

地方分権時代における地方公共団体の 組織設計と首長のトップマネジメント

山之内 稔
石原 俊彦

要 旨

地方分権が進み、わが国の地方自治体には組織構造や、首長・幹部職員のトップ・マネジメントに、新しい変革の仕組みが求められている。本稿は、まず、地方自治体の組織構造変革の経緯を整理し、今後、自治体が目指すべき組織構造の形態として事業部制、政策推進型組織の重要性を指摘している。また、トップ・マネジメントに関しては、知事と部局長の「契約」など、昨今展開されている新システムについて考察し、分権化時代におけるトップ・マネジメントのあり方を検討した。本稿は、分権化時代における組織構造と、首長等のトップ・マネジメントに関する将来像を模索するための準備的考察として位置づけられる。

I はじめに

現在、地方公共団体を取り巻く環境は著しく変化している。市町村合併、三位一体改革、地方財政の悪化などの環境激変に、こうした地方公共団体はどのように対応していくべきであろうか。その鍵として、この大きな課題の激変と軌を一にする形で、2つの大きな潮流が1990年代から登場している。

第1は、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント：New Public Management）である。NPMにおいては、民間企業における経営手法・理念である、顧客志向、戦略・ビジョン、権限移譲・分権化、競争メカニズムの活用、成果志向、説明責任などを行政運営に求めたところに大きな特徴がある。第2は、ローカル・マニフェストである。これは、マニフェスト（政党の政権公約）の地方版・選挙候補者版であるが、その特徴は、地方公共団体の首長の選挙において、従来の公約と異なり、候補者は、①期限②財源③工程④数値目標を示すことにある。具体的な政策を有権者に明らかにすることにより政策本位の選挙がかわれることになり、より民主的な政治の実現が期待できるとされている。

これら二大潮流が、全国の地方公共団体を席卷しているといっても過言ではない。地方

を取り巻く環境の激変に対応するため、総務省は、2005年3月に「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（地方行革指針）を示し、すべての地方公共団体に対しそれまでの行政改革大綱を見直すよう求めた。これを受け、2006年までに、ほとんどの地方公共団体が、行政改革の具体的な取組を住民にわかりやすく明示した「集中改革プラン」を策定した¹⁾が、この多くが、NPMの標榜の有無にかかわらず、民間委託等の推進、指定管理者制度、PFI手法、地方独立行政法人制度の活用など、NPMの基本的な内容を取り入れているのである。

また、2003年4月の統一地方選挙ではじめて登場したローカル・マニフェストは、当初は一部の候補者が掲げるのみであったが、2007年の統一地方選挙では、ほとんどの知事候補者がローカル・マニフェストを作成し、有権者に明らかにした。この傾向は、都道府県ばかりではなく、市町村長選挙においても、積極的に導入されるようになった。すでに、地方公共団体の選挙においては、ローカル・マニフェストを抜きには語れない状況となっている。

NPMやローカル・マニフェストといった地方自治の新しい流れを受けて、地方公共団体の行財政運営はどのように変貌しつつあるのであろうか。本稿では、まず2で地方公共団体の組織の法律上の位置づけ、歴史的な系譜についてサーベイするとともに、民間企業の組織の類型を踏まえて地方分権時代の地方公共団体の組織設計について、NPMの視点から考察したい。そして、3では、ローカル・マニフェストが「標準装備」²⁾の時代にあって、首長のリーダーシップが行政運営上の重要な課題になると考えられることから、地方分権時代における首長のトップマネジメントについて、そのサポート機能を中心にいくつかの先進的事例も考察しつつ、今後の方向性を解明したい。

II 地方分権時代における地方公共団体の組織

1 地方公共団体における組織概論

地方公共団体の行政組織については、地方自治法で定められており、執行機関と議事機関に大別されている。その特色として、首長主義と執行機関の多元主義が挙げられる。首長主義とは、議事機関としての議会議員ばかりではなく、執行機関としての長も、住民の直接選挙によることをいい、執行機関の多元主義とは、一機関への権限集中を避け、複数の執行機関に事務を分掌させて職務上独立してそれぞれの判断と責任の下にこれを処理させる制度をいう。

地方公共団体の首長として、都道府県には知事が、市町村には市町村長が置かれ、首長の職務遂行を補助する機関として補助機関が規定されている。補助機関は執行機関の事務

をあくまで内部的に補助するものであり、権限の委任を受け、或いは代理する場合のほか、地方公共団体の意思を決定し、これを外部に表示する権限を有するものではない。

地方公共団体の長の補助機関のなかでも、最も重要な位置を占めているのが、都道府県にあっては副知事、市町村にあっては副市町村長であり、その選任にあたっては議会の同意を得なければならない（地方自治法第162条）。また、一般的な補助機関として、職員が置かれており、これらが一体となって、円滑かつ効率的に長の事務を補助執行していくためには、これを系統的に組織化する必要がある。このため、地方自治法は、長の権限に属する事務について、その事務の種類に従って分掌する組織と地域的に分掌する組織を置くことができるとしている。前者が長の内部事務組織であり、後者が出先機関である。直近下位の内部組織の設置およびその分掌事務については、条例で定めなければならないこととされている（地方自治法第158条第1項）。直近下位の内部組織としては、部局がこれにあたるが、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一般的である。また、出先機関には、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、総合出先機関と税、福祉、土木といった特定の事務のみを地域的に分掌する特別出先機関とがある。

2 地方公共団体における組織の系譜

現在の都道府県の行政組織のルーツを1886年に制定された地方官官制（勅令）に見ることができる。この勅令では、知事は天皇から任命された国の官吏であり、内務大臣の指揮監督に属するとされた。府県庁の行政組織としては、第一部（府県会、町村会、地方税、町村費、備荒貯蓄、外国人、文書、農工商務等に関する事項）、第二部（土木、兵事、学務、監獄、衛生、会計等に関する事項）、収税部（租税の賦課、徴収、徴税費に関する事項）、及び警察本部（管内の高等警察、警察に関する一切の事）が置かれた。地方官僚機構は、この勅令の制定に加え、1890年及び1893年の地方官官制の全面改正によって近代日本における原型をほぼ確立したといわれる³⁾。地方官官制による府県の内部組織（部）の主な推移を整理すると表1のとおりとなる。

1935年時点の府県の内部組織の内、総務部および警察部は内務省に、学務部は文部省に、経済部は農林省および商工省に対応する。このように戦前の都府県は強固な中央集権システムの下で国の出先機関としての性格が強く、これが内部組織にも反映されていたと言える。そして、戦後1947年4月に制定された地方自治法では、その第158条に都道府県における設置すべき局部⁴⁾と分掌事務が規定された。道府県における内容は表2のとおりである。

同条の政府立案の理由は、「158条は、大体官制にありました規定でありまして、公選知

表1 府県の内部組織の主な推移

改正時期	府 県 の 内 部 組 織
1890年	①内務部 ②警察部 ③直税署 ④間税署 ⑤監獄署
1893年	①内務部 ②警察部 ③収税部 ④監獄署
1913年	①内務部 ②警察部
1926年	①内務部 ②学務部 ③警察部
1935年	①総務部 ②学務部 ③経済部 ④警察部

(出所) 各年の地方官官制をもとに筆者が作成。なお、知事官房が、部とは別に各年設置。

表2 道府県の部の名称及び分掌事務（地方自治法第158条，1947年制定時）

部の名称	分 掌 事 務
総務部	①職員の進退及び身分に関する事項 ②議会及び道府県の行政一般に関する事項 ③市町村その他公共団体の行政一般の監督に関する事項 ④他の所管に属しない事項
民生部	①社会事業その他国民生活の保護指導に関する事項 ②社会保険に関する事項 ③保健衛生に関する事項 ④勤労に関する事項
教育部	①教育学芸に関する事項
経済部	①農業、工業、商業、森林及び水産に関する事項 ②物資の配給及び物価の統制に関する事項 ③度量衡に関する事項
土木部	①土木に関する事項 ②都市計画に関する事項 ③住宅及び建築に関する事項 ④交通に関する事項
農地部	①農地関係の調整に関する事項 ②開拓に関する事項
警察部	①警察に関する事項

(出所) 地方自治法第158条をもとに筆者が作成。

事の下の局とか部とか云うものは大体今迄と同じような建前に致して居りますが、それをそのまま規定しております⁹⁾と説明されている。つまり、地方自治法第158条は大日本帝国憲法下の地方官官制を踏襲していることを立案者自ら吐露しているのである。

その後、同条は、1947年12月に警察部を知事の内部組織からはずすとともに、衛生部を追加する等の改正が行われた。1952年には、道に9部、人口250万人以上の府県に8部、人口100万人以上250万人未満の府県に6部、人口100万人未満の府県に4部設置する旨の改正が行われた。また、同年の改正では、都道府県知事は、条例で局部の名称または分掌事務を変更することや局部数を増減することが可能になったものの、その第2項で国の行政組織や他の都道府県の局部との権衡を失しないことや、変更にあたっての内閣総理大臣

への届け出が規定され、中央政府の束縛はなお大きなものがあった。

ついで1956年には、都道府県における設置すべき局部の法定数が示されるとともに、その局部の名称と分掌事務が例示される改正が行われた。たとえば、人口100万人以上250万人未満の府県では、6部置くものとし、表3のように例示されている。

表3 人口100万人以上250万人未満の府県の部及び分掌事務の例示

部の名称	分 掌 事 務
総 務 部	①職員の進退及び身分に関する事項 ②議会及び府県の行政一般に関する事項 ③府県の予算、税その他の財務に関する事項 ④統計、広報、条例の立案その他の所管に属しない事項
民生労働部	①社会福祉に関する事項 ②社会保障に関する事項 ③労働に関する事項
衛 生 部	①保健衛生に関する事項 ②保健所に関する事項
商 工 部	①商業及び工業に関する事項 ②物資の配給及び物価の統制に関する事項
農 林 部	①農業、林業及び水産業に関する事項 ②農地関係の調整に関する事項
土 木 部	①道路及び河川に関する事項 ②都市計画に関する事項

(出所) 地方自治法第158条第1項(1956年6月改正)をもとに筆者が作成。

総務部は自治省、民生労働部は厚生省と労働省、衛生部は厚生省、商工部は通商産業省、農林部は農林水産省、土木部は建設省に対応する。このような組織設計の思想は、大日本帝国憲法下の地方官官制と何ら変わるところはないのである。すなわち新たな日本国憲法の下での地方自治法において、機関委任事務制度を補完するものとして組織が設計され、国・県・市町村の事務調整や上意下達を満足することが最優先され、都道府県自らの政策の推進という発想は捨象されていたのである。さらに、分掌事務の例示には、都道府県自らの政策の立案、推進に関することは一言たりとも触れられていない。機関委任事務制度の下での都道府県が完全自治体と称することへの妥当性に疑問を呈する向き⁶⁾があるが、行政組織の面でも、このことを検証することができるのである。また、公共事業を担当する事業部門が、事業ごとに国から指示された概算要求の伸び率どおりに、国庫補助事業を要求することや国庫補助事業の要求額を減らすことに強く抵抗するなど、ほとんど「独立王国」のようだという指摘もある⁷⁾。

地方自治法の先の規定は、政策は国が立案し、そして地方は政策に基づく事業を実施するという思想が色濃く映し出されていると言ってもよいだろう。これら縦割組織は中央集権システム型組織であるとも言える。しかしながら、局部の名称と分掌事務の例示については、1989年12月の第2次臨時行政改革推進審議会による「国と地方の関係等に関する答申」において、「地方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、局部の名称及び分掌する事務に係る例示を廃止し、組織の改編について弾力化を図

る」とされた。

この答申を受け、1991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、地方自治法が改正され、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撤廃された。また、1996年には、地方分権推進委員会が第一次勧告のなかで、「都道府県が法定の局部数を超えて局部を置く場合には自治大臣への協議が必要とされているが⁸⁾、この事前協議制を見直すものとする」と指摘し、翌1997年の地方自治法の改正により、事前協議制から事前届出制へと改められた。なお、1999年の自治省の調査によれば、法定局部数を超過して局部を設置している都道府県は、47都道府県中31都道府県に及び、平均超過部数は1.5であった⁸⁾。その後、2002年には、地方分権改革推進会議から「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廃止する」よう指摘を受け、2003年の地方自治法の改正により廃止された。

以上のことから、機能部別の縦割組織は、機関委任事務時代の遺物であると言えるが、後述するように政策推進型や横割組織を編成している地方公共団体が増加している傾向にあり、なお多くの地方公共団体がこの組織形態をとっているものの、次第に機関委任事務時代の呪縛から解き放たれつつあるのではないかと考えられる。

一方、市町村については、地方自治法では従来から都道府県における法定局部制等のような拘束はなかった。これは、市町村は、人口3百万人を超える横浜市から1千人に満たない村まで多様な自治体が存在すること、地理的条件や経済的条件がそれぞれ異なっていること、さらに市町村の場合都道府県ほど機関委任事務が多くなかったことなどから、一様に法定化することができなかつたと考えられる。実際に道府県に匹敵するような組織編成を有する政令市から、数課しか設置しない村までその実態は従来からバラエティに富んでいる⁹⁾。

3 民間企業における組織形態——概観——

これまで地方公共団体、特に都道府県における行政組織の特徴や系譜について、概観してきた。地方公共団体の組織は1886年の地方官官制制定から2003年の地方自治法改正までその局部の数や内容に至るまで中央政府に縛られていたが、そのような関与・規制は、地方分権の進展のなかで撤廃された。これからの地方公共団体の行政組織を設計する場合、どのような視点に立つべきであろうか。また、参考とすべき事例をどこに求めるべきであろうか。地方公共団体、特に都道府県においては、地方自治法により束縛を受けていたため、組織設計の自由度が低く、組織についての論議が十分でないが、民間企業における組織論については、非営利組織に比べて研究が進み、その蓄積も大きいいため、営利組織である民間企業の現状を把握することは意義があると考えられる。

民間企業における組織の代表的なパターンとして、「機能部制組織 (Functionally Departmentalized Organization)」、「事業部制組織 (Divisional Organization)」、「プロジェクト組織 (Project Organization)」が挙げられる。それぞれの概要は、次のように整理することができよう。

機能部制組織

機能部制組織とは、製造、営業、研究開発、人事、経理などの企業の諸活動を機能としてとらえ、これにより組織を括った組織形態である。各機能部門の長である部長は、企業の代表者である社長に対して職務遂行の責任を負う。機能部制組織が適当である場合の条件は、①外部の環境が安定していること、②単一製品単一市場企業で、③比較的小規模のものであることの3点であるとされている¹⁰⁾。

事業部制組織

事業部制組織とは、製品ごとに、あるいは地域ごとに事業部といわれる組織単位を設けた組織形態である。この事業部には、生産、購買、販売、人事、経理など各種の機能を包含した権限が与えられる。機能部制組織と事業部制組織の長所および短所を簡潔に整理すると表4のとおりとなる。

表4 機能部制組織と事業部別組織の長所と短所

区 分	長 所	短 所
機能部制組織	<ul style="list-style-type: none"> ・機能の効果的な運用が可能 ・機能毎のノウハウや専門性が蓄積 ・質の高い専門性の形成が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・トップマネジメントへの過大な負担 ・トップの戦略形成活動に遅滞や困難が生ずる可能性 ・全社的な発想ではなく、自部署の利害を優先した部門主義の発想 ・マーケットを重視する姿勢が生まれにくくなる
事業部制組織	<ul style="list-style-type: none"> ・多種製品一市場における政策形成上の問題を解決しうる ・大規模化した企業のトップの負担の分散化がはかられる ・広範な製品一市場分野において事業活動の迅速な対応が可能 ・個別マーケット（顧客）に対して迅速で最適な対応が可能 ・セクショナリズムの払拭 	<ul style="list-style-type: none"> ・市場対応力を最優先にするため、営業や生産現場での非効率が生じてしまう ・事業部長の負担の増大 ・全社的優先順位に基づいた投資配分や人材配置ができにくくなる ・事業部間に組織上、業務上の重複が生ずること

(出所) 岡本康雄編著「現代経営学辞典」(三訂版) および 波頭亮「組織設計概論」をもとに筆者が作成。

上記のような整理を踏まえると、現行の地方公共団体の行政組織は、かつては機能部制組織を採用するメリットもあったと考えられるが、住民の行政に対するニーズが多様化する時代にあつては、事業部制組織を志向すべきであると考えられる。

その他、民間企業においては、従来の組織に加え、プロジェクト組織が採用されることがある。これは、第2次世界大戦後のアメリカにおいて、頻繁に変化する製品ミックスやライフサイクルの短い製品が登場したため、企業は、戦略や事業をこれらの環境変化に機敏に対応させる必要性が生じたことから編成されたものである。この組織は、プロジェクトチームとも呼ばれ、組織の各部門から横断的に動員された適材のメンバーが、期間限定で、既存の組織においては対応が困難な特定の課題の解決に専門的に取り組むのが一般的である。

4 地方分権時代における地方公共団体の行政組織のあり方

3では、民間企業における組織形態の主な類型について、その概要、長所および短所について考察を行った。民間企業は、経済環境が激動するなかで常に自らを変革させなければ、他社との競争に打ち勝つことはできない。他社は国内企業ばかりではなく、諸外国にも数多く存在する。そのため、組織形態や組織行動についても諸外国も含め、多くの企業から貪欲にあらゆることを吸収し、イノベーションを図っていく。

一方、地方公共団体については、2000年に地方分権一括法が施行されるとともに、三位一体改革等地方公共団体を取り巻く環境も、その後、大きく変化している。このようななか、その行政組織についても、変革が求められている。地方公共団体における組織変革のキーワードは、事業部制組織の導入と政策推進型組織への脱皮であると考えられる。

事業部制組織の導入

これは、3で論述した民間企業における事業部制組織を行政組織にも適用しようとするものである。すでに、東京都の23区の内、品川区（2001年度）、杉並区（2001年度）、千代田区（2003年度）、足立区（2003年度）、中野区（2004年度）、練馬区（2005年度）6区において導入されているほか、福岡県大牟田市でも2006年度に採用されている。これらの先行事例を調査した結果、次のことが判明した。

すなわち、これらの団体が事業部制を導入する主な目的は、住民に近い事業実施部門に人事や予算等の権限を移譲することにより柔軟な行政運営ができる仕組みを構築し、住民サービスの向上につなげる点にある。これは、3で整理した民間企業における事業部制導入の長所に合致する。そして、各部への権限委譲により、各組織の自主性・自立性が高まるとともに、政策の整合的・効率的・効果的な推進が図られ、当該地方公共団体の総合力

の増進が期待されるのである。

この点に関連して、民間のシンクタンクの調査¹¹⁾によれば、2005年6月現在事業部制組織を導入している地方公共団体は3.5%、導入検討中の団体は10%であり、85.8%の団体は導入する予定はないとしているが、わが国の地方公共団体において事業部制が導入されたのは、最近のことであり、今後増加することが期待される。

政策推進型組織への脱皮

すでに述べたように、大部分の地方公共団体の組織は、中央政府の各省庁に対応して分野別に編成されていた。併せて首長―部長―課長―係長といった、数階層のヒエラルヒー構造を基本としていた。今後、地方公共団体の自主性・自立性を確立し、地方分権を推進するうえでは、中央省庁の組織編制に準拠した縦割型組織から脱却し新しい組織形態を構築すべきである。

ここにおいて、ローカル・マニフェストに着目した場合、有権者の審判を受けたローカル・マニフェストは、総合計画への落とし込みという手続きを経て政策化される。政策化されたローカル・マニフェストが当該地方公共団体の新たなビジョンとなり、従来の縦割組織の呪縛から解放されて、新たな実行組織を構築する必要がある。このためには、政策や施策あるいは地域で括って部局や分課を編成することが有効であると考えられる。そして、政策の実行責任の所在が明確化されることが期待される。全国の地方公共団体では、これまでの縦割組織を脱却し、政策と組織を一致させる試みが現れている。ここでは、その具体例を見てみたい。

(滋賀県)

滋賀県では1997年4月に琵琶湖保全に関する業務を総合的に推進するため、琵琶湖環境部を設置した。琵琶湖の環境保全については、従前の企画部の水政課、生活環境部の環境政策課、エコライフ推進課、環境整備課、自然環境課を、農林水産部の林務緑政課、森林保全課、土木部の下水道企画課、下水道建設課等がそれぞれ施策を展開していたが、これら琵琶湖に関係のある課を併せて編成したものである¹²⁾。

(佐賀県)

佐賀県では2004年4月に生活者、消費者の視点に基づき、くらし環境本部、健康福祉本部等を設置し、従来の国の組織や事業の枠組みに沿った「縦割り組織」を抜本的に見直した。この組織改正の特徴の第1は、危機管理、こども政策、総合的マーケティング、くらしの安全・安心など新たな行政課題に即応した横割り型組織を新設したことである。第

2は、各本部の権限と責任を明確にした本部制の導入である。具体的には、各本部に予算編成（枠配分）、定数配分（枠配分）、人員配置の権限が移譲され、各本部の経営面における自律性の向上が図られた。また、住民ニーズ指向型組織に移行させることにより、特定の課題やニーズについての住民からの問い合わせに一部局で対応することや、市町村と円滑に意思疎通や情報交換などを実施することが可能となった。

（豊橋市）

愛知県豊橋市は2004年3月に、これまでの部等設置条例を廃止し、政策推進における部等の役割を定める条例を制定した。この条例では、政策・施策を柱とした政策推進型組織へ転換するために、市長の内部組織は、政策の推進を担う組織として明確に位置づけるとともに、基本計画に掲げた政策との連動・整合を図る観点から、政策に対応する役割を明示した。豊橋市のように、議会の同意を得た条例により、市の部等は政策推進するための組織であると宣言した例は、全国でもはじめてではないだろうか。この点は特筆に価する快挙である。

事業部制組織と政策推進型組織の関連性

ここまで事業部制組織と政策推進型組織について考察してきたが、両者はまったく異質のものではなく、互いにそれぞれの特徴を共有しているといえる。たとえば、大牟田市（福岡県）で2006年に導入された事業部制においては、庁内分権の推進を掲げるとともに、基本計画の区分に組織を体系化する目的別体系化組織の構築を目指している。同様に、佐賀県の場合も、横割り型組織を標榜しつつ、各本部に予算配分、定数配分等の権限が移譲されていることから、事業部制的側面を有しているのである。今後は、NPMの考えが浸透するにつれ、この2つの方向性を兼ね備える形での組織編制が進むと考えられる。

III 地方分権時代における地方公共団体の首長のトップマネジメント

地方公共団体の長は、地方自治法において、部局長や課長等その補助機関たる職員を指揮監督すると定められており、すなわち職員は長の指揮監督に服する義務があることになる。しかしながら、既成政党や有力団体の支持もなく、ローカル・マニフェストのみを掲げて当選した首長は、かつての革新自治体の首長が味わったような「落下傘で敵陣に降下するような気持ち」³⁾を抱くか、あるいは「たった一人で市役所に乗り込まなくてはいけない」⁴⁾と感ずるであろう。このような気持ちは、議会に対するとともに、補助機関である職員集団に対しても抱くこととなるであろう。

私たちの体は、外から侵入してくる細菌・異物・毒物に対して身を守るメカニズムを有していると言われている。1970年代以降の免疫システムの研究の結果、その本来的な意義は自己・非自己を区別するシステムであることが明らかになった。感染症から私たちを守っていたのは、免疫システムが細菌やウイルスなど非自己を排除した結果にすぎなかったのである。このことは、地方公共団体の組織についても、適用されるであろうか。一つの例がある。2001年に田中康夫氏が長野県知事に初当選直後に、庁内に挨拶回りした際に同氏が県庁幹部に名刺を差し出したところ、その幹部は名刺を折るという行動に出たのである。田中康夫氏という異物に対し、長野県庁幹部は非自己と認識し、排他的な行動に出たと解釈することができる。新首長が職員集団にとって自己的であるか、非自己的であるかは、新首長の出自や政策に拠るところが大きいと考えられる。たとえば、新首長の出自が県庁や市役所職員出身であれば、自己そのものであるし、国の官僚や議会出身の場合、自己そのものとは言えないまでも、自己的であると言える。逆に、行政とはあまり関係のない民間出身者などに対して非自己度は大きくなると考えられる。

しかしながら、首長と内部の職員とがお互いを非自己と規定し、相互に排除しあっては、最大の被害者は住民になってしまい、不幸な結果しかもたらさないであろう。そこで、職員との「対話」を重ねて自らのローカル・マニフェストや思想、政策を伝え組織風土を変え、職員を改革のパートナーとして変革させることが、最も重要なことであろう。田中康夫前長野県知事の取り組みは、(成果を十分にあげることではできなかったものの)この変革に取り組んだ嚆矢として高く評価されるべきものであろう。

今後、ローカル・マニフェストを軸にした選挙においては、これまでよりも職員集団にとって非自己的な首長が誕生する可能性が大きくなると考えられる。従来の選挙では、地盤・かばん・看板が中心であったが、今や政策論議が中心の時代に確実に変化するなかであって、首長が自己の補助機関とどのような関係を構築するのかを住民にわかりやすい形で明示することは重要であると考えられる。現在のところ、法令等においてこのようなシステムは構築されていないが、いくつかの先進的な事例を見ることができる。

1 首長と部局長との「契約」

表5に示すように、田中康夫知事時代の長野県や梶原拓知事時代の岐阜県にあっては、首長と補助機関の責任者である部局長との関係において「契約」の概念を導入し、首長と部局長間で、長野県にあっては「協約」や、岐阜県にあっては「スーパー・マニフェスト」を締結した。「契約」の概念の導入は、首長を住民の代表とみなし、行政の責任者である部局長が政策実現に向けた取組を内容とする「契約」を首長と交わすことによって、住民と「契約」したとみなす形をとったものである。特に、岐阜県では、1999年から知事と県

表5 岐阜県、長野県及び福井県における知事と部局長の「契約」

地方公共団体	名 称	内 容 及 び 特 徴
岐 阜 県	スーパー・マニフェスト	1999年から実施されていた知事と幹部職員との「職務に関する協定」を発展させた。また、知事を県民の代表者として位置づけ、県民と幹部職員との「約束」を「スーパー・マニフェスト」と称した。
長 野 県	協 約	部局長を執行部門の責任者と位置づけ、各年度の目標とその実現のための取組を県民の代表者である知事と、部局長が約束を交わした。
福 井 県	政策合意	政策合意により各部局長が所轄部局のトップであるだけでなく、知事のマニフェストを実現するための政策スタッフであることを明確にし、知事のリーダーシップが発揮できる体制の構築を目指している。

(出所) 各県のホームページをもとに筆者が作成。

幹部との間で「職務に関する協定」を締結し、毎年更新してきたが、これをスーパー・マニフェストに発展させたものである。ニュージーランドにおいて、大臣が各省庁のトップと期限つきで国内外の有能な人材を契約で登用し、協定という形で業務に関して契約を締結し、行政改革に成功した事例を参考にしたといわれている。また、株主と経営者が本人(Principal)と代理人(Agent)の代理契約で結ばれ、株主主権を基本とする、イギリスのエージェンシー理論と軌を一にするものであると考えられ、まさにNPM理論を基本としたものであるといえる。この契約が住民に公表されることにより部局長は首長の指揮命令のもとマニフェストを実行する具体的な内容が明らかになるとともに、その責任が明確になるのである。また、福井県においては、2003年から西川知事の政策を実現するため、各部局長がそれぞれの職務に関わる目標を設定し、責任をもって目標達成に向けた取組を推進することを知事と合意するため、「政策合意」を導入している。

2 部局等における組織目標の設定

岐阜県や長野県における取り組みは、梶原拓知事や田中康夫知事が退任し、新しい知事が選出されると実施されなくなった。いわば、一代限りの施策であったといえることができる。しかしながら、いくつかの府県では、「部局長の職務目標」「部局の運営目標」等府県によって名称が異なるものの、「スーパー・マニフェスト」や「協約」と同じ方向性を持って取り組まれている。これは、各府県により内容が若干変わるものの、補助機関たる部局長が組織の分掌事務について、その年度の組織目標を定め、ホームページ等で住民に公表し、自己の責任を明らかにするのである。各部局の分掌事務が、それぞれの条例において極めて抽象的な表現でしめされているのに対し、「部局の組織目標」等は、各部局の政

表6 部局の組織目標の例

団体名	名称	内容
長崎県	部局長の職務目標	職務目標，達成状況を次年度に報告，地方機関長も設定
京都府	運営目標	部局等ごとの主な業務目標，知事と部局等の長の政策調整
滋賀県	各部局の組織目標	県政運営の基本方向を目指して設定。結果について評価
佐賀県	各本部経営の戦略	中・長期的な視点での取組方針と重点事項
宮崎県	部局マニフェスト	基本姿勢及び職務目標で構成。達成状況を次年度に報告
山形県	インナー・マニフェスト	現状と今年度の進め方を明示

(出所) 各県のホームページをもとに筆者が作成。

策推進目標が年次ごとに住民に明瞭に示していることにその意義が見出される。また、首長のローカル・マニフェストを直近の部下である部局長が共有化することができるとともに、部局長のマネジメントやリーダーシップの向上につながるものと期待できる。そして、現在、上記の府県で取り組まれている「部局の組織目標」の性格は、次の2点に整理されると考えられる。

(1) 「契約」としての性格

岐阜県の「スーパー・マニフェスト」や長野県の「協約」に顕著に現れている、住民の代表者たる知事と各部門の政策推進の責任者である県の幹部が契約を締結し、それを明文化のうえ、住民に公表し、政策の推進を行うものである。

長崎県や宮崎県等では、部局の組織目標が、部局長から知事あての文書となっており、しかも部局長の氏名、顔写真入りでホームページに掲載されていることから、部局長の知事への宣誓、一種の契約という側面も有しているのではないかと考えられる。

(2) 「目標管理」における上位目標としての性格

後述する「目標管理」は、現在かなりの地方自治体で、職員の士気高揚、業績評価という観点から採用されているが、この考えでは、管理監督者は組織体の「連結ピン」としての役割を有し、その頂点に立つ部局等の長は、その部下に対して所管する組織全体の目標・方針を示すこととなる。表6の部局の組織目標は、多様な名称を採っているが、「目標管理」における上位目標の性格も有していると考えられる。

3 職員による目標管理

組織を構成するのは個々の職員である。組織の目標を達成するためには、個々の職員が

組織の目標を十分に認識し、自らの業務に即して目標を設定して業務を遂行することが重要である。このため、1980年代から日本の地方公共団体には、目標管理制度が導入されるようになった。目標管理制度は、英語では Management by Objectives and Self-Control といい、アメリカの経営学者であるピーター・F・ドラッカー教授が1954年にその著書「現代の経営」のなかで提唱した考えである。多くの民間企業で取り入れられているが、地方公共団体でも徐々に浸透しつつある。

1994年に当時の自治省が設置した地方行政運営研究会の11次公務能率研究会により「職員参加の目標による行政運営——分権の時代の地方地公共団体職場活性化マニュアル——」がまとめられた。このマニュアルでは、「職員参加の目標による行政運営」の意義を「目標による管理」と関連づけて次のように整理している。第1は、ノルマ管理とは全く反対であり、職員参加によって主体的に職場の目標を設定することを名称のうで明確にしたこと、第2はラインの管理監督者に目標設定が及ぶ形で、目標による管理の考え方を応用することを想定していること、第3はあくまで職員の士気の高揚を図り、その自己実現につなげるためのシステムとして用いることを主眼に置いているので、人事考課に短絡的に結びつけることは好ましいことではないという基本的立場に立っていることである。

「職員参加の目標による行政運営」では、次のようなステップを基本として進められる。まず、首長が、部局長等職員に対し基本構想を明らかにする。次に、部局長等の管理監督者が、部下職員に管理監督者としての方針を示すとともに、必要な情報を提供する。この場合、管理監督者は「連結ピン」として、組織全体、上司の目標・方針を十分に理解し、それを踏まえて部下職員の目標を調整する役割を有する。

そして、管理監督者と職員が話し合いを持ち、すなわち職員の参加を得て、職場、または個々の職員の目標を設定する。年度途中で目標の進捗状況を把握し、必要に応じて見直しを図る。年度末に当該年度の実績を考査し、結果を次年度の計画に反映させる。すなわち、計画 (PLAN)→実施 (DO)→考査 (SEE) というサイクルのもとで実施される。

これをローカル・マニフェストという観点で整理すると以下のとおりとなる。すなわち、首長候補者が選挙で示したローカル・マニフェストが、就任後、総合計画等に位置づけられ、政策への落とし込みが図られる。これが、目標管理における基本構想に該当し、これを受け毎年度部局長が組織の目標を設定する。この目標に基づき、各職場で所属長と職員が話し合いにより、職場あるいは各職員の目標を設定する。このことにより、首長のローカル・マニフェストが、各職員までリンケージすることになるのである。

一方、同研究会の第18次公務能率研究部会は2004年3月に「地方公共団体における人事評価システムのあり方に関する調査研究」報告書を取りまとめた。そのなかで目標による管理は、業績評価における業務目標に対する達成度を評価するためのツールとして位置づ

けられていることに留意する必要がある。なお、同研究会のアンケート調査では、目標管理の導入状況は、都道府県レベルでは約3割、指定都市レベルでは5割強、市区町村では13%程度となっている。なお、こうした職員の目標管理システムの導入に際しては、「組織の目標を定義せずして、個人の目標管理はできない」という点に留意すべきである。日本全国の多くの地方公共団体でこのことが看過されている。豊橋市の政策と組織を一致させるような条例等の制定なくして、職員の目標管理に走ることは拙速である。

4 外部人材の登用

これまで、首長と内部の職員との関係性について論じてきた。確かに地方公共団体の職員集団は行政経験が豊富で優秀であり、首長の知恵袋となるとともに、政策の実行者ともなる。しかしながら、職員集団の理解と協力を得るには時間を要し、住民との契約を果たすべく、たった一人で自治体に乗りに込んでいかなければならない新参の首長にとって、自分の意を挺してローカル・マニフェストの実行にまい進する者の存在は、どれだけ心強いかかわからないのも事実である。副知事や副市町村長等特別職については、議会の承認を必要とするので、自分の思い通りの人材登用が必ずしも可能とならないのである。そこで、民間の人材を自らのブレンとして採用し、政策の強力なプロモーターとすることも一つの方法であろう。そこで、地方公共団体における外部人材登用の現状と課題について考察したい。

民間人材の任期付採用システム

2002年に「地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律」が制定され、公務に有用な知識経験等を有する者について任期を定めて採用し、高度の専門的な知識経験等を有する者に対してはその高度の専門性にふさわしい給与を支給することができる制度が整備された。これは、行政課題の変化等に応じて必要な人材を弾力的・機動的に民間からも確保できるようにするのが目的である。地方公共団体では、この制度を活用して多くの民間人を採用しているが、特に情報化推進やコンピュータ・セキュリティ業務などCIO（最高情報責任者）として活躍している者も多い。

都道府県でこの制度を最も多用したのは、前長野県知事の田中康夫氏であろう。2000年に就任して2006年に退任するまで、27名の任期付職員を採用した。その分野、ポストも、産業活性化・雇用創出推進局長、教育次長、衛生技監等極めて幅広い。知事の力を入れた分野に、高度な専門的な知識経験や優れた識見を持つものを登用するのは、極めて意義深いことで、制度の趣旨に合致するものであり、職業公務員によい刺激を与えることが期待される。なお任期付職員には、1年程度で長野県を去ったものもあり、その理由につい

ては、今後の検証が必要であると考える。

ところで、日本の公務員制度が終身雇用制を採用しているのに対し、アメリカの公務員制度は、開放型任用制¹⁵⁾と呼ばれている。開放型の命名は、職員の任用は個々の職位に欠員が生じるたびごとに行われるべきものであり、必ずしも終身雇用制を前提にしていないので、新規の採用も大学等を卒業した時点で行う入口採用に限定されず、転職による中途採用も珍しくないことに由来する。行政を取り巻く環境が、急激に変化する時代にあつては、職業公務員の発想と能力では、多様化する行政課題や住民のニーズに十分に対応できないケースが生じている。このため、例え任期付であっても、民間人の能力を積極的に活用することが重要であると考える。

政治任用¹⁶⁾（ポリティカルアポインティー）

現在、わが国の地方公共団体において、職員の任命権は首長等に属するが、任用は成績主義（メリット・システム）に基づいて行われ、任期付採用システム等に見られるように、民間等からの採用も行われている。幹部職員の多くは、採用試験によって採用された職業公務員が昇進を重ね、部局長等一般職の最高位まで進むのが一般的である。これは、国においても、同様で国家公務員採用試験に合格し、採用された者がキャリアを重ね、事務次官に登用されるのが通例である。

わが国の公務員の任用制度を過去に遡って見てみると、明治維新直後は、藩閥勢力が情実任用する形であったが、1887年には、勅任官以外は公開競争試験による任用が原則とされた。1898年に発足した第1次大隈内閣は、政党勢力の行政機構への進出を企図し、自由任用である勅任官の範囲の拡大を図り、政党员が各省の次官、局長、地方長官等に大量任用される獵官を行った。これに対し、同年に成立した第2次山縣内閣は、政党勢力の進出を抑えるため、文官任用令を改正し、勅任官についても、資格任用制の徹底を図った。その後、原内閣のもとで、官吏の自由任用制が拡大されたものの、1934年の改正で自由任用の範囲は縮小され、1945年の終戦まで続いた。

戦後、日本国憲法の下で、「天皇の官吏」から「国民全体の奉仕者」へと位置づけが変わったが、試験その他の能力の実証にもとづく成績主義（メリット・システム）による任用が基本であり、職業公務員制度が継続し、現在に至っている。アメリカやヨーロッパにおいては、広く政治任用が採用されており、整理すると表7のとおりとなる。

わが国では、現行の法制上政治任用は国においても地方公共団体においても認められていないが、神奈川県逗子市は、2006年6月に第9次の構造改革特区の公募に対し「首長裁量による常勤特別職の設置（獵官制）」を提案した。この提案の内容は、当選した市長が、その任期を限度として常勤特別職を首長裁量で任用（複数可）することを可能とするよう

表7 諸外国における政治任用の実態

国名	特徴
アメリカ	①大統領の政策課題推進のため、行政府の基幹ポストや側近ポストに3000人を任用 ②限定的であるが、一般職まで及ぶ ③大統領と去就を共にするのが基本 ④任命に関する議会や倫理上の厳しいチェック ⑤人材供給源は外部人材が中心
イギリス	①閣内大臣は党内外の政治的に密接な関係を持つ人材を特別顧問として任用 ②人数は100人に満たない ③官僚が特別顧問に就任する例は稀。
フランス	①「高級職」と「大臣キャビネのスタッフ」にエリート職業公務員が就任 ②「大臣キャビネのスタッフ」は政権交代とともに総入れ替。 「高級職」は政権交代に伴って一挙に解任・任命が行われることはなく徐々に入れ替えられる。
ドイツ	①政権の政策方針と一致させるため、各省の次官、局長、大使等特定の官吏（政治的官吏）について一時退職に付し、ポストから外すことが可能。1998年の政権交代時には約半数が一時退職。②政治的官吏は連邦官吏、州官吏から登用。

(出所) 人事院編「公務員白書(平成16年版)」をもとに筆者が作成。

求めたものであり、政治任用制の実現を目指したものであった。これに対し所管省庁である総務省は、市町村から提示された人物が当該団体の助役としてふさわしいかどうか等については住民の信託を受けた議会の判断が重要であるとの認識のもと、市町村長の裁量で任用することはできないと断じた。

IV む す び

本稿では、地方公共団体の行政組織の法律上の位置づけやその制度の沿革について概観するとともに、地方分権時代の地方公共団体の組織のあり方について、NPMとローカル・マニフェストの視点から考察した。また、首長のトップマネジメントについて、そのサポート機能を中心に今後の方向性を展望してきた。

結論としてまず、地方公共団体の行政組織は、戦前の「地方官官制」や2003年以前の地方自治法による法定局部制等により中央集権システムの一翼を担うよう、設計されていたが、真の地方分権を確立するためには、機関委任事務時代の呪縛から解き放たれ、事業部制組織を積極的に導入するとともに、政策推進型組織に脱皮する必要がある。

また、地方公共団体の首長のリーダーシップが重要になると考えられ、そのトップマネジメントをサポートするさまざまな取組が行われているが、今後はこれらの取組が定着化することを期待するとともに、条例等により制度的な位置づけを明確にすべきである。

さらには、新しい行政組織や首長のトップマネジメントを展望するうえで、NPMやロ

ーカル・マニフェストの発想や手法が核となることが明らかである。NPM 理論は、本稿で取り上げた行政組織における「政策推進型組織」および「事業部制組織」を支えるものであると考えられ、首長のトップマネジメントのサポート機能として取り上げた「首長と部局長の契約」、「部局長における組織目標の設定」、「職員による目標管理」および「外部人材の登用」には、その思想が通底されている。また、ローカル・マニフェストを実現するうえで、「政策推進型組織」や「事業部制組織」等内部組織の改革やトップマネジメントのサポート機能の強化は、有効で重要なツールになると考えられる。

注

- 1) 総務省によれば、集中改革プランは、2007年9月1日現在で都道府県においては47団体中46団体、政令指定都市においてはすべての団体、市区町村では1810団体中、1798団体で策定され、公表された。
- 2) 曾根泰教（2007）29頁。
- 3) 山中永之祐（1994）37頁。
- 4) 現在、東京都では、主税局収税部のように「局」の下に「部」を設けているが、道府県では、たとえば、兵庫県における県民生活部企画調整局のように「部」の下に「局」を置く例が一般的である。これは1991年改正前の地方自治法第158条において東京都においては、「局」、道府県においては「部」の設置を認めているからであると考えられる。一方、「大都市自治体では、たいてい内部組織に局の名称を付し、局一部一課の三段階の組織を擁している」例が多く、「大都市が局制を採用するのは、県の組織との権衡よりみて、奇異な感じがしないではない」という意見もある。（原田尚彦（2003）116頁）。
- 5) 自治大学校（1961）231頁。なお、原引用は改正地方制度資料第二版212頁。
- 6) 西尾勝（2000）7頁。
- 7) 大森彌（1998）17頁。なお、同氏は「地方行政」という語用や、都道府県の内部組織である「地方課」という名称に疑問を呈している。
- 8) 木村俊介（2003）113頁。
- 9) たとえば、人口356万人の横浜市は13の局と1事業本部を設置し（公営事業部門を除く）、18の区役所を有している。一方、我が国の地方公共団体で最も人口の少ない東京都・青ヶ島村（人口197人）では総務課、産業建設課及び事業課の3課、人口502人の高知県・大川村では総務課及び事業課の2課である。
- 10) 岡本康雄（2003）245頁。その他この節では、同著を参考とした。
- 11) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（2005）10頁。
- 12) 滋賀県における琵琶湖環境部の設置の経緯は谷畑英吾「日本の地方自治における自治組織権」に詳細に論述されている。
- 13) 西尾勝（2001）131頁。
- 14) 長島一由（2007）129頁。
- 15) 西尾勝（2001）137頁。これに対し日本などに形成されてきた官吏制または公務員制は終身

雇用制を基本にした閉鎖型任用制と呼ばれている。

- 16) 大森彌 (2006, 44頁, 255頁) によれば, 自由任用制は, 一定の高級官僚の職位に対し行政機関の内外から自由に人材を登用することを言い, 政治任用制は一定の高級官僚の職位に登用された人材が閣僚とその進退を共にするものであるということができる。また, 自由任用には政治任用も含まれる広い概念ということができる。

参 考 文 献

- 大塚敬「ローカル・マニフェストと計画行政」(株)UFJ 総合研究所編『ローカル・マニフェストによる地方のガバナンス改革』ぎょうせい, 2004年, 73-113頁。
- 大森彌「分権時代の自治行政組織論」大森彌ほか編著『組織の開発と活性化』ぎょうせい, 1998年, 1-31頁。
- 大森彌『官のシステム』東京大学出版会, 2006年。
- 岡本康雄編著『現代経営学辞典(三訂版)』同文館, 2003年。
- 木村俊介「地方公共団体の内部事務組織」高部正男編著『補助機関』ぎょうせい, 104-115頁。
- 自治大学校編『戦後地方自治史V』1961年。
- 人事院編『公務員白書(平成16年版)』2004年。
- 曾根泰教「第一期ローカル・マニフェストの成果と今後の課題」『地方自治職員研修』公職研, 2007年, 29-31頁。
- 谷畑英吾「日本の地方自治における自治組織権」村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的自治ガバナンス改革』東洋経済新報社, 2003年, 58-95頁。
- 地方行政活性化研究会編『職員参加の目標による行政運営』産能大学出版部, 1994年。
- 長島一由『浮動票の時代』講談社, 2007年。
- 西尾勝「都道府県は完全自治体国家であったか」西尾勝編著『都道府県を変える!』ぎょうせい, 2000年, 1-13頁。
- 西尾勝『行政学(新版)』有斐閣, 2001年。
- 波頭亮『組織設計概論』産能大学出版部, 1999年。
- 原田尚彦『(新版)地方自治の法としくみ』学陽書房, 2003年。
- 山崎重孝編著『行財政運営の新たな手法』ぎょうせい, 2006年。
- 山中永之祐「大日本国憲法と地方自治制」山中永之祐ほか編『近代日本地方自治立法資料集成2』弘文堂, 1994年。
- 吉田修『経営学の基礎理論(第2版)』中央経済社, 2001年。
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング『分権型自治体の行財政運営の改革に関するアンケート調査』, 2005年。

「付記」

本稿は, 平成19年度 文部科学省科学研究費補助金 基盤研究A (一般)「産官学連携による日英自治体のNPM実態調査と自治体改革を推進するケース・メソッドの開発」(研究代表者: 石原俊彦)の研究成果の一部である。