

# 府県の本庁・出先機関関係と地域的分権

水 谷 利 亮\*

## 目 次

はじめに

1. 結節点における府県出先機関の実態
2. 府県出先機関の機能
3. 地域的分権と本庁・出先機関関係の類型化モデル

おわりに

## はじめに

昨今の地方分権改革の動向をみると、「平成の大合併」などにより基礎的自治体である市町村のあり方と枠組みの改革が進行し、道州制導入などが盛んに議論されてきた。他方で、市町村合併の進行や地方財政の危機、地域課題の深化に対応するために広域的自治体である府県では本庁の組織改革だけでなく府県出先機関改革を進めるなど、府県制度をめぐるあり方も変化している。

府県の出先機関には、地方公共団体の長の権限に属する事務全般にわたって地域的に分掌する総合出先機関（地方自治法155条1項）と、税、福祉、土木など特定の事務のみを地域的に分掌する個別出先機関（同法156条1項）などがある。それ以外に出先機関といわれるものには、内部事務組織の下部組織の分課や試験・研究機関などもあるが、本稿では主な分析対象ではない。府県出先機関制度を総合出先機関と個別出先機関の設

---

\* みずたに・りあき 高知短期大学社会科学科准教授

置形態からみた府県の類型として、個別出先機関のみからなる「完全個別型」と、総合型には、総合出先機関のみ設置する「完全総合型」、土木事務所や保健所など一部を個別出先機関で設置する「一部個別型」、離島など一部地域に総合出先機関を設置する「一部地域総合型」の3つがあり、合わせて4つぐらいに類型化できる<sup>1)</sup>。府県出先機関改革としては、かつて完全総合型であった府県が完全個別型に移行したり、個別型の府県が総合型に移行するなど、「出先機関の再編をめぐる混迷状況」<sup>2)</sup>がみられる。1997年度時点と「平成の大合併」の動向が一段落した2009年1月現在では、完全個別型が13府県と1つ増え、一部個別型が8つ減って9府県となったのに対して、完全総合型が4県から17府県へと大幅に増加した。この約10年ほどは、完全総合型が1つの「流行」となっている<sup>3)</sup>。

そのような変化は全国で一様に起こっているのではなく、どちらかというくと大都市を含む府県においてよりも、地方の府県でみられるように思われる。「都市行政学」<sup>4)</sup>の研究・視点からみれば地味な変化かもしれないが、農山漁村や中山間地域を抱えるなどの地方に焦点をあてた「地方」行政学といった研究領域があるとすれば、注目に値する変化であると思われる。

本稿では、府県制度や地方自治の研究の1つとして、地方自治制度における府県の本庁・出先機関関係と、府県出先機関への「地域的分権」に関する分析・考察を行うことで、現在進行中の地方分権改革の新たな一断面を切り取って、道州制導入論などとは異なった府県制度の改革論を考える素材を提供したい。まず、複線型自治制度における結節点での府県出先機関の実態を愛媛県などの事例を通してみた後に、府県総合出先機関の地方自治における機能や政治的な機能について考えてみる。そして、地域的分権の視点から府県の本庁・出先機関関係を類型化する分析モデルを考えてみたい。

## 1. 結節点における府県出先機関の実態

わが国の自治制度は、府県と市町村の二層制を基盤にしながらも、地域において地域自治組織や広域連合など多様な組織が政治・行政のアクターとして役割・機能を担っている実態から、複線型自治制度であると考えられている。複線型自治制度とは、「市民の政治的信託にもとづく一般目的の総合的自治体を根幹におきつつも、それらを重層的に積み上げるだけではなく、一方において近隣自治を制度化し、他方において特定目的の自治体を縦横に張り巡らした」自治制度のあり方のことである<sup>5)</sup>。複線型自治制度の新しい動きの1つとして、2010年12月に7府県（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県）で構成する関西広域連合が発足し、これは中央省庁からの大幅な権限移譲や国の出先機関の「受け皿」となることも視野に入れられているという<sup>6)</sup>。複線型自治制度の実態が、より多元化・複線化しているといえそうだ。

まず、府県出先機関の地方自治制度において占める位置を確認してから、愛媛県を素材に事例分析をおこなうことにする。

### (1) 複線型自治制度の結節点における府県出先機関

地方分権一括法以前は、機関委任事務により府県が「省庁別縦割り行政のエージェント」<sup>7)</sup>としての役割を担い、さらにその出先機関は本庁の単なる「出先による執行」機能を担っているにすぎないと考えられていた面がある<sup>8)</sup>。しかし、少なくとも現在は、府県出先機関は、複線型自治制度を構成する政治・行政アクターの1つとして政策過程や予算執行における情報と予算・権限の流れの中で府県の最前線・第一線・結節点において、府県本庁と、市町村や地域・コミュニティ、NPO、広域連合、関係出先機関などの多様なアクターと相互関係を形成しながら、政治・行政機能を担っていると考えられる（図1、参照）<sup>9)</sup>。圏域において保健・福祉や農

図 1 複線型自治制度のイメージ

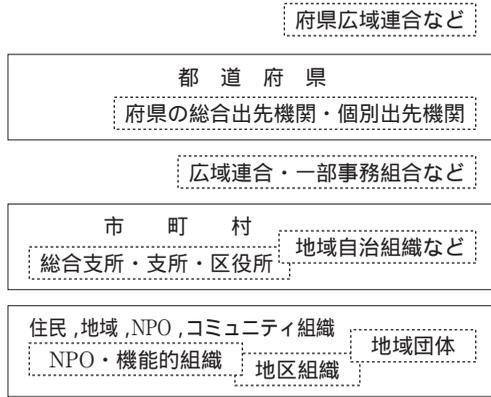
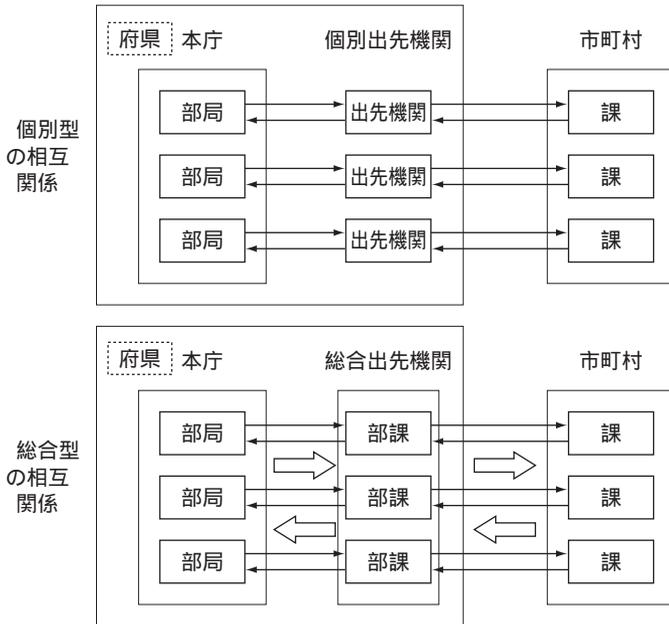


図 2 府県本庁・府県出先機関・市町村の相互関係のイメージ



林水産，商工労政，土木などに関する広域的自治体としての事務事業や行政サービス提供を行うだけでなく，広報広聴機能を担い，政策・事業の企画・調整・立案を行う出先機関もある。

そのような複線型自治制度の中で「府県本庁 府県出先機関 市町村」関係に簡略化して，総合出先機関と個別出先機関のあり方の相違をみておこう(図2，参照)<sup>10)</sup>。個別型の相互関係では，職能別の部局の力は強大で縦割り部局のラインが予算編成過程や政策実施において強い影響力をもっている。機関委任事務時代に中央省庁の縦割り行政の分立体制が自治体の内部にまで貫徹していたものが<sup>11)</sup>，地方分権一括法後は機関委任事務の廃止により弱まったかもしれないが，中央省庁の官僚の自治体出向人事や補助金行政の継続などにより一定程度維持されていると考えられる。この中央各省庁・府県・市町村の関係各部課による縦割り行政の分立体制には，府県出先機関も組み込まれているのである。

総合型の相互関係でも，同様に縦割り行政の分立体制と「職能性と地域性との衝突」や組織管理における職能的専門的公務員と一般職の対立などがあり，縦割り部局のラインは維持されているが<sup>12)</sup>，総合出先機関としての一体性・総合性も同時に体现しながら本庁や市町村との相互関係を形成している側面もある。

## (2) 府県出先機関の事例分析 完全総合型の愛媛県

府県出先機関の具体的なあり方を，愛媛県の総合出先機関を素材にしてみよう<sup>13)</sup>。愛媛県では，1980年に設置された完全総合型の出先機関・5地方局を，2008年度に「現地即決・現地完結」型の地方機関として東予地方局(4市1町)，中予地方局(3市3町)，南予地方局(4市5町)の3局体制に再編した。

### 1) 地方局再編のあり方と組織

愛媛県では，総合化と地域振興と行政改革を目的に組織改革が行われたが，その背景には，合併の進展に伴う市町村数の減少，県と市町と

の役割分担の変化， 財政状況の悪化がある。新しい地方局は，「県民サービス提供の最前線拠点」であり，「現地即決・現地完結」を主眼にして機能・権限が強化されて「広域行政の中核拠点」と位置づけられている。地方局の「部局横断的な行政執行体制」や「企画調整機能の拡充・強化」，「地域ニーズを的確に地域政策に反映させるシステムの整備」，積極的な権限委譲，「地方局自らが予算編成に参画できるシステムの構築」などの機能強化が図られた。

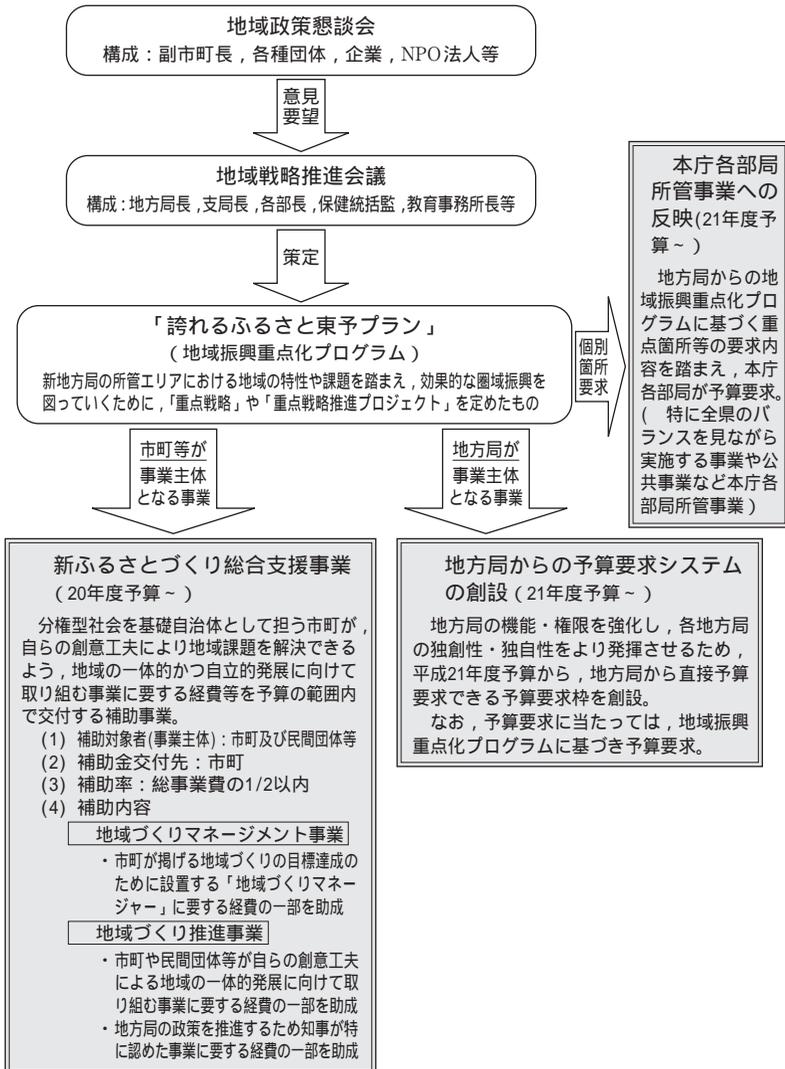
地方局の主管課は本庁総務部総務管理課で，3地方局の局長は部長級である。地方局には，総務企画部，健康福祉環境部，産業経済部，建設部の4部がある。総務企画部には地域政策課が設置され，地方局長の総合調整機能を補完し，管内の事業調整や市町に対する支援・助言，地域振興事業の推進を担当している。産業経済部には部企画を担う産業振興課を設置し，農林水産と商工観光の融合による部局横断的な事業展開などに取り組む体制を整備し，管内の特性に応じた産業振興を効果的・効率的に推進することをめざしている。また，南予地方局には伊方原子力発電所への安全監視機能を強化するため「原子力安全室」を設置するなど，地域の特性に配慮した組織づくりを行っている。2つの旧地方局には支局を設置し，県民への直接的サービス提供部門や現場対応が必要な保健所や土木事務所，農林水産・普及組織などの事業実施部門，危機管理部門など，地域に密着した県民サービスの実施機能を維持している。地方局への委譲事務は約千件で，道路の維持修繕工事等の箇所決定権の付与や土木工事の執行に関する権限の拡大も行った。

## 2) 地方局の企画調整機能の充実・強化

地方局で企画調整機能を充実・強化するための主なしくみは，4つある（図3，参照）。

まず，管内の市町や各種団体，企業，NPO法人等の代表者で構成し，地域の行政課題や地域振興に必要な施策などについて意見交換を行う地域政策懇談会があり，その人選は地方局の裁量である。そして，地方局

図3 新地方局の戦略的な政策展開システム



(出所) 愛媛県東予地方局『誇れるふるさと東予プラン~地域振興重点化プログラム~(2008年8月)』

長、支局長、各部長等で構成する地方局内の地域戦略推進会議がある。管内の重要な行政課題への対応策について部局横断的に協議・検討・調整し、部局相互の情報共有などを行う。また、各地方局で優先的・重点的に取り組む必要がある施策を毎年度「地域振興重点化プログラム」として取りまとめ、その実現に取り組む。例えば、南予地方局では、2008年度にこのプログラムを住民や市町村の代表者で構成する地域政策懇談会の意見や要望を踏まえ、地域戦略推進会議でその方向性や具体的施策を検討し策定した<sup>14)</sup>。基本目標は「住んでよし、訪れてよしの元気南予の創造」で、その実現に現在取り組んでいる。プログラムの対象期間は2009年度から2010年度までで、「基本目標」、「4つの重点戦略」、「10の重点戦略推進プロジェクト」で構成されている。重点戦略推進プロジェクトについては、今後に具体化した事業の効果の検証を行い、地域政策懇談会の意見も踏まえながら新たに対応すべき施策を検討して、追加・修正を行うなど、地方局は地域ニーズに即応した事業展開に努めている。「新ふるさとづくり総合支援事業」は、市町や民間団体などが自らの創意工夫により地域課題を解決できるように、地域が一体的に自立的発展に向けて取り組む事業に必要な経費の一部を助成するものである<sup>15)</sup>。助成事業の主体は、地域づくりマネジメント事業が市町などで、地域づくり推進事業は市町、NPO法人、地域づくり団体、実行委員会、協議会などである。2009年度は全県約1.5億円で、例えば南予地方局には約6600万円が予算配当され、地方局長の権限・裁量により箇所づけがなされたという。

### 3) 地方局の予算編成参画システム

愛媛県では、地域振興重点化プログラムや重点戦略推進プロジェクトと関連づけられた地方局による予算要求システムがあり、地方局の意思を本庁関係部局経由で予算編成（本庁所管事業と地方局対応施策）に反映させている。地方局対応施策とされたものは、地方局自らが企画立案・実施する「地方局予算」として地方局内の会議等で横断的な調整を行い、地方局地域政策課が予算要求書を作成し、本庁関係部局を經由して財政課に提出

する。例えば、南予地方局では、2009年度の地方局予算は10事業で約1,763万円であった。地方局が予算編成に参画することにより、本庁の政策や予算の「間口を広げる」機能を果たしているという。

また、地方局長は局内の予算配分額の調整ができ、「環境土木緊急処理事業」と「交通安全二種事業」については管内事務所間の予算配分額の調整もできる。

#### 4) 地方局職員と地域との連携 南予地方局南予地域活性化支援チーム

「南予地方局南予地域活性化支援チーム」は、南予地方局の独自組織で、地域が抱える課題や地域活性化施策について職員の自由な発想や創意工夫に基づいて事業を企画・実践するために、南予地方局長が指名した職員で南予地域活性化への支援に意欲のある若手職員からなる組織である<sup>16)</sup>。南予地方局本局(班員23名、アドバイザー3名)及び八幡浜支局(班員21名、アドバイザー5名)に各1チームが設置されている。地方局の職員が地域住民や地域組織の活動・事業に主体的・積極的に参加して、自らの担当や仕事を越えて職員同士のネットワークを広げ、地域に対する関心・知見や地域ネットワークを拡大させている。地域活性化を支援しながら間接的に各自の職務・仕事にも役立っているという。

#### 5) 3 地方局体制による変化

新しい地方局制度が導入されて、予算編成に地方局がかかわるシステムができたことで、地方局が単なる執行機関から執行機関プラス企画調整機関へと変化しているという。地方局の事務事業に関する権限も拡大したため、地域の実情に合わず使いにくい事業も、執行過程で規則の範囲内で一定程度「崩して」地域の実情に合わせて裁量を行えることができるようになったようだ。また、地方局が機能するには、職員の意識改革や資質の向上がポイントの1つであるが、地方局での日常業務・各種研修や本庁と地方局との積極的な人事交流などを通して、組織の活性化が図られている。地方局の権限拡大により、本庁の方針通り執行するというより、予算を自ら立てて執行し、次の予算や政策立案を念頭に置いて主体的に仕事をする

表 1 本庁や出先機関の職員数と割合（2008年度）

職員数[人] (割合[%])	知事部局 合計	本 庁	出先機関 全体	総合出先 機関
愛 媛 県	4,107 (100)	1,458 (35.5)	2,649 (64.5)	1,961 (47.7)
山 形 県	4,578 (100)	1,259 (27.5)	3,319 (72.5)	2,212 (48.3)
高 知 県	3,558 (100)	1,604 (45.1)	1,954 (54.9)	

（出所） 各県の人事関係資料とHPより作成。

面が強まってきているようだ。

### （3）仕事量と府県出先機関の職員割合

府県出先機関が府県全体に占める役割・機能の大きさや仕事量はどのようなものであろうか。とりあえずその大きさを、本庁と出先機関全体、総合型出先機関の職員数が府県全職員数に占める割合に関して、今みた愛媛県と、同様に完全総合型の山形県、完全個別型として高知県を取り上げ、その3県を比較することによって簡単にみてみよう（表1，参照）。

本庁と出先機関、総合型出先機関の職員割合は、愛媛県がそれぞれ35.5%、64.5%、47.7%で、山形県が同様に27.5%、72.5%、48.3%であり、高知県は本庁が45.1%、出先機関が54.9%である。まず、3県とも本庁よりも出先機関全体の職員割合が高いことがわかる。また、完全総合型の2県では、総合出先機関の職員割合がともに約半数を占め、愛媛県では総合出先機関が本庁より約12ポイント高い。山形県では、愛媛県よりも本庁の割合がさらに低く、3割にも満たないで、総合出先機関が本庁より約20ポイントも高い。

府県出先機関の仕事量を職員割合でみただけであるが、そこから少なくとも、本庁より多くの職員が働く出先機関、とくに総合出先機関の職員あるいは総合出先機関がどのように機能するかが府県全体の機能に大きな影

響を及ぼしうるだろうことがわかる。

## 2. 府県出先機関の機能

地方自治法において府県は、市町村を包括する広域自治体として、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整、その規模または性質において一般の市町村が処理することが適当でないものを処理するものとされている(第2条5項)。これは、基礎的自治体と中央政府との間に介在する中間団体がもつ、地域の広狭を単位にした規模と行政的機能についての規定ではあっても、政治的な機能を示しているわけではない。

現代の中央・地方関係を政府間関係としてとらえる議論においては、「異なった政府間の相互浸透が進んだため、政府が国民経済を管理し、開発計画を策定し、社会サービスを供給し、新たな緊要の諸問題に対処していく能力全体において、地方の行政技量の水準が決定的に重要な要素となっている。この意味で『統治能力』は、中央よりもむしろ地方政府の技量と応答能力により多くを依存」していることが指摘されている<sup>17)</sup>。ここでは、地方自治体は、行政だけでなく政治のアクターであることが自明で、地方「政府」なのである。

地方政府としての府県において、府県出先機関はどのような役割・機能を担っているのか。ここでは、中央・地方政府間関係における水平的政治競争モデルの視点や、民主主義や政治的機能との関連で検討された抑制・媒介・参加といった地方自治の機能などに注目して、先にみた愛媛県地方局の事例分析の内容とも関連づけながら、府県出先機関の機能を検討してみたい。

### (1) 水平的政治競争モデルと府県出先機関

集権・分権には、制度上の権限の配分を指す「権限の集権・分権」と、実際上の影響力関係を指す「現象の集権・分権」といった2つの異なる次

元・局面があるといわれている<sup>18)</sup>。「現象の集権・分権」では、「権限的には集権的だが、実際には上層あるいは中央政府の意思は軽視され、下層あるいは地方政府の自律性が高い場合に分権的である」といえる。権限の集権・分権の次元・局面からみた中央・地方関係は「垂直的行政統制モデル」と重なり、「水平的政治競争モデル」は実際上の影響力関係である現象の集権・分権と関連してとらえられている。

村松岐夫は、中央・地方政府の融合関係におけるイニシアチブとリーダーシップをめぐる政治過程のメカニズムに興味をもって、政治的な地方自治論として水平的政治競争モデルを提起した<sup>19)</sup>。垂直的行政統制モデルでは見えなくなっている政治の側面に光を当て、「地方にも独自の政治があることを重視し、自治体間の競争は典型的な地方自治の政治である」と考えた。「この政治のダイナミズムに、地方が執行権をリソースとして中央と交渉するダイナミズムを加えると、地方の政治的影響力は大きく、「その結果、中央と地方の関係は相互依存関係となっている」というのである。

府県の本庁・出先機関関係も、垂直的行政統制モデルの視点でみると、組織内の行政関係・上下関係としてしかみえないが、そこに出先機関、とくに総合出先機関がもつ執行権だけでなく予算要求や地域振興計画策定、人事に関する権限などのリソースに注目して政治競争モデルの視点でみると、総合出先機関の結節点における政治的機能が浮かび上がってくる。府県出先機関と本庁・関係各部や管内の市町村・地域・住民との相互関係の中に政治競争のダイナミズムが存在しているのである。愛媛県の場合は、3つの地方局同士が本庁（財政・総務関係部や関係各部）との関係で、あるいは地方局と本庁関係各部とが互いに知事との関係で水平的政治競争を行っている実態もとらえることができる。

## (2) 抑制・媒介・参加の機能と府県出先機関

府県出先機関に関しては、「行政分権」と「政治分権」という分析概念

がある<sup>20)</sup>。行政分権は、単に本庁を柔軟・能率的にする方法で、本庁の指示・方針にもとづき個別出先機関が現場で政策を実施し、地域の情報・要望を本庁の縦割りラインの関係部局に媒介して伝える機能をいう。政治分権は、出先機関に影響力をもつ政治的環境と出先機関の政治的役割を考慮するもので、総合出先機関などが本庁の意思決定過程にインプットして「政策のイノベーションの源泉」となる機能と、本庁と出先機関間の責任の鎖を断ち切る様々な地域の政治的圧力によって「本庁の意図を制約する役割」の2つの機能があると考えられている。

地方自治における府県出先機関の機能をみるには、この行政分権や政治分権の視点だけでは不十分であると思われるので、次にそれらを補足するために地方自治の抑制・媒介・参加の機能との関連で考えてみよう。地方自治のこの3機能は辻清明によるが、ここでは、この機能を民主主義との関連で再検討した水口憲人の議論も参考にしながら、府県出先機関が府県の担っている抑制・媒介・参加の機能を複合・補完していることを確認しておこう<sup>21)</sup>。

地方自治における抑制の機能には、権力拠点の分散により中央政府の画一的規制や過剰な介入を抑止する「防波堤」の役割と、国家から地域の多元性を保持する「自由の培養器」の機能などがある。愛媛県では、社会・経済・文化圏の異なる3地域に分散して「現地即決・現地完結」型の「広域行政の中核拠点」として総合出先機関・地方局を設置し、地域ニーズを地域政策へ反映するシステムの整備や積極的な権限委譲、地方局が予算編成に参画するなどの機能強化を図っていた。地方局が「自由の培養器」として3地域の多元性と独自性を維持し、本庁からの「防波堤」となっているといえる。この防波堤機能は政治分権の「本庁の意図を制約する役割」と重なるものである。総合出先機関が本庁と複合して府県総体として国との関係で抑制の機能を担い、府県内ではさらに総合出先機関が分散して本庁に対して抑制の機能を担っているので、総合出先機関は本庁と複合し本庁を補完しながら地方自治における抑制の機能を担っていると考えられる

のである。

府県の地方自治における媒介の機能には、中央省庁の政策の専門分化と組織や管轄の割拠主義に対して、府県の状況や地域ニーズに応答した諸利害の「政治的調整」機能と「行政サービスの総合化」機能、及び多様な自治体がローカル・イニシアチブを発揮して国の政策転換を促進する「実験室としての地方自治」の機能がある。愛媛県では、本庁の割拠性・部局の縦割り行政に対して部局横断的な行政執行体制として地方局が設置されていた。地方局内の企画調整機能と行政サービスの総合化機能は地方局長や地域政策課と地域戦略推進会議などが担い、地域課題や地域振興などに関する府県・地方局と市町村・地域団体間関係の政治的調整機能は地方局長や地域政策課と地域政策懇談会などが、市町村に対する支援・助言は地域政策課が行い、府県と市町村で融合している行政サービスの調整は地域政策課や関係各部の部企画が日常業務の多様な場面でも市町村関係各課と行っていた。また、各地方局の地域振興重点化プログラムの策定や地方局が企画立案・実施する地方局予算と本庁関係部局経由予算などの予算要求システムには、本庁の政策や予算の「間口を広げる」機能＝「実験室としての地方自治」の機能（「政策のイノベーションの源泉」機能とも重なる）がみられた。地方局などの総合出先機関は、結接点で圏域の地域ニーズや地域課題に対する応答性をもちながら、府県内で本庁との、そして市町村や地域との相互関係において、双方向の媒介機能を担っていると考えられるのである。

府県の地方自治における参加の機能には、地方自治が国政における「基盤性」をもちながら団体自治を支える機能と、地域民主主義の実践と市民教育の機能などがある。愛媛県では、地方局圏域の地域振興重点化プログラム策定過程などに副市町長や地方団体・住民の代表などが参加していたので住民が地域政策の立案過程に直接あるいは間接的に参加しているといえる。また、地方局が予算配分権をもって執行する「新ふるさとづくり総合支援事業」により、市町や民間団体などが地域づくり事業の政策立案と

実施を行うことを支援することができた。このように、総合出先機関が府県制度において基盤性をもちつつ総合出先機関の政策立案や実施過程に住民の直接参加や市町村参加の機会が少なからずみられたことから、総合出先機関が府県における参加の機能を圏域や現場で体现しているといえる。

このように、府県出先機関が本庁と複合あるいは本庁を補完することで府県総体が地方自治の抑制・媒介・参加の機能を担っていたことに注目すると、府県の本庁・出先機関関係は民主主義と関連した政治的な地方自治の関係・空間であることがわかる。

### 3. 地域的分権と本庁・出先機関関係の類型化モデル

首長の補助組織には、その権限に属する事務を種類別に分掌する組織・内部事務組織と、地域的に分掌する組織・出先機関とがある<sup>22)</sup>。これまでみてきた府県出先機関は後者の地域的に分掌する組織である。最近の新しい組織再編の動向として、内部事務組織に本部制を導入して「庁内分権」を推進する取り組みがみられる。

ここでは、これまでみてきた府県出先機関の地方自治における機能に加えて、この内部事務組織における本部制や庁内分権の推進と関連づけながら、総合出先機関の組織やあり方を地域的分権という視点でとらえてみたい。

#### (1) 庁内分権と地域的分権

庁内分権の推進に取り組んでいる府県としては、佐賀県がその嚆矢である。佐賀県の組織改編にみられる庁内分権のあり方を少しみてみよう。2004年4月に、「知事の現場重視、成果主義の考え方の中で、まず事業部門があり、それを企画部門(統括本部)と総務部門(経営支援本部)が支えていくという事業本部制へ組織を改編した<sup>23)</sup>。そのポイントは、「省庁対応から県民ニーズ対応の組織へ」と「本部制の導入」であり、総務部、

企画部，厚生部（環境生活局），経済部，農政部（水産林務局），土木部であった組織を，統括本部，くらし環境本部，健康福祉本部，農林水産商工本部，県土づくり本部，経営支援本部の6本部制とした。ただ，佐賀県の出先機関のあり方は，本庁各本部の出先機関として組織されており，完全個別型の出先機関類型である。

庁内分権の推進の具体的な仕組みは，「予算編成（枠配分），定数配分（枠配分），人員配置（副課長以下）の権限を各本部に委譲し，各本部が自律的に組織を経営できる体制」の構築である<sup>24)</sup>。組織編成の一番上に位置し，「県民に直接接しないにもかかわらず，組織の中で最重要な組織となり，出世コースとされてきた」総務部が，「人事・財政など主要な資源を握っている」ような従来の組織のあり方を転換しようとするものである。庁内分権の効果として，「特定の行政課題やニーズについての住民からの問合せに一部局で対応することが可能となるとともに，市町村とのやりとりがスムーズに行われるようになった」こと，政策の企画・調整において現場重視の考え方や部局横断的な職務指向に向けて職員の意識改革が進んだことが指摘されている。取組の課題としては，「各本部に設置された企画・経営グループが，十分機能しないと本部制も機能しないため，継続的なノウハウの蓄積が重要である」ことや，毎年のマイナスシーリングによる厳しい予算枠の中で各本部の予算編成が難しくなっていることなどが指摘されている<sup>25)</sup>。

このように佐賀県の庁内分権は，本庁の内部事務組織に本部制を導入して，そこに財政権や人事権を委譲するものであったが，地域的に分掌する組織である府県出先機関は本庁の各本部の個別出先機関で総合型ではなかった。それに対して愛媛県の地方局などの総合出先機関は，本庁内部事務組織への庁内分権の地域バージョンであると考えられる。このことについて少しみていこう。

集権・分権について橋本信之による次のような分析がある<sup>26)</sup>。「一般に，集権・分権とは階統型組織の上層とか中央政府に権限あるいは権力が集中

すること(集権)と、その対称として、それらの権限あるいは権力が組織の下層とか地方政府に分散すること(分権)を指して」おり、その対象となるシステムは2つあるという。1つは、階統型組織における集権・分権である「組織内集権・分権」で、「企業組織、行政組織、政党組織など特定の組織目的をもった組織内での、上層への集権と構成単位への分権が対比される」。「構成単位が地理的に設定されていれば地域的分権であるが、地域を単位としない分権もある」。もう1つは、政治社会における集権・分権である「政治的集権・分権(あるいは中央集権・地方分権)」で、「1つの政治社会における全国政府(中央政府)とその政治社会の一部を構成する地方政府等との間での集権・分権」であるとする。そうすると、階統型組織の行政組織において地理的に区分された圏域にある構成単位に組織内分権が行われている場合が「地域的分権」であり、総合出先機関への分権は地域的分権であるといえる<sup>27)</sup>。

地域的分権の推進の具体的なあり方としては、まず、佐賀県の庁内分権の事例を参考にすると、予算編成、定数配分、人員配置の権限を各出先機関に委譲して、各出先機関が自律的に組織を運営・経営できる体制が考えられる。さらに、愛媛県の事例からは、予算編成に関して、地域づくり補助金など一定程度の枠配分予算だけでなく、本庁の関係各部が予算編成を行う本庁各部局所管事業に関する出先機関要望の反映なども地域的分権のあり方の1つとなる。その他には、愛媛県の地域振興重点化プログラムのように、地域課題や地域ニーズに応答した圏域の地域振興計画などの策定権が考えられる。その地域振興計画策定過程には、地域政策懇談会のような圏域の市町村や各種団体、NPOなどの参加が組み込まれることが、総合出先機関が府県の参加の機能を複合・補完するためにも地域的分権の1つの要素となる。

ここで、地域的分権において府県出先機関の圏域を取り巻く状況を市町村数や面積・人口などで少しみておこう(表2, 参照)<sup>28)</sup>。先の職員数割合でみた完全総合型の愛媛県と、総合出先機関への権限委譲が積極的な

表2 府県出先機関圏域の状況

	市町村数	管内人口 [人]	管内面積 [km <sup>2</sup> ]
<b>愛媛県(県計)</b>	(20)	(1,467,815)	(5,677)
東予地方局	5	512,258	1,614
中予地方局	6	653,642	1,540
南予地方局	9	301,915	2,523
<b>山形県(県計)</b>	(35)	(1,189,152)	(9,323)
村山総合支庁	14	570,039	2,619
最上総合支庁	8	86,827	1,803
置賜総合支庁	8	231,877	2,495
庄内総合支庁	5	300,409	2,405
<b>香川県(県計)</b>	(17)	(1,003,216)	(1,876)

されていると考えられる山形県<sup>29)</sup>、それに全国で最も面積の小さい府県である香川県を取り上げて比較することにする。

愛媛県と山形県における総合型出先機関圏域の市町村数は、5から14までの幅がある。同様に管内人口は、山形県最上総合支庁の86,827人が最も少なく、愛媛県中予地方局の653,642人が最も多い。愛媛県の3圏域の平均人口は約49万人で、山形県の4圏域の平均人口は約30万人となっている。管内面積は、最も狭い愛媛県中予地方局の1,540 km<sup>2</sup>から、最も広い山形県村山総合支庁の2,619 km<sup>2</sup>まであり、愛媛県の3圏域の平均が約1,892 km<sup>2</sup>、山形県の4圏域の平均が2,330 km<sup>2</sup>と、香川県全域の1,876 km<sup>2</sup>とほぼ同じか、それよりも少し広い。府県出先機関圏域は、かつての郡や江戸時代の藩の領域などであったりする場合もあり、歴史的な要因や気候、風土・生活文化などが関係しているようであるが、面積において一定程度の広さ・規模がみられるようである。

## (2) 府県の本庁・出先機関関係の類型化と「集中・分散」・「集権・分権」

岩崎恭典は、「平成の大合併」との関連で市町村における「行政組織内分権」の確立に関する議論を行っている<sup>30)</sup>。昭和の大合併が市町村の本庁

にすべてを集中させる「集中・集権」型合併がめざされていたのに対して、「平成の大合併」では周辺部が寂れるなどの懸念に配慮して「集中・集権型」だけでなく、大幅な支所権限を認める「分散・分権型」も当初から想定されていたという。この分析軸を、府県における行政組織内分権であり、地域的分権としての府県出先機関にあてはめて、府県の本庁・出先機関関係の類型化モデルを考えてみたい。

これまで「集中・分散」軸と「集権・分権」軸による類型化は、中央政府と地方政府の政府間関係や行政システムのあり方を類型化するのに使われてきた<sup>31)</sup>。「集中・分散」軸では、政府体系を構成する各級政府が人々に提供する行政サービスの提供業務が、上級の政府に留保されている度合いが強ければ強いほど、あるいは主として中央政府が供給していれば「集中」的なシステムであり、その逆に下級政府・地方政府が供給している度合いが強ければ強いほど「分散」的なシステムであるとされている。「集権・分権」軸は、これらの行政サービスの提供業務の実質的な決定権が上級の政府・中央政府に留保されている度合いが強ければ強いほど「集権」的なシステムで、その逆に地方政府が実質的な決定権を行使している度合いが強ければ強いほど「分権」的なシステムとなる。「分権が集権かを区分する基準は、あくまでも決定権限にある。地方政府が多くの事務つまり仕事を実行していても、中央政府の決定に従い、ただ執行しているだけであれば、分権的であるとはいえない」という<sup>32)</sup>。この両軸の組み合わせで日本の中央・地方政府間関係を類型化すれば、決定は中央政府が行い、執行は地方政府という「集権的分散システム」に該当することになる。

この2軸を府県の本庁・出先機関関係の類型化に援用してみよう。行政サービスの提供業務が府県本庁に留保されている度合いが強ければ強いほど集中的なシステムで、その逆に府県出先機関が行政サービスの提供業務を実施する度合いが強いほど分散的なシステムとなる。これらの行政サービス提供業務に関する実質的な決定権が府県本庁に留保されている度合いが強ければ強いほど集権的なシステムで、決定権が出先機関に委譲されている度

合が強いほど分権的なシステムとなる。そうすると、集権的集中システム、集権的分散システム、分権的集中システム、分権的分散システムの4つの類型モデルができる。

まず、府県の本庁・出先機関関係を設置形態による府県類型と関連づけてみてみよう。完全個別型の府県では、個別出先機関は本庁関係各部の出先機関であり、政策立案や予算編成権、人事権など一般的な決定権は本庁の関係各部にあり、そのもとで各出先機関は多くの事業実施を行っているため、集権的分散システムとなる。ただ、市町村行財政支援や観光、地域づくりなど政策領域によっては出先機関が設置されていない場合があるため、集権的集中システムとなる領域もある。

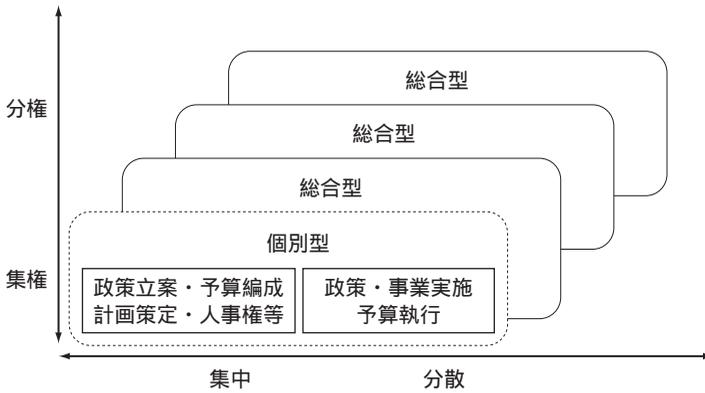
総合型で完全総合型の府県では、府県全域にいくつかの総合出先機関を設置して事業実施を行っているため、基本的には分散システムとなる。総合出先機関には本庁・知事から総合出先機関長に一定の権限委譲がなされているので、とりあえずは分権的システムであり、分権的分散システムに分類できると考えられる。ただ、その権限委譲の程度が府県によって異なり、政策立案や地域振興計画策定権、予算編成権、人事権などの権限があまり委譲されていない府県や、逆にそれらの多くの権限が総合出先機関に委譲されている府県もあるので、府県によって分権的である度合は異なってくる。

一部地域総合型の府県においては、総合出先機関が設置されている圏域では、とりあえずは、完全総合型と同様に分権的分散システムと考えられ、それ以外の圏域は個別出先機関だけが設置されているので、完全個別型と同様に集権的分散システムにあてはまると考えられる。

一部個別型では、府県によって個別出先機関を設置する政策領域が異なるが、土木や保健・福祉などの政策領域については個別出先機関が設置される傾向があり、その領域に関しては集権的分散システムとなり、総合出先機関が設置されている政策領域では分権的分散システムとなる。

横軸に集中・分散軸を、縦軸に集権・分権軸をとって府県における本

図4 府県の本庁・出先機関関係の類型モデル



庁・出先機関関係を個別型と総合型で整理してみると、図4のように考えられる。完全個別型は、出先機関が多くの事業を実施していたので基本的には集権的分散システムであったが、政策領域によっては集権的集中システムの領域もあったので、「個別型」として、集権的であり、「集中・分散」軸に広がって位置づけられる。完全総合型や一部個別型、一部地域総合型の出先機関制度は、とりあえずは分権的分散システムと考えられたが、出先機関に委譲されている権限の内容や程度により異なり、少ない場合は個別型とあまり変わらない「総合型」、一定程度の権限委譲がなされている場合は「総合型」、多くの権限委譲がなされている場合は「総合型」のように類型化できると考えられる。

事例分析でみたように、愛媛県のように企画調整機能や地域振興計画策定と予算要求などに関する権限が一定程度委譲されている完全総合型の府県は、分権的分散システムであり、総合型に類型化できるかもしれない。一部地域総合型などでそこに企画・調整機能や予算要求権がない場合は、完全個別型とほぼ同じで総合型に類型化されることになる。

## おわりに

本稿では、府県出先機関の政治的機能や地方自治における機能に注目して、府県の本庁・出先機関関係や地域的分権に関して考察しながら、府県制度において府県出先機関が政治・行政のアクターとして機能・役割を果たしている地方自治の現実の一面を明らかにし、府県の本庁・出先機関関係の類型化モデルを提示した。最後に、それらと関連すると思われるいくつかの点を指摘しておきたい。

まず、府県では地域の多様性に対応するために府県内を複数の圏域に区分して、そこにそれぞれ総合出先機関を設置して地域的分権を行っている実態がみられることから、ある面で府県は地方自治の単位としてもう既に大きすぎるといえるかもしれない。府県は、府県内の圏域や複数の市町村にまたがる公共的なニーズや課題に対応するために府県と市町村の間にもう一つの自治の層をつくる代わりに、1つの本庁と複数の総合出先機関が協働して府県総体として府県機能を担いながら府県内の多様な利害やニーズ・課題に対して機動的かつ柔軟に応答していると考えられるのである。そして、その応答のあり方・体制は府県や地域によって多様であるということである。例えば、各府県内市町村数に占める人口1万人未満の小規模町村の構成比が30%以上の17道府県（2009年2月現在）をみると、完全総合型は9道県、一部個別型は3県、一部地域総合型は2県、合計14道県と約8割が総合型で、約半数が完全総合型に属しており、完全個別型は3県と、小規模町村を多く含む府県が総合型の出先機関類型に組織化する傾向がみられる<sup>33)</sup>。これは、府県の地域ニーズや地域課題への応答性が府県出先機関の応答性・応答能力に依存している面があるだけでなく、市町村とくに小規模市町村にとっては、府県本庁との交渉能力・本庁への発信能力が問われる中で、本庁とのつながりやネットワークが県庁所在地の市など大きな市と比べてあまり強くないということと関連していると思われる。

その場合には、圏域の府県総合出先機関が重要なパイプ役となって小規模市町村の代弁者として、府県本庁に地域のニーズや利害を伝達・発信することが期待されているからかもしれない。市町村とくに小規模市町村にとって府県との政府間関係では、1つの府県・本庁との関係だけでなく、圏域に配置された府県出先機関との関係の両方が重要となっているのである。

また、小規模市町村が多いのは、大都市部を含む府県ではなく、多くは農山漁村や中山間地域をかかえた地方の府県である。府県総合出先機関が圏域の市町村や地域・コミュニティ、地方団体と多様な相互関係を形成しながら機能している地方の府県における複線型自治制度では、都市とは少し異なった地方自治の様相がみられ、都市行政学などでは十分に扱われない研究領域が存在するようだ。その領域に焦点をあててみると、わが国の自治制度と自治制度官庁がもつ強い傾向性、つまり、「国と自治体を相互に関連させて自治制度を構築するという融合性と、自治体レベルで各種の行政分野を可能な限り広く包括しようとする統合性とを」合わせた「総合性指向」<sup>34)</sup>や市町村合併推進・道州制導入論などのなかでは見落とされてしまうような、地方における複線型自治制度の実態の定着・展開や地方自治制度に内包された柔軟性と機動性が明らかになってくるのである。

日本の行政システムを先進諸国並みのグローバル水準に近づけて、地方分権パラダイムに転換していくとすれば、日本での地方分権の課題は、集権的分散システムを分権的分散システムの方向に向けて移行させていくことが求められるという<sup>35)</sup>。もしそうであるならば、府県制度を廃止して道州制を導入する方向ではなく、府県制度を強化する方向として、地域によっては府県の本庁・出先機関関係において集権的分散システムを分権的分散システムの方向に向けて地域的分権を推進し、先の類型化モデルの総合型 から総合型 ，総合型 へ移行させていくことも考えられるのではなからうか。地域的分権により、府県本庁での総合政策化の試みに加えて、出先機関圏域で総合出先機関による企画調整機能の発揮など総合政策化が行われると、地方自治制度に貫徹している縦割り行政の弊害が緩和するこ

ともつながる。また、地域的分権が推進されることにより、府県で本庁よりも多くの府県職員が働く出先機関において、多くの職員が政策や予算の企画・調整にかかわる機会をえながら職務経験を積み重ねることで、個々の職員の意識改革が進み職務能力が高まることも期待されるかもしれない。

本稿では、府県出先機関に関する地域的分権や類型化モデルなどについていくつかの仮説を提示したにすぎない。今後は、府県の本庁・出先機関関係に関する事例分析を蓄積していくとともに、地域産業振興政策など政策各論における府県の本庁・出先機関関係の実証研究を行うなどして仮説の検証を進めることが課題である。

- 1) 辻琢也・荒川絹子「出先機関の再編」『地方財務』563号, 2001年, 347~349ページ、及び、荒川絹子『都道府県の地方出先機関に関する実証研究 北海道支庁制度改革の提言』1998年, 19ページ。これらの類型では、総合型には個別出先機関を中心に地域振興・広報広聴・企画調整事務等を分掌する総合出先機関を設置する「企画調整型」もあるが、現在は該当する府県がないと考えられる。
- 2) 辻・荒川, 同, 349ページ。
- 3) 水谷利亮・平岡和久「府県出先機関の組織と予算に関するサーベイ」『社会科学論集』, 95号, 2009年, 10~13ページ。
- 4) 西尾勝『地方分権改革』(東京大学出版会, 2007年), はじめに, 参照。
- 5) 新藤宗幸「自治体の制度構想」(松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想2 制度』岩波書店, 2002年), 7~12ページ。水谷利亮「府県の出先機関機能と『自治の総量』」大阪市立大学法学会『法学雑誌』第54巻第2号, 2007年, 同「多元的複線の地方自治システムにおける県の出先機関の機能分析: 序論 長野県の現地機関に関する事例をもとにして」『社会科学論集』第91号, 2006年, 参照。
- 6) 『朝日新聞』2010年10月28日, 総務省ホームページ(報道資料「関西広域連合の設置の許可」, 2010年12月1日), 参照。
- 7) 今村都南雄「問われる都道府県の役割」『都市問題』第92巻第3号, 2001年, 3~6ページ。
- 8) 曾我謙悟「政府間ガバナンスに関する最近の研究動向」日本政治学会編『年報政治学 2008- 政府間ガバナンスの変容』, 2008年, 参照。
- 9) 水谷, 前掲論文, 「府県の出先機関機能と『自治の総量』」, 875ページ, 参照。
- 10) 同, 参照。
- 11) 西尾勝『新版 行政学』(有斐閣, 2001年), 86ページ。
- 12) 阿利莫二「出先機関の理論と行政課題 中央の出先機関について」日本行政学会

編『年報行政研究』16号,1982年,80~90ページ。

- 13) 以下,愛媛県『地方局再編整備計画 地方分権時代を見据えた新しい地方局制度の構築』(2007年10月),愛媛県「新しい地方局の誕生」,及び2009年7月21日に愛媛県総務部人事課と愛媛県南予地方局,8月18日に愛媛県南予地方局で行ったヒアリング調査の内容,及び,水谷利亮「府県の地域産業振興政策における行政計画と府県出先機関 高知県と愛媛県の比較分析」『社会科学論集』98号,2010年,による。
- 14) 愛媛県南予地方局『地域振興重点化プログラム』(2009年)。
- 15) 愛媛県「新ふるさとづくり総合支援事業費補助金交付要綱」。
- 16) 愛媛県南予地方局「南予地方局南予地域活性化支援チーム設置要綱」(2008年5月16日)。
- 17) 大森弥,佐藤誠三郎編著『日本の地方政府』(東京大学出版会,1986年),9ページ。
- 18) 橋本信之『サイモン理論と日本の行政 行政組織と意思決定』関西学院大学出版会,2005年,224~225ページ。
- 19) 村松岐夫・北山俊哉「第1章 現代国家における地方自治」(村松岐夫編『テキストブック地方自治 第2版』東洋経済新報社,2010年),9~10ページ。
- 20) 阿利,前掲論文,16ページ。
- 21) 辻清明『日本の地方自治』(岩波書店,1976年)「地方自治の機能」,及び水口憲人「地方自治と民主主義」『政策科学』第7巻第3号,2000年,291~312ページ,による。水谷利亮「地方自治と府県出先機関の機能」(村上博・自治体問題研究所編『都道府県は時代遅れになったのか? 都道府県の役割を再確認する』自治体研究社,2010年),参照。
- 22) 西尾勝,大森弥,寄本勝美,新藤宗幸『自治行政要論』第一法規出版,1986年,137ページ。
- 23) 佐賀県統括本部政策監グループ『佐賀県庁経営改革の歩み(内部マネジメント編)』2010年9月,6~7ページ。
- 24) 稲継裕昭「第6章 地方自治体の組織と地方公務員・人事行政」(村松編,前掲),119~120ページ。
- 25) 佐賀県統括本部政策監グループ,前掲,7ページ,及び,2011年2月1日と2日に佐賀県庁の経営支援本部,統括本部,農林水産商工本部,県土づくり本部の関係部署で行ったヒアリング調査の内容による。
- 26) 橋本,前掲,221~222ページ。
- 27) ここでの地域的分権と似た言葉に「地域分権」や「地域内分権」がある。両者は,政治社会における分権である政治的分権の1つのあり方として,市町村内の小学校区やコミュニティ・地区などに協議会や委員会を設置して,そこに市町村の権限の一部を移譲する取り組みを説明する際に使われる場合が多い(「サブ特集 地域分権へのテイクオフ」『月刊ガバナンス』ぎょうせい, No. 94, 2009年2月号, 山崎丈夫「地方分権・市町村合併と地域コミュニティ 地域分権の可能性」『愛知学泉大学コミュニティ政策学部紀要』4号, 2001年, など参照)。また,地域分権は,イギリスでスコットランドやウェールズなどにおいて地域議会を設置して,そこに国の権限を委譲することを説明する概念として使われることもある(今井良幸「イギリスにおける権限委譲(devolution)と地域分権(regionalism)」『法政論叢』43巻1号, 2006年, など参照)。地域分権と地域内分権は政

## 府県の本庁・出先機関関係と地域的分権（水谷）

治社会における政治的分権を指す言葉として一定程度定着しているため、階統型組織における組織内分権で構成単位が地理的に設定されている場合には、地域的分権が適当であると思われる。したがって、府県内の圏域にある府県出先機関への庁内分権や機能のあり方を説明する際には地域的分権という言葉を用いることにする。

- 28) これらの数字の出所は、愛媛県『地方局再編整備計画 地方分権時代を見据えた新しい地方局制度の構築』（平成19年10月）、山形県「平成20年 山形県の人口と世帯数」、などである。
- 29) 水谷・平岡, 前掲論文, 参照。
- 30) 岩崎恭典「自己決定の制度」(森田朗他編『分権と自治のデザイン』有斐閣, 2003年), 129ページ。
- 31) 西尾, 前掲, 『地方分権改革』, 8ページ, 及び, 神野直彦『財政学』(有斐閣, 2002年), 293~294ページ。
- 32) 神野, 同, 293ページ。
- 33) 水谷・平岡, 前掲論文, 15~16ページ。
- 34) 金井利之『自治制度』(東京大学出版会, 2007年), 7ページ。
- 35) 神野, 前掲, 294ページ, 及び, 西尾, 前掲, 『地方分権改革』, 9ページ。

### [追記]

本論文は、2009年10月11日に日本大学法学部本館で行われた2009年度政治学会総会・研究大会の分科会「D3 現代日本政治分析」において「複線型自治制度における都道府県の出先機関の実態と機能分析」(報告論文)として報告した内容をもとに、その後の調査・研究の成果を加えて執筆したものである。分科会報告において、討論者と質問をしてくださった会員の方には、貴重な意見や指摘を頂いたことにお礼を申し上げる。

また、ヒアリング調査などで多くのご教示を頂いた愛媛県や佐賀県の職員の方々にも感謝を申し上げます。そして、本稿の内容についての責任は筆者にあることを明記しておく。

なお、本研究は、平成22年度科学研究費補助金(基盤研究(C)), 課題番号20530127, 研究課題名「平成の大合併後における複線型自治制度の実態と府県機能に関する実証研究」による研究成果の一部である。