HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	戦後府県の組織編成とその「正当化」：局部組織制度の形成過程と編成過程の変遷に着目して
著者	稲垣，浩；INAGAKI，Hiroshi
引用	北海学園大学法学研究，50(2)：313-338
発行日	2014-09-30

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

論　説

戦後府県の組織編成とその「正当化」

――局部組織制度の形成過程と編成過程の変遷に着目して――

稲　垣　　浩

0．課題の設定

近年、多くの府県において知事の直近下位に位置する組織（以下、局部組織とする）の改革・再編が進められている。本稿はこうした局部組織の制度について、歴史的な沿革や府県における編成過程の変遷を分析することにより、その構造的な特徴を明らかにしようとするものである。

これまで、戦後の府県における局部組織をめぐっては、地方自治法に基づく地方自治官庁(1)の「規制」、あるいは機関委任事務や補助金、出向人事などを通じて府県の関係部局とつながりを持つ省庁（以下、個別省庁とする）の反対など、「国による制約」によって府県が自由に編成することが難しく、また府県間での画一性も高いことが指摘されてき

た（久世一九七一、大杉二〇〇九）。こうした「国による制約」が、地方自治法の改正や地方分権の進展によって緩和され、現在では府県の「自由な発想」によって「地域の事情に応じた」「多様性に富むもの」へと組織編成は変化しているとされる（稲継二〇一〇、石原・山之内二〇一一）。

しかし、このように「国による制約」を重視する見方は必ずしも十分ではないように思われる。例えば、地方自治法の規定（第一五八条）は、府県による自主的な組織編成を完全に組織編成を「規制」してきたわけではない。制度上、府県が事情に応じて任意に組織を設置することは認められており、全府県において必ずしも法律の規定通りに組織が設置されてきたわけでもない（今村一九八四）。また、地方自治法上、府県の組織編成に対して関与できる省庁は地方自治官庁のみであり、個別省庁が府県に対して圧力をかければ、府県のみならず「越権行為」として、地方自治官庁の反発を受けることも考えられる。

一方、「国による制約」がなくなったとしても、必ずしも「地域の実情に応じた」組織が選択されるわけではないとも考えられよう（砂原二〇一一：二）。森田（一九八七）が指摘するように、組織編成とは、政策を実施する手段、組織の効率的な管理、あるいは組織を通じた政治的な影響力の拡大等、多様な目的や視点が複雑に絡み合う過程である。このため、全ての側面において機能合理的な組織を編成することは極めて困難であり、組織改革をめぐって混乱や対立が予想されるのであれば、改革は限定的なものとなる場合も考えられる（Kaufman 1971：73-79）。

毛（一九九七：一二八）によれば、行政における組織改革は、行政組織を取り巻く様々な条件や、組織編成についての経験的な蓄積の影響を大きく受けることになるという。また、マーチとオルセンは、アクターが、その場において何が「適切な」行動であるかを基準にした「適切さの論理」によって組織改革が決定されることを指摘している（March and Olsen 1989）。さらにマイヤーらは、サイモン（Simon 1945）の指摘した「限定合理性」の中で選択が

行われる結果、社会に実際に存在する様々な組織は、非合理的・非効率的なものである場合が多いとする。また、こうした組織の非合理性は、必ずしも目的に応じて効率性の高い組織が選択されるわけではなく、「儀式的に採用」された「制度化されたルール」に基づいて選択された結果であるとする（Meyer and Rowan 1977）。

こうした一連の指摘からすれば、戦後府県においては、その置かれた環境や状況によって規定された何らかのルールや手続きによって「正当」と認められた組織が編成されてきた可能性が考えられよう（cf. 早川二〇一二：七七―八三）。例えば、滋賀県における「琵琶湖環境部」の設置過程を分析した谷畑（二〇〇三）によれば、中央省庁による直接的な統制がなくとも、府県側において中央省庁への配慮を重視しようとする「中央省庁統制の幻」がその過程において観察されたという。このことからは、省庁に「配慮」することが、府県における組織編成の「正当性」を確保する「ルール」のひとつであったことが示唆されよう。

そこで本稿では、視点を占領期から現在にまで拡げ、この間府県が置かれてきた諸条件を踏まえながら、こうした組織編成を「正当化」する「ルール」とその変容について明らかにしていくことにしたい。

以下では、次のように叙述が進められる。まず、「国による制約」として指摘されるような、明確な国による府県の組織編成に対する「規制」はなかった一方で、局部組織制度の構造が府県による組織編成の不確実性を高めてきたことを、占領期から「逆コース」期に至る戦後地方制度の形成過程から明らかにする。次に、こうした制度的な不確実性の下で、歴史的にどのように組織が編成されてきたのか、主に高度成長期から安定成長期における府県での組織編成過程の実態から明らかにする。続いて、地方自治法における局部組織制度が改正され、局部組織の編成をめぐる国と府県の関係が変化したと考えられる一九九〇年代以降の府県における組織編成について概観し、その特徴を明らかにする。最後に、組織編成が持つ「象徴」としての機能をめぐる議論を踏まえつつ、戦後府県における組織編成の構

造的な特徴について検討していくことにしたい。

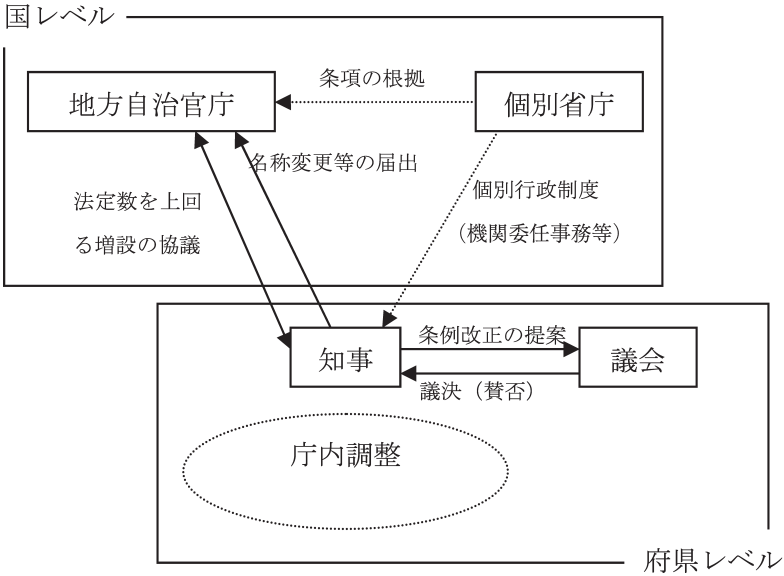
1．制度の構造と「正当化」

1．1　局部組織制度の形成過程と三つの「正統性」

戦後長く府県の局部組織を規定してきた旧地方自治法第一五八条（以下、局部組織制度とする）では、都道府県の内部組織のうち、局部組織の名称、事務分掌、設置数が規定され、また過去数度にわたって改正されてきた（礒崎・金井・伊藤二〇一一：七四）。このように、局部組織制度が規定された理由は、「都道府県の担当する行政の相当部分が国の機関委任事務」（山崎一九九〇：二六六）であること等、国（個別省庁）との関係が深い「複雑な二重の性格」（長野一九五二a：二五）を持っていることから、「都道府県の行政機構があまりにも区々になることは、国との関係や都道府県相互間に種々の支障を生じさせるため」であった。

また、局部組織制度は、戦後府県が国との間で「融合」（天川一九八六）的な性格を持つことを制度の前提としているという点で、いわゆる「必置規制」と同様の性格を持つものであると考えられる。ただし、局部組織制度の特徴として、法制度を所管する官庁と制度の根拠となる事務や政策を所管する省庁が一致していないことが指摘できる。例えば、「必置規制」の一つである福祉事務所が、生活保護など厚生労働省が所管する事務を執行するために、同省が所管する社会福祉法に基づいて自治体に設置が義務付けられているのに対して、局部組織制度は個別省庁が所管する事務を執行するために、地方自治官庁が所管する地方自治法に規定され、府県が自らの判断で設置するものである（一九五六年改正時の規定：図表1）。また、課や職レベルの必置規制と異なり局部組織の規模は大きく、所管する事務も

【図表１　局部組織制度の構造(2)】



全て国の事務であるわけではない。

こうした局部組織制度をめぐる関係主体間の構造からすれば、個別省庁、地方自治官庁、府県の三つの主体が、それぞれに局部組織の編成に対して「正統性」を持っていると考えられる。このため、制度を運用するうえでは、このように多元化された「正統性」を両立させることが必要であったと考えられる。

1・2　「正統性の多元化」と局部組織制度の形成

このように、「正統性」をめぐって局部組織制度が複雑化したことは、戦前から戦後にかけて進んだ内政・地方制度の変化が大きく影響している。

戦前における内政・地方制度の総轄官庁であった旧内務省は、府県行政に対する一般的監督権、知事を始めとした地方官の人事権や府県の組織編成権を行使して、府県行政の総合調整をおこなってきた。しかし、戦前戦中を通じて、府県における行政が多元化・専門化するようになると、こうした旧内務省の総轄官庁としての機能は徐々に低下する

ようになった。例えば、農林省など個別省庁から専門的な知識を持った官僚が府県の幹部として配属されるようになった。また、事務の増大や専門化に伴って組織の増設が進み、人事の問題と合わせて府県庁内の縦割り化・分立化が進むようになった。このため、終戦直後の地方制度改革において旧内務省は、改革を通じてこうした府県庁内における分立化を修正し、知事の下での再統合を進めようとした。

一方で、個別省庁は府県知事が公選・公吏化したことによって、府県における関係事務が適切に実施されなくなることを恐れ、府県から出先機関に関係事務を引き上げることを考えるようになった。これに対して旧内務省は、個別省庁に対して府県を通じて事務を執行するよう求めた。その結果として生まれたのが、各省大臣が個別に府県知事を指揮監督する機関委任事務制度であった。この機関委任事務を行う組織を府県庁内に設置させることを目的として、旧内務省は局部組織の名称や事務分掌を地方自治法に規定し、府県に設置を義務付けることにしたのである（局部法定制）。

このように、局部組織制度が「地方自治法」に規定されたことには別の理由もあった。旧内務省は、戦後においても地方自治制度を所管することを通じて府県の組織・人事の権限を握ることを考えており、これによって各省による個別の指揮監督権を牽制しようとしたのである。しかし、こうした狙いもうまくいかなかった。まず、地方自治法の制定過程において、府県行政に対する内務大臣の一般的監督権が認められなかった。また、国家公務員法・地方公務員法の制定によって人事権もなくなった。これによって、それまでのような「『人治型』集権制」（黒澤二〇一三：八）を通じた内政の総合調整はできないことになり、最終的には、「内政の総轄官庁」であった旧内務省自身が解体されることになった。

一方で、個別省庁も局部法定制に不満を持つようになった。法律に規定された組織編成は個別省庁の編成に完全に

対応していたわけではなかったことから、関係する局部組織を増やすよう法律の改正を要求するようになった。

また、分権の観点から、法律で府県の組織編成を規定することが問題視されるようになった。地方行政調査委員会議（神戸委員会）は「行政事務再配分に関する第二次勧告」において、府県の局部組織を総務部、社会部、経済部、土木部を標準として法定し、六部以内において「自主的」に組織を定めることができるようにすることを求めている（地方行政調査委員会議編一九五二：三六―三七）。

これに対して地方自治官庁は、こうした個別省庁や「分権化」の要求を、そのまま受け入れようとはしなかった。当時地方自治官庁は、「内務省の嫡流」として、占領改革によって「機能的集権化」（市川一九九一―一九九三）が進んだ内政を再統合することを考えていた。このため、府県庁内における分立化が進みかねない個別省庁の要求を認めることはできなかった。地方自治官庁としては、可能な限り組織編成権に関与する仕組みを残しておくことで、個別省庁や府県の動きを牽制することができるようにしておきたかった。しかし、個別省庁や「分権化」の要求を無視することはできず、地方自治官庁は法律の改正作業を進めた。

その結果、一九五二年の地方自治法改正において、府県の自主的な組織編成権に配慮するため、地方自治法で設置が義務付けられていた名称と事務分掌の規定について、これを「標準」の「例示」（標準局部例）とし、知事は国に届け出たうえで、必要に応じてこれらを変更することができるようにした[3]。ただし、変更する際は、国や他府県の行政組織との「権衡を失しないように」設置しなければならないとされた（権衡規定）。また、この権衡規定では、あくまでも国の省庁との権衡が優先されており、全国の府県が国の省庁との権衡に配慮して組織を設置すれば、結果として府県間の権衡も達成されると地方自治官庁は考えていた（長野一九五二b：一〇三―一〇四）。これにより、個別省庁の要求に配慮したのである。

しかし、届出制では、実質的に地方自治官庁が府県の組織編成を統制することができないため、一九五六年の改正で、法定の設置数を超えて局部を設置する際に、事前に内閣総理大臣（自治省設置後は自治大臣）と協議しなければならないとする「協議制」を導入した。この協議を通じて、地方自治官庁は府県の組織編成に関与し、府県や個別省庁の動きを牽制しようとしたのである。

ただし、この事前協議は、実際には地方自治官庁と府県の間で行われるために、政策や事務の面から「正統性」を持つ個別省庁の関与を排除することになる。また、「協議」の結果によっては府県が自由に組織を編成することができなくなる恐れがあったことから、府県の自治組織権という「正統性」にも反する恐れがあった。それにもかかわらず、地方自治官庁が協議制を正当化することができた理由として、以下の二点が挙げられよう。

まず、府県の自治組織権との問題については、あくまでも「協議」であり地方自治官庁による「許認可」や「規制」ではないことを強調した。加えて、当時問題になっていた地方財政の悪化に引きつけ、地方行財政を所管する官庁としての立場から、組織の膨張を抑制させることも制度の目的とした。これによって、府県の自治組織権という「正統性」に反することなく、地方自治官庁が組織編成に関与することが「正当化」された。次に、個別省庁の持つ「正統性」との問題については、当時自治庁が総理府の外局であったために、「内閣総理大臣」が「窓口」となって「中央各省」を代表して協議を行うという形式をとることが可能となり、結果として個別省庁が持つ事務や政策による「正統性」と地方自治官庁の持つ地方行財政制度の面からの「正統性」を両立させることができたのである。

1・3　制度の不確実性と「正当化」

このように、地方自治法における局部組織制度は、一九五六年の改正によって三者の「正統性」の問題を克服した

ものの、「協議」制や「標準」の「例示」など、特に組織を実際に編成する府県にとって極めてわかりにくい制度となった。その結果、府県による局部組織の編成は、名称や事務分掌が明確に法律によって義務付けられていた時代よりも、とりわけ国との関係において「不確実性」（長瀬一九九九：一三五）の高いものとなった。こうした国との関係における不確実性は、大きく二つに分けることができる。

第一に、地方自治官庁との関係における不確実性である。例えば、「例示」された「標準」は必ず守らなければならないのか、府県の個別の状況に合わせてどこまで変えて良いのか、明確ではなかった。また、「協議」制といえども、どのような組織編成であれば地方自治官庁は認めるのか（同意するのか）、これについても明確な基準は存在しなかった。このように、局部組織制度をめぐる地方自治官庁の判断は不明確であり、府県にとって不確実性の高い状況にあったと考えられる。

第二に、個別省庁との関係における不確実性である。個別省庁は、組織編成に対して直接的に府県に介入する権限を持っていない。しかし、もともと個別省庁は、補助金などを通じて府県行政に影響を与えることが可能である。一方で、どのような場合に、こうした「影響」による不利益を被るのか、あるいは被らないのかは不明確であった。また、同じ「国」の機関であっても、地方自治官庁と個別省庁の意向が同じであるとは限らない。このように、個別省庁と府県との関係も、不確実性の高い状況にあったと考えられる。

また、こうした組織編成をめぐる不確実性は府県の内部においても存在していると考えられる。府県における組織編成権は、基本的に知事にあるとされてきたが[4]、局部組織は地方自治法の規定により条例設置であるため、議会が「拒否権」（ツェベリス二〇〇九）を行使する場合もある。また、庁内における各部局やその関係団体が反対する可能性もあり、こうした要素も大きく影響すると考えられる。

このように、知事による局部組織の編成には、その制度的環境に基づく不確実性が存在してきた。こうした不確実性を抱えながらも、組織はどのように改革されてきたのであろうか。以下では、一九五六年の改正以降の府県における組織改革での「正当化」の問題に着目して、その歴史的な変化を追っていくことにしたい。

2．組織改革の歴史と変化

2．1　高度経済成長前期における組織改革

一九五〇年代後半から一九六〇年代にかけては、府県による局部組織の編成に対する国の関与が多くみられた。まず地方自治官庁は、一九五六年に地方自治法が改正されると、直ちに全国の府県に局部組織を整理合理化するよう通達を出している。具体的には、法定設置数の超過は一部のみ認めるが、これを超えている場合は、法改正から六カ月以内に統合するよう府県に要請した。ただし、地方自治官庁の指示は、単に組織の規模縮小のみを目的としたものではなかった。地方自治官庁は、この通達において、局部組織だけでなく、局部組織に属していないが局部に準じる組織も整理統合の対象とした。こうした「局部に準じる組織」とは、多くの場合、当時府県で設置されていた企画担当部局であった。

この企画担当部局とは、当時府県にとって最大の課題であった復興開発を所管する組織であった。復興開発はその政策や事務が多方面にわたっていたことから、関係部局や省庁との総合調整が重要な問題であった。また、当選したばかりの公選知事の中には、それまで府県における勤務経験がなかったものが少なくなく、彼らは自身を補佐し庁内の「司令塔」となる組織として、企画担当部局を設置するようになった。しかし、企画担当部局は地方自治法に規定

されておらず、局部としての位置付けが不明確であった。このため、同じ総括部局である総務部との間で開発予算の配分などをめぐって、あるいは農林部や経済部等との間で産業政策などへの統制や調整をめぐって対立するようになった。そこで、府県（公選知事）は企画担当部局を法定化することにより、こうした他部局への統制や調整の権限を法律で明確化し、府県庁内での同部局の位置付けを「正当化」するよう地方自治官庁に求めるようになった（稲垣二〇〇六）。

しかし、地方自治官庁にとってみれば、企画担当部局を法定化すれば、公選知事を強化することに繋がり、場合によっては地方自治官庁のいうことを聞かなくなる可能性もあった。また、公選知事と企画担当部局によって進められた復興開発は、過大な計画や天災等のために失敗し、莫大な赤字をもたらす場合が多かった（新川一九九五）。このため、地方自治官庁は、地方自治法の改正を通じて府県の企画担当部局を廃止・縮小させることを考えていた。

このように、地方自治官庁は府県に対して半ば強制的に組織の整理統合を指示したが、当時、府県の側においても組織の整理統合を進めていたことから、大きな問題にはならなかった。府県では、それまで開発を進めてきた知事が落選・引退し、行政改革を公約に掲げて当選した新しい知事によって、組織改革が進められていた。地方自治官庁の指示は、こうした新しい知事が組織の整理合理化を通じて前知事が設置した企画担当部局を廃止、縮小する場合などに、改革を府県内部で「正当化」する上で有効だったのである。

これに対して個別省庁は、関係部局を維持・拡充するよう府県に直接働きかけるようになった。例えば、多くの府県では財政悪化に伴う組織整理のため、厚生省との関係が深い衛生部と民生部を統合しようとした。これに対して厚生省は補助金の減額を示唆するなど、府県に対して圧力をかけることでこれを覆そうとした。この結果、一旦は統合したものの元に戻す府県が続出した（久世一九七一）。

一方、一九六〇年代に入り高度経済成長が本格化すると、こうした状況に変化が見られるようになった。個別省庁は、それぞれに地域開発政策を立案するようになり、府県がそうした政策の地域指定等を通じて個別省庁と結びつくようになった。こうした国・府県を通じた開発政策の多元化は、第一次臨時行政調査会（第一次臨調）においても問題となった。第一次臨調は、中央政府に総合開発庁を置き、地方にこれの出先機関として調整官事務所を設置することを検討している。しかし、この第一次臨調の案では開発を国が直轄化することになることから、「地方自治」の所管官庁である地方自治官庁は、開発行政に関与できなくなる可能性があり同案に強く反対した。

もともと地方自治官庁は、早い段階から自ら開発政策を立案し、開発行政体制を構築することで開発政策を主導しようとしていた。その中で、前述のように府県に縮小させていた企画担当部局を、地方自治官庁の開発政策を所管する部局として位置づけたうえで拡充させることを検討していた。このため、地方自治官庁は地方自治法を改正し、企画担当部局を地方自治官庁の開発政策を所管する部局として法定化しようとした。府県側も、景気の回復に伴って開発行政の事務が多くなっており、企画担当部局の拡充や法定化を望んでいた。そこで地方自治官庁は、法定化に先行して、府県に対して、企画担当部局を府県が「任意」に設置する「部」として設置するよう呼びかけた。これにより、地方自治法上の「部」として企画担当部局を設置する府県が急増し、局部数も増加することになった(5)。

しかし、企画担当部局の法定化は実現しなかった。地方自治法上の事務分掌の規定を改正する場合には、既存の部局と企画担当部局との間での、事務の再配分を行う必要があった。しかし、事務の再配分を行えば、個別省庁からの反発をまねく可能性もあった。また、地方自治官庁内でもこの問題を主導した大臣官房企画室と局部組織制度を所管する行政局の間で意見がまとまらず、企画担当部局の法定化は見送られた(6)。

2・2　高度経済成長後期から安定成長期における組織改革

一九六〇年代の終わりから一九七〇年代にかけて、景気の低迷や地方財政の悪化が目立つようになると、地方自治官庁は府県に対して高度成長期を通じて膨張が進んだ行政組織の統廃合を求めるようになった。また地方自治官庁は、府県に対して標準局部例や権衡規定等の規定にとらわれず、自由に組織の名称や事務分掌の変更を行うよう呼びかけている（秋田一九六七：一四七、古居一九七七：一〇七）。ただし地方自治官庁は、このように自由な編成を呼び掛けるものの、制度を廃止あるいは改正することはしていない。その理由は、幾度も制度の見直しが提起されるものの「いったん手をつけると各省庁等の意見がまとまらないために、従前の古い規定のまま温存され」（久世一九七一）たためであった。

一方、一九七〇年代に入ると、高度経済成長の終焉とともに、知事の交代が全国的に見られるようになり、彼らの多くが行政改革を公約に掲げて当選した。しかし、法律の規定は変わっておらず、個別省庁との間の不確実性も解消されない中では、地方自治官庁の言うように自由に組織を再編することは困難であった。「改革」を進めたいものの、それに伴う混乱や対立を回避することも重要な課題であった。こうした状況の中で、府県は二つの方針の下に改革を進めるようになった。

ひとつは、国との関係への「配慮」である[7]。例えば山梨県では、山林における土木行政を充実させることを目的として土木林務部を設置することが内部で検討されていた。この案に対して、知事や議会は、土木林務部が建設省と林野庁という二つの異なる省庁とつながることになるために問題であると考え、最終的に設置が見送られた（山梨県一九七〇）[8]。ただし、こうした個別省庁への「配慮」は、個別省庁による強制や指導によって発生していたわけではない。

山梨県の場合も、建設省・林野庁共に特段の反対の意思表示があったわけではなく、山梨県から可能かどうか照会したわけでもなかった。また、こうした「配慮」は地方自治官庁との間においても観察される。当時の組織改革では、改革過程において地方自治官庁の官僚を招致し、協議においてどこまで組織改革が認められるのか情報を収集しようとする場合が見られた（福島県総務部人事課一九七八）。

もうひとつは、府県間の「相場」に基づいて組織を編成することである。前述のように、地方自治官庁は国や他府県との「権衡」に配慮する必要は無いことを指摘していたが、法律から規定が削除されていたわけではない。府県はこうした権衡規定を「順守」する形で、他府県の動向を参照して組織を編成するようになった(9)。

他の府県ですでに「実績」がある改革案を取り入れることは、国や府県内部との関係において、組織改革を「正当化」する上で重要であった（cf. 伊藤二〇〇二、DiMaggio and Powell 1991）。とりわけ、組織編成をめぐって意見が対立した場合等、最終的な判断を導く上で他府県の動向は重要であった。例えば福島県では、総務部を舞台にした汚職事件の影響で人事あるいは財政のいずれかを企画担当部局と統合することが議論されていたが、他府県での事例調査の結果を踏まえ、企画と財政・人事の統合は、「四七都道府県中三府県（埼玉、愛知、京都）にその実例を見ているに過ぎ」ないとする知事の判断により見送られることになった（福島県総務部人事課一九七八）。

このように、府県は、国や他府県の動向といった府県の外部に「正統性」を求めることで、国との関係における不確実性を低くし、またそれによって国から不利益を被る可能性を低下させ、他府県での「実績」を強調することで、府県の内部における改革に対する合意を形成し、改革を「正当化」したのである（cf. 吉村二〇〇六：九三）。さらに言えば、高度成長前期のように国からの直接的な統制がなくとも、府県は自ら改革の範囲を制約するようになっていたのである。

2.3　一九九〇年代以降の局部組織改革

2.3.1　局部組織改革の活発化とその背景

一九九〇年代に入ると、府県における局部組織の改革が再び活発化するようになった。この時期に、府県の局部組織改革が進展した要因として、以下の三点が指摘できる。

第一に、局部組織制度の改革が進んだことである。一九八〇年代に入り、規制緩和が行政改革の一環として議論されるようになると、一九九一年の地方自治法改正によって「標準局部例」が削除され、設置部数の改正が行われた（法定局部数制）。さらに、一九九六年に地方自治官庁との事前協議制が事後届出制となったことによって、制度的に地方自治官庁に配慮して組織を編成する必要が無くなった。さらに二〇〇三年には法定局部数制が、二〇一一年には事前届出制が廃止され、現在に至っている（山之内・石原二〇〇八：二四）。

第二に、多くの府県において知事の交代が進んだことである。一九九五年の統一地方選挙では、それまでの「相乗り」知事が引退し、多くの府県で新しい知事への交代がすすんだ（礒崎・金井・伊藤二〇〇七）。こうした一九九〇年代に入って当選した知事の多くは、「改革派」などと呼ばれ、積極的に組織改革を進めるようになった。

第三に、一九九〇年代後半から二〇〇〇年代初頭にかけての地方自治をめぐる社会環境の変化である。当時は、地方分権改革の最中であったこともあり、分権後の新たな制度や環境へ対応を理由として、行政改革・組織改革を行う必要性が唱えられるようになった。例えば、一九九九年に、局部組織の全面的な機構改革を行った岐阜県の梶原知事は「二〇世紀の古い革袋を刷新」するために「本庁の機構改革に本格的に取り組んでいきたい」[11]と述べ、県民ニーズの多様化などの「社会経済の変化」に対応するために、また「地方分権」が進展することによって、「護送船団方式」

【図表 2　局部組織の改革(10) を行った府県の知事（1996–2000）】

府県名	調査年	知事名	任期	府県名	調査年	知事名	任期
山　形	1996	高橋　和雄	1	群　馬	1997	小寺　弘之	2
新　潟	1996	平山　征夫	1	埼　玉	1997	土屋　義彦	2
石　川	1996	谷本　正憲	1	熊　本	1997	福島　譲二	2
大　阪	1996	山田　　勇	1	広　島	1998	藤田　雄山	2
和歌山	1996	西口　　勇	1	高　知	1998	橋本大二郎	2
青　森	1997	木村　守男	1	沖　縄	1998	大田　昌秀	2
岩　手	1997	増田　寛也	1	茨　城	1999	橋本　　昌	2
静　岡	1997	石川　嘉延	1	神奈川	1999	岡崎　　洋	2
三　重	1998	北川　正恭	1	栃　木	1996	渡辺　文雄	3
岡　山	1998	石井　正弘	1	兵　庫	1996	貝原　俊民	3
福　岡	1998	麻生　　渡	1	香　川	1996	平井　城一	3
滋　賀	1999	国松　善次	1	滋　賀	1997	稲葉　　稔	3
長　崎	1999	金子原二郎	1	愛　媛	1998	伊賀　貞雪	3
秋　田	2000	寺田　典城	1	岐　阜	1999	梶原　　拓	3
愛　知	2000	神田　真秋	1	佐　賀	2000	井本　　勇	3
大　阪	2000	太田　房枝	1	長　崎	1996	高田　　勇	4
愛　媛	2000	加戸　守行	1	山　口	1996	平井　　龍	5
鹿児島	2000	須賀　龍郎	1	大　分	1997	平松　守彦	5
鹿児島	1996	土屋　佳照	2	千　葉	2000	沼田　　武	5

から「自己責任」「地域間競争」へと変化するために、組織改革が必要であるとしている(12)。

【図表3　岐阜県における局部組織の改革(13)】

1998年度	1999年度	2005年度
総務部	経営管理部	総務部
企画部	地域県民部	総合企画部
民生部	健康福祉環境部	環境生活部
衛生環境部	農林商工部	健康福祉部
商工労働部	基盤整備部	産業労働部
農政部		農政部
林政部		林政部
土木部		県土整備部
		都市建築部

2.3.2　組織改革の「正当化」とその限界

このように、地方自治法の改正という「規制緩和」あるいは「地方分権」を背景に進められた一九九〇年代以降の組織改革では、知事が「自治組織権」を行使することの重要性を強調することで、組織改革を「正当化」しようとする場合が多く見られた(14)。しかし、こうした組織改革は、知事の交代や議会の反対などによって容易に覆される場合が少なくない。

例えば、前述の梶原知事が主導した岐阜県の組織改革では、課や室単位で事務配分が一つ一つ再検討され、政策体系を組み直したうえで改革が行われた（図表3）。しかし、こうした大規模かつ包括的な改革も、二〇〇五年に梶原知事が退任すると、直ちに一九九九年以前の編成に近い形に再び改革された。群馬県でも、小寺知事の下で二年間にわたる庁内での議論と検討の末、理事制および局制が導入(15)されたが、県議会では与党である自民党が強く反発した(16)。結果として組織再編は行われたが、自民党の県議会議員から立候補した大澤知事に代わると、わずか一カ月で部制に戻されることになった。また、田中康夫県政下の長野県では、経営戦略局の拡充や局制の導入を始めとした組織改革が数度にわたって議会で否決された。

こうした場合、議会は、必ずしも組織改革案の機能合理性を判断して、賛否を決定しているわけでもないように思われる。例えば、群馬県議会は理事制・局制の導入に批判的な態度を示したが、その理由は「県民にわかりくいのではないか」といった印象論や、「職員の意見を反映したのか」、あるいは「過去の組織の検証が行われているのか」と

いった手続き合理性に瑕疵があることへの批判等であった。

一方、安定成長期までの改革と同様に、「改革」の内容が、府県間で類似する場合は少なくない。例えば、三重県で初めて設置された「県土整備部」は、数年のうちに半数以上の府県に波及している。また、厚生労働省の所管する分野である衛生部門と民生部門の統合は、一九九四年に島根県が社会福祉部と環境保健部を統合したのを嚆矢として二〇〇〇年までに三三府県において実施された。

また、組織名称の変更など、「改革」が「浅い変化」（真渕一九九九）に止まる場合も少なくない。例えば、前述の県土整備部は、これまでにない新しい名称であるが、実質的には同じ国土交通省（旧建設省）が所管する土木行政部門と建築行政部門を統合するものであり、過去にも見られたパターンであった。そのほかにも、農林水産部門の統合による農林水産部の新設、商工労働部から産業労働部への名称変更、あるいは企画部や企画調整部を生活・県民部等と統合した地域振興部や総合政策部等、これまでにも見られてきた改革パターンが、名前を変えて現れる場合が多く見られる。

さらに、近年では、改革の「手続き」が再び重要になっているように思われる（cf. 大森一九八六）。例えば、前述の群馬県の小寺知事や岐阜県の梶原知事による組織改革は、知事が主導したものの、一方的に組織編成案を提示していたわけではない。両県ともに、組織編成案そのものは、庁内のＰＴや組織担当課と各部局との調整によって作成された。また岐阜県では、現在の古田知事が、梶原知事時代の組織を改革する際、一旦梶原知事時代の政策の総点検を実施したうえで組織改革を行っている。秋田県においても、佐竹前知事の就任後、寺田元知事が主導して設置した知事公室を廃止しているが、その際知事公室に対して自ら組織の問題点やあり方について検討させている。

また、長野県では、村井知事の下で社会部と衛生部が統合され、健康福祉部が設置されている。この社会部と衛生

部の統合は、田中知事時代にも検討されたが実現していなかった。村井知事の下で開かれた長野県行政機構改革審議会に参加し、両部の統合について検討した大西委員（大西雄太郎：長野県医師会会長）は、田中知事時代に実現しなかった理由として、医師会からの意見表出の機会が無かったことを指摘している[17]。

一方、こうした審議会等を通じた組織改革は、実質的な変化が期待できない場合も少なくない。例えば広島県では、二〇〇七年に「広島県行政システム改革推進懇話会（懇話会）[18]」を設置し、同懇話会での議論を元に、部制に代えて新しく局制を導入する等の組織改革を実施した。しかし同懇話会での審議では、他府県の動向を重視し、あまり具体的な組織の統廃合を打ち出さず、結果として既存の部の編成と新しい局の編成に大きな違いはなかった[19]。

結語　「象徴」としての組織編成と「正当化」

政治における「象徴」作用について分析したエーデルマンによれば、行政組織は行政サービスや規制を行う手段としての「道具的機能（instrumental function）」だけではなく、政権の変化や前政権との違いなどを、内外に示そうとする政治的な「表現機能（expressive function）」も持つとされる（エーデルマン一九九八：八四）。本稿で検討してきた、戦後府県の局部組織の編成における「正当化」の問題も、こうした「象徴」の問題とも密接に関連していると考えられる。

前述のように、局部組織制度に関係する、地方自治官庁や個別省庁がそれぞれに局部組織に対する「正統性」持っていたものの、必ずしも各主体が行政活動を行う上で必要な「道具的機能」として局部組織の編成を重要な問題として捉えていたわけではないように思われる[20]。一般的に見て、「道具的機能」としての合理性が直接問題になるのは、先に示した「必置規制」のように、実際の事務の実施や政策と結びつく個別の課や室といったレベルの組織であると考

えられる。周知のように、必置規制の問題は各省の抵抗に遭ってなかなか進んでこなかった。逆に、機関委任事務や補助金制度が定着し「道具的機能」の構築が完了した高度経済成長後期から安定成長期の改革において、個別省庁が、府県の局部組織改革にあまり直接的に関与しなくなったことは、局部組織の編成が「道具的機能」とあまり関係しないことを認識していたためであろう[21]。

むしろ、各主体が局部組織制度に寄せていた関心とは、個別省庁や地方自治官庁が戦後の府県行政と密接に関係していることを象徴的に示す「表現機能」にあったものと考えられる。「道具的機能」と直接的に関係しないために、制度が「空文化」していたとしても「改革」に至らなかったのは、こうした「表現機能」としての側面と大きく関係していたものと考えられる[22]。

ただし、地方自治官庁や個別省庁が「表現機能」と「道具的機能」をどのように区別しているか、府県は明確に認識していたわけではない。むしろ、その区別は曖昧であり、不確実性の高いものであった。このため、府県は局部組織の編成において国との関係に「配慮」しつつ、他府県の動向を参考にして組織改革を行ってきた[23]。戦後府県にとって、国から不利益がもたらされないことは、知事や議会など、府県内部の改革過程に参加するアクター間で共通する利益であったことから、国との関係への「配慮」とその範囲内で他府県の動向を参照することは、府県内部において改革を「正当化」する上で有効であった。

また、こうした「正統性」を外部に求めようとする改革は、府県における個別の事情と適合しない可能性がある点で、特に「道具的機能」の面から問題が発生する可能性はある。これに対して知事は、このように外部主体の「正統性」によって組織改革（案）が「正当化」されたものであることを強調することで、「道具的機能」について議論や批判が発生すること[24]を回避してきた。また、実質面でどのような問題があろうと「改革」を実施したという「実績」を

作ることで、組織改革を通じて得られる「表現機能」としてのメリットを受けることができたのである。[25]

一方で、一九九〇年代以降、法制度の改正や分権改革により国との関係が変化したことで、国のもつ「正統性」が府県の組織改革を「正当化」する力は弱まったといえよう。これにより、府県の内生要因に合わせた改革が進むことが考えられる。実際にも、前述の岐阜県のように、事務の再点検や政策体系の見直し等を通じて、これまでになかった編成をとる府県が見られるようになった。

しかし、もともと個々の府県の状況に合わせて、「道具的機能」として合理的な組織編成案をつくり出すことは難しい。実際の議会や審議会の議論も、手続き的合理性の問題が重視されがちであり、「地域の事情に応じた」「道具的機能」[26]の「正当性」にまで踏み込んだ判断は回避されているようにも見える。例えば、田中県政下の長野県や群馬県の事例でみられたように、「道具的機能」の問題とは直接関係の無い政治的な対立や混乱を背景として、組織改革に対する議会の「拒否権」が行使される場合は少なくない。[27]一方で、こうした対立や混乱なく組織改革を実現するためには、他府県の動向を参照するなど、外部から「正統性」を調達して組織改革を「正当化」することは依然として重要であると考えられる。ただし、前述の審議会等を通じた手続き合理性を重視する組織改革のように、政治的混乱の抑制が重視され過ぎれば、組織の「道具的機能」の問題が十分に検討されなくなり、組織改革が形骸化してしまう可能性も考えられよう。

また、近年の府県における組織改革の大きな特徴として、こうした改革パターンが、府県間で一定の多様化を見せていることが挙げられる。今後、新しい改革に向けた様々な取り組みやその成果が、府県間で相互参照されていくことにより、組織改革の「革新」（伊藤二〇〇六）が図られることが考えられよう。ただし、改革によって発生する混乱や対立を避けようと、改革に向けた議論の空洞化や改革自体の形骸化がこれまで以上に発生し、こうした形式的「改

革」が「横並び」していくことも考えられる（稲垣二〇〇七）。

【謝辞】本論文は、二〇一二年六月一七日に立命館大学朱雀キャンパス（京都市）において開催された、日本公共政策学会における報告論文に大幅な加筆・修正を加えたものです。当日司会を務めて頂いた徳久恭子先生（立命館大学）、討論者として有益なコメントを頂いた曽我謙悟先生（神戸大学）、その他会場等にてコメントを頂いた方々に深く感謝申し上げます。なお、本文中の誤りはすべて筆者の責任です。

注

（1）本稿では、地方自治庁、自治省など、内務省解体後に地方行財政制度を所管した官庁をまとめて「地方自治官庁」と表記する。

（2）筆者作成

（3）届出制に切り替わったことにより、多くの府県で組織の増設が相次いだ。

（4）昭和二八年一月七日、自丙行発第一号福岡県議会事務局長宛行政部長回答では、組織設置条例の提案権は知事のみにあるとされた。

（5）このように地方自治官庁が政策を立案し、それを府県において実施させるために、局部組織制度の運用を「緩和」して、府県に関係部局の設置を呼び掛けるというパターンは、一九六〇年代半ば以降の公害・環境部局の設置においても見られた。

（6）地方自治官庁による開発政策も、新産業都市建設促進法が制定されたことによって実現しなかった。

（7）例えば、リードによれば、日本の中央政府と地方政府の関係においては、相互に密接なコミュニケーションが存在しており、このように自治体側が裁量を行使する場合であっても、中央政府との間で齟齬が発生しにくいという（リード一九九〇：二五六―二六二）。

（8）このことは、地元のマスコミのほか、学識経験者として県に呼ばれていた河中二講静岡大学教授（当時）も、問題であると指摘していた。こうしたエピソードからは、省庁との間で問題が発生し得る編成は望ましくないことが、当時の社会において共通に認識されていたものと考えられる。

（9）例えば、地方自治官庁との協議では、新組織を設置する必要性を主張する際に、他府県で既に採用されている組織形態であること

が強調されることがある。

(10) このデータは、大蔵省印刷局『職員録』（各年版）をもとに、当年度と前年度を比べ、前年度にあった局部組織の名称が当年度になくなっている場合を「廃止」、前年度になかった名称が見られた場合を「新設」とし、いずれかどちらかがあった府県をカウントしたものである（両方行っている場合も含む）。「任期」の欄は、一期目、二期目などを示す。

(11) 平成一〇年四月一日　梶原知事記者会見での発言。

(12) 岐阜県行政管理室作成行財政改革推進本部本部員会議資料「本庁組織・機構の再編整備について（案）」平成一〇年六月一五日付。

(13) 大蔵省印刷局『職員録　下巻』各年版をもとに筆者作成。

(14) こうした場合、地方自治法の規定は「規制」であった方が都合よく、個別省庁による「圧力」が存在していた方が、「自治組織権」を行使することのインパクトが大きくなったものと考えられる。

(15) この時に採用された局の編成は、従来の部の編成とは所掌する分野の配分等で異なる部分が多かった。

(16) 「平成一五年九月定例県議会　機構改革調査研究特別委員会審議状況報告」（一〇月六日）（一〇月二〇日）　群馬県総務部総務課所蔵資料

(17) 大西委員は「両部の合併案が出た前回はなぜだめだったかというと、県のやっている方法では、どうやら（医師会の）話を聞いてくれるような体制にはなっていない」と述べている『長野県行政機構審議会（第2回）議事録』平成一九年五月二三日、九頁。

(18) 広島県行政システム改革推進懇話会ホームページ。広島県では、一九九八年に企画振興部、農政部、林務部を廃止して地域振興部と農林水産部を、二〇〇〇年には総務部、県民生活部を廃止して、総務企画部、環境生活部を設置している。http://www.pref.hiroshima.lg.jp/category/1189046932391/index.html

(19) 例えば議会での審議において「既存の組織を局制に合わせて再配置しただけではないか」などと批判されたほか、「新たな局の下に位置づけられた環境部門、空港港湾部門は、わずか二年前の状況に戻っただけ」との指摘もあった（平成二〇年二月定例会（第三日）（二〇〇八年二月二六日）下原康充議員（自由民主党）質問）。

(20) こうした認識は、戦後すぐの時期ではなく、高度成長期など時代が下がっていくにつれ発生するようになったものと思われる。

(21) 企画担当部局の法定化が実現しなかったのは、「表現機能」に止まらず「道具的機能」に踏み込む可能性があると認識されたためであると考えられる。

(22) こうした側面についての詳細な検討は、別稿に譲りたい。

(23) 逆に、こうした府県の態度は、戦後地方制度が本来的にもっていた「制度の限界に挑戦すれば当然生じうる国」（大杉一九九七：六二）と地方自治体との対立を回避することにつながり、結果として制度改革に向けた問題へと転化しないことで、戦後地方制度の安定化にも寄与してきた可能性が考えられる。

(24) ここでは、「道具的機能」の面で欠陥があることへの批判だけでなく、「道具的機能」の問題そのものについて実質的な議論が行われることも含む。

(25) ただし、このことによって、府県内部での組織編成をめぐる「道具的機能」の議論が「空洞化」して来た可能性も考えられよう。

(26) 局部組織が「表現機能」として編成されるものであるならば、「道具的機能」の問題は永久に回避され続けることも考えられる。逆に「道具的機能」の問題は、課や室といった、局部組織の下位に位置する組織（課レベル組織）の編成問題となることが考えられる。

(27) こうした状況からは、Lewis (2003) による規制行政機関の組織選択などのように、行政組織の機能を前提とした、取引コストアプローチの研究には、一定の限界があることが考えられる。すなわち、組織の機能そのものによってアクターの行動要因が規定されるわけではない場合が存在すると考えられるのである。

【参考文献】

秋田周（一九六七）『地方自治講座　第3巻　執行機関』第一法規
天川晃（一九八六）「変革の構想―道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会
石原俊彦・山之内稔（二〇一一）『地方自治体組織論』関西学院大学出版会
礒崎初仁・金井利之・伊藤正次（二〇一一）『ホーンブック地方自治（改訂版）』北樹出版
市川喜崇（一九九一―一九九三）「昭和前期の府県行政と府県制度（一）～（四）完」『早稲田政治公法研究』第三七、三九、四〇、四一号
伊藤修一郎（二〇〇二）『自治体政策過程の動態』慶応義塾大学出版会
伊藤修一郎（二〇〇六）『自治体発の政策革新』木鐸社
伊藤大一（一九九五）「官庁組織の正統化作用に関する一考察」『組織科学』二八巻三号
伊藤正次（二〇〇三）『日本型行政委員会制度の形成』東京大学出版会
稲継裕昭（二〇一〇）「地方自治体の組織と地方公務員・人事行政」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
稲垣浩（二〇〇六）「戦後府県企画担当部局の形成と展開」『年報行政研究41　橋本行革の検証』ぎょうせい

稲垣浩（二〇〇七）「書評　伊藤修一郎著『自治体発の政策革新』（木鐸社、二〇〇六年）」『都市政策研究』一号
稲垣浩（二〇一一）『戦後府県知事部局の組織編成』東京都立大学博士論文
今村都南雄（一九八四）「地方公共団体の組織編成」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法体系　第八巻　地方自治』有斐閣
エーデルマン・マーレー（法貴良一訳）（一九九八）『政治の象徴作用』中央大学出版部
大杉覚（一九九一）『戦後地方制度改革の〈不決定〉形成：地方制度調査会における審議過程をめぐって』東京大学都市行政研究会研究叢書四
大杉覚（一九九七）「未完成のプロジェクト？　地方分権と改革システムの形成(1)」『成城法学』五五号
大杉覚（二〇〇九）「日本の自治体行政組織」『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料№11』財団法人　自治体国際化協会（CLAIR）、政策研究大学院大学　比較地方自治研究センター（COSLOG）
大森彌（一九八六）「日本官僚制の事案決定手続き」『年報政治学1985』岩波書店
久世公尭（一九七一）『地方行政管理講座　2　組織管理』第一法規
黒澤良（二〇一三）『内務省の政治史』藤原書店
新川敏光（一九九五）「新潟県における開発型政治の形成―初代民選知事岡田正平とその時代」『法政理論』第二七巻三・四号
砂原庸介（二〇一一）『地方政府の民主主義』有斐閣
谷畑英吾（二〇〇三）「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『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社
地方行政調査委員会議編（一九五二）『地方行政調査委員会議資料』地方行政調査委員会議
ツェベリス・ジョージ（眞柄秀子・井戸正伸監訳）（二〇〇九）『拒否権プレーヤー』早稲田大学出版部
手塚洋輔（二〇一〇）『戦後行政の構造とディレンマ』藤原書店
長瀬勝彦（一九九九）「組織における合議決定」高橋伸夫編『生存と多様性』白桃書房
長野士郎（一九五二a）「地方自治制度改正要綱について」『自治研究』第二八巻四号
長野士郎（一九五二b）『改正地方自治法逐条解説：第13国会改正部分』港合作出版社
西尾勝（一九九〇）『行政学の基礎概念』東京大学出版会
早川有紀（二〇一二）「制度変化をめぐる新制度論の理論的発展」『相関社会科学』第二一号
福島県総務部人事課（一九七八）『昭和53年4月1日実施　行政機構改革の記録』

古居儀治（一九七七）『現代地方自治全集　4　地方公共団体の行政組織』ぎょうせい
毛桂栄（一九九七）『日本の行政改革　制度改革の政治と行政』青木書店
真渕勝（一九九九）「変化なき改革、改革なき変化―行政改革研究の新アプローチ」『レヴァイアサン』二四号
森田朗（一九八七）「行政組織の編成過程に関する一考察　―アメリカ環境保護庁の設立過程を例として―」『年報行政研究22　公務員制度の動向』ぎょうせい
森田朗（二〇〇六）『会議の政治学』慈学社
山梨県（一九七〇）『昭和43年4月1日施行の行政機構改革の記録』山梨県
山之内稔・石原俊彦（二〇〇八）「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」『ビジネス&アカウンティングレビュー（関西学院大学）』第三号
山崎一樹（一九九〇）「地方公共団体の本庁の組織」鈴木正明・川村仁弘『実務地方自治法講座六　執行機関』ぎょうせい
吉村裕之（二〇〇八）『三重県の行政システムはどう変化したか』和泉書院
リード・スティーブン（一九九〇）『日本の政府間関係：都道府県の政策決定』木鐸社
DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell. "Introduction" in W. W. Powell and P. J. DiMaggio eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991
Kaufman, Herbert. *The Limits of Organizational Change*. University of Alabama press, 1971
J. G. March and J. P. Olsen. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press. 1989
Lewis, David E. *Presidents and Politics of the Agency Design*. Stanford: Stanford University Press. 2003
Meyer, John W., and Brian Rowan. "Institutionalised Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." American Journal of Sociology 83–2: 340–363. 1977
Simon, Hervert A. *Administrative Behavior*. New York: Free Press. 1945

The reorganization and its justification of post war prefectures

Hiroshi INAGAKI

0. Introduction
1. Institutional structure and "justification"
2. The History and its change of reorganization of post war prefectures
3. Conclusion