

國學院大學學術情報リポジトリ

知事と組織編成：
一九八〇年代以降の府県組織改革とその過程（一）

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 国学院大学法学会 公開日: 2024-10-31 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 稲垣, 浩 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.57529/0002000983

知事と組織編成

一九八〇年代以降の府県組織改革とその過程^①(一)

稲垣 浩

はじめに

第一章 一九八〇年代以降における局部組織の編成

動向

第一節 「改革の時代」と制度の変容

第二節 部レベル組織の改革動向

第二章 組織編成の動態

第一節 課レベル組織の変動

第二節 事例分析① 秋田県

第三節 事例分析② 群馬県

第四節 事例分析③ 長野県 (以上、本号)

第五節 事例分析④ 富山県

第六節 事例分析⑤ 愛媛県

第七節 事例分析⑥ 大分県

第三章 結論

はじめに

周知のように、二〇〇〇年の地方分権改革によって、機関委任事務制度の廃止をはじめとした中央省庁による地方自治体に対する統制は大幅に緩和された。こうした制度的な変化を受けてか、日本における行政学・地方自治論

の研究においては、首長によるリーダーシップや、地方議会の党派性など、地方自治体内部における様々な要因に着目した政策の決定についての研究が多くみられるようになってきた(例えば曾我・待鳥二〇〇八、砂原二〇一一年など)。

自治体における行政運営において重要な政策決定の一つである組織編成の問題についても、群馬県における理事制・局制や佐賀県の本部制など、一九九〇年代以降、これまで見られなかった組織が見られるようになり、組織再編も積極的に行われるようになった(稲垣二〇一四)。こうした状況を受けて、組織編成の研究においても、上述した分権改革以降の自治体の研究に見られるように、地方自治体を取り巻く環境の変化や、「改革派」などとよばれた首長の政治的なり度リーダーシップ、とりわけ首長の政策実現手段としての組織の性格等に着目した、組織編成やその過程の研究が見られるようになってきている(谷畑二〇〇三、吉村二〇〇六、山之内・石原二〇〇八)。

一方、筆者は二〇一五年の著作(稲垣二〇一五)において、戦後から一九七〇年代までの府県における組織編成について分析を試みた。そこでは、府県の局部組織について規定してきた旧地方自治法第一五八条の制度形成過程とともに、実際の府県における組織編成の過程について検討をおこなった。その結果、旧地方自治法を所管してきた地方自治官庁旧厚生省や旧建設省など府県行政に係る省庁との関係など、国との関係における不確実性、及び府県内部における決定過程の不確実性といった、二つの不確実性への対応が局部組織の編成に求められてきたことが明らかになった。また、こうした二つの不確実性に対して、地方自治官庁への相談や、補助金への影響など関係省庁との関係への配慮、あるいは国との関係において構造同値にある他府県での組織再編の実績を参照するといったことが「制度化されたルール」(Meyer and Rowan 1977)となり、こうしたルールの範囲内で組織を編成しようとする「自己制約」(Kaufman 1971)的な組織編成がなされてきたことを明らかにした。

「規制緩和」の一環として始まった旧地方自治法第二五八条の改正や、国と地方の関係に大きな変化をもたらした分権改革は、特に知事による自由な組織編成権の行使を中心として、こうした戦後の府県における組織編成の過程に何らかの影響を及ぼしたものと考えられる(大杉二〇〇九)。ただし、地方自治法の改正後も、ほぼすべての府県において、局や部レベルの行政組織は条列事項となっているため、条列改正についての議会の議決が必要であることなど、知事が全く自由に組織再編を行うことができるわけではない。もともと、組織再編の必要性はさまざまな観点から行われうる以上、すべての面で機能合理的な組織を編成することは困難である(森田一九八七)。そのため、組織編成をめぐつては関係者間での合意形成が必要であり、合意調達を円滑に進めるために必要な何かが求められる。例えば、旧地方自治法に局部組織の編成内容が例示されていたことは、その内容が必ずしも府県に対して強制されるものでなかったにもかかわらず、それに合わせた組織編成を行うことで組織再編をめぐる府県内部で意見の対立を抑制し、関係者間での合意調達をしやすくしてきた(稲垣二〇一五)。

特に、省庁ごとの縦割りの集権性が強かった戦後の日本においては、関係省庁の政策や意向を参酌⁽⁴⁾したうえで組織編成を行うことは重要であった。とりわけ、戦後日本の中央省庁と府県の各部局との関係においては、所管する政策に関する補助金や事務処理、あるいは関係省庁からの出向人事や当該部門を「畑」とする地元職員との継続的な交流、さらに事務体系や人脈から派生した地元選出議員などとのつながりといったものが、永森誠一教授が指摘するように「関係」を構成してきたのである(永森一九九〇)。実際の戦後の府県における組織編成過程においても、補助金削減などの関係省庁による「報復」につながる可能性が議論されていたことは、こうした「関係」が組織編成あるいは組織編成に対する府県内部の認識に影響を与えてきたことの証左となろう(稲垣二〇一五、谷畑二〇〇三)。いわば、「関係」から中央政府の動向を「参酌」(高塩二〇一四)して「自己制約」的に組織を編成す

ることは、府県内部において「正統性」があるとみなされ、一種の合意調達の手段であった。

そのように考えれば、地方自治法の改正やそれによる「例示」の廃止は、こうした中央政府との「関係」に基づく「正統性」のゆらぎをもたらしつつあると言えるのではないか。再び永森教授の論考に即して言えば、国と府県の「関係」の変化、あるいは「正統性」があるとみなされていた組織編成における「神話」が破綻しつつあると考えることもできる（永森二〇一三）。前述のように、組織編成において知事がリーダーシップを発揮しようとするようになってきた一方で、後述するように組織編成をめぐって知事と議会、あるいは関係者間で対立する場面も散見される。府県における二元代表制は、実質的に首長優位の「首長制」（磯崎・金井・伊藤二〇〇七）であると考えられるものの、組織編成をめぐっては、どのような組織を設置するか合意調達が難しくなり、府県内部の意思決定における不確実性が増しつつあるように見える。

ただし、すべての府県で対立や紛争が発生しているわけではなく、最終的に何らかの形で組織再編が実施され、それが混乱や対立なしに実現した府県、あるいは継続的に組織変化が見られる府県も存在している。また、後述するように、既存の所管体系になじまない新たな政策分野⁽⁵⁾の出現などに伴う新たな組織の設置や、他府県での改革内容や組織再編アイデアの府県間における相互参照、それによる「同型化」(DiMaggio and Powell 1991)も観察されることから、知事以外にも組織編成の「正統性」を担保する主体や手段は存在しているようにも思われる。

そこで本稿では、こうした制度変化のなかで、府県における組織編成がどのように行われているのか、明らかにしていくことにしたい。特に、実際の府県における組織編成がどのような過程によって行われており、そこでの合意形成においてどのような「正統性」によって、組織編成案が正当化され、実際の組織として編成されたのか（あるいは編成されなかったのか）、観察していくことにしたい。言い換えれば、実際の府県において組織を編成する

上での「関係」がどのように構築されているのか、その一端を明らかにしたい。

本稿は、以下のように記述が進められる。まず、拙著(二〇一五)では分析対象となっていなかった、一九八〇年代以降の府県における局部組織の編成動向について概観し、旧地方自治法の改正や分権改革前後での変化についてみていく。なお、本稿では、旧地方自治法の規定が無くなったあとの動向についても見ていくため、府県において知事の直近下位に組織に設置された組織(旧局部組織)について「部レベル組織」という呼称を用いることにする。次に、実際の状況について観察するため、いくつかの県での事例について、部レベル組織の下位組織である、課や室といった「課レベル組織」の編成動向について数量的なデータも用いながら、組織編成の過程についてみていくことにしたい。

第一章 一九八〇年代以降における組織再編の動向

第一節 「改革の時代」と制度の変容

一九八〇年代に入って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、府県の局部組織に対する「規制」も緩和する方向で議論されるようになった。一九八九年に設置された第二次行政改革推進審議会(新行革審)の「国と地方の関係等に関する小委員会(以下、国・地方小委とする)」は、同年十二月二〇日に「国と地方の関係等に関する報告」を提出した。同報告では、標準局部数の見直しや局部の名称や所掌事務についての例示を廃止することが求められ、新行革審はこれを踏まえて同年十二月二〇日に「国と地方の関係等に関する答申」をまとめ

ている。自治省は、この答申を受けて地方自治法の改正に着手し、一九九一年の地方自治法改正において「標準局部例」が削除されると共に、設置部数の改正が行われた。以来、地方自治法の規定は、一九九七年（事前協議制廃止）・二〇〇三年（標準局部数の廃止）と段階的に改正されてきた。

また、府県の組織管理に対する自治省の考え方も徐々に変化するようになった。もともと、地方自治法に局部組織の編成を規定する目的の一つは、組織数を規定することで、府県の行政組織を簡素合理化することであった。しかし、自治省による指導などにおいては、実際の簡素合理化の手段として職員数の管理（定員管理）が徐々に重視されるようになっていった（加藤・古川 一九七五）。このように自治体行政組織の整理合理化の手段が定員管理政策に移ったことで、自治省は局部組織制度自体の必要性をあまり感じなくなったものと考えられる。実際にも長野県では、地方自治法に法定部局が規定されていた時期に、法定数を超えて局部を設置し、林務部など局部例に載っていない部局を設置していたが、これに対する自治省からの規制や指導は特になかったという。⁶⁾富山県においても、自治省との協議が必要であった時期であっても組織の再編案に対して反対されることはまれであったとされる。加えて地方自治官庁以外の関係省庁による組織編成に対する関与が縮小していることも指摘されている。例えば、「琵琶湖環境部」の新設を始めた、滋賀県における組織改革の過程を分析した谷畑（二〇〇三）の研究では、実際の組織改革に際して関係する省庁に連絡をした際、特に改革を妨げる様な動きはなかったという。

また、府県側においても新たな動きが見られるようになった。地方分権改革が進められた一九九〇年代後半から二〇〇〇年代初頭にかけては、分権改革後の新たな地方制度や環境への対応を理由として、行政改革や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、部レベル組織を中心とした大幅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

い」と述べた。⁽⁷⁾ また、同年の改革では、少子高齢化や県民ニーズの多様化といった「社会経済の変化」とともに、「地方分権」が進展することによって、「護送船団方式」から「自己責任」「地域間競争」へと変化する事などが理由として挙げられていた。⁽⁸⁾

また、知事の交代とともに組織改革が多く見られるようになった。一九七〇年代から一九八〇年代初めにかけて革新知事を破って当選していた「相乗り」知事は、一九九〇年代のバブル崩壊や汚職事件の発生などともに、前述の梶原岐阜県知事のほか、三重県の北川正恭知事や、岩手県の増田寛也知事といった、いわゆる「改革派」と呼ばれた知事にとって代わられるようになった(磯崎・金井・伊藤二〇〇七)。こうした「改革派」知事を始め、一九九〇年代に入って当選した知事の多くが、積極的に組織改革を進めるようになった。図表1は、一九八一年以降、部レベル組織の改革を行った府県の数と、改革を行った府県の知事の平均在職年数をグラフに示したものである。これを見ると、一九九〇年代に入ると一期目あるいは二期目といった在職年数が短い知事のいる府県で組織改革が多く行われていることが読みとれよう。

このように一九九〇年代以降、府県では組織改革が多く見られるようになったものの、それをめぐる混乱も同時に見られるようになった。例えば群馬県や岐阜県では、部制から局制に移行したものの、後に知事が代わると両県とも部制に戻されている。また、前述のように長野県では、組織編成をめぐって議会との対立が見られるようになった。

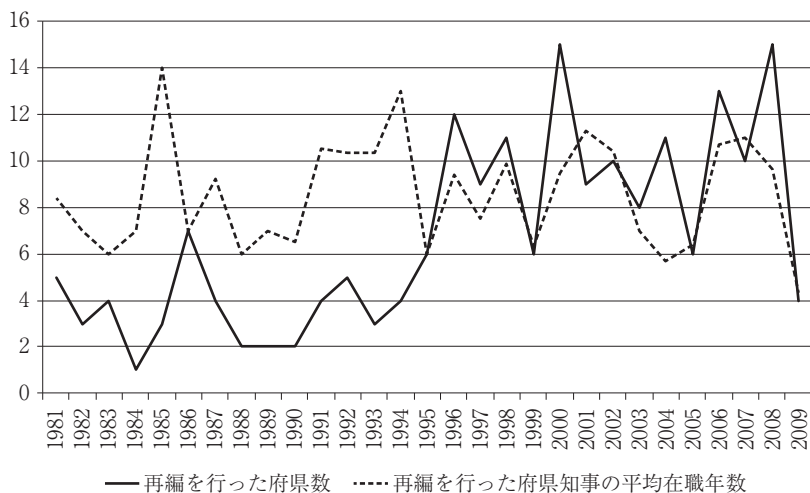
第二節 部レベル組織の改革動向

前節で述べたように、府県を取り巻く環境や組織制度が変化する中、部レベル組織の改革はどのように進められ

【図表 1 部レベル組織の改革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	埼 玉	1997	土屋義彦	2
新 潟	1996	平山征夫	1	熊 本	1997	福島譲二	2
石 川	1996	谷本正憲	1	広 島	1998	藤田雄山	2
大 阪	1996	山田 勇	1	高 知	1998	橋本大二郎	2
和歌山	1996	西口 勇	1	沖 縄	1998	大田昌秀	2
青 森	1997	木村守男	1	茨 城	1999	橋本 昌	2
岩 手	1997	増田寛也	1	神奈川	1999	岡崎 洋	2
静 岡	1997	石川嘉延	1	栃 木	1996	渡辺文雄	3
三 重	1998	北川正恭	1	兵 庫	1996	貝原俊民	3
岡 山	1998	石井正弘	1	香 川	1996	平井城一	3
福 岡	1998	麻生 渡	1	滋 賀	1997	稲葉 稔	3
滋 賀	1999	国松善次	1	愛 媛	1998	伊賀貞雪	3
長 崎	1999	金子原二郎	1	岐 阜	1999	梶原 拓	3
秋 田	2000	寺田典城	1	佐 賀	2000	井本 勇	3
愛 知	2000	神田真秋	1	長 崎	1996	高田 勇	4
大 阪	2000	太田房枝	1	山 口	1996	平井 龍	5
愛 媛	2000	加戸守行	1	大 分	1997	平松守彦	5
鹿児島	2000	須賀龍郎	1	千 葉	2000	沼田 武	5
鹿児島	1996	土屋佳照	2				
群 馬	1997	小寺弘之	2				

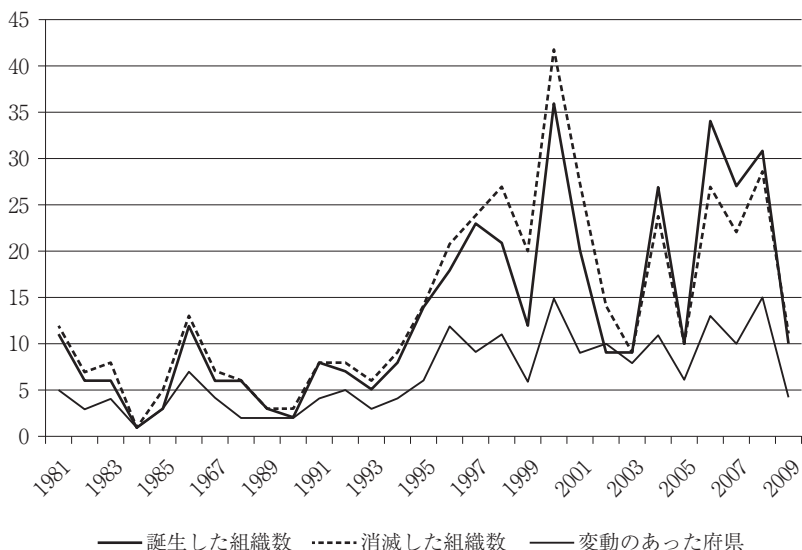
【図表 2 部レベル組織の改革を行った府県数と改革を行った府県知事の平均在職年数】



てきたのであろうか。ここでは、一九八〇年代、一九九〇年代、二〇〇〇年代の各年代における組織改革の動向について概観していくことにしたい。

一九八〇年代には、二七の府県で何らかの部の改革が行われたが、一九七〇年代に比べるとその数や規模は小さい(稲垣二〇一五)。このうち、廃止された部としては、「生活環境部」と「衛生部」が最も多く、以下「民生部」、「農林部」、「環境部」と続いている。これに対して新設された部としては、「保健環境部」あるいは「環境保健部」が最も多い。このほかに、商工担当部門や労働担当部門を統合した「商工労働部」や、生活行政と民生(福祉)行政とを統合した「生活福祉部」、「民生部」の「福祉部」への名称変更、高度成長期以来続いてきた「企画開発部」を「企画部」や「企画調整部」に変更する動きなどが見られる。これに対して、人事・財政等を所管する総務部を改革する府県はほとんど見られず、土木部についても、建築行政との一体化による「土木建築部」の設置が一部に見られる程度であった。

【図表3 部レベル組織の変動状況(全府県：1981-2009)】



一方、一九九〇年代に入ると、後半以降組織改革を行う府県が多く見られるようになった。特に一九九八年から二〇〇〇年にかけて部レベル組織の改革を行う府県が集中するようになり、のべ三三府県で改革が行われている。

一九九〇年代において、主に改革の対象となった分野としては、同じ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がある。こうした統合は、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で実施された。この他に「環境保健部」や「衛生環境部」など、衛生行政部門と組織的に統合されていた環境行政部門を、消費者対策や交通安全等を所管する生活（県民）行政部門と統合し「環境生活部」や「生活環境部」へと改革する動きが多くみられる。また、こうした部分的な統廃合だけでなく、三重県や岐阜県等で部レベル組織の全面的な改革を行う府県が見られるようになった。

二〇〇〇年代に入ると、土木行政部門と建築行政部門の統合を始めた土木部の県土整備部への改組、農政部門と林政・水産行政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、あるいは企画部や企画調整部などを地域振興部や総合政策部等へと名称を変更する動きが多く見られている。この他に、これまでに見られなかった組織として、三重県や岐阜県、佐賀県等では「農林商工部」など、農林部門と商工部門を統合した部が設置されている。

ただし、全ての府県においてこうした改革が見られたわけではなく、また実質的にはそれほど組織が大きく変化したわけではない。例えば、前述の県土整備部は、実質的には土木行政部門と建築行政部門といった国土交通省の所管する政策分野の統合であり、土木部あるいは土木建築部などと殆ど実質的な違いは無いとみられる。

このように、一九九〇年代以降、部レベル組織の改革が多く府県で進められるようになった。しかし、単なる名称変更に止まるなど、その内容は部分的・制約的であり、実質的な変化には繋がっていない可能性も考えられ

る。そこで、以下では章を改めて、課レベル組織まで含めた組織再編の実態について、より深く観察していくことにしたい。

第二章 組織編成の動態

第一節 課レベル組織の変動

① 課レベル組織分析の概要

行政組織の変化に関する諸研究においては、内部における変動を捉えることの重要性が指摘されてきた。例えば、アメリカ連邦政府における組織変化について分析したホグウッドとピータースは、組織は他組織との統合や置き換え、分裂等による「継承 (succession)」を繰り返しており、外見的に硬直的に見えていても、その内部に設置された下位の組織において変動が見られることを指摘した (Hogwood and Peters 1983, Peters with Hogwood 1988)。

こうした内部における変化が重要であることは、日本の中央省庁における課レベル組織の編成について研究した真淵勝 (一九九九) によっても指摘されている。真淵の研究によれば、第一次臨調・第二次臨調や、福田・大平内閣などでの改革といった行政改革が行われた期間における機構の変化の数や規模は小さく、逆にそうした改革が行われない場合の変化が少なくないことを明らかにした。また、局の変化が行われる際には、内部の部や課が移動するだけではなく、新設や廃止といった「深い変化」も見られるとする。

こうした研究の結果、日本の中央省庁における行政機構においては、行政改革が大きな変化をもたらさない「変化なき改革」であるのに対して、多くの変化は改革が無い場合に発生した「改革なき変化」であることを指摘した。こうした特徴から、日本の中央省庁の行政機構においては、スクラップアンドビルドなど、自ら組織の変化を生み出す「ビルトイン・チェンジャー」の機能を持っているのではないかとする。

一方で、自治体における行政改革研究においては、分析対象に偏りが見られてきたことが指摘できる。府県を始めた自治体における行政改革・機構改革に関する先行研究の多くは、部や局レベルの組織を対象とした比較的大規模な改革過程を対象とする場合が多い(谷畑 二〇〇三、吉村 二〇〇六)。一方で、大規模な改革で無くとも、課や室レベルの内部的な組織変化は毎年のように見られてきた(埼玉県総務部人事課 一九八七)。こうした「改革なき変化」(真淵 一九九九)の動態や部レベル組織の改革との違い、特にこうした組織管理を所管する組織主管課による組織再編の過程やそこでの手続きなどについて、十分な研究が行われてきたわけではない。

そこで本章では、こうした諸研究の動向を踏まえて、課レベル組織の編成動向とその特徴、定期的な組織改正の手続きにまで視野を広げ、府県における現在の組織編成の構造とその特徴について明らかにしていくことにしたい。また、分析の対象として、一九八〇年代以降の部レベル組織の変化の動向⁽¹⁰⁾に就いて、秋田、群馬、神奈川、富山、長野、愛媛、大分の七県を選択する。まず、これらの県について、一九八〇年以降の部レベル組織・課レベル組織の計量データについて検討したのち、神奈川を除く六県における組織再編の過程について分析を行う。

本稿では、これまで用いてきた部レベル組織のデータと同様に、国立印刷局発行『職員録』各年版のデータを用い、課レベル組織の変化を抽出し分類していくことにする。⁽¹²⁾また、変化データの分類は、先行研究として、前述のホグウッドらの研究や大森(一九九一)の研究があるが、ここでは真淵(一九九九)の研究に従って分類を行っ

た。まずデータの分析に当たって、大まかな変動状況を理解するために「誕生」と「消滅」に分類した。『職員録』の前年度と当年度を見比べて、当年度に名称が消えているものを「消滅」とし、新しく見られたものを「誕生」とした。さらに、深く検討するために、八つの類型に変化の形態を分類した。

真淵（一九九九）では、組織変化の類型を、その変化の深さと変化の方向によって二つの区分に分類している。まず、変化の深さによる分類には「深い変化」と「浅い変化」の二つがある。前者には、新設、分割増置、再編、廃止、統合が該当する。後者には、昇格、移動、名称変更、降格が該当する。また、変化の方向によって区分したものとして、「拡大」「中立」「縮小」がある。これには、まず「拡大」に新設、分割増置、昇格が該当する。次に「中立」には、再編、移動、名称変更が該当する。最後に「縮小」には、廃止、統合、降格が該当する。これらをクロスさせて一覧にしたものが図表5である。本稿においても、本文中等でこれらの概念を適

【図表 4 課室の変化の類型化と例示】

変化の類型	組織変化の例示
新設	—
廃止	—
再編	新幹線建設課＋駅周辺拠点整備課⇒新幹線・駅周辺整備課＋駅周辺整備課
分割増置	森林林業課⇒林業振興課＋森林整備課
統合	児童家庭課＋青少年課⇒児童青年家庭課
昇格	情報企画室→IT推進課
移動	総務部消防防災課→生活環境部消防防災課
名称変更	職業訓練課→職業能力開発課
降格	産業技術振興課→産業技術開発室

【図表 5 変化の性質】

		変化の深さ			
		深い変化		浅い変化	
変化の方向	拡大	新設	分割増置	昇格	
	中立	再編		移動	名称変更
	縮小	廃止	統合	降格	

宜用いることにする。

② 課レベル組織の変動状況

課レベル組織の改革は、部レベル組織に比べて限定的であるように思われる。例えば、調査対象県のデータからは、課レベル組織の形態として、「移動」や「名称変更」が多くみられた。以下では、こうしたデータをもう少し詳細に検討することにより、こうした組織改革における限界性を探っていくことにする。

図表 6 は、課レベル組織の変化を発生件数の面から見たものである。このデータからは、調査対象県においては部レベル組織の改革が行われない場合であっても、一定の組織の変化が見られる。すなわち、真逆勝の分類でいえば、局部組織の「改革」が無くとも、組織は「変化」している（「改革なき変化」ということができる。実数からすれば、部レベル組織の変化がない場合の方が、課レベル組織の変化件数が多い県も存在する。ただし、部レベル組織の変化があった年数が圧倒的に少ないため、全体からすれば、部レベル組織の改革があった年の方が課レベル組織の変化は多い。図表の右側にあるように、一年あたりで見ると、部変化のある年の方が圧倒的に課レベル組織の変化が発生している。

【図表 6 局部組織の変化と課レベル組織の変化の発生状況（1981-2009）】

	調査対象 年数	局部組織に 変化があっ た年数	課レベル組織の変化 件数（実数）		課レベル組織の変化 件数（一年あたり）	
			部変化あり	部変化なし	部変化あり	部変化なし
秋田	29	3	88	153	29.33333	5.884615
群馬	29	5	245	153	49	6.375
神奈川	29	3	135	102	45	3.923077
富山	29	5	89	82	17.8	3.416667
長野	29	5	132	165	26.4	6.875
愛媛	29	5	151	129	30.2	5.375
大分	29	4	101	181	25.25	7.24

また、こうした組織変化は、その形態から見ても限定的であることが分かる。図表7は、部レベル組織の変化のあった年と、そうでない年、それぞれに発生した課レベル組織の変化形態について、真淵（一九九一・一一）に従って、変化の性質ごとに分類したものである。

まず、大きな特徴として指摘できるのは、部レベル組織の変化が発生する場合は、「移動」や「名称変更」といった浅い変化に偏りがちであるということである。いずれの県においても、部レベル組織の変化があった場合の、変化の形態別に見た変化の数の全体に占める割合が、「移動」と「名称変更」で六〇%を超えている。これは、部の変化を行ったとしても旧部から新部へ移動するか、新部への移行に合わせて、わかり易い名称などに変える場合が多いためであると考えられる（例…福祉保健部児童福祉課↓健康福祉部子ども支援課など）。

一方、部レベル組織の変化がない場合の課レベル組織の変化には、部レベルの変化がある場合に比べると若干の差異が見られる。いずれの県においても、部レベル組織の変化があった場合と同様、「名称変更」や「移動」といった浅い変化が多いのであるが、深い変化が起こった場合には「新設」が多い。こうした分類に当てはまる事例としては、まずイベントや公共事業など時限的な組織を設置する場合がある。あるいは、部の改革に至らない新規事業等の所管課・室等を設置する場合が見られる。

この他、部レベル組織の変化の有無を問わず、「統合」や「分割増置」、あるいは「昇格」や「降格」といった既存組織の組み換えによる対応があまり多くないことが指摘できる。すなわち、多くの場合、組織変化は、一旦既存組織を廃止して新たに組織を立ち上げるか、あるいは名前だけを変える場合が多いことが考えられる。

また、後述する大分県などで見られるように、課と室とのあいだで変化に違いが見られる場合が少なくない。例えば、大分県では、課の数は三〇年間でほぼ一定に推移しているものの、室の設置数は大きく増加している。ま

【図表 7 変化の性質別に見た課レベル組織の変化形態（割合）】

秋田			部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	10%	30%
深い変化	拡大	分割増置	0%	4%
深い変化	中立	再編	2%	1%
深い変化	縮小	廃止	7%	22%
深い変化	縮小	統合	6%	3%
浅い変化	拡大	昇格	3%	8%
浅い変化	中立	移動	44%	13%
浅い変化	中立	名称変更	24%	18%
浅い変化	縮小	降格	3%	1%

群馬			部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	11%	19%
深い変化	拡大	分割増置	0%	2%
深い変化	中立	再編	0%	3%
深い変化	縮小	廃止	9%	24%
深い変化	縮小	統合	1%	3%
浅い変化	拡大	昇格	4%	20%
浅い変化	中立	移動	65%	2%
浅い変化	中立	名称変更	9%	25%
浅い変化	縮小	降格	0%	2%

神奈川			部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	8%	20%
深い変化	拡大	分割増置	1%	15%
深い変化	中立	再編	6%	12%
深い変化	縮小	廃止	0%	0%
深い変化	縮小	統合	10%	3%
浅い変化	拡大	昇格	0%	7%
浅い変化	中立	移動	50%	21%
浅い変化	中立	名称変更	24%	24%
浅い変化	縮小	降格	0%	0%

富山			部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	3%	16%
深い変化	拡大	分割増置	7%	7%
深い変化	中立	再編	4%	9%
深い変化	縮小	廃止	3%	11%
深い変化	縮小	統合	7%	12%
浅い変化	拡大	昇格	6%	7%
浅い変化	中立	移動	37%	13%
浅い変化	中立	名称変更	33%	23%
浅い変化	縮小	降格	0%	1%

長野			部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	4%	15%
深い変化	拡大	分割増置	7%	4%
深い変化	中立	再編	10%	7%
深い変化	縮小	廃止	8%	11%
深い変化	縮小	統合	2%	8%
浅い変化	拡大	昇格	5%	8%
浅い変化	中立	移動	18%	5%
浅い変化	中立	名称変更	46%	36%
浅い変化	縮小	降格	2%	7%

愛媛			部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	9%	16%
深い変化	拡大	分割増置	9%	3%
深い変化	中立	再編	5%	6%
深い変化	縮小	廃止	7%	8%
深い変化	縮小	統合	3%	6%
浅い変化	拡大	昇格	7%	6%
浅い変化	中立	移動	36%	23%
浅い変化	中立	名称変更	24%	31%
浅い変化	縮小	降格	1%	0%

大分			部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	10%	19%
深い変化	拡大	分割増置	1%	2%
深い変化	中立	再編	4%	2%
深い変化	縮小	廃止	6%	12%
深い変化	縮小	統合	4%	5%
浅い変化	拡大	昇格	12%	14%
浅い変化	中立	移動	43%	11%
浅い変化	中立	名称変更	18%	34%
浅い変化	縮小	降格	3%	1%

全体			部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	8%	20%
深い変化	拡大	分割増置	3%	4%
深い変化	中立	再編	4%	5%
深い変化	縮小	廃止	6%	14%
深い変化	縮小	統合	4%	5%
浅い変化	拡大	昇格	5%	11%
浅い変化	中立	移動	45%	10%
浅い変化	中立	名称変更	23%	28%
浅い変化	縮小	降格	1%	2%

【図表 8 変化の性質別に見た課レベル組織の変化形態(実数)】

大分

変化の深さ	変化の方向	変化の形態	部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	10	35
深い変化	拡大	分割増置	1	3
深い変化	中立	再編	4	3
深い変化	縮小	廃止	6	22
深い変化	縮小	統合	4	9
浅い変化	拡大	昇格	12	26
浅い変化	中立	移動	43	20
浅い変化	中立	名称変更	18	61
浅い変化	縮小	降格	3	2

愛媛

変化の深さ	変化の方向	変化の形態	部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	13	21
深い変化	拡大	分割増置	13	4
深い変化	中立	再編	8	8
深い変化	縮小	廃止	11	10
深い変化	縮小	統合	4	8
浅い変化	拡大	昇格	10	8
浅い変化	中立	移動	54	30
浅い変化	中立	名称変更	36	40
浅い変化	縮小	降格	2	0

富山

変化の深さ	変化の方向	変化の形態	部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	3	9
深い変化	拡大	分割増置	3	13
深い変化	中立	再編	6	6
深い変化	縮小	廃止	6	10
深い変化	縮小	統合	4	7
浅い変化	拡大	昇格	5	6
浅い変化	中立	移動	0	1
浅い変化	中立	名称変更	29	19
浅い変化	縮小	降格	33	11

長野

変化の深さ	変化の方向	変化の形態	部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	5	24
深い変化	拡大	分割増置	9	6
深い変化	中立	再編	13	11
深い変化	縮小	廃止	10	18
深い変化	縮小	統合	2	13
浅い変化	拡大	昇格	6	14
浅い変化	中立	移動	24	8
浅い変化	中立	名称変更	61	60
浅い変化	縮小	降格	2	11

神奈川

変化の深さ	変化の方向	変化の形態	部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	0	0
深い変化	拡大	分割増置	11	20
深い変化	中立	再編	1	15
深い変化	縮小	廃止	14	3
深い変化	縮小	統合	8	12
浅い変化	拡大	昇格	0	7
浅い変化	中立	移動	0	0
浅い変化	中立	名称変更	33	24
浅い変化	縮小	降格	68	21

群馬

変化の深さ	変化の方向	変化の形態	部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	28	29
深い変化	拡大	分割増置	1	3
深い変化	中立	再編	1	5
深い変化	縮小	廃止	22	37
深い変化	縮小	統合	3	4
浅い変化	拡大	昇格	9	30
浅い変化	中立	移動	159	3
浅い変化	中立	名称変更	22	39
浅い変化	縮小	降格	0	3

秋田

変化の深さ	変化の方向	変化の形態	部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	9	46
深い変化	拡大	分割増置	0	6
深い変化	中立	再編	2	2
深い変化	縮小	廃止	6	33
深い変化	縮小	統合	5	5
浅い変化	拡大	昇格	3	12
浅い変化	中立	移動	39	20
浅い変化	中立	名称変更	21	27
浅い変化	縮小	降格	3	2

全体

変化の深さ	変化の方向	変化の形態	部変化有	部変化無
深い変化	拡大	新設	68	164
深い変化	拡大	分割増置	38	55
深い変化	中立	再編	35	50
深い変化	縮小	廃止	75	133
深い変化	縮小	統合	30	58
浅い変化	拡大	昇格	45	103
浅い変化	中立	移動	319	82
浅い変化	中立	名称変更	220	270
浅い変化	縮小	降格	111	50

た、課レベル組織の変動状況についても県の間で差が見られる。例えば富山県は、調査した他の県と比べると変化が少なく、課レベル組織の改革が行われにくい府県ということができよう。

フッド・ダンサイアによるイギリス中央省庁の研究や、日本における中央省庁の行政改革の研究では、組織の設置改廃が法律事項である場合、これを議論する国会や議会等での政治的アジェンダとなるために、組織変化は抑制されがちであることが指摘されてきた (Dunsire 1981、増島 一九九六)。こうした理論を府県知事部局の組織編成に当てはめれば、議会の議決を必要とする条例事項である課レベル組織の再編は抑制され、逆に規則事項として知事が決定できる課レベル組織の再編が多く行われることになる。このため、ホグウッドらが指摘するように、部の内部に位置する課レベルの改革が繰り返されることになる。

しかし、府県知事部局の組織編成に関して言えば、こうした指摘は必ずしも当てはまらないように見える。特に、一九九〇年代後半以降、条例設置である課レベル組織の変化は、その頻度が高くなっている。逆に、次節以降に示す各県の状況を見る限り、課レベル組織の変化は抑制されている。このように、府県の知事部局の組織編成をめぐっては、表面上、鉄格子理論と逆の現象が起きていることが考えられる。では、なぜこうした状況が発生しているのだろうか。そこで本稿では、実際の課レベル組織の再編過程、それに毎年定期的に行われる組織見直しの手続きについて分析することを通じて、これらの要因について検討していくことにしたい。

第二節 事例分析① 秋田県

① 部レベル組織の変化の動向

・組織編成の動向

秋田県では、一九八一年以降、あまり部レベル組織の改革が行われてこなかったが、一九九〇年代末以降見られるようになっていく。

まず、八〇年代から九〇年代中盤の佐々木喜久治知事の時代には、知事の就任直後の一九八一（昭和五六）年に民生部と環境保健部の改革によって福祉保健部と生活環境部が、産業労働部の名称変更によって商工労働部が設置されている。その後、佐々木知事の時代には、部レベル組織の改革は全く行われなかった。

これに対して、寺田典城知事の時代には、積極的に部レベル組織の改革が進められた。知事就任四年目となる二〇〇〇（平成一二）年には、生活環境部が生活環境文化部に、商工労働部が産業経済労働部に、土木部が建設交通部にそれぞれ改称された。これ以降二〇〇二（平成一四）年までに三年間にわたって部の改革が行われ、二〇〇一（平成一三）年には企画調整部が企画振興部へ、また福祉保健部が健康福祉部と改称され、二〇〇二年には農政部が林務部と統合し農林水産部となっている。さらに、二〇〇五（平成一七）年には総務部と企画振興部の改革が行われ、総務・企画系の部局は、知事公室、総務企画部、学術国際部の一室二部体制となった。

続いて二〇〇九（平成二一）年に就任した佐竹敬久知事の下でも、組織改革が行われている。就任二年目となる二〇一〇（平成二二）年には知事公室、総務企画部、学術国際部を廃止し、総務部と企画振興部を置いたほか、生活環境文化部を生活環境部に戻している。

【図表 9 秋田県における部レベル組織の変遷（1981-2010）】

調査年	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
知事	佐々木喜久治	佐々木喜久治	佐々木喜久治	佐々木喜久治	佐々木喜久治	佐々木喜久治	佐々木喜久治	佐々木喜久治	佐々木喜久治	佐々木喜久治
総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部
企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部
福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部
生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部
農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部
林務部	林務部	林務部	林務部	林務部	林務部	林務部	林務部	林務部	林務部	林務部
商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部
土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部
調査年	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
知事	佐々木喜久治	佐々木喜久治	佐々木喜久治	佐々木喜久治	佐々木喜久治	佐々木喜久治	寺田典城	寺田典城	寺田典城	寺田典城
総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務部
企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部	企画調整部
福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部	福祉保健部
生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部	生活環境部
農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部
林務部	林務部	林務部	林務部	林務部	林務部	林務部	林務部	林務部	林務部	林務部
商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	商工労働部	産業経済労働部
土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	土木部	建設交通部
調査年	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
知事	寺田典城	寺田典城	寺田典城	寺田典城	寺田典城	寺田典城	寺田典城	寺田典城	佐竹敬久	佐竹敬久
総務部	総務部	総務部	総務部	総務部	総務企画部	知事公室	知事公室	知事公室	知事公室	総務部
企画振興部	企画振興部	企画振興部	企画振興部	企画振興部	総務企画部	総務企画部	総務企画部	総務企画部	総務企画部	企画振興部
健康福祉部	健康福祉部	健康福祉部	健康福祉部	健康福祉部	学術国際部	学術国際部	学術国際部	学術国際部	学術国際部	健康福祉部
生活環境文化部	生活環境文化部	生活環境文化部	生活環境文化部	生活環境文化部	生活環境文化部	生活環境文化部	生活環境文化部	生活環境文化部	生活環境文化部	生活環境文化部
農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部	農政部
林務部	林務部	産業経済労働部	産業経済労働部	産業経済労働部	産業経済労働部	産業経済労働部	産業経済労働部	産業経済労働部	産業経済労働部	農林水産部
産業経済労働部	建設交通部	建設交通部	建設交通部	建設交通部	建設交通部	建設交通部	建設交通部	建設交通部	建設交通部	建設交通部

※網掛け部分は、新設された部レベル組織とその年

また、組織の設置数については、二〇〇二年に農政部と林務部が統合するまでは八部、その後は七部体制がしばらく続き、二〇〇五年の知事公室の設置によって一室七部となったが、二〇一〇年に知事公室が廃止されると七部に戻っている。

このように、秋田県では二〇〇〇年以降、部レベル組織の改革が相次いでいる。こうした組織改革はどのように進められてきたのであろうか。ここでは、二〇〇五年の知事公室・総務企画部・学術国際部の設置過程と、二〇一〇年の総務部・企画振興部の設置過程について見ていきたい。

・二〇〇五（平成一七）年度の組織改革の経過⁽¹⁴⁾

二〇〇五年度の組織改正が、庁内で正式に検討されるようになったのは、二〇〇四（平成一六）年五月一〇日に開催された「朝の会」⁽¹⁵⁾からである。同日の「朝の会」において総務部から「次期行政改革の基本方針（案）」（以下、「基本方針（案）」とする）が説明され、この中で総務部と企画振興部の統合、知事公室の設置、学術国際局の部昇格が検討事項として提示された。ただし、「朝の会」は、「県政課題や県政状況について確認しあう場」とされており、具体的な質疑応答や突っ込んだ議論が行われるわけではないとされる。このため、実際には、この「朝の会」以前から組織改革案について、内々で検討されていたようである。もともと寺田知事は、前述のように組織改革に対して積極的であり、知事公室の設置も寺田知事が初当選のころより考えていた事案であったという。ただし、本件が庁内で正式に課題となったのは、この「朝の会」からである。

この「基本方針（案）」は、同日に議会総務企画委員会あてにも送付された。同月二四日には、議会の政党懇談会での説明が行われ、同日には行政改革推進委員会（審議会）でも審議された。ここで、審議会で検討された理由

は、二〇〇五年から始まる新しい行政改革大綱に、こうした組織改正の内容を盛り込むためであった。これら、一連の審議や検討において大きな反対意見はなく、同月三二日には、再び「朝の会」において「基本方針（案）」が決定され、翌六月一日には、県議会総務企画委員会において「基本方針（案）」が審議された。

ただし、この基本方針では、概括的な部局の統合案が示されていただけで、具体的な課の編成等は決まっていなかった。このため、（総務部）知事公室⁽¹⁶⁾総務課は、基本方針の審議と並行して、具体的な組織改正案の立案作業を進めた。まず、各部局に対して新行財政改革推進プログラムの策定について連絡し、これと同時に組織改正についてのワーキンググループ（WG・組織部会）が五月二七日に設置され、具体的な検討が開始されている。

その後、県議会総務企画委員会・審議会で改革項目概要の審議が行われたのち、九月二七日には、具体的な組織編成が記された「新行財政改革推進プログラム素案原案」が、県議会総務企画委員会に提出され、同時に全議員に対して「素案原案」に対する意見を募集している。一〇月四日には、行政改革推進本部（知事が本部長）にて「素案」が決定され、同一四日には行政改革推進委員会において「素案」が審議されている。並行してパブリックコメントや市町村に対する意見交換（同月末）も行われたが、内部管理の問題であるためか、意見の表出はあまり見られなかったという。

一二月九日には、県議会総務企画委員会で「新行財政改革推進プログラム案」が審議された。まず、全議員に「プログラム案」を配付した上で意見募集が行われた。同月二〇日には行政改革推進本部において「プログラム案」が決定され、年明け一月一七日には行政改革推進委員会で「プログラム案」が審議されている。二月七日に行革推進本部において「新行財政改革推進プログラム」が決定され、政党内協議において「新行財政改革推進プログラム」が報告されている。

後述するように、通常はここから条例案の議会への提案などの作業が行われるが、同年は三月に知事選が控えていたために、いったんここで作業は中断された。⁽¹⁷⁾ 同知事選で寺田知事が次点に一〇万票以上の差をつけ勝利すると作業が再開され、四月の臨時議会で組織改正案が可決され、五月から新体制が施行された。このため、人事も四月人事は暫定人事とし、五月以降に組織改正を踏まえた人事が行われた。

・二〇〇九(平成二一)年の組織改革の経過

知事公室の廃止は、もともと佐竹知事のマニフェストにあった事項であった。マニフェストでは、政策決定過程において屋上屋となることや、側近政治が進むおそれがあることから、知事公室の廃止が主張されていた(『県庁内二重行政、側近政治に陥りやすい知事公室廃止』※マニフェスト四頁)。特に、総務企画部総合政策課と知事公室の役割分担が明確でないことや、知事公室が、知事に上げられる前にすべての事業を見ることになってしまったため、知事と知事公室の二重チェック状態となり、各部署が動きにくい状況になっていることが問題として指摘されていた。また、こうした点は、マニフェストだけでなく、徐々に庁内においても共通の認識となっていた。⁽¹⁸⁾

二〇〇九年四月に佐竹知事が就任すると、知事マニフェストのすり合わせと同時に、知事公室廃止が検討された。当初は、知事公室の廃止のみが検討されており、総務企画部や学術国際部の改革について議論されていたわけではない。これらが議論されるようになった理由は、知事公室の廃止だけでは、局部組織のスリム化が望めないことから、知事公室・総務部・学術国際部を一体として改革することによって、こうした組織のスリム化が目指されたためである。

これらの作業は、まず一室二部編成のメリット・デメリットを検証することから開始された。同年六月に、知事

公室・総務企画部・学術国際部による『平成一七年度組織改正の検証』についてのワーキンググループ(WG)が設置された。同WGでは「当事者」の立場からの検証を通じて、メリット・デメリットを明確にする作業が進められた。検討の結果は、同年七月にWGによる報告書「平成一七年度組織改正の検証について」にまとめられた。同報告書では、既存体制のメリットとして、知事公室総合防災課による一元的な危機管理などがある一方、政策決定において屋上屋となるなどのデメリットが示された。また、同報告書は、県議会行政組織改革調査特別委員会にも提出されている。

また、知事公室等の改革作業と並行して、他の組織の改革作業も、同じく七月から進められている(通常は一月)。この他組織の改革作業も、基本的には通常の組織改革と同様の手続きで進められた。まず、同月にすべての部局に対して組織改革の要望を提出するよう依頼が出され、同月下旬には集まった要望をもとにヒアリングが開始された。ただし、この年のヒアリングは、組織担当と行政改革の担当とが共同で行っている。ヒアリングは八月中には終了し、人事課ではヒアリングを基に、部名や課の編成を盛り込んだ組織改革の概要を作成し各部に送付した。

八月下旬に、各部に対して、概要に対する意見について再度ヒアリングを行われた。九月上旬から中旬には、副知事・知事に対して、同概要についてのレクが行われた。九月二四日には県議会総務企画委員会に「組織の改革について」と題された資料が提出され、委員からいくつかの意見が出されている。一月には、全体の改革案が提示され、一二月七日には条例の改正案が県議会で可決され、翌二〇一〇年四月より新しい組織となった。

② 課レベル組織の変化の概況

・課レベル組織の編制

秋田県では、部レベル以下の組織として、部内局及び課・室・チームが設置されている。

まず、部内局については、現在少子化対策局と学術国際局が設置されている。⁽¹⁹⁾ただし、部内局は外部からみた場合の組織の対応関係(部と局の上下関係など)が分かりにくく、県民に分かり易い組織編成という点から、どのようにするかが課題であるという。

次に課・室・チームは、いずれも課長級の職員を長とし、規則に基づいて設置されているため、知事による決裁を経なければならぬ(課・室は秋田県行政組織規則、チームは秋田県チーム設置規則)という点で同等である。

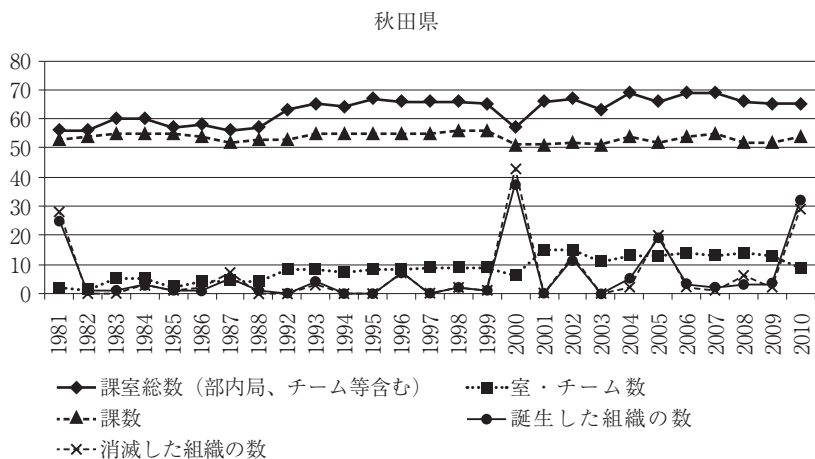
一方、人事・予算は課のみが持ち、室・チームは持たず、チームについては、二年間の年限を区切って設置されているという点で異なる。

・組織編成の動向

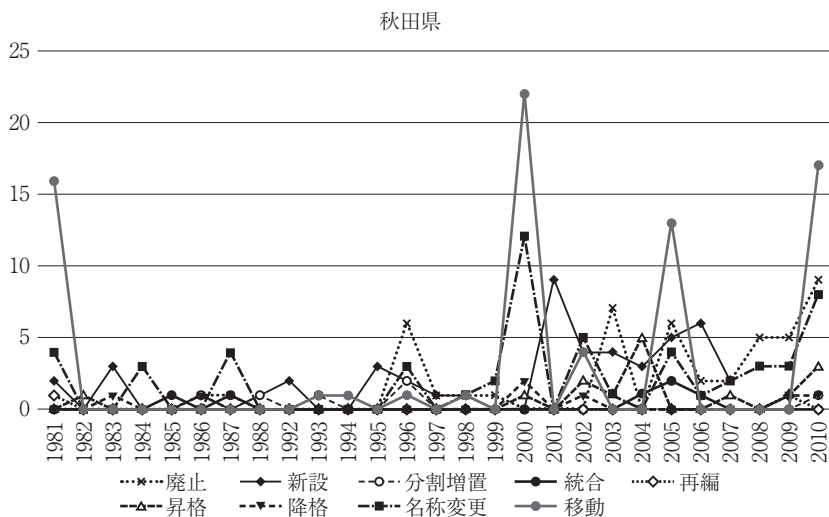
一九八〇年代以降、秋田県では、知事部局における課レベル組織の設置数が五〇台後半から六〇台後半で推移している。このうち、「課」の設置数は、五〇台前半で推移しているが、室(チームを含む)の設置数が増加傾向にあり、全体の組織数を押し上げる要因となっている。ただし、二〇一〇年に入ると、その数を減らしている(図表10)。

次に、組織の誕生数と消滅数を見ると概ね誕生数と消滅数が一致していることから、スクラップアンドビルドがある程度確保されていることが分かる。特に、部レベル組織の改革があった年(一九八一年、二〇〇〇年、二〇〇〇

【図表10 課レベル組織の変動（設置数等）】



【図表11 課レベル組織の変動（変化の形態別）】



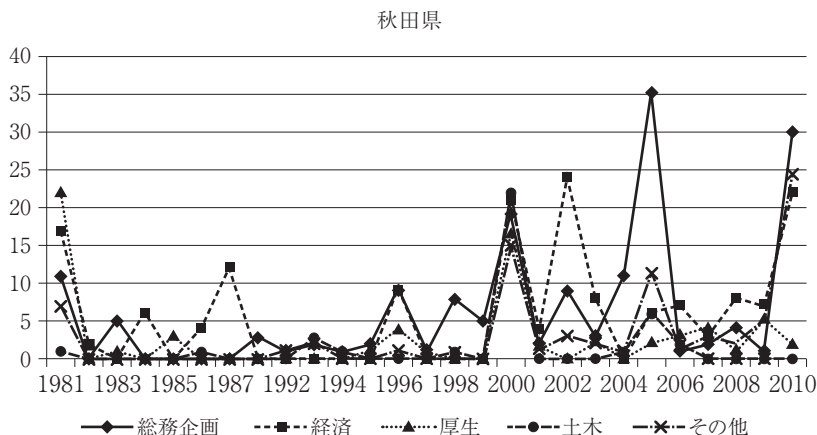
二年、二〇〇五年、二〇一〇年)に集中しており、通常は課レベル組織の変動があまり行われていないことが分かる。

図表11は、課レベル組織の変動状況について、変化の形態に着目して、その変遷を示したものである。これを見ると、部レベル組織の改革に際して、課の改革も行われるものの、移動や名称変更といった浅い変化に止まる場合が多い。すなわち、部レベル組織の改革が行われるものの、同時に課レベル組織には実質的な変化は起こっていないと考えられる。ただし、寺田知事による二〇〇〇年の改革以降、組織の廃止や新設、昇格等が多く見られるようになり、一九九〇年代よりも課レベルの組織が変動しやすくなっていることが分かる。

図表12は、図表10で見た、課レベル組織の誕生数と消滅数を単純に足したものを、各政策分野別に振り分け、その変遷を追ったものである⁽²¹⁾。

前述のように、秋田県では部レベル組織の改革が、一定の分野ごとに異なる時期に行われてきた。このため、各時期には、それぞれの該当する分野の変動が見られる。図表10でも見たように、部レベル組織が変動する場合以外の時期における課レベル組織の

【図表12 課レベル組織の変動(分野別)】



変動数は少ない。しかし、一九八〇年代中盤や二〇〇〇年代中盤以降の経済分野、あるいは一九九〇年代中盤以降の総務企画分野において、継続的な組織の変動が見られている。特に、経済分野においては、チーム制の導入以降、設置されたチーム数が他の政策分野に比べて多いなど（一〇チーム…内商工系六チーム、農林系四チーム）の変化が見られる。

・秋田県における通常の組織改正手続き

秋田県での組織編成作業は、例年一月頃から行われる。一月に入ると人事課（調整・人事班）は、各部主管課に対して、次年度の組織編成・改革についての要望を提出するよう依頼する。各部主管課は、これを受けて来年度の組織について検討し、検討結果を人事課から示された様式に従って文書化し、人事課に提出する。人事課は、要望の提出と共に、各部主管課に対してヒアリングの日程を提示する。このヒアリングは、概ね一月末に全部で二日間の日程で行われ、人事課調整・人事班に所属する八名の職員が、分担して各部主管課担当者から提出された要望に沿って事情を聴取する。

ヒアリングが終了し一二月に入ると、提出された要望や聴取内容を踏まえて、組織編成の具体案についての検討作業が開始される。作業は、まず人事課調整・人事班内で行われ、その後人事課長を交えた検討へと進む。こうした課内での検討に基づいて原案が作成され、一月二八日頃に総務部長に上げられる。この総務部長による検討が終わると、年明けにいったん原案が各局に返される。人事課は、この際に再度各局で検討するよう要請し、必要があれば再度、人事課と各部との間で調整が行われる。各部への送付を経て、一月中旬には副知事に上げられ、二〇日くらいまでに知事に上げられる。

二月に入ると、具体的な法制度化に向けた手続きが開始される。まず、組織を規定する規則（秋田県行政組織規則等）の改正作業が行われ、二月下旬には議会に対して同改正についての説明が行われ、マスコミにも発表される。この二月の組織規則の改正作業と同時に人事異動の検討も進められ、組織改正と人事異動の発表が同時に行われる。

また、中央省庁との対応については、総務省に対して、例年組織改革についての報告をしているのみである。前述のように、地方自治法の規定があった時代は、組織改革に関する協議が行われていたが、現在はこうした規定が廃止されたため、特に目立った協議のようなものは行われていないという。例えば、総務部・企画振興部の設置に際して総務省への報告がおこなわれたが、内協議のようなものはなく、事後に報告したのみであり、霞が関に出張して説明することもなかったという。

③ まとめ

秋田県における組織改革作業の特徴として、組織の編成と人事（異動・定員）を一体的に行っていることが挙げられる。一月以降の組織編成の過程では、組織の統廃合等と職員定数の割り当てが同時に行われている。また、人事異動についても、この二月の規則改正の作業と同時に進行しており、議会などで新組織の設置や修正等が入れば、人事異動についても同時に調整することになっている。

一方、部レベル組織の改革は幾度かにわたって実施されたが、二〇〇五年の学術国際部等の設置が最も大きな改革であった。二〇〇〇年の組織改革は課レベル組織の改革がほとんど移動や名称変更に止まっているのに対して、二〇〇五年の改革では課レベル組織の廃止や新設、統合がある程度行われている。また、総務企画部の新設や、就

任時から構想していたという知事公室の設置に見られるように、知事に近い総務・企画系部局の改革が進められた。

ただし、この改革を実施に移すまでに、既に知事は在職九年を数えている。また、組織改革は突然おこなわれたわけではなく、総務部知事公室や学術国際局など、「局部」でない組織を予め設置し、それを昇格させる形で行われてきた。このように寺田知事時代の改革は、段階的に新しい組織の改革を進めてきたという点が特徴的である。また、組織改革の実務も、組織を担当する人事課ではなく、知事公室総務課を中心とした全庁的なWGが所管し、組織改革案が作成された。このように、知事主導による組織改革といえども、段階や手続きを踏まなければならないのである。いわば、小さなトップダウンの積み重ねによって達成された組織改革であったといえよう。

逆に、寺田知事の組織改革を「改革」した佐竹知事による組織改革にも様々な手続き的合理性が必要とされた。知事公室の廃止も、本来は知事マニフェストによるものであり、「側近政治」の排除といった政治的なものであった。しかし、実際の組織改革においては「組織のスリム化」につながるものでなければならなかった。さらに知事公室、総務企画部、学術国際部自らが組織を再検討し、組織改革が必要であるとの結論を出したうえで組織改革が行われた。

第三節 事例分析② 群馬県

① 部レベル組織の変化の概況

・組織編成の動向

群馬県も、秋田県同様、一九八〇年代には、殆ど部レベル組織の改革が行われてこなかったが、一九九〇年代中⁽²²⁾

【図表13 群馬県における部レベル組織の変遷（1981-2010）】

[illegible]

※網掛け部分は、新設された部レベル組織とその年

盤以降変化が見られる。

まず、小寺弘之知事時代の一九九七（平成九）年に、県民生活部と衛生環境部を再編して、保健福祉部と環境生活部が設置された。その後、しばらく大きな組織改革はなかったが、二〇〇三（平成一五）年に、企画部を廃して特別政策本部と食品安全会議が設置されると、翌年には部制が廃止され局制が導入されている。しかし、この局制も、二〇〇八（平成二〇）年に小寺知事が元県議（自民党）であった大沢正明現知事に敗れると直ちに組織改革が行われ、再び部制となった。

また、部レベル組織の設置数については、二〇〇三年まで長く八部体制がとられ（国体事務局は除く）、局制導入によって一分野六局体制となった。局制であった間は、二〇〇六（平成一八）年に健康・福祉・食品局が健康福祉局に改称されたほかに大きな変化はなかったが、二〇〇八年に部制が再導入されると八部体制に戻っている。

このように、群馬県では二〇〇〇年以降、部レベル組織の改革が相次いでいる。こうした組織改革はどのように進められてきたのであろうか。ここでは、二〇〇四（平成一六）年の局制（理事制）の導入過程と、二〇〇八（平成二〇）年の部制の再導入過程について見ていきたい。

・二〇〇四（平成一六）年の局制（理事制）導入の経緯⁽²³⁾

局制・理事制導入に向けた最初の動きは、平成一五（二〇〇三）年二月議会での知事の意見表明であった。小寺知事はこの中で、分権によって府県で行うことのできる事務や政策が増えることから、これに対応した新しい組織が必要であることを述べた。こうした知事の意向を実現に移すために、平成一五年度に設置された特別政策本部（第一課）において、組織改革についてのプロジェクトチーム（PT）が設置された⁽²⁴⁾。PTには、県職員一〇名

(各部推薦職員、公募職員によって構成)のほか、市町村職員や一般県民(公募委員)が参加するなど「官民一体」(平成一五年七月二八日庁議での特別政策本部長発言)の検討が進められた。

P Tによる検討の一方で、庁内幹部による検討も進められた。七月二八日の庁議では、プロジェクトチームの設置について特別政策本部長からの報告があり、各部長に意見が求められている。同日の庁議では、フリートークの形で議論が行われ、「専門性を発揮できる総合行政組織とする」こと、「現場(地域機関)を重視した組織とする」という二つの方向性で議論がまとめられた。⁽²⁵⁾ 特別政策本部は、この庁議での議論をまとめ、八月四日の庁議に「群馬県の政策イメージ」を提出している。また、同日の庁議において小寺知事は、新しい組織の在り方を検討するよう指示を出し、各部長は部に持ち帰り検討を行った。

八月七日の政策会議では、組織改革についてP Tの中で実務的な検討を行っていくことについて了承が得られた。P Tは、以後一四回の検討を行い、八月末に検討結果を報告している。P Tでの検討の中で見られた、構成員の共通した意見としては、「経営戦略スタッフ」によって構成される知事直轄の「経営戦略室」の設置、「部の壁をなく」して「オール県庁で考える」仕組みづくり、地方分権(三位一体改革)に対応できる組織であること、部局横断的組織の検討、部のマネジメント力の強化などがあった。これらの意見が、その後のP T案を作成するうえでの基本的なコンセプトとなった。

このうち、経営戦略スタッフの設置が、理事制の導入案として具体化された。この理事制導入案は、八月二五日の庁議において報告された。この報告で提出された資料⁽²⁶⁾では、部を廃止し、それまでの部長にある職員が政策本部の理事となり、県全体の政策の企画立案を担当し、その下に設置された「分野」を分担管理することとされた。⁽²⁷⁾ また、この「分野」の下に課を編成することとされたが、理事は政策の企画立案活動に集中することができるよう

に、担当する分野の業務についての権限を大幅に課長へ移譲することとされた。また、理事には行政事務を担当しないものも置くことができ、民間人を採用することも想定されていた。また、この時点では局制の導入は想定されておらず、局制の導入が議論されるようになったのは、十一月一日の庁議からである。⁽²⁸⁾

同日の庁議で知事は「私自身も混沌とした状態でどうするか決まっていない」としながらも、「総合行政と言っている、まだ総合的な行政システムになっていない」とし「できる範囲で、縦割りから目的に添った（ママ）組織にしたいという方針である」と述べた。ただし、「ただそれをどうしていったらいいかということとは白紙の状態である」としながらも、「議会や予算編成のことを考えると本年いっぱいには決めたい」とした。⁽²⁹⁾

この P T による組織改革案は、九月の庁議において初めて検討され、九月議会（一〇月頃）にも情報が提供されている。議会は情報提供を受けて、機構改革調査研究特別委員会の設置を決定し審議を進めた。しかし、知事部局側から、組織改革についての骨子案しか提示されておらず、これに議会側が反発した。結局、課レベルまで含めた具体的な組織編成案は十一月議会にも提出されなかった。このほか委員からは、知事部局から提出された資料と説明に対して、過去の組織改正の実績について検証と評価がなされないままに改革が行われることへの危惧、全国的な動向、理事会と庁議（部長会議）の違い、理事の人選、理事会の決定と知事の決定との関係、理事の役割や担当分野への責任が分かりくいことなどの意見が出されたほか、一六年度からの実施を延期すべきとの意見もあった。⁽³⁰⁾特に、議員からは、理事会によって政策が決定されることに対する危惧を述べるものが少なくなかった。

議会での審議と並行して、具体的な組織編成の検討作業が、通常の組織編成の過程と同様の手続きで知事部局内において進められていた。ただし知事部局における作業は、全く議会と断絶して行われていたわけではなく、むしろこうした議会からの意見を踏まえつつ「採まれ」といったという。こうした作業を通じて次年度の県庁組織の構

成案が作成され、二〇〇四年一月二三日に知事了解がとられている。

この機構改革案は、直ちに県議会機構改革調査研究特別委員会において審議され、委員からは理事間の役割分担や理事の監督責任等の質問がだされた。特に、同委員会でも問題となったこととして、理事の設置数の問題があった。当初案では理事の数は九人以内とされており、これは、部の数よりも多かった。これには、将来的に無任所理事を設置する予定があったという。また、外部から理事を登用することも想定されていた。しかし、この理事の人数の規定に対して議会側は、部の数と同数にするよう求めた。こうした議会側の要求は、おそらく、議会としては、部の数と同数にすることで理事に責任を持たせると同時に、実質的に部長としての役割を維持しようとする考えであったためであると考えられる。

この結果、二月一二日に組織改正の告示が出た段階で、理事の人数は七人に変更されている。三月四日の二月定例会機構改革調査研究特別委員会においても、条例上は理事の数は九人以内となっていたが、七人でスタートすることとして説明が行われている。総務部長からは、二名減員した理由について「行政改革及び現在の厳しい財政状況を踏まえ」たとの答弁があった。また、三月八日の同委員会においても、自民、フォーラム群馬(連合群馬・民主党旧社会党系)、公明、のぞみ(共産党)の各党・会派から七人とするよう意見が表明された。

総務省との間では、一月末から二月にかけて調整が行われている。群馬県では、部を廃止し、理事会を設置することについて、一月二七日に条例の規定内容について総務省に確認を行っている。また、既に地方自治法第一五八条に基づく都道府県の法定局部数制は廃止されるなど(平成一五(二〇〇三)年六月一三日公布、同年九月二日施行)、地方自治法による規制はほぼ無くなっていたが、総務省は、「(法改正で想定していなかった)特殊なケースのため、一度預かりたい」と述べ、また理事会の性格などについて群馬県に対して質問している。総務省

は、さらに一二月一日に理事の権限や条例文の内容について質問し、更に詳細に検討するとした。⁽³¹⁾

・二〇〇八(平成二〇)年における局制廃止・部制再導入の経緯

局制の廃止は、大沢知事のマニフェストに示された事項であった(「硬直化した組織を大胆に改編し、効率よく風通しのよい県庁にします」『はばたけ群馬構想』)。マニフェストでは、「県民に分かりやすい組織編成」を理由として部制に戻すことが示されており、知事選後すぐに「理事職の位置付けの分かりにくさを解消し、知事のすぐ下の部長が持つ責任を明確にする」との方針を打ち出していた。⁽³²⁾ また、八月臨時会での就任挨拶でも「理事制の見直しや組織の改編を大胆に行うこと」について言及している。

理事制・局制は、庁内においても、業務の執行などに大きな変化をもたらしていたわけではないようである。庁内的には、理事＝部長と見ていたために、業務上大きな変化は感じられなかったという。総務担当理事からも、理事制を導入する際に、導入する目的として掲げられた「柔軟性の理念は薄れ、スピーディーな対応ができなかった面もあった」との発言があった。⁽³³⁾

大沢知事の就任後、すぐに部制に戻す作業が総務局総務課で開始された。八月一六日には、総務担当理事から知事に対して、新しい部制の具体的な内容について説明が行われている。この中では①「部制」の導入と「理事制」の廃止。②局等を部とすることと各部の課等の構成は現行通りとすること、及び局内局(食品安全会議事務局、観光局)を部内局とすること。③課の構成等の組織改編は新年度に行うことが示された。また、必要な条例改正案を九月議会に提出することや規則改正の実施が予定されていた。⁽³⁴⁾ このように、この改正では、とくに課の改革などを伴うものではなく、名称を元に戻す作業が中心であったため、作業自体はそれほど大きいものにはならなかったという。その後、九月議会において群馬県行政組織条例の廃止と、群馬県部設置条例案が可決され、一月一日には

新年度を待たず、早くも新組織が設置されている。

② 課レベル組織の変化の概況

・組織編成の動向

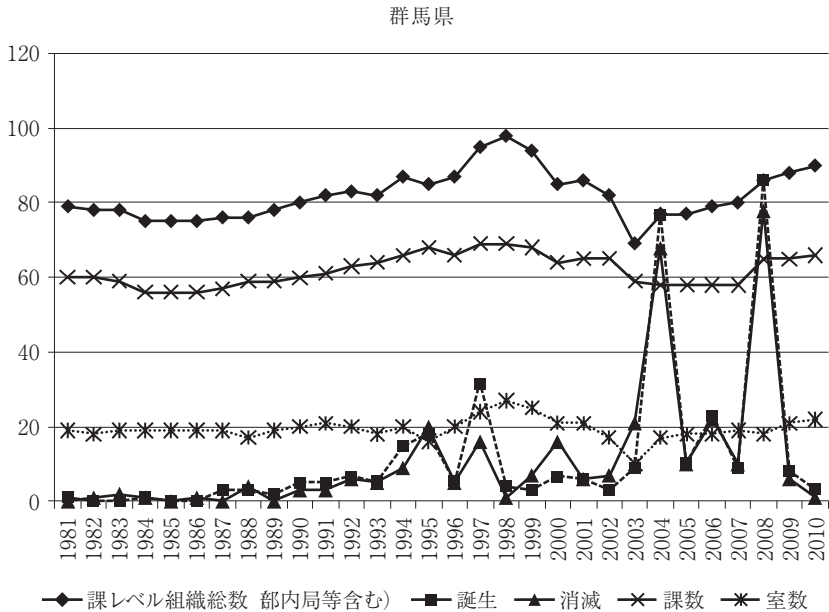
群馬県でも、秋田県と同様に、概ね誕生数と消滅数が一致していることから、スクラップアンドビルドが一定程度いさわたっていることが分かる。特に、九〇年代初めまでは、知事部局における課レベル組織の設置数は八〇前後で維持され、大きな増減は見られない。

一方で、九〇年代中盤に入ると、徐々に課・室共に増加傾向が見られ、県民生活部と衛生環境部に代わって、保健福祉部と環境生活部が設置された九七年には九五の組織が、さらに九八年には九八の組織が設置されている。また、九五年以降室が増加しており、これが全体の組織数を押し上げる誘因となっている。

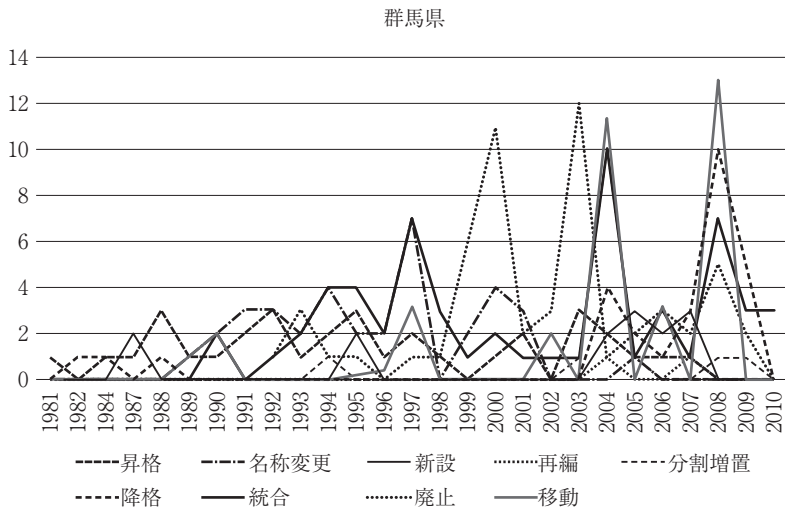
その後、二〇〇〇年・二〇〇三年と課や室の廃止を中心とした整理が進められ、二〇〇三年には六九まで課室の数は減少している。これによって、最も多い九八年から合計で三〇近くの課や室が統廃合されたことになる。その後、二〇〇四年の局制導入と共に八課室ほど増加し、二〇〇四年から二〇〇七年までの局制が施行されている間は、ほとんど組織数の変動は見られなかった。一方、大沢知事になり、局制が部制に戻されると、医師確保対策室や危機管理室等の新たな組織の設置もあつて増加傾向が見られる。

また、組織変化の形態に着目すると、部・局の新設・改廃時に、組織名称や他課室との統合などがなく、そのまま移動する場合が多い。また、統合や再編、分割増置など既存組織を再編成することによる変化もそれほど多くない。局部組織の変化がない場合における課レベル組織の変化は、毎年全課レベル組織の約一割程度しか見られ

【図表14 課レベル組織の変動（誕生・消滅）】

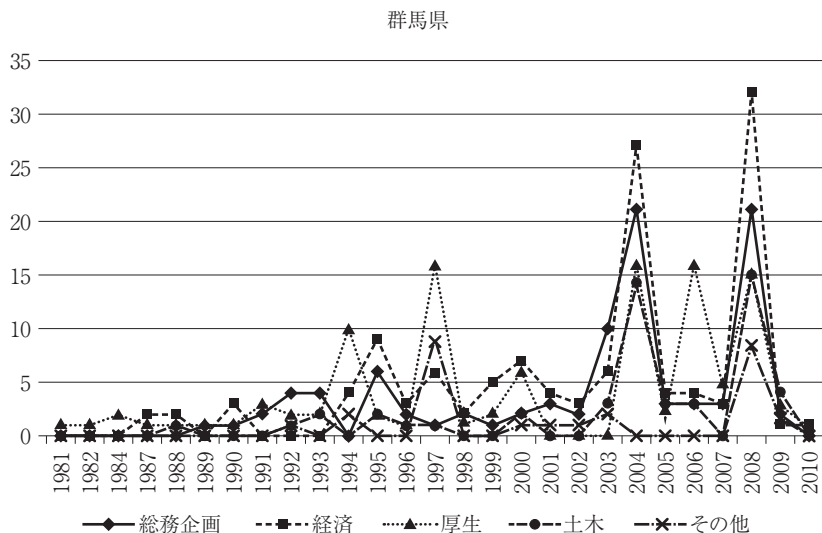


【図表15 課レベル組織の変動（変化の形態別）】



（注：「移動」は第 2 軸に示した）

(35)
【図表16 課レベル組織の変動(分野別)】



ず、活発な組織の入れ替えが行われているというわけでもない。

次に、分野別に課レベル組織の変動状況を見ていくことにしたい。全体的にみて、経済分野の組織において変動が多くみられる。経済分野については、農政系の分野、商工系の分野共に、変動が多くみられ、この他総務企画分野や厚生分野で変動が見られる。土木分野やその他の分野については、二〇〇四年の局制導入と、二〇〇八年の部制再導入の場合以外に大きな変化はない。

・群馬県における通常の組織改正手続き

群馬県では、毎年四月末頃に、総務部総務課組織係が各部主管課の次長(課長の下)を招集し、次年度組織体制の編成作業についてのスケジュール説明を行っている。これを受けて各部署は、組織の見直し作業を開始する。これ以降、総務課とは必要に応じて随時ヒアリングが行われるが、あくまでも各部署での調整や検討が中心となっている。また、部署間の編成等の場合も、関係部

局間で個別に調整が行われ、総務部が仲介や調整など、直接的に関与するわけではない。また、府県の関係団体・顧客団体（例・農協など）との意見交換や調整なども、総務課では行っていない。行われるとすれば、各部局で原案を作成する段階であるという。

一方、総務部総務課は、この間組織編成に関する他府県の動向や、地方出先機関の状況についての現地調査などの作業を行う。他府県の動向については、様々なデータや資料による情報を通じて把握している。こうした情報としては、例えば、他府県から組織編成の動向などの照会が来ることがあり、こうした照会で作成されたデータを譲ってもらう場合や、地方行政調査会の発行する組織図（『都道府県行政組織要覧』）などを利用して情報を収集する場合がある。こうして積み重ねられた情報は、主に知事から総務課に対して組織の新設・改革の指示が出された場合などに、総務課がこれを検討する際に活用される。

一〇月二〇日頃に、各部局に対して総務部長名で次年度の組織見直しについての方針が、予算編成方針とほぼ同時に出される。なお、方針を出す前に、知事との間で新設する組織などがないか協議が行われている。組織改革に対する知事からの指示は、小寺知事時代・大沢知事時代ともにそれほどアドホックに出されるわけではなかったとされ、もしも何らかの指示がある場合はこの協議において出されるという。

各部局は、この方針を踏まえて組織編成の原案を作成する。原案の文書は、総務課の作成した様式に従って作成される。この様式は、一から次年度組織を示すのではなく、当年度の組織を前提として、どのように組織を変えるか示すように構成されている。各部主管課が作成した原案は、一月中旬に総務課に集められる。集められた原案をもとに総務課は次年度組織編成の検討作業を進め、その間に必要に応じて各部とのヒアリングを行う。ヒアリングは、総務課担当者と主管課次長との間で行われる。また、議会に対しても、一二月議会において、組織改革に関し

てどのような問題が出ているか情報提供をしている。

総務課は年末まで課内で編成案の検討を行い、年明けに編成案についての総務部長レクが行われる。一月中旬には、副知事・知事レクへとすみ、二月上旬には次年度組織の編成案が内示され、報道への投げ込みも行われる。条例事項である場合は、議会上程されるが、条例事項でない場合は、規則の改正作業が行われる。また、国の動向等、状況が変化すれば、内示したものであっても再度調整のうえ修正が行われる場合がある。議会で可決されると人事課が新組織をもとに人事異動の作業を開始する。

群馬県での組織編成の作業は、基本的に財政課における予算編成の作業と連動して行われる。総務課総務係は庁内全体の業務量と人員数とのバランスを検討することが主な任務であり、人事異動や採用を行う人事課とは課が別になっている。組織係は、人事課が職員を採用する際に人員の状況を始めとした必要な資料の提供等を行うが、人事課と組織係との間で、ポストや組織数などで調整することはほとんどない。組織係は、各組織に業務量に応じて職員定数を配分することが主な仕事であるという。

② まとめ

群馬県は、秋田県と異なり、組織担当課（総務課）と人事担当課が別になっている。ただし、実際の業務においては、人事課が定員管理を所管しておらず総務課が所管していることから、組織編成過程において人員と業務量との調整が両課の間で行われてきた。この点では、基本的に秋田県と大きな変わりはない。ただし、群馬県では、比較的早いうちから組織改革に関する依頼が行われているほか、他府県の動向調査や知事との調整も組織改革案ができあがる前にも設定されている。

しかし、述べたように、基本的に総務課の業務は、人員数と業務量との調整に重きが置かれている。局制の導入時においても、総務課は立案作業に参加しているものの、基本的に特別政策本部の第一課が中心となった組織改革プロジェクトを通じて、組織編成案は作成された。逆に、総務課は、部制を再導入する際に中心となっている。

第四節 事例分析③ 長野県

① 部レベル組織の変化の概況

・組織編成の動向³⁷⁾

長野県では、西澤権一郎知事時代の一九七二（昭和四七）年に、企画部を改革した企画局と生活環境部を設置して以来、吉村午良知事時代に入った一九九〇年代まで一局九部体制が継続し、一度も部レベル組織の改革は行われてこなかった。田中康夫知事の時代に入っても、政策秘書室、経営戦略局等が増設されたものの、それまでの一局九部に変更はなかったが、新しく設置された経営戦略局が大きな問題となった。

経営戦略局は、田中知事の就任直後に設置された政策秘書室を前身とする。政策秘書室は既存の企画局の政策機能等に移管する形で設置されていた。これを発展させた経営戦略局は、政策だけでなく財政・人事などの権限を持ち、また県庁の政策が経営戦略局を通過しなければ通らないようになっていたという。このように経営戦略局に権限が集中していたことから、各部署が自由に政策を立案できず、政策形成の屋上屋となっていたという。

また、経営戦略局に対しては、議会からの反発も見られた。経営戦略局には、局長に部長級のプロパー職員が充てられていたが、「参事」として数名の任期付き職員が配属されていた。また、財政・人事といった権限を有していたが、制度上規則設置となっていた。これに対して議会側は、議会の承認を得ていないとして反発し、のちに条

【図表17 長野県における部レベリ組織の変遷（1981-2010）】

[illegible]

※網掛け部分は、新設された部レベル組織とその年

例設置となっている。その他、田中知事時代には、二〇〇四年二月定例会に信州経営戦略局、活力創造局、地域政策局、福祉健康部、環境保全部の設置を内容とする組織改正案が、県議会に提出されたが否決されている。また二〇〇五年の九月定例会には、本庁を一〇局編成とする組織改正案を提出するが、これも否決されている。このように、田中県政下では、組織編成をめぐる議会と対立する場合が多く見られた。

これに対して、田中知事を破って当選した村井知事は、就任後、経営戦略局について「極度に肥大化している」と指摘し、直ちに組織の見直しを進めた。また、就任直後に経営戦略局で行われた懸案事項レクにおいても、経営戦略局の解体が同局側から提案されている。当時の県庁内においても、財政・人事など権限が集中していることから、庁内において解体はやむをえないという雰囲気であったという。

行政改革課は、解体が決定するとすぐに作業に着手し、約二〇日から二五日程度で改革案を作成した。改革案は主に、総務部門と企画部門、実施部門に分割するものであったが、一部のチーム（課）で所管していた実施部門は、その所管が曖昧なものが多かった。このため、直ぐに業務を仕分けることができず、当面の間企画部に多く残ることになった。

村井知事の時代には、他にも局部組織の改革が進められた。まず、就任直後の二〇〇七（平成一九）年には、観光部が設置されている。二〇〇八年には社会部の労働行政部門を商工部に移した商工労働部と、生活環境部を改組した環境部、土木部と住宅部を統合した建設部が設置されている。

また、二〇一〇年には社会部と衛生部を統合した健康福祉部が設置されている。長野県では、長く福祉・労働行政を所管する社会部と、衛生行政を所管する衛生部とが別々に設置されてきたが、福祉行政と衛生行政は、執行段階で相互の関係が大きいことや、同一の組織（部）で所管している府県が多いこともあって、組織の統合が長年に

わたって議論されてきた。しかし、外部に与える影響が大きいことや、統合によって部の人員が多くなることなどから見送られてきたという。

両部の統合は、二〇〇七年に開かれた行政機構改革審議会で審議され、統合することが答申に盛り込まれていたが、県立病院を所管しているために部の人員が二千人を超える大規模なものとなり、組織マネジメントが効かなくなる恐れがあることや、市町村の福祉部局などとの整合性の問題など、外部に与える影響が大きいとの理由で、商工労働部など他部の改革よりも実施を二年間遅らせることになったという。

同年設置の審議会では、これ以外に林務部の農政部への統合も検討されたが、林政は長野県行政における特徴的な部門でもあり、これについては統合せず単独の部として存置すべきであるとの声も庁内で出ていたため、立案は見送られた。

・県庁外部との調整

長野県では、部レベル以上の組織改革については、前述の行政機構審議会が設置され審議されることになっている。同審議会には常設ではないが、前述のように局部組織の設置が持ちあがった際に設置される。長野県では、この行政機構審議会が一九六〇年代から設置されており、「〔長野県行政機構審議会条例〕昭和三十九年二月二八日条例第九二号」、審議会の構成員は主に地元の各種団体の代表によって構成されてきた。

このように部の改革において審議会を設置する理由は、部の改革が課や室に比べて庁外の関係団体などに対する影響が大きいためであるという。また、行政機構審議会の審議に時間がかかるため、結果的に改革には複数年かかる場合が多い。ただし、部の新設・統合であっても、外部に与える影響が小さい場合などには、実質的に審議会で

の審議を一定程度縮小する場合もある。例えば観光部の設置は、外部に与える影響が小さいと考えられたため、成案ができた段階で審議会への報告が行われた。

一方、田中知事時代には、トップダウンによる組織改革が多く見られた。知事からは、組織改革に関するアイデアなどが、不定期に直接各部署や行政改革課に下ろされていたという。とくに、田中知事時代は、こうした指示が頻繁にあり、行政改革課はこうした指示を受けると直ちに原案を作成し知事の確認を受けていた。これが具体化すると、通常の組織改正の過程に乗せられ、次年度の組織として設置されてきたという。

ただし、田中知事も行政機構審議会を全く使っていなかったわけではない。田中知事時代の行政機構審議会には、知事の意向によって長野県外から招かれた地方行政の研究者が多く参加していた。しかし、田中知事時代の行政機構審議会は、当初年に一回程度しか開催されず、委員の議論は具体的な組織改革の内容について検討するというよりも、抽象的・学問的な問題が中心のサロンのようなものであったという。

ただし、二〇〇四年ごろからは、行政機構審議会が年数回程度開催されていた。これは、翌年度の実施を目指して、大規模な組織改革が予定されていたためである。同審議会は、組織を一〇局へ改革することを柱とした答申案を知事に提出している。同答申は、二〇〇五年九月二〇日に、『平成一八年度長野県組織改革案』として公表され、議会に組織改正案として提案されたものの、前述のように否決されている。同案は、行政機構審議会の審議を受けたものの、議会の賛成を得ることができなかった。こうした田中県政下での組織改革は、関係部局や団体との調整が不十分であったという。⁽³⁸⁾

これに対して、村井県政下では、行政機構改革審議会が積極的に運用されている。例えば二〇〇七年に設置された審議会は以下のように進められていた。まず、審議会を所管する行政改革推進課（当時・のちに行政改革課）

が、箇条書き程度の議論の骨格を提示する。これをもとに審議會は二、三回程度議論し、この中で出てきた意見を基に中間報告が作成され、さらに審議の内容を踏まえて最終的な答申案が作成される。実際の審議での委員間の議論は活発であり、課の編成や所管事務等に関する具体的なパターンについても議論された⁽³⁹⁾。

もともと村井知事は、就任以来「司司」で事務を処理すること、すなわち各担当部局で肅々と事務を遂行することが第一義であるとの考えを持っていた⁽⁴⁰⁾。知事は各部局で対応できないものに対処すべきという姿勢であって、基本的に分権・分散的な行政運営を旨としていた。このため、重要政策と考えていた観光と医師確保の二つの政策については、組織の新設を検討するよう行政改革課に指示があった⁽⁴¹⁾。ただし、田中知事と比べて必ずしも組織改革に積極的ではなかったという。

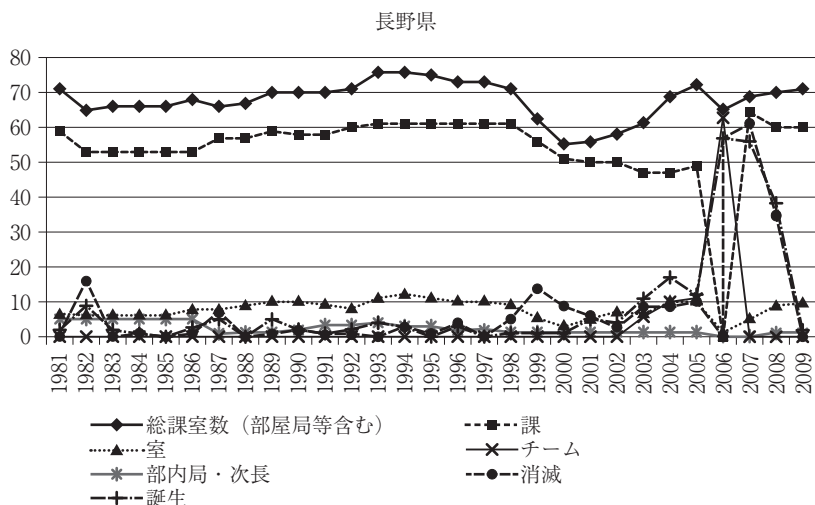
また、審議會を通じた外部との調整の他に、議會との調整の問題も存在する。組織改革については、田中知事時代に大きく問題となったように、基本的に議會も関心を持っているという。とくに地方出先機関の統合などについては、十分な根回しが必要になるとされる。本庁組織の改革については、出先機関の問題に比べれば議會の反応は穏やかであるが、まったく関心を持っていないわけではない。このため長野県では、吉村知事時代から現在まで共通して、議會との対応を各部局ともに重視してきたという。

② 課レベル組織の変化の概況

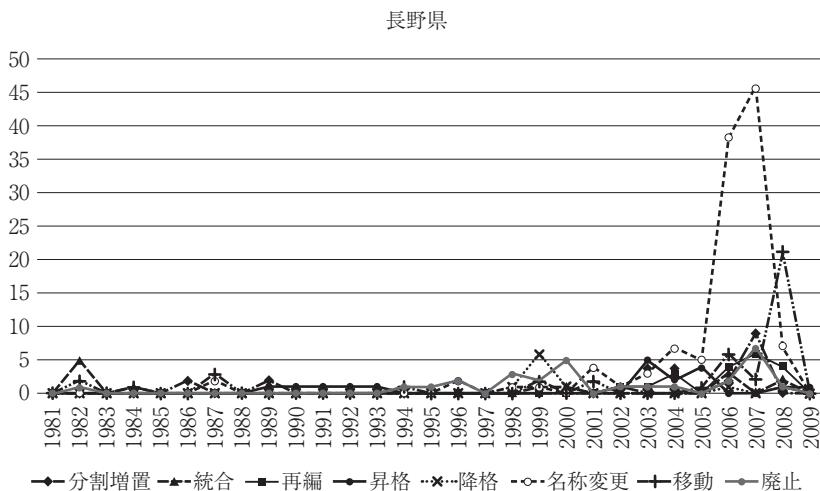
・組織編成の動向

長野県では、部レベル組織と同様に、課レベル組織についても、長く大きな変動が見られてこなかった。一九九〇年代まで、総課室数は六〇台後半から七〇代前半でキープされてきた。このうち、課については五〇台後半から

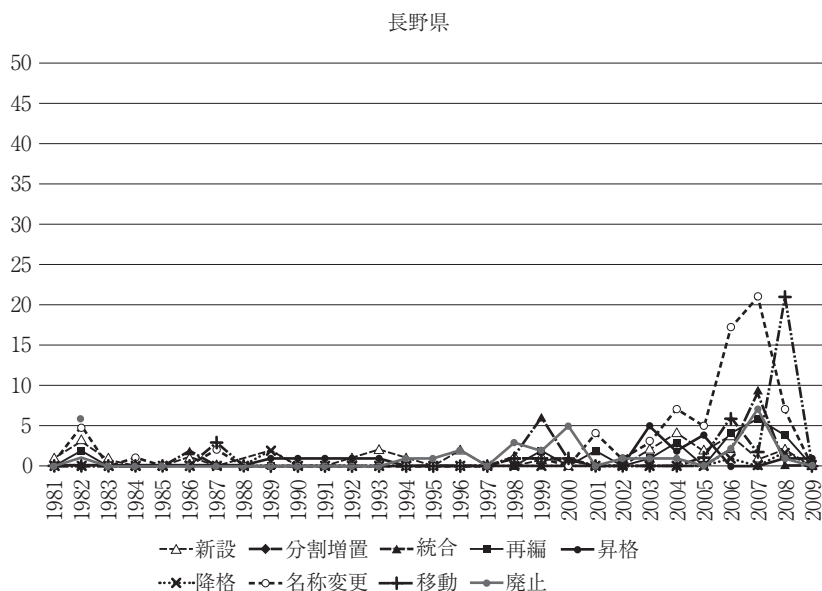
【図表26 課レベル組織設置数の変動】



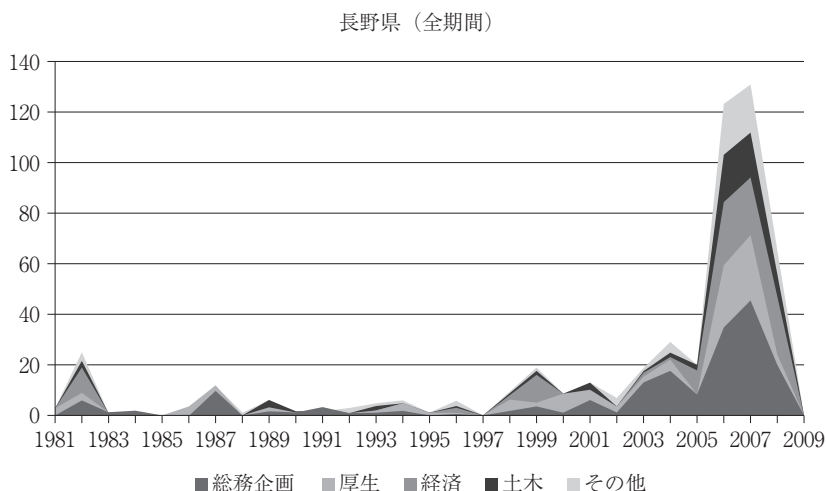
【図表27 課レベル組織の変動（変化の形態別：名称の変更を伴わないチームから課室への変更を「名称変更」に含めた場合）】



【図表28 課レベル組織の変動（変化の形態別：名称の変更を伴わないチームから課室への変更を「名称変更」に含めない場合）】

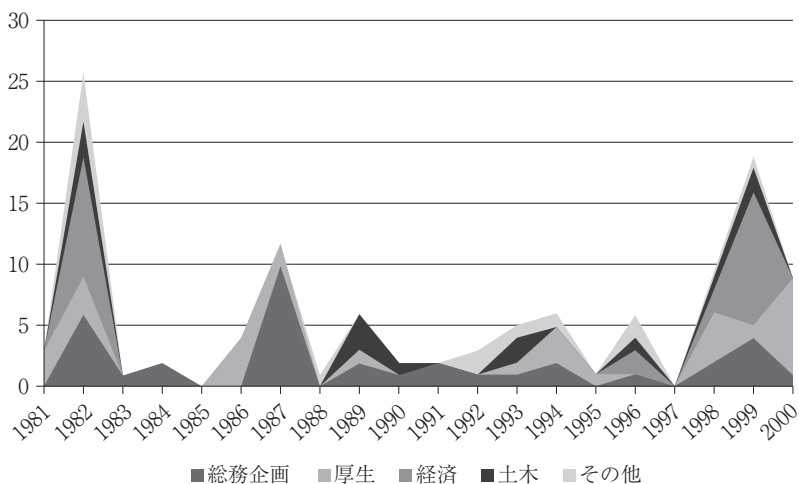


【図表29 課レベル組織の変動（分野別・全期間）】⁽⁴²⁾



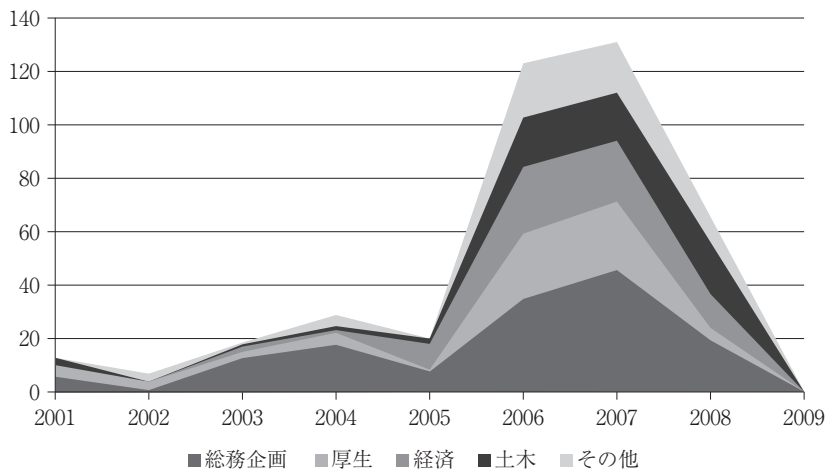
【図表30 課レベル組織の変動（分野別・吉村知事時代）】

長野県（分野別・吉村知事時代）



【図表31 課レベル組織の変動（分野別・田中知事時代以降）】

長野県（分野別・吉村知事時代）



六〇課程度、室については一〇室程度であった。

二〇〇〇年代に入ると課レベル組織の合理化がすすめられたことから、設置数は、一時的に減少したが、二〇〇三年度から経営戦略局で先行的に導入されたチームや、室の増設などで二〇〇五年には、再び七〇台となっている。二〇〇六年にチーム制が知事部局に全面的に導入され、知事部局における課室はすべてチームに統一された。

翌年には田中知事から村井知事に政権が交代したこともあって、再び課室制に戻っている。村井知事の就任後、チーム制は導入時に県庁内外に混乱を招いていたことからすぐに廃止された。ただし、チーム制導入以前の課室の編成に戻されたわけではなく、チーム制の導入時に新設された課や室の中には、そのまま残ったものも多かった。

次に、分野別の変動状況を見ていきたい。図表29は、一九八一年から二〇〇九年までの、誕生数と消滅数を分野ごとに合計した課レベル組織数の変化を、政策分野別で表したものである。基本的に、企画局や総務部、経営戦略局などの総務企画分野の組織での変動が多く、この他、吉村知事時代には、一九八二年と一九九九年に経済分野での変化が多く見られる(図表30)。また、田中知事時代に入ると、特に総務企画分野での変動が多くなっている(図表31)。これは、経営戦略局に、総務部からの資源管理部局(財政、人事など)と、田中知事の重要政策の関係部局(地域政策、信州ブランド、公共事業改革、NPO支援などの担当部局)が集められたことが大きく関係している。これらの組織で所管されていた事務や政策は、それまで既存の課や室において所管されていたが、経営戦略局に集められた際に独立して設置された場合が多かった。村井県政下では、短期間のうちに組織のリニューアルが進められたことから、これらの組織について改革・統合を検討する余裕がなく、多くの組織はそのまま課や室として残り、設置数は削減されなかった。

・長野県における通常の組織改正手続き

長野県では、毎年九月頃、次年度の組織改正について、各部局に対して行政改革課長名で原案作成の依頼を行う。この依頼の中で行政改革課は、各部局に対して当年度の組織編成を前提として、原案を作成するよう要請している。

係レベルでの組織の増設や統廃合・増員要求であれば、行政改革課が配付する様式に従って書類が作成される。課・室レベル以上の組織改正であれば、その理由や具体的な内容等を記した書類を作成する（A4判用紙一枚程度）。部レベルの組織改正であれば、話が持ち上がった段階で、行政改革課が庶務を担当する行政機構審議会が立ち上げられる。このため、一般的に部レベルの組織改正は二年がかりとなるという。

各部局に依頼した原案は、例年一〇月二〇日頃に行政改革課に集められる。行政改革課では、一定の部ごとに担当者が決められ、それぞれ担当の部局との間でヒアリングを行う。多くの場合、各部局からの要求は増員や改革の希望であるため、担当としてはその場で回答せず「聞きおく」ことに止めているという。その後、ヒアリングの内容を踏まえ改正案の内容を検討する。その際、随時必要に応じて各部局に補完資料の提出などを要請する。この作業は概ね一カ月程度にわたって行われる。

また、基本的に定数管理に重点を置きながら査定が進められる。また、他府県の動向は、あまり積極的に査定に影響するわけではないが、他府県で多く設置されている組織は、関係部局が設置する必要性がある組織として挙げることができる。

政策面からの組織の検討は、中期総合計画の進捗度合いに基づいて行われている。同計画は5年ごとに見直しをするが、その際見直し・テコ入れする政策などを組織面から強化・拡充しようとする場合に、組織改正が行われる

という。

この他、主な改正（概ね課室以上）については、内容により一二月議会で資料提供（情報提供）を行う。行政改革課長が委員会で状況を説明し、委員との間で質疑応答を行う場合もある。また、場合にに応じて関係議員（例・地方出先機関の関係市町村の選出議員）や、首長、関係団体などへの根回しが行われる。

これらの作業を経て、行政改革課は次年度組織について全体の構成案を作成し、一月中旬から年末にかけて総務部長レクが行われる。総務部長は組織全体の視点から構成案について検討し、必要に応じて行政改革課に対して修正するよう指示を出す。指示を受けて行政改革課は、必要に応じて各部署の担当者と調整するが、担当者レベルでまとまらないものについては、総務部長と関係部長との間で調整が行われる場合もある。

新年に入るとすぐに副知事レクが行われ、一月中旬に知事レクが行われる。知事レクの際には組合交渉への対応についてもレクが行われ、知事レク終了後（一月下旬）に組合交渉が行われる。この知事レクと組合交渉が最終的な調整の過程となる。この間人事課に来季の組織改正案が送られ、人事課はこれをもとに改組される組織の関係者の処遇をはじめとする人事異動に着手する。

二月一日から二日にかけては、予算査定と同時に組織の査定（編成・定数）が行われる。この査定後、成案を策定する（条例事項であれば議案、規則事項であれば議会への情報提供の内容）。この内容が二月八日から一〇日頃に行われる部長会議にかけられる。部長会議を通過した内容は、二月議会へ送られ、また同時に報道発表される。

③ まとめ

前述のように、田中県政下での組織改革案は、二度にわたって否決されている。また、経営戦略局も議会の反発

によって規則設置から条例設置へと変更され、最終的に解体された。こうした対立は、単に議会と知事との対立という問題だけではなく、組織編成に対する合意形成を重視する組織的な伝統が関係しているように思われる。

前章で見たように、組織改革に関しては多くの府県で審議会が設置されてきたが、近年では、議会での特設委員会を除けば、こうした審議会を設置する府県は多くないようである。一方で長野県は、行政機構審議会条例が早くから設置されてきた。例えば、村井県政になり、経営戦略局の廃止や知事の肝いりであった観光部は設置されたものの、衛生行政と福祉行政の統合などは、やはり行政機構審議会での委員間の議論を通じたものでなければ実現しなかった。すなわち、長野県では組織改革に対する合意形成が非常に重視されてきたものと考えられよう。このように組織改革における合意重視の姿勢は、逆に、社会部や住宅部等、他府県と異なる組織編成が「生き残る」要因になってきたように思われる。こうした長野県における組織改革をめぐる特徴からは、田中知事によるドラスティックな改革はもとより困難であったとも考えられよう。

また、こうした組織改革をめぐる合意形成の重要性は、部レベル組織の改革に止まるものではない。例えば、組織改正に当たっては、関係者間の調整が重視されている。規則事項であっても、組織改革において議論となっていくものについて一一月議会の段階で議会への報告が行われており、必要に応じて関係者への根回しも行われるという。このように、組織改革における合意や意見調整が強く重視されていることを反映してか、部レベル組織のみならず、課レベル組織についてもほとんど変化が見られていない。

このように、極めて安定性の高い組織編成を見せてきた長野県であるが、田中県政を契機として村井県政以降においても、徐々に組織改革が進められつつある。田中県政で行われた組織改革の多くは、その後実質的に元に戻されることになったが、村井県政以降においても組織改革が見られていることは、組織を改革するか否かということ

が、現実的な政策アジェンダとして考えられるようになったあかしであるとも考えられる。その点では組織改革をめぐる考え方を変化させたものとして、田中知事時代の経験は大きな影響を与えていたといえよう。

《参考文献》 ※今号掲載分のみ

- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次(二〇〇七)『ホーンプブック地方自治』北樹出版
 磯村早苗(一九九二)「新世界秩序の模索と自治体外交」『自治体学研究』第四八号
 稲垣 浩(二〇一四)「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」『法学研究』(北海学園大学法学会) 第五〇巻二号
 稲垣 浩(二〇一五)『戦後地方自治と組織編成』吉田書店
 大杉 寛(二〇〇九)『日本の自治体行政組織』政策研究大学院大学比較地方自治研究センター
 大森 彌(一九九二)「課レベルの組織編成とその動因」総務庁長官官房総務課編『組織と政策Ⅴ』行政管理研究センター
 加藤栄一・古川俊一(一九七五)『地方公務員の定員管理』ぎょうせい
 谷畑英吾(二〇〇三)『日本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
 埼玉県総務部人事課(一九八七)『埼玉県行政組織変遷史』埼玉県
 砂原庸介(二〇一一)『地方政府の民主主義』有斐閣
 曾我謙悟・待鳥聡史(二〇〇八)『日本の地方政治』名古屋大学出版会
 高塩 博(二〇一四)「丹後国田辺藩の「御仕置仕形之事」について —譜代藩における「公事方御定書」参酌の一事例」『國學院法學』第五一卷四号
 永森誠一(一九九〇)「関係の構成 —造船不況と不況対策—」『國學院法學』第二八巻一号
 永森誠一(二〇一三)「政治という寓話」『國學院法學』第五〇巻四号
 前田健太郎(二〇一三)「事例研究の発見的作用」『法学会雑誌』第五四巻一号
 増島俊之(一九九六)『行政改革の視点』良書普及会
 真淵勝(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』きょうせい

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

吉村裕之(二〇〇六)『三重県の行政システムはどう変化したか』和泉書院

Mayer, John W., and Brian Rowan. "Institutionalised Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83-2: 340-363. 1997.

Kaufman, Herbert. *The Limits of Organizational Change*. University of Alabama press. 1971.

DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell. "Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." in W.W. Powell and P.J. DiMaggio eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press. 1991.

Brian W. Hogwood and B. Guy Peters. *Policy Dynamics*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books. 1983

B. Guy Peters with Brian W. Hogwood. "Organizations and the Building Blocks of Government" in B. Guy Peters, *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. University of Alabama Press. 1988.

Christopher Hood and Andrew Dunsire. *Bureaucratic Metrics, the Quantitative Comparison of British Central Government Agencies*. University of Alabama Press. 1981

※本論文は「科学研究費助成事業 若手研究B(課題番号16K17053) および基盤研究C(課題番号17K03547) による研究成果の一部である。

(1) 本論文は、二〇一〇(平成二二)年度に東京都立大学大学院社会科学研究所に提出した博士学位申請論文(「戦後府県知事部局の組織編成」のうち、拙著『戦後地方自治と組織編成』(吉田書店)に収録できなかった第五章部分(一九八〇年代以降の組織編成と自己制約性)を原型とし、加筆・削除・修正のうえまとめたものである。

(2) 例えば二〇一八年度の日本政治学会では、宋一正氏による都道府県の組織変動に関する研究があった(宋一正「都道府県にお

ける行政組織の変化を分析する―二元代表制における知事の執政構造―)。同報告では、知事による政策の執行手段としての内部組織に着目し、分権改革以降知事の政治的動機が都道府県の組織編成にどのように影響を与えているか、主に議会・知事関係と組織変化との相関関係から計量的に分析しようとするものである。ただし残念ながら、本稿執筆時点で同氏の論文は報告論文としてのみ公表されており、学術雑誌等における公刊はなされていないことから、本稿では同報告の紹介にとどめ、今後の公刊に期待しつつ同論文の引用や直接の検討は避けることにしたい。

(3) 本稿では、内務省、地方自治庁、自治庁、自治省、総務省といった、地方自治法を所管してきた省庁を「地方自治官庁」と呼称する。ただし、特定の事例等必要に応じて省庁名を具体的に記述する場合もある。

(4) 例えば、規制にかかわらず、中央政府における法制度や例示したものを、地方政府が参考にするとはかなり古くから存在した。例えば、高塩博教授の論考によれば、丹後国田辺藩では、刑罰法規集である「御仕置仕形之事」を編纂するにあたって、幕府の策定した「公事方御定書」を参照したという(高塩二〇一四)。

(5) 例えば、本稿で対象とする一九八〇年代以降において、こうした新たな政策分野として組織編成に反映されたものとして、後述する秋田県の学術国際部に見られるような国際交流・自治体外交の問題が挙げられよう。当時、自治体外交が活発化するようになった背景と展開については磯村早苗教授の論考(磯村一九九一)を参照のこと。

(6) また、あつたとしても長野県の特長性を主張すれば認められたのではないかと考えているという。

(7) 平成一〇年四月一日 梶原知事記者会見での発言。

(8) 岐阜県行政管理局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)」平成一〇年六月一日付。

(9) ここでの「改革」とは、前述の「廃止」「新設」のいずれかどちらかがあつ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)。

(10) 事例の選択については、近年(二〇〇一年)以降、部レベル組織の改革が見られた県のなかから七県を選択した。これ以外にも数府県を選択する予定であつたが、取材や資料上の都合があり断念した。また、本稿は事例の中から組織編成過程の構造を考えるうえでのヒントを探ることを目的としているため、厳密な比較分析の形をとっていない(cf前田二〇一三)。

(11) 神奈川県での組織改革過程についても取材したが、諸事情により今回論文として公表することができなかった。

(12) 本文中のデータの年は、職員録の調査が行われた年を指している。職員録のデータは毎回刊行の前年に調査が行われるため、例えば、一九八九年のデータは一九九〇年版の職員録のデータということになる。

(13) ここで「表面上」としているのは、鉄格子理論が組織変化に対する制約要因として、議会において政治アジェンダ化することを指摘しており、府県の組織担当部局も同様に政治アジェンダ化すること自体は抑制的な姿勢を採っていると考えられるからである。

(14) 以下、秋田県における組織改革・組織改正手続きの経過については、特に断りのない限り秋田県総務部人事課でのヒアリング調査による（二〇一〇年一月二七日実施）。

(15) 「朝の会」とは、知事、副知事、各部局長によって構成される、毎週月曜日の朝に行われている内部会議である。

(16) この時の知事公室は総務部の部内室であり、知事公室の下に総務課と総務情報課が設置されていた。

(17) この中断は、庁内での議論とともに知事の意図があったものと考えられるという。

(18) ただし、二〇〇五（平成一七）年度に、寺田前知事の下で知事公室の設置等の組織改革を行った際には、こうした問題点は特に議論されていなかったという。

(19) 今後も部内局制を使っていく予定であるという。

(20) 以下何れの府県も同様に集計した。

(21) 各政策分野には所属する部レベル組織を基準として課レベル組織を振り分けた。分類は以下の通り。総務企画＝総務部、企画調整部、企画振興部、総務企画部、知事公室。経済＝農政部、林務部、農林水産部、商工労働部、産業経済労働部、土木＝土木部、建設交通部。厚生＝環境保健部（一九八一年に廃止）、福祉保健部、健康福祉部。その他＝生活環境部、学術国際部、生活環境文化部。

(22) 国体事務局の設置・廃止は除く。

(23) 以下、群馬県での組織改革・組織改正手続きの経過については、群馬県総務部総務課でのヒアリング調査による（二〇一〇年一月二二日実施）。

(24) 「組織改正に関する打ち合わせ状況」平成一五年四月二三日 群馬県総務部総務課所蔵資料

(25) 「庁議事概要」（平成一五年七月二八日）

(26) 「組織改革プロジェクト 検討結果報告(案)」平成一五年八月二八日(特別政策本部第一課作成)

(27) なお、具体的な組織編成のイメージは複数提示されていたが、部の廃止や理事制の導入は共通していた。

(28) 「組織改革について」平成一五年一月一〇日

(29) 「庁議事概要」平成一五年八月二五日

(30) 「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) なお、一〇月二〇日の委員会では、後に知事となる大沢正明議員も質問している。

(31) ただし、これ以降の経過については、群馬県庁内に資料が残されておらず、未確認である。

(32) 『産経新聞』二〇〇七年一〇月四日。

(33) 前掲、産経新聞。

(34) 群馬県提供資料『部制の導入について』(平成一九年八月二六日)

(35) 各政策分野の課レベル組織は、所属する部レベル組織を基準として、以下のように分類した。

厚生	健康福祉部		総務企画	企画部
厚生	健康福祉局		総務企画	特別政策本部
厚生	保健・福祉・食品局	土木	総務企画	企画分野
厚生	保健福祉部	土木部	総務局	総務部
厚生	衛生環境部	その他	国体事務局	総務部
経済	環境森林部	その他	県民生活部	総務部
経済	環境森林部	その他	環境生活部	総務部
経済	農業局	その他	生活文化部	総務部
経済	環境・森林局	その他	土木部	総務部
経済	林務部	総務企画	県土整備局	総務部
経済	農政部	総務企画	県土整備局	総務部
経済	産業経済部	総務企画	県土整備部	総務部
経済	産業経済局	総務企画	県土整備部	総務部
経済	商工労働部	総務企画	県土整備部	総務部

(36) 総務部総務課組織係の人数は四人である。なお、前述の小寺知事時代の局制への移行作業は、行政改革担当課と協働で行われたという。

(37) 以下の、局部組織改革の経過については、特に断りのない限り、長野県行政改革課でのヒアリング調査による(二〇一〇年一〇月二〇日実施)。

(38) 例えば、健康福祉部の設置など、村井知事時代の組織改革について議論した行政機構審議会では、田中知事時代の組織改革について、関係者間の調整や合意形成が不十分であったとする意見が見られた。高橋委員(高橋精一…長野県職員労働組合中央執行委員長)からは「実は田中知事の時代に組織改正、さまざまやられたわけですけど(略)なかなか県職員、県民の皆さん、あるいは市町村の皆さんのご理解を得て進めるといような手順が、うまくいかなかった」との発言があった『長野県行政機構審議会(第3回)議事録』(平成一九年七月二〇日、二〇頁)。

(39) また、このように、審議会の事務局となる所管課が、議論の開始に際して一定程度の準備をするものの、当初から具体案を提出すれば、委員による自由な議論を阻害し、審議会からも反発をうけることから、そういったやり方はとっていないという。また、阿部現知事からは、行政改革課に対して、行政機構改革審議会について、委員の意見を拘束するような運営を行ってはいけな

いど注意を受けているという。

(40) 『読売新聞(長野版)』二〇〇七年九月二日

(41) のちに、観光部・医師確保対策室として設置された。

(42) 各政策分野の課レベル組織は、所属する部レベル組織を基準として、以下のように分類した。

経済	観光部	総務企画	経営戦略局
経済	商工部	その他	危機管理局
経済	農政部	その他	危機管理室
経済	林務部	その他	危機管理部
厚生	衛生部	その他	環境部
厚生	社会部	その他	生活環境部
総務企画	企画局	土木	住宅部

総務企画	総務企画	総務企画
総務部	政策秘書室	企画部
	土木	土木
	土木部	建設部