、府・省・委員会・庁がその所掌する事務を分掌するために地域的に設ける機関を指す（これを地方支分部局という）。国の出先機関は、行政機関の所掌事務を地域的に分配するものであるが、行政機関の所掌事務のすべてを地域的に分掌するのではなく、各行政機関の所掌事務の一部又は特定されたものを分掌するにすぎず、この点が、長の権限に属する事務の全般にわたって地域的に分掌する地方公共団体の総合出先機関とは異なる。

出先機関の分類としては、条例に基づき設置される総合出先機関（自治法155）と特定の事務を分掌する特別出先機関（自治法156）とを合わせて「地

方自治法に基づく出先機関」と呼び、個別の法律に基づき設置される「特別法に基づく出先機関」と区分する分類や、出納事務に着目して、出納事務を取り扱う出先機関（庁、公所などと称させる。）とそうでない出先機関に区分する分類もある。ここでは自治法の区分に従って、総合出先機関と特別出先機関についてそれぞれ説明することとする。

## 2 総合出先機関

### 〈1〉 設置

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、条例で、必要な地に、都道府県にあっては支庁（道にあっては支庁出張所を含む。以下同じ。）及び地方事務所、市町村にあっては支所又は出張所を設けることができる（自治法155 I）。

自治法制定前においては、都道府県における支庁、地方事務所等の設置に関する規定が置かれており、それら支庁等の位置、名称等は、一部を除き勅令あるいは内務大臣により定められることとされていたが（東京都官制31・33、北海道官制28、地方官官制39・41）、市町村については特段の規定はなかった。これに対して、自治法においては、都道府県は支庁・地方事務所を条例で設けることができることとし、市町村についても支所の設置に関し都道府県と同様の権能を持たせることとされた。

分掌とは、普通地方公共団体の長が、その権限に属する事務を、その処理の便宜のために支庁、地方事務所、支所等に地域的に分担させることをいう。それは、長の事務の補助執行の一態様として理解すべきものであって、分掌によって当然に委任又は代理と同様な効果を生ずるものではない。また、支庁、地方事務所等は当該普通地方公共団体の意思を決定しうる権限を持つ行政庁としての性格を有するものではないと考えられている。

なお、支庁、地方事務所等は、普通地方公共団体の長の権限に属する事務の全般にわたって地域的に分掌するものを意味する。

したがって、特定の事務のみを分掌する出先機関は自治法155条の総合出先機関にはならず（通達昭和22年5月29日地発乙338号）、156条の行政機関と

して設けられることとなる。

#### ア 支庁、地方事務所

支庁、地方事務所は、知事の権限に属する事務の全般にわたって地域的に分掌する総合出先機関である。

支庁と地方事務所とは、現行法においては単なる名称の違いにすぎず、法律上の性格は全く同じである。旧制度においては、支庁長は「知事ノ指揮監督ヲ承ケ法律命令ヲ執行シ部内ノ行政事務ヲ掌理」し（地方官官制44）、「行政事務ニ付其ノ部内ノ町村長ヲ指揮監督」し（同45）、「町村長ノ処分ニシテ成規ニ違ヒ公益ヲ害シ又ハ権限ヲ侵スモノアリト認ムルトキハ其ノ処分ヲ取消シ又ハ停止スル」（同46）ことができる権限を有しており、支庁長は自ら意思を決定し表示しうる下級行政庁と解されていた。他方、地方事務所は、現行制度と同様、知事の権限に属する事務の分掌をその任務とするものであり（同39）、地方事務所長の法的性格も知事の内部組織であった。現行制度においては、支所、地方事務所ともに、自ら意思を決定し表示しうる権限を有する行政庁ではなく、知事の事務の補助執行の一つの方法として活用されており、名称の違いは制度の沿革の違いを反映しているものである。

また、旧制度においては、支庁、地方事務所は必置の機関であったが、現行制度においては、必置の機関ではなく、条例により任意に設置することができるものである。

なお、特定の事務を処理するための出先機関を統合して新たに総合出先機関を設ける場合に、地方事務所の名称を用いず、その他の名称を用いる場合もあり得るが、このような場合については、「当該出先機関が特定の事務を所掌するものであるときは自治法156条の規定に基づくものと解すべきものであるが、これらの出先機関の所掌に属する事務を除き出先において処理すべきその他の事務を取りまとめ所掌するものであるときは、当該出先機関の名称のいかんにかかわらず同法155条の規定に基づくものと解する。」とされている（行実昭和30年9月22日自丙行発51号）。すなわち、自治法155条に規定する支所、地方事務所は、その名称のいかんを問わず知事の権限に属する事務の全般にわたり特定の区域において包括的に処理する機関であり、個別的

な特定の事務を所掌する出先機関の所掌に属する事務を除き、出先機関において処理すべきその他の事務を包括的に所掌するものである場合には、都道府県によってその分掌事務の内容に多少の相違はあるが、自治法155条の総合出先機関と解すべきものである。したがって、所管区域内に156条の特別出先機関が設けられているときは、その所掌事務は支庁、地方事務所の所掌事務から除かれることとなる（行実昭和32年2月11日自丁行発16号参照）。

### イ 支所、出張所

支所、出張所は、特定の区域において市町村長の権限に属する事務の全般を分掌する総合出先機関である。支所と出張所との違いについては、「支所は市町村内の特定区域を限り主として市町村の事務の全般にわたって事務を掌る事務所を意味するのに対し、出張所は住民の便宜のために市役所又は町村役場まで出向かなくてもすむ程度の簡単な事務を処理するために設置するいわゆる市役所又は町村役場の窓口の延長という観念である。」とされている（行実昭和33年2月26日自丁行発36号）。

自治法制定時において、市町村には新たに支所の設置が認められたのであるが、更に昭和25年の自治法改正において、住民の便宜のため出張所の設置が可能となった。その際に想定された出張所の組織は、申告や広報事務に担任事務が限定されたことから、専任の事務吏員を置かずに嘱託により事務を処理せしめることも可能で、特に係等を設ける必要もない、いわば「役場の窓口の延長」という概念であった。

支所と出張所には、このような沿革上の違いはあるが、今日の実態としては必ずしもこのような区別はなされていない。

なお、支所又は出張所に該当する実体を有する機関を「駐在所」又は「連絡所」として設けることはできないが、それ以外の機関を「駐在所」又は「連絡所」として設けることは差し支えないとされており、駐在所に単なる事務連絡のために職員を駐在させる程度であるならば、条例によらず市長限りで処置できると解されている（行実昭和28年4月20日行政部長電信回答、行実昭和28年7月2日自丁行発215号）。

また、私人を駐在員に委嘱して市町村長の権限に属する事務を分掌させる

ことについては、「市町村の末端機構は、法令に基づくもの以外は、これを設けることができないものであるが、一個人を市町村の職員に委嘱し、市町村長の権限に属する市町村住民との連絡事務等を分掌させることはさしつかえない。」とされている（行実昭和29年5月28日自丙行発51号）。すなわち、町内会などの組織をそのまま市町村の末端行政組織として働かせることは法的にはできないが、私人を地公法3条3項3号の特別職職員として委嘱して、市町村の事務を行わせることは可能であると解されている。

#### ウ 支庁、地方事務所、支所、出張所の設置場所

支庁、地方事務所、支所、出張所は、条例で、必要な地に任意に設けることができることから（自治法155Ⅰ）、法律上は当該地方公共団体の全区域にこれらの出先機関を設置する必要はない。したがって、一部の区域にのみ出先機関を設けることや、例えば都道府県の一部の区域に支庁を設ける一方で他の区域に地方事務所を設けることも可能である。

また、支庁等の位置及び所管区域については、自治法4条2項の規定が準用される（自治法155Ⅲ）。したがって、その位置を定め又はこれを変更するに当たっては、人口・面積・交通の事情等自然的、社会経済的諸条件を考慮し、その処理すべき事務全体の見地から最も合理的・能率的に処理できるよう、かつ、住民の利用に最も便利であるように決定すべきものであり、他の官公署との関係についても適当な考慮を払わなければならない。

## 〈2〉 条 例

支庁、地方事務所、支所、出張所は、条例により設置しなければならず（自治法155Ⅰ）、また、その位置、名称及び所管区域は条例でこれを定めなければならない（自治法155Ⅱ）。

自治法155条1項の支庁等の設置に係る条例と、同条2項の名称、位置、所管区域を定める条例とは、自治法上は別個の条例であるが、両者を一つの条例にまとめることは何ら差し支えない。また、自治法155条の総合出先機関と156条の特別出先機関とを併せて一つの設置条例で規定することも可能である。

支庁等の設置は、普通地方公共団体の長の権限に属する事務処理機構に関

する事項であることから、支庁等の設置条例の提案権は、長に専属し、また、議会の修正権には限界があり、長の発案権を侵害するような修正（支庁等の数の変更、位置の変更等）はできないと解されている。

また、支庁等の名称については、自治法155条の支庁等である限り、その他の名称を用いることは適当でないとして解されている（通達昭和22年11月19日地発乙885号）。

なお、地方事務所の所管区域については、旧制度においては、「市ノ区域ニ係ルモノヲ除ク」（地方官官制39）とされていたが、自治法にはこの点別段の定めはなく、自治法155条2項の条例により地方事務所の所管区域を定める場合には、市の区域を含めても何ら差し支えないと解されており（行実昭和24年10月6日分連1号）、所管区域については、当該普通地方公共団体がその必要に応じて適宜定めるべきものである。

### 〈3〉 支庁等の長

都道府県の支庁若しくは地方事務所又は市町村の支所の長は、事務吏員をもってこれに充てる（自治法175Ⅰ）。支庁等は、特定の事務を分掌するのではなく、その所管区域内について、長の権限に属する事務全般にわたって分掌するものであることから、支庁等の長は事務吏員をもって充てるものとされたものである。

また、支庁等の長は、普通地方公共団体の長の定めるところにより（具体的には、事務処理又は分課に関する規則、訓令等に従い）、上司の指揮を受け、その主管の事務を掌理し部下の吏員その他の職員を指揮監督する（自治法175Ⅱ）。

## 3 特別出先機関

普通地方公共団体の長は、自治法155条1項に定めるものを除くほか、法律又は条例の定めるところにより、保健所、警察署その他の行政機関を設けるものとされている（自治法156Ⅰ）。

自治法155条1項の支庁等が総合出先機関として、長の権限に属する事務全般について地域的に包括的に分掌する出先機関であるのに対し、自治法

156条1項の行政機関は、長の権限に属する事務のうち特定の事務を分掌する出先機関（特別出先機関）である。

### 〈1〉 行政機関の意義

自治法156条1項の「行政機関」とは、「普通の意味におけるそれを別段異なるものではなく、ある特定の行政部門につき設置されるもの」と解されている（行実昭和25年7月25日自行発147号）。

また、自治法156条1項は、行政機関の設置の根拠となる条例を必要としているが、このことは、「元来普通地方公共団体の長の権限に属すべきその事務処理機構の設置に関して、それが住民との関係において密接な利害関係を持つものであることに基づいて、普通地方公共団体の長限りで任意に設置しようとするときには、必ず条例の根拠を要することとしたもの」とであると解されている。

ここでいう「行政機関」とは、直接公権力の行使を担当する機関でなくても一般関係住民の権利義務に密接な関係のある機能を担当する機関を指している。

したがって、出先機関的性格を有しない直轄機関が除かれることはいうまでもないが、例えば土木の工事事務所とか物産観光幹旋所のような出先機関は、一般関係住民の権利義務に密接な関係のある機能を有していないので、ここでいう行政機関ではなく、局部の下の分課（自治法158Ⅵ）に当たり、長が任意に設置できるものと解される（土木事務所について、行実昭和29年5月12日自丁行発63号。物産幹旋事務所について、行実昭和29年10月16日自丁行発187号）。

また、公の施設は、特定の公の目的に供せられる人的物的施設の統一体すなわち住民に対する公的サービスを提供する機能を有するものであるが、このような機能のほか、公権力の行使に関係する事務その他住民一般の権利義務に密接に関係のある事務を処理するという機能を有する場合は、ここでいう行政機関に当たる。したがって、公の施設の機能を有するものであっても、学校、病院等については所管区域の概念にはなじまないものであり、ここでいう行政機関には当たらないと解される。職業訓練校、婦人相談所、農



業改良普及所等についても、このような行政機関には当たらないと解されている（公共職業補導所について、行実昭和29年6月3日自丁行発86号。婦人相談所について、行実昭和32年6月21日自丁行発97号。農業改良普及所について、行実昭和33年9月9日自丁行発155号）。他方、公害監視センターについては、公害に係る特定の行政権能を処理するために設置されるものであることから、行政機関と解されている（行実昭和43年5月7日自治行43号）。

## 〈2〉 行政機関の設置

普通地方公共団体の長は、「法律又は条例の定めるところにより」行政機関を設けることとされており（自治法156 I）、法律に設置の根拠のあるもの（自治法156 IV）のほか、必要に応じて条例により行政機関を設置することができる。

自治法制定前においても、府県知事は、特別行政機関として警察署、社会保険事務所に係る府県出張所、勤労署等を所管していたが（地方官官制35・47・48等）、自治法制定の際に、これらの事務については、知事の権限に属する一般の事務と同様に支庁、地方事務所において処理することは適当ではないことから、各行政分野ごとの特別の法律の定めに従って、特別の行政機関として設置するものとされた。更に、昭和25年の一部改正において、これらの各行政分野ごとの法律に基づく行政機関に加えて、条例により長の権限に属する事務のうち特定の行政部門について分掌する行政機関を設置することができることとされたものである。

法律に行政機関の設置の規定があり、かつ、条例で設置するという規定がない場合においては、法律に当該機関を「設置する」又は「設置しなければならない」と規定されているときには、条例による設置を要せず、条例又は規則でその位置、名称、所管区域を規定すればよいが、法律が単に行政機関を「設置することができる」と規定しているときには、条例でそれを設置する旨を定めなければならないと解されている（行実昭和27年9月1日近畿各府県法令審査主管課長会議おける自治庁見解）。

また、行政機関の設置に関する条例の発案権は長に専属し、したがって、議会においては自治法2条13項及び14項に違反するような修正をすべきでは

ないと解されている（行実昭和30年12月23日自丁行発201号）。

### 〈3〉 行政機関の位置、名称、所管区域

自治法156条1項の行政機関の位置、名称及び所管区域は、条例でこれを定める（自治法156Ⅱ<sup>(1)</sup>）。

また、行政機関の位置及び所管区域については、法4条2項の規定が準用され（自治法156Ⅲ）、住民の利用に便利であるような趣旨のもとに、その行政機関の位置及び所管区域を定めなければならない。これは、総合出先機関たる支庁、地方事務所、支所、出張所と同様、特別出先機関たる行政機関が住民の権利義務との密接な関係があることに基づくものである。

なお、行政機関を当該普通地方公共団体の区域外に設置しなければならない特別の理由がある場合は、区域外設置も可能であるが、この場合、法156条3項の規定の趣旨（住民の利用に最も便利であるように、交通の事情、他の官公署との関係等について適当な考慮を払わなければならないこと。）に反しないよう留意すべきであるとされている（行実昭和38年2月8日自治丁行発10号）。

また、行政庁舎を新築するため、臨時にその事務を処理する場所を移転させる場合に、その臨時の移転場所が条例又は規則において定められている位置である限りにおいては、あらためて条例又は規則により位置を定める必要はないと解されている（行実昭和38年12月20日自治丁行発96号）。

#### 〔注〕

(1) 地方分権一括法による改正前の自治法では、機関委任事務を前提とし、本項は「条例又は規則でこれを定める」と規定されていた。改正後においては、機関委任事務制度が廃止されたことから、行政機関の位置等を必ず規則で定める必要がなくなり、法文上規則によって定める旨を規定する部分が削除された。したがって、行政機関の設置について規定する法律又は条例が、当該行政機関の位置、名称及び所管区域を条例又は規則で規定すべき旨を定めている場合はそれによるが、それが規定されていない場合には、条例をもって規定することとなる。

## 4 出先機関制度の課題

### 〈1〉 都道府県出先機関の課題

都道府県の出先機関は、現在は各団体ごとにかなり多様な状況となってい

る。そこで、まず、画一的であった都道府県の出先機関が多様化していった沿革を概観し、その課題について触れることとする。

#### ア 自治法制定前

明治時代には府県と市町村の中間の地方自治体として郡の制度が置かれており、これが都道府県の出先機関的な役割を果たしていた。郡制度が大正15年に廃止され、すべて本庁直轄になった後は、府県と町村の中間機関の設置が望まれるようになり、太平洋戦争を契機に地方行政事務の急増を理由として、昭和17年に全国一律に必置の総合出先機関として地方事務所が設置された。

#### イ 昭和20年代

自治法の制定により、地方事務所は知事の権限に属する事務を分掌させるための任意設置機関となったが、実際には従前の地方事務所の所掌事務を変更したものであった。また、個々の法律に基づき特定の行政のみを行う特別出先機関が設置されたが、いずれも全国の府県においておおむね同様の形態であった。

#### ウ 昭和30年代

地方財政の窮乏化、市町村合併による市町村の規模・能力の拡大、地方行政の専門化の要請等の理由から、従前の市町村の指導を中心とする地方事務所よりも、専門分野について地域的行政を実施する個別行政の出先機関の方が効率的であるとされ、地方事務所を廃止し、自治法158条6項に基づく本庁各局部分課としての出先機関を設置する府県が多くなった。この結果、総合出先機関を廃止する府県と存続する府県とに各団体の出先機関の形態が分かれた。

#### エ 昭和40年代

新しい行政課題の登場や、地域住民の行政需要の質的变化に対応するため、再び総合的な出先機関に改めようとする傾向がみられた。具体的には、自治法155条によらず、出先機関の統廃合や合同庁舎の設置により自治法158条6項に基づく各個別行政の出先機関を一元化して行政の効率化を図る方式や、地域別、事務事業別に総合出先機関と個別行政の出先機関とを組み合わせる方

式などがとられ、各団体の出先機関の形態にかなりの多様性がみられるようになった。

#### オ 昭和50年代から60年代

石油危機以降の地方財政の窮迫に伴う地方行政の減量化の要請、特に行政改革の強い要請により、地方公共団体の組織全体の整理合理化が図られたが、その中で出先機関についても統廃合が進められた。

地方行革大綱（昭和60年1月22日）においては、「出先機関については、本庁との適切な事務の配分に配慮しつつ、近時における交通通信体系の整備を踏まえ、地域の実情に即して統廃合、総合機関化等による整理合理化を進めること。」とされ、各都道府県ではそれぞれ行革大綱等を定め、それに基づいて出先機関の統廃合を進めた結果、昭和60年度から63年度の間、41団体、584か所の出先機関が統廃合された。

#### カ 平成以降

平成6年度には「地方公共団体の行政改革推進のための指針」が定められ、地方公共団体における出先機関の統廃合の推進が、時代に即応した組織・機構の見直しの一環として位置付けられた。各地方公共団体においては、改めてその指針に沿って行政改革大綱を策定し、大綱に基づいて行政改革に取り組んでいる。また、平成9年度には「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」が定められ、当該指針においては、「出先機関、各種審議会等についても地域の実情に応じた合理化を図るとともに、今後の国における省庁再編等の動向にも留意しつつ組織・機構の総合的な見直しを進めること。」とされている。

各都道府県では、これらの指針を踏まえつつ、引き続き出先機関の統廃合を進め、平成7年度から平成11年度の間、44団体、145か所の出先機関が統廃合された（表7—1参照）。

### 〈2〉 市町村出先機関の課題

市町村の出先機関が設置される理由は、市町村の住民がどこに住んでいても市町村の行政サービスを均等に受ける権利を有するという受益均等の原則に基づくものであり、いわゆる窓口事務について市町村の事務を地域的に分

表7-1 都道府県における出先機関の統廃合（平成7～11年）

		H 7.4.1	H11.4.1	増 減
総合的な 機関	支 庁	35	40	5
	地方事務所	141	142	1
個別的な 機関	税務事務所	327	325	▲2
	福祉事務所	247	241	▲6
	農林関係事務所	309	303	▲6
	労政事務所	84	72	▲12
	土木事務所	359	303	▲56
	児童相談所	160	152	▲8
	保健所	625	450	▲175
	病虫害防除所	60	52	▲8
	家畜保健衛生所	198	180	▲18
そ の 他	521	661	140	
合 計		3,066	2,921	▲145
実 施 団 体 実 数		44		

掌する機関として支所、出張所が置かれている。

市町村の出先機関は、自治法制定前には町内会等により行っていた行政（生活必需品の配給事務、本庁との連絡事務、軽易な窓口事務等）を処理するために設置されたのが端緒であるが、多くは町村合併を契機に設置されたものである。すなわち、合併された町村の旧役場をそのまま合併市町村の出先機関として維持し、日常的な窓口業務を処理させることとした例が多かった。

町村合併の際にも、「新市町村で支所又は出張所を設けているものは、地勢・交通その他の事情に照らして、支所又は出張所の廃止又は統合に関する計画を定め、なるべくすみやかにその実現を図らなければならない。」（新市町村建設促進法7）とされ、順次統廃合を進めるべきものとされたのであるが、その後の交通通信手段の著しい発達や、行政の合理化・効率化の要請等から、行政の集中管理の必要性、行政の総合性・一体性の確保の必要性は一層高まっている。したがって、市町村の出先機関については可能な限り統廃合の方向で検討すべきであり、独立に出先機関を設置することが行政の合理化、効率化に資すると判断される場合に限り、その設置を認めるべきである

とするのが一般的な考え方である。

**【参考文献】**

久世公堯『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・その実体と進路（明日の地方自治1）』（ぎょうせい）