

研究ノート

自治体行政実務から見た総合性に関する一考察

内藤 悟

はじめに

本稿は、これまで地方自治の多様な局面で用いられてきた概念である「総合性」を対象として、その歴史的経緯とともに、地方自治体の行政実務において確認される側面を法的な視点から概観する。地方自治の総合性については、時代背景、論者の視点によって様々に用いられ、地方自治の特性と認められてもその意味するところは必ずしも明確ではなかったと思われる。人口減少時代に対応した地方自治のあり方が見直される中で、総合性の意味を考えるためにも、これまでの整理が必要と思われる。本稿では、第一に、戦前期から、地方自治法制定を経て、地方分権改革期、市町村合併期に至るまで、地方自治制度の関係者の論稿に示される「上からの」総合性の変容について先行研究を中心に整理し、第二に、第1次地方分権改革において意図されていた総合性を確認する。これらに対して、第三に、現在の地方自治体の行政実務において確認される総合性の側面とともに、第四に、個別の政策領域における諸法に規定される地方自治体に係る総合性を確認する。これらを通じて現時点における地方自治をめぐる総合性の諸相を整理しようとするものである。

I 地方自治制度の総合性

地方自治体における行政の総合性（総合行政）は、第1次地方分権改革における1999年地方自治法改正以前においても認められていたが、地方自治法制定以前の明治憲法下における地方制度においても総合性が意図されていたことが確認できる。本章では便宜的に地方自治法制定前の戦前期、地方自治法制定後の戦後期、第1次地方分権改革、市町村合併期として区分した上で、先行研究から時代区分ごとに意図されていた地方自治の総合性の内容を整理す

る¹。

1 戦前期

明治憲法下の地方制度は、府県段階では府県制（明治23年法律35号）により、国の機関である知事を通じた内務省—府県の関係を組とする制度とされた²。この枠組みの中で、地方制度をめぐる総合性、総合行政の意図は、昭和初期1930年代に現れる。当時、経済恐慌、戦時体制を契機として、農林省—産業組合（産業組合法（明治33年法律34号1条））等、従来の内務省—府県の関係以外の他省庁を通じた中央—地方関係の専門分化、強化や出先機関（財務局、鉄道局）等の新設がなされた³。このような他省庁の政策領域の専門性、地域政策への関与に対抗する軸として、内務官僚によって地方における「総合行政」の必要性が強調されることとなった。この戦前期における「総合行政」は、国家行政として府県段階における地方行政に「総合性」を求めるものであった。これは内務省—府県に市町村が連なる、国と融合した「上からの総合行政論」、タテ方向の総合性（論）⁴とされる。

2 戦後期から地方分権改革期まで

(1) 現地総合行政の原理

地方自治法の制定直後の時点で、1949年当時建設省文書課長であった小林與三次は、「地方自治の本旨」の内容として、住民自治の原理、団体自治の原理、現地総合行政の原理、自主責任の原理を掲げている⁵。このうち、現地総合行政の原理は、第一に、従来の固有事務と委任事務の区分を否定し、すべての地方公共団体の事務を、現地の自治から捉える地方における行政の自治化、従来の地方行政を地方自治化する原理とする。第二に、総合行政の原理として、下の段階では専門的に考えることは無理であり、一般行政は常に総合と統一の下に

1 本章は、斎藤誠「総合行政と全権限性」『現代地方自治の法的基層』有斐閣（2012年、初出2005年）3頁以下、市川喜崇『日本の中央—地方関係』法律文化社（2012年）79頁以下を参照した。近時の論稿に、入江容子「自治体における「総合性」の要請をめぐる中央地方関係」真山達志編『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房（2016年）11頁以下がある。

2 天川晃「昭和期における府県制度改革」日本地方自治学会編『日本地方自治の回顧と展望』（1989年）81頁以下。

3 当時の中央政府において、政策の計画化と総合化をめざす統合主体創設の試みや、電力の国家管理など地方自治以外の領域においても総合化の動きが見られた。御厨貴『政策の統合と権力』東京大学出版会（1996年）13頁以下参照。

4 斎藤・前掲注1・書26頁

5 小林與三次「地方自治の本旨（一）・（二）」自治研究25巻2号・3号（1949年）参照。小林は内務省出身者。

においてのみ機能が発揮し目的を遂げるとし、これを「地方公共団体」に求めなければならないとする。ここでは、戦後に導入された行政委員会との対比で地方公共団体として知事部局、市町村長部局を指すものと思われる。これは戦前期の「総合行政」を、戦後、憲法上の「地方自治の本旨」に読み込んでいるものと考えられるが、この総合性は、旧内務省を継続する旧自治省が自らの領域を他省庁から保護するための防御概念としての総合性と考えられる⁶。

この「現地総合行政の原理」は、戦後は実定法上の概念とならず、学説上も取り上げられなかったが、地方自治の実務においては継続してきた原理とされる⁷。地方制度調査会答申に示された文言では、第9次「民主的处理と総合的处理のために事務配分における市町村優先」(1963年)、第17次「行政事務は地域において総合的に処理することが必要」(1979年)、第19次「住民に身近な地方公共団体において自主的・総合的に進めることが国・地方を通じて全体として行政を簡潔で効率的なものとする」(1982年)などの例がある。

(2) 地方自治法における市町村の総合性

このような戦後の地方自治法の総合性、総合行政は、地方自治における市町村優先と結びつく。部分的ではあるが、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」(地方自治法旧2条4項)とされていた⁸。この制度趣旨は、1969年当時、旧自治省の所管外である都市計画法(旧建設省)や、審議中であった「農業振興地域の整備に関する法律」(旧農林省)において、市町村が計画等を定めることが規定された状況に対して、地方自治法において「基礎的な地方団体という地位を与える」市町村が、これらの基本となるべきものをつくることにあった⁹。行政計画という行為形式であったが、他省庁の個別法に基づく縦割りによる地方自治体への関与に対する、自治制度上の旧自治省の総合性の意図が示されていた点では、戦前期の総合性に連続するものであり、現地総合行政の原理が示された例とも言える。

6 市川喜崇「市町村総合行政主体論と「平成の大合併」」寄本勝美＝小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ(2011年)347頁以下参照。

7 塩野宏「地方自治の本旨に関する一考察」『行政法概念の諸相』有斐閣(2011年、初出2004年)352頁以下参照。

8 1969年3月、地方自治法の一部を改正する法律(昭和44年法律2号)により追加。本条項は、地方分権改革推進計画(2009年12月閣議決定)では廃止又は「できる」規定化若しくは努力義務化するとされていたが、2011年5月地方自治法改正により削除。

9 第61回国会衆議院地方行政委員会議事録51号、長野士郎自治行政局長発言。松本英昭『新版逐条地方自治法第8次改訂版』学陽書房(2015年)42頁参照。

（3）都道府県の総合性

地方自治体の執行機関は、地方自治法が規定する多元主義の中で独任制の長が中心となるが、各大臣・各省庁による行政の分担（内閣法3条）、縦割りとなる国に対して、長の下で「総合行政」が可能となる組織編成であることは、市町村も都道府県も変わらない。一方で、地方分権改革以前の旧機関委任事務（旧150条）は、法的根拠をもって都道府県にあっては主務大臣、市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受けることで、地方自治体においても国の縦割りは残され、これは都道府県に顕著であった。

このような中で、市町村の総合性に対して、当時、府県の「総合行政」を示したものとして、1960年代の事務の中央政府への引き上げ、地方整備局等の国の出先機関強化、中央集権化の流れに対する全国知事会の見解がある¹⁰。それによれば、府県は総合行政機能を有する広域団体として、①府県における広範多岐にわたる行政の総合調整、②国等の事務の総合調整、③国の縦割り＝割拠主義による弊害の調整を行う機関であり、住民の意思を体现して国の縦割り行政の弊害を是正し、広域行政を実施し、「地域総合行政」の担い手となることに府県の存在意義があるとする。その上で、国の各省庁および地方出先機関を整理縮小し、実施している事務の相当部分を、現地総合行政主体である府県に委譲すべきとし、当時廃案となった府県合併法案¹¹等への対抗軸としても、府県の総合行政・総合性を強調している。また当時、地域開発や都市行政から総合行政に言及するものも見られる¹²。

3 第1次地方分権改革における地方自治法改正と総合性

実定法化されていなかった現地総合行政の原理は、旧地方分権推進法（平成7年法律96号）4条、地方分権推進委員会1次勧告を経て、地方自治法に条文化された。すなわち、旧地方分権推進法4条は役割分担原則を掲げた上で、「地方公共団体においては、住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体に

10 全国知事会「地域総合行政主体と府県」自治研究39巻9号（1963年）125頁以下参照。

11 いずれも旧旧自治省担当者による論稿として、高度成長期における総合性と広域化に関して、岸昌「行政の総合化と広域化（一～五・完）」自治研究39巻4号、9号、10号、11号、12号（1963年）参照、府県統合論に関して、片山虎之介「府県統合論（一～三・完）」自治研究39巻10号、11号、12号（1963年）参照。

12 第三次全国総合開発計画（1982年）の定住構想にかかる地域政策において「地域総合行政」を論ずるものとして、久世公堯「地域政策の現代的課題」不動産研究21巻1号（1979年）27頁以下参照。他方、地方自治体（横浜市）の視点から、都市再開発をめぐる、都市全体の総合行政体制と都市再開発における総合行政体制（計画、事業、政策）の二本立ての確立を求めるものに、田村明「再開発行政の進め方 総合行政体制の確立」ジュリスト414号（1969年）193頁以下がある。

において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うべき」とし、地方自治法1999年改正で「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」(1条の2第1項)が新たに設けられた。この改正については、総合性を両立する限りでの自主性の制度化であり、従来の府県段階の総合性を市町村にも求めるもので、第1次地方分権改革を、従来の融合・分立体制であった自治制度を、融合・統合体制にするものとする見方がある¹³。

4 市町村合併期の総合行政 市町村総合行政主体論

1999年7月「市町村の合併の特例に関する法律」(昭和40年法律6号)の改正¹⁴により、地方公共団体が従来の総合性を確保するための財源確保の自立性の観点から、平成の市町村合併が推進される。その根拠として、市町村総合行政主体論が主張されるようになる¹⁵。これが明確に示されたのが、2002年11月、第27次地方制度調査会第10回専門委員会における西尾私案、第27次地方制度調査会答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年11月)である¹⁶。ここでは市町村が、「地域の総合的な行政主体」(総合行政主体)であること、地方分権の担い手となる基礎的自治体であることが強調され、地方分権の担い手にふさわしい行財政基盤を有することが求められた¹⁷。西尾私案の段

13 金井利之『自治制度』東京大学出版会(2007年)40頁参照。金井によれば、「融合」は、同一種類の事務事業に国と自治体が相互に関係することであり、「分立」は個別分野ごとの縦割りセクショナリズムであり、対となる概念が「統合」である。その点から「総合」とは自治制度における「融合」と「統合」を包括した概念とする。この他に、中央政府の分担管理と、旧自治省と地方自治体の総合性の組合せを「セクショナリズム—地方総合行政体制」とするものとして、姜光洙「総合行政主体 道州制論の可能性と限界性」森田朗＝金井利之編『政策変容と制度設計』ミネルヴァ書房(2012年)74頁以下参照。

14 時限立法であった「市町村の合併の特例に関する法律」(昭和40年法律6号)後の合併新法「市町村の合併の特例等に関する法律」(平成16年法律59号)の法案検討時に示された(平成22年3月31日改正により「市町村の合併の特例に関する法律」)。

15 市川・前掲注6・論文341頁、白藤博行『新しい時代の地方自治像の探求』自治体研究社(2013年)146頁以下参照。

16 西尾私案及び第27次地方制度調査会答申について、越田崇夫「地方制度調査会の「西尾私案」調査と情報417号(2003年)、西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会(2007年)129頁以下参照。西尾私案は、小規模自治体の強制的な合併を求めるものとして、町村関係者から強い反発を招くこととなった。本来の含意は、期限が過ぎても合併できなかった町村は例外的な扱いをする特例町村制を含めるなど、強制的な合併推進にあるわけではないとされる。

17 山崎重孝「新しい「基礎的自治体」像について(下)」自治研究81巻1号(2005年)62頁は、「「総合的な行政主体」であることを求めるならば、(略)経営規模を強化することとなるのは必然の流れ」とする。

階では合併できない町村の特例扱いも示され、総合性の軸を新たな用語である「基礎的自治体」に置き、①都道府県からの自立の強調、②専門職を含む一定規模の職員集団の必要性、③法律による最低人口規模表示の必要性が示され、都道府県の補完機能の縮小化が示されている¹⁸。

しかし、この市町村合併の根拠となる基礎的自治体、総合行政主体の考え方については、自治制度に関する政策論としてありえても、改正後の地方自治法1条の2第1項、戦前期の市制町村制において市町村に付与されてきた「全権限性」とも異なる概念とされる¹⁹。「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する」（地方自治法1条の2第1項）、「住民に身近な行政はできるかぎり地方公共団体にゆだねることを基本」（同第2項）の解釈として、「地域における行政」は基礎的自治体のみに実施され、国の出先機関や他の行政主体により実施されることは制約されているとすることは困難である²⁰。市町村において、フルセットで自己完結するための市町村合併は、第1次地方分権改革によって必然とされるものではない。総合行政主体論が意味する総合性は、従来からの旧自治省と地方自治体の融合によって示されてきた総合性とも、1999年地方自治法改正により付加された地方自治法1条の2第1項における総合性とも異なる。第1次地方分権改革の総合性の次の段階として市町村合併が導かれるのではなく、異なる政策の要因である合併推進策の結果として市町村合併となるのである。

5 小括

戦前期から市町村合併まで、地方自治制度をめぐる総合性の含意は、旧内務省に由来する地方行政上も講学上も多様であることは確認されたが、一方で地方自治体の行政実務においては、一連の上からの地方自治制度の改革とは異なる文脈で、総合性が意図されてきた実態がある。現時点において、終了した市町村合併推進とは異なる、第1次地方分権改革の成果として地方自治法1条の2第1項の総合性の含意に立ち返り、これを地方自治体の行政実務における総合性とどのように結びつけるか、今後の地方自治の総合性を検討するにあたっての課題となる。

18 市川・前掲注1・書343頁参照。

19 斎藤誠「事務の共同処理に関する考察」前掲注1・書480頁参照。

20 斎藤・前掲注1・書481頁参照。

Ⅱ 地方分権改革と自治体行政実務の総合性

1 第1次地方分権改革と地方自治法の改正

(1) 地方自治法1条の2第1項

地方自治における総合性の実定法上の規定は、1999年地方自治法改正による「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」(1条の2第1項)である。前述の旧地方分権推進法4条、地方分権推進委員会第1次勧告(1996年12月)²¹、地方分権推進計画(1998年5月)に対応する。ここで「総合的」とは、①「関連する行政間の調和と調整を確保する」総合性と、②「特定の行政における企画・立案・選択・調整・執行などを一貫して行う」総合性の二つの意味を持つものとされている²²。第一に「関連する行政間の調和と調整」は、中央政府の分担管理による縦割り主義を地域において是正することを意図するものであり、第二に、企画から執行までを「一貫して行う」ことは、地方自治体の特定分野の政策過程における総合性を示し、これは合併要請に必ずしもつながるものではない²³。本条文の規定は、戦前期以来の地方制度において求められてきた総合性とも、市町村の規模拡大、合併を要請する自己完結型・フルセットの総合性とも異なる。地方自治法が、地域行政における総合的政策主体として、地方自治体をはじめて認知したものである²⁴。

(2) 中間報告(1996年3月)、地方分権推進計画(1998年5月)の総合性

第1次地方分権改革における総合性をめぐっては、第1次勧告に先ずる『中間報告一分権型社会の創造』(1996年3月)においては、第1次勧告に比して地方自治の多様な局面における総合性への指摘がなされていた。

この中では、目指すべき分権型社会の姿として、「中央省庁主導の縦割り画一行政システム」を「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革する原則を示した上で、地方公共団体の役割分担の原則(第2章1.1.2)、機関委任事務により硬直的な縦割りが地域における総合行政の妨げとなること(第2章2.3.5)を示し、地方公共団体における体制整備として「一つの施設や行為に複数の法令等が適用される場合に、地方公共団体が相互の適用の整合性を図り総

21 地方分権推進委員会第1次勧告第1章Ⅰ1(2)「地方公共団体は、地域における行政を自主的かつ総合的に広く担う。」

22 松本・前掲注9・書14頁、同『要説地方自治法第9次改訂版』ぎょうせい(2015年)163頁参照。

23 市川・前掲注6・論文352頁参照。

24 北村喜宜「法定自治事務をめぐる総合的対応と条例」『分権改革と条例』学陽書房(2004年)34頁参照。

合行政が確保」されることの検討が必要とされた。

個別政策領域に関しては、土地利用等に係る「地域づくり行政」について、地域空間における住民の活動の多様性への対応が指摘され（第4章1.2.3）、土地利用の問題点として、総合的な土地利用計画の欠如、縦割りの土地利用計画（第4章2.2）、まちづくりの問題点として、縦割りの制度と、多様な地域の実情や住民のニーズを反映する総合性の欠如が指摘されている（第4章3.4）。

また、福祉・衛生・教育等に係る「くらしづくり行政」については、くらしに係る住民サービスの点から、施策・事業がこま切れでない総合性が重視されるとし（第5章1.3.5）、必置規制の見直しが示された。この後、4次にわたる地方分権推進委員会勧告を踏まえた地方分権推進計画では、職員・組織等に関する必置規制の見直しで、複数の行政分野を統合した組織の設定、職員が専任ではなく複数の業務に従事すること、住民サービスの提供体制等について総合性が指摘されている。

以後、1999年地方分権一括法、第2次分権改革以後に継続する地方分権一括法²⁵により、関係法令の権限移譲、義務づけ・枠付けの見直しが継続するが、個別法の改正、それに対応した条例制定により、地域空間及び住民サービスに係る局所的な領域で総合性が意図されることは、分権型社会の地方自治の総合性を具体的に示すものとして重要である。

2 自治体行政実務における総合性 学説上の整理

地方自治体においては、既に見た戦前から現在に至る、自治制度の所轄である旧内務省、旧自治省における「上からの」総合性とは異なる文脈で、行政実務の執行過程で意図された局所的な総合性が示されてきた。地方自治体の担当者レベルで想定されていたまちづくり等の総合性は、必要な範囲での総合化を図るもので自治制度上の総合性とは相当に乖離していると指摘されている²⁶。ここでは地方自治体の総合性の特性について、論者による整理を確認する。

北村喜宣は、地方自治体の担当者が想定する「総合性」として、「関係部局が一堂に会して相互調整すること」、「各個別法のための観点からではなく、自治体にとって何が適当かという全体的な観点から判断すること」、「ある開発行為に関係する法律担当部署が連絡を取り合う」ことをあげる²⁷。地方自治体の組織内における連絡調整と、個別法の縦割りを越えた地方自治体全体の公益と捉

25 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律37号、第1次一括法）から、同名の第7次一括法（平成29年法律25号）まで法令の整備が継続する。

26 金井・前掲注13・書14頁参照。

27 北村・前掲注24・書31頁、同「追えどもつかめぬ幻か？「総合性」の中身」自治実務セミナー39巻3号（2000年）65頁参照。

え、行政実務における事前手続を通じて総合性が実現されるとした上で、総合性の側面として、①主体、②目的・観念、③時間、④空間、⑤権限、⑥計画の6点をあげる。

このうち、①主体、②目的・観念、⑤権限については、主任の大臣の分担管理となっている中央政府とは異にする長の包括的事務処理権限により、個別法の目的・観念を融合して新たな総合性の内容をつくりだすことが求められるとする。既に見たように独任制の長の権限は、包括的で強力であり「総合行政」の根拠とされてきたが、第1次地方分権改革において、個別の根拠法令と所管省庁の解釈に拘束された機関委任事務の廃止により、地域特性に応じた総合的な目的・理念を踏まえた法解釈、法執行、条例制定が可能となることで、これらの総合性の実現が図られるものと考えられる。これは、③時間の側面として、分権化の権限移譲に伴い地方自治体において、政策立案から条例化、執行、政策評価に至る一連の政策過程の把握が可能となることにもつながる。また、⑥計画の側面は、個別政策領域の行政計画が、地方自治体の基本的計画のもとに統合されることであり、地方自治法上の根拠が廃止され、策定について地方自治体の意向がより明らかな総合計画等において示されることになる。

北村の指摘する④空間については、内海麻利が都市計画・まちづくり政策領域における指導要綱の条例化の事例から特に4つの総合性を示している²⁸。それによれば、第一に、自治体が創設した複数の制度を結合させる総合性（制度連携性）である。第二に、目的に対して各種手続を結合させる総合性（手続秩序性）である。第三に、法令と条例を条例上の規定、運用によって結合させる総合性（一体的運用性）であり、開発許可基準等の条例委任された内容と法令を一体的に運用する場合が想定される。第四に、行政計画（マスタープラン、地区レベルの計画等）と手段（規制及び誘導規定）等を結合させる総合性（計画実現性）である。これらは実定法段階での総合性の指摘として、既に見た「中間報告」に示された「地域づくり行政」の総合性に対応するものとなるが、基本的には政策領域を超えて地方自治体の総合性を示す特性として妥当であると思われる。

一方、大杉覚は、地方自治体の総合性に関する三つのベクトルとして「調整度」（多様な行政分野の有機的な関連づけ）、「完結度」（自治体活動の一貫性）、「充足度」（住民サービスの効果・効率性）をあげ、自治体経営においてこれらのベスト・ミックスが志向されるとする²⁹。実定法上の指摘はないが、「充足度」について、住民が持つ4つの側面（有権者、行政サービスの消費者・顧客、

28 内海麻利『まちづくり条例の実態と理論』第一法規（2010年）301頁参照。

29 大杉覚「自治体経営の総合性とパブリック・ビジネスの視点」月刊自治フォーラム2010年6月号50頁以下参照。

所有者、利害関係者）からの充足度を指摘するものであり、地方分権推進計画で示された住民サービスに関わる総合性に対応するものである。

以上の先行研究による整理を踏まえ、次に地方自治体の行政実務に見られる総合性の諸相を確認する。

Ⅲ 自治体行政実務における総合性の諸相

1 自主組織権と総合性

本節では、自主組織権に基づく地方自治体の行政組織編成において示された総合性を見ていく。

(1) 自治行政組織の規定

(a) 内部組織の統制

地方自治体が意思決定のあり方を含む組織機構について自ら決定する権能が自主組織権（自主主組織権）である³⁰。憲法92条は「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と規定し、地方自治法は、内部組織について、普通地方公共団体の長は必要な内部組織を設けることができるとし、長の直近下位の内部組織の設置、分掌事務については条例事項とする（地方自治法158条）。

これについて内部組織の規定は、戦前の地方官官制（大正15年勅令147号）12条以下、東京都官制（昭和18年勅令504号）10条以下を継承し、地方自治法制定当初、都道府県の局部の名称と分掌事務を明示する「局部法定制」とされた。この法定部局は概ね国の省庁に対応し、機関委任事務を通じた「融合」体制を、内部組織として規定していたものと言える。

その後、1956年年改正³¹で人口段階に応じた「標準部局制」、1991年年改正で「法定部局数制」に改正された後、2003年改正で廃止された。さらに、義務づけ・枠付けの見直しで2011年改正³²により、条例制定後の都道府県にあっては総務大臣、市町村にあっては都道府県知事への届出制も廃止されて現在に至っている。

(b) 必置規制の見直し

必置規制は、「国が、地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければ

30 塩野宏『行政法Ⅲ（第4版）』有斐閣（2012年）170頁、宇賀克也『概説地方自治法（第6版）』有斐閣（2015年）142頁参照。

31 地方自治法の一部を改正する法律（昭和31年法律147号）による改正。

32 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年号外法律87号）1条による改正。

ならない」((旧) 地方分権推進法5条) とすることである。地方自治法は、保健所・警察署のように特定の事務を分掌する行政機関は、地方公共団体の長が設置するものとするが(156条1項)、1999年改正前では必置の行政機関が規定されていた(旧別表第5)³³。

必置規制の見直しは、地方分権推進委員会第2次勧告³⁴において、行政の専門化・高度化に対応した必置規制が行政の縦割り化の弊害を生じさせるとし、住民本位の行政サービスのためには、組織の柔軟性や総合性が求められるとされた。具体的には児童相談所、保健所を、他の行政機関等と統合することが例示されていた。さらに、地方分権推進計画³⁵では、設置が必要とされても、住民サービスの提供の一元化・総合化と職員配置の効率化の促進のために、実情に応じて関連業務を担う行政機関等を統合できるように、組織名称を弾力的に規定することも原則とされた。

(2) 組織編成の具体例

以上のように地方自治体の内部組織の統制は、部局の法定から必置規制の見直しまで緩和してきたが、住民へのサービス提供の観点から総合化が求められた点が重要である。これに対する内部組織改編の具体的な内容は、上記の地方分権推進委員会第2次勧告での例示はあったが、地方分権改革の中で一律に示されたものではない。地域特性に応じた部局編成、公共施設等の公物管理における複合化等として確認できる。住民サービスの観点からの自治体の組織編成の改変³⁶が、現在の地方自治体における総合性の顕現と言えよう。ここでは、長直近の部局編成、社会福祉行政、都道府県の総合出先機関、総合窓口化を例として見てみる。

(a) 直近下位の部段階の編成

都道府県において、上記の法定規定の緩和から、国の個別の省庁には対応しない企画担当部局の創設等、部分的な対応は早期からなされていたが³⁷、近年は地方分権改革に併行した組織改編の例が確認される。その中では、滋賀県が、

33 1952年8月改正により導入。

34 1997年7月8日。第3章3。

35 1998年5月29日閣議決定。地方分権推進計画第3,1(イ)、宇賀・前掲注30・書151頁参照。

36 経営学の観点から自治体組織改編の特性を、政策志向化、トップマネジメントの強化、ボーダレス化、集中化・専門化、多様化、分権化対応として整理するものに、石原俊之＝山内稔『地方自治体組織論』関西学院大学出版会(2011年)15頁以下がある。

37 戦後の府県の総合行政に係る企画担当部局の組織化の変遷については、稲垣浩『戦後地方自治と組織編成』吉田書店(2015年)66頁以下参照。

「琵琶湖を中心とする県土の環境を総合的に保全」する単独の政策目的に対応して、省庁を横断する組織編成による滋賀県琵琶湖環境部の創設を行ったのがさきがけとされる（1997年）³⁸。以後、佐賀県では、危機管理、こども政策等、従来の横断型課題への対応を踏まえて6部（総務部、企画部、厚生部、経済部、農政部、土木部）を6本部（総括、くらし環境、健康福祉、農林水産商工、県土づくり、経営支援）に改組した例がある（2004年）。また、県総合計画のアウトカムに対応する組織改編（静岡県）、市総合計画の基本政策に対応する「施策推進監」の設置（青森市）等、自治体総合計画に同期して横断的調整を図る組織改編の例がある³⁹。

（b） 社会福祉行政の組織編成⁴⁰ 少子化対策、幼保一元化

次に、国において複数の省庁の所管となる行政領域に対応した、地方自治体の組織編成の総合化の例として、社会福祉行政における少子化対策、幼保一元化への対応例を見てみる。

少子化対策は、国では内閣府特命担当大臣（少子化対策担当）を本部長とする内閣府子ども・子育て本部（2015年4月設置）が、児童福祉法（昭和22年法律164号）所管の厚生労働省、学校教育法（昭和22年法律26号）所管の文部科学省を総合調整する。これらについて地方自治体の役割は、内閣府（政策統括官（共生社会政策担当））所管の少子化社会対策基本法（平成15年法律133号）10条以下8項目の基本的施策の取組、子ども・子育て支援法（平成24年法律65号）の支援給付に関する市町村の規定、厚生労働省所管の次世代育成対策推進法（平成15年法律120号）における市町村行動計画（8条）、都道府県行動計画（9条）の策定が規定されている⁴¹。

これに対する地方自治体の組織編成の対応は、都道府県では知事直近下に「こども政策局」を設置した長崎県のほか、指定都市では独自の「こども部局」を設置する例が多くなっている⁴²。福岡市は従前の青少年対策（市民局）と児童福祉行政（福祉局）を再編し、3部11課からなる「こども未来局」を新設し、さらに児童相談所、青少年相談センター、教育委員会教育相談部門を統

38 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『包括的
地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社（2003年）58頁以下参照。

39 前掲注38・書30頁参照。

40 地方分権改革以前の社会福祉行政における地方公共団体の自主組織権について、
塩野宏「社会福祉行政における国と地方公共団体の関係」『国と地方公共団体』有斐
閣（1990年（初出1984年））27頁以下参照。

41 内閣府ウェブサイト（<http://www8.cao.go.jp/shoushi/index/html>）参照。児童福
祉法制の展開について、加藤智章＝菊池馨実＝倉田聡＝前田雅子『社会保障法第5版』
有斐閣（2013年）308頁以下参照。

42 松井望「組織・権限と機構管理」柴田直子＝松井望編『地方自治論入門』ミネル
ヴァ書房（2012年）183頁参照。

合した、こども総合相談センターを設置した(2003年)⁴³。

一方、幼保一元化は、就学前の子どもを対象とした施設として、児童福祉法39条による児童福祉施設である保育所と、学校教育法22条による教育施設である幼稚園の一元化を図るものである⁴⁴。これについては、地方分権推進委員会第1次勧告(1996年)において「幼稚園・保育所の施設共有化」が示され、公立保育所運営国庫負担金廃止を経て、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」(平成18年法律77号)が制定された。教育及び保育を一体的に行う施設、保護者に対する子育て支援を併せて行うことを「総合的な提供」(1条)とし、認定子ども園(2条6項)が制度化された。内閣府子ども・子育て本部「認定子ども園」ウェブサイト⁴⁵は「ニーズに対応する新たな選択肢」として認定子ども園を示すなど、国民の行政需要に対応した総合性を示している。

このように、国法で総合性が意図された幼保一元化について、地方自治体の対応は多様である。幼保一元化に関する組織を福祉部局に設置する例(和歌山県)、教育委員会に設置する例(高知県、新潟県長岡市)、市長部局で幼稚園と保育所を所管し窓口を一元化した例(神奈川県相模原市)、子ども担当部局を市長と教育委員会の共管とする例(大阪府交野市)がある⁴⁶。これらは個別の政策領域で、組織編成によって対応した地方自治体の総合性の顕現の例と見ることができる。

(c) 総合出先機関の変容

(i) 総合出先機関の経緯と法的位置づけ

さらに、組織編成における総合性については、戦前期から現在に続く出先機関の設置に見ることができる⁴⁷。出先機関とは、内部組織(本庁組織)に対して所掌事務を地域的に分掌等をさせるために所管区域を定めて設置する機関で

43 福岡市の子ども政策の総合化について「取材リポート5 福岡市子どもの視点に立ち総合的な子ども政策を展開」ガバナンス2003年2月号34頁以下参照。

44 市における幼保一元化の成立過程について、行政の総合化の観点から分析した事例研究として、島田桂吾「地方自治体における「総合行政」に関する基礎的研究 幼保一元化を素材に」東京大学大学院教育学研究科紀要48巻(2008年)425頁以下参照。幼稚園と保育所の制度や施設を含めて管理・運営の一元化を志向する取組を幼保一元化としている。具体的には、①幼稚園と保育所の同一建物の使用、②幼稚園の空き教室で幼稚園児と保育園児の合同活動、③保育所の一部を幼稚園に転用する合同保育、④幼稚園入園年齢の緩和、⑤市役所の窓口一本化があげられている。全国市長会社会文教部「幼保一元化を見越した先進事例」市政53巻7号(2004年)40頁以下参照。

45 <http://www.youho.go.jp/index.html>

46 石原＝山之内・前掲注36・書111頁以下参照。

47 中川剛『地方自治制度史』学陽書房(1990年)153頁以下、安達勇「府県の出先機関」年報行政研究16号(1982年)93頁以下参照。

ある⁴⁸。

戦前期には、当初、府県制（明治23年法律35号）、郡制（明治23年法律36号）により、郡が府県と町村の間に位置づけられ、郡役所が設置され郡長と郡書記が置かれたが、郡制廃止（1923年）後、1926年には郡長、郡書記も廃止された。その後、一部の府県は、部局ごとの縦割りの出先機関として土木出張所、税務事務所を設置するようになり、1937年、（旧）保健所法（昭和12年法律42号）により保健所が府県に必置の機関となった。

これに対して、国の委任業務の増大から中間機関の必要性が生じ、これらの「行政の総合化ならびに能率化に应ずるため」⁴⁹、府県の出先として郡の区域に、総合出先機関として地方事務所が設置され（地方官官制1942年改正）、さらに、地方ごとの地方行政協議会も設置された。これらの地方行政機関を通じて、内務大臣から町内会・隣組に連なる戦時の中央集権行政体系が整備されることとなった。中間に位置づけられたこれらの組織の総合性は、市町村長以下を内務大臣の集権体制に位置づける上向きの総合性となる。

（ii） 地方自治法制定後

戦後、地方自治法においても、都道府県出先機関の規定は継続した。長の権限に属する事務を所掌するため、条例で、必要な地に、都道府県にあっては支庁及び地方事務所、市町村にあっては支所または出張所を設けることができる（155条1項）とされた。これらは、長の権限に属する事務一般に関して、地域的に分掌し得る機関として総合出先機関と呼ばれる⁵⁰。総合出先機関の規定において、多数の行政領域を束ねる含意を持つ総合性は、地方自治法の当初から想定されていた。一方で、個別出先機関（特別出先機関、特定出先機関）を設置できるとする規定も継続している（156条1項）。

（iii） 総合出先機関の現状と役割の変容⁵¹

戦後の総合出先機関は、地方自治法制定後も、戦前に設置された支庁・地方事務所を継続したが、次第に再編された。特に都道府県の総合出先機関は、2000年代に新設した府県がある一方で、区域内の急激な市町村合併に伴い既設の機関の統廃合が進んだ例もある。総合調整機能を本庁に吸収し個別出先機関のみとした例（山梨県、広島県等）、統合しつつ小規模自治体支援の視点で総合調整・企画機能を残す例（愛媛県、岡山県）がある。

48 松本・前掲注9・書400頁参照。

49 大霞会編『内務省史第2巻』（財）地方財務協会（1970年）202頁参照。

50 総合出先機関の要件として総合調整を担う部・課等の設置を掲げるものに、辻琢也＝荒川絹子「出先機関の再編」地方財政563号347頁以下参照。

51 本項目は、本間謙一「市町村合併後の都道府県出先機関の再編とその役割に関する研究」（東北公益文科大学大学院公益研究科2014年度修士論文）、石原＝山之内・前掲注36・書201頁以下を参照した。

近時の総合出先機関の総合性は、職員数、事業等の規模縮小の中で、災害・危機管理機能等の広域的なサービス提供への特化と、一方で市町村合併終了後の小規模自治体への補完機能に変容している。旧来の中間段階の総合性が解体される一方で、広域的サービス提供、総合調整・企画の補完が、都道府県の総合出先機関に求められる新たな総合性である。市町村合併によって求められた市町村の総合性により、都道府県の総合性に変容したとみることも可能であろう。

(d) 総合窓口化・ワンストップ化

近時の地方自治体の住民サービスの総合性への組織対応として、関連する複数の行政手続を、住民が一箇所の窓口で集中して行うことを可能とする、総合窓口化・ワンストップ化がある。総合窓口化は2000年前後から議論が始まり、具体的にはフロア改善から複合施設等の建設⁵²等、対応は様々であるが、概ね住民基本台帳法、戸籍法に関する届出業務、保健福祉業務に係る例が多いとされる⁵³。さらに、住民サービスの手続上の総合化のみならず、政策課題の横断性にも対応した近時の例として、空き家条例の執行について防犯担当、民生生活担当、建築担当等、異なる行政分野の住民対応を一元化する例がある。空き家問題は事案ごとに様々な要因が複合化しており、地方自治体内で複数の部課を横断する。これに対して庁内の連絡調整組織による総合的対応のみならず、空家問題の初期対応としての窓口一元化が図られることは、横断的政策への対応と住民サービス対応が伴った組織の総合化でもある⁵⁴。

2 自治体行政計画と総合性

本節では、自治体行政実務において多用されてきた行政計画に示される総合性を見ていく。第一に、行政計画における手段の総合性、第二に、行政計画の内容について自治体総合計画を例として検討する。

52 福島県郡山市の例について「取材レポート6 ワンストップサービスでコミュニティの充実を」ガバナンス2003年2月号37頁以下参照。

53 行政サービスに係る総合行政について、今井照「『総合行政』への展望と自治体組織」ガバナンス2003年2月号18頁以下参照。総合窓口化の現状について(財)東京市町村自治調査会「業務効率化の先に見える総合窓口」(2012年)参照。(http://www.tama-100.or.jp/contents_detail.php?frmId=70)

54 空き家対策を巡る地方自治体の庁内体制について、北村喜宣＝米山秀隆＝岡田博史編「空き家対策の実務」有斐閣(2016年)180頁以下(米山秀隆)参照。また、空家等対策の推進に関する特別措置法(平成26年法律127号)1条における、空家等に関する施策を「総合的かつ計画的」に推進するとする規定は、空家対策に未然防止の観点から時間的、部局横断的対応を自治体に求めることにつながる点で意味が大きいとされる。同書25頁(北村喜宣)参照。

（1）行政計画の総合性

行政計画とは、「行政権が一定の公の目的のために目標を設定し、その目標を達成するための手段を総合的に提示するもの」⁵⁵である。法律・予算等その他の手法と比較して、より一層積極的かつ意識的に目標設定と手段総合の二要素に特化した行政活動基準とされる⁵⁶。手段総合性には、行政内部の諸々の手段・方策の間の総合調整⁵⁷、行政活動の統合が含まれる。また、「ある目標をもった行政過程において、後続作用を行うための前提の確認なり決定を行うこと」⁵⁸ともされ、既に見た地方自治法1条の2第1項が示す政策過程の総合性の側面は、行政計画により具体化されると言える。また総合化機能に加えて、計画手続を通じた利害調整から行政活動の公共性が創出される公共性担保機能も指摘される⁵⁹。

（2）自治体総合計画

（a）自治体総合計画の系譜⁶⁰

自治体総合計画とは、自治体の各種政策・行政分野をすべて合わせて含んだ、自治体の政策・事業の全般に関して、複数年度にまたがって決定した一覽文書である⁶¹。

地方自治体における行政計画策定は都府県が先行した。国土総合開発法（昭和25年法律205号）による都府県総合開発計画（7条の2）が嚆矢であり、その他の地域圏の開発促進法の整備とともに高度成長期において都府県の地域開発計画等の拡充がなされた。これに対応して1956年地方自治法改正では、都道府県の事務の例示として「地方の総合計画の策定」（旧2条5項1号）が追加されている。これらの都府県の開発計画は国の開発計画とは分離して独自性を

55 塩野宏『行政法Ⅰ（第6版）』有斐閣（2015年）234頁以下参照。

56 西谷剛『実定行政計画法』有斐閣（2003年）6頁参照。

57 総合調整は「分化した部分間の対立矛盾を解消して全体としてまとめること」である（西谷・前掲注55書95頁）。行政計画相互の調整は「計画間調整」として整理され、計画体系全体の中では市町村計画の重要性が指摘される（大橋洋一「国土整備と法」『対話型行政法学の創造』弘文堂（1999年）87頁以下）。

58 見上崇洋「行政計画」磯部力＝小早川光郎＝芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ』有斐閣（2008年）68頁参照。また、遠藤博也は、行政計画について、目標設定性と手段総合性の二要素で捉える方法を静態的な計画概念ととらえ、新しい計画概念として、継続的サイクルないし永続的なプロセスそのものを計画としてとらえようとしていた。遠藤博也『計画行政法』学陽書房（1976年）12頁参照。

59 大橋洋一『行政法Ⅰ 現代行政過程論第2版』有斐閣（2013年）151頁参照。

60 新川達郎「自治体計画の策定」西尾勝＝村松岐夫編『講座行政学第4巻』有斐閣（1996年）235頁以下参照。

61 金井利之『実践自治体行政学』第一法規（2010年）45頁参照。

持つようになり総合的な計画となったとされる⁶²。

一方、市町村では、1950年代の昭和の大合併における町村合併を目的とする新町村建設計画⁶³が総合的な計画が先駆けであったが、合併終了後にも計画策定が続き、その内容には混乱が生じていた。当時、旧自治省の委託による「市町村計画策定研究報告書」⁶⁴では現在にも続く三計画体系（基本構想（10年）—基本計画（5年）—実施計画（3年））が示されていたが、これらを踏まえて、1969年地方自治法改正で市町村の基本構想が法定化された。当初は個別の土地利用計画等のマスタープランとしての想定であったが⁶⁵、次第に自治体総合計画としての策定が進んだ。

（b）基本構想の内容と総合性

基本構想が地方自治法に規定された要因は、前述のように他省庁の土地利用に関する法律による市町村への関与に対抗するものであったが、策定要領は基本構想を「市町村の将来発展を展望し、これに立脚した長期にわたる市町村の経営の根幹となる構想」として、当該市町村の総合的振興計画、分野別計画、諸施策がこの構想に基づいて策定及び実施されるとしていた⁶⁶。これにより基本構想は、自治体総合計画として策定される中で広範な総合性を持つようになる。

自治体総合計画の総合性については、①将来展望性（ビジョン性）、②地域のあらゆる分野に関わる総合性、③目的と手段を体系的かつ総合的に組み立てる総合性、④自治体内部及び地域社会の調整性、⑤個別行政計画に対する基本構想の上位性、⑥地域統合の象徴性として整理するものがあるが⁶⁷、策定要領が示す総合計画には自治体経営の側面が想定されていたことは確認する必要がある。

62 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会（1990年）237頁参照。

63 町村合併促進法（昭和28年法律258号）6条、新市町村建設促進法（昭和31年法律164号）5条

64 国土計画協会「市町村計画策定方法研究報告書」（1966年3月、以下、報告書）。計画の三層構造の体系と内容は、自治体総合計画における「事実上の標準」となった（玉村雅敏『総合計画の新潮流』公人の友社（2014年）47頁）。これに基づき1969年地方自治法改正に伴い「基本構想の策定要領について」（1969年9月13日付け自治省行政局長通知、以下、策定要領）が発出された。（公財）東京市町村自治調査会「市町村の総合計画のマネジメントに関する調査研究報告書」（2013年）6頁以下参照。

65 西谷・前掲注56・書120頁以下参照。I 2（2）参照。

66 策定要領が示す概ね10年の「基本構想」の具体的内容は、将来図として、人口、産業等の指標、市街地等の配置、交通通信体系、土地利用構想、教育分化、生活水準等、施策の大綱として、地域社会の基礎的条件整備、住民生活の安定向上、産業振興、行財政の合理化を掲げる。これに対応して、報告書が示す概ね5年の「基本計画」は、基礎的条件の整備計画（土地利用、水、防災）、施設計画（各政策分野）、非施設計画（産業振興、社会開発）、行財政計画であり、これに単年度の実施計画として事業計画と財政計画が連なる。

67 大森彌『自治体行政学入門』良書普及会（1987年）52頁以下参照。

ある。総合性に自治体経営が結びつけられた平成の市町村合併期の総合行政主体論の萌芽は、昭和の合併期の行政計画に由来を持つ基本構想に既に現れているとも言えよう。

（c）自治体総合計画の進展と総合性

自治体総合計画は、基本構想を上位とする三層構造を標準として全国の地方自治体で進展してきた。この経過は中核となる行政計画策定に、行政上の一般的制度が相互に関連づけられてきたものといえる⁶⁸。具体的には、市民参加制度、情報公開制度、政策評価制度、予算・財政制度が、総合計画の策定（Plan）、運用（Do）、進行管理（Check, Action）の局面において連携が図られてきたことである。本来、地方自治法に根拠づけられた基本構想の三層構造に想定されていなかった一般的制度が、行政計画の形式で有機的に結び付けられる特性が、自治体総合計画の総合性と言えよう。

これについては、近時、見直された自治体総合計画の代表的事例として岐阜県多治見市の例がある⁶⁹。多治見市は、1990年代後半以後の財政危機への対応として、当時の西寺雅也市長のもとで財政規律のある縮小型の総合計画づくりを中心にした自律的な行政経営の導入を図り、第5次総合計画（2001年4月発効）において計画策定、運用、進行管理の見直しが進められた。

計画策定において、市民参加機会を確保する手法として市民委員会・策定懇話会の開催、市民意見の反映性を図るアンケート調査の実施、職員委員会における職員参加を進めた。計画内容においては、首長任期と計画期間の一致を図り、基本構想と基本計画（前期4年、後期4年の展望計画）で基本計画から事業ごとの目標、財源、進捗状況について担当課を明示した実行計画シートを作成し、これらの情報を公表する。さらに、総合計画と予算の一体化のため計画進行管理と予算編成プロセスのリンクを図った。

これらについては、2006年多治見市市政基本条例（平成18年条例41号）に総合計画の策定（20条）、行政改革大綱と総合計画の調整（24条）が規定され、さらに2007年多治見市健全な財政に関する条例（平成19年条例48号）では、総合計画策定における原則（16条）が規定されるなど、条例による法的根拠も明示された⁷⁰。

68 大橋・前掲注59・書163頁参照。一般的制度について塩野・前掲注55・書96頁参照。

69 多治見市の総合計画については多数の紹介例があるが、大橋・前掲注59・書140頁以下、玉村・前掲注64・書70頁以下、青山崇「多治見市における総合計画の理念と手法」神原勝＝大矢野修『総合計画の理論と実務』公人の友社（2015年）163頁以下、西寺雅也『自律自治体の形成』公人の友社（2008年）参照。

70 近時、総合計画策定手続に特化した条例も確認される。（東京都）府中市総合計画条例（平成24年条例12号）、（北海道）栗山町総合計画の策定と運用に関する条例（平成25年条例21号）等参照。基本構想の条項削除の地方自治法改正の際の総務大臣

(d) 自治体総合計画に見る総合性の課題

以上のような自治体総合計画に示される総合性の課題は次のように整理される。第一に、総合計画の対象・性質である。従来型の行政計画として、行政が策定主体となり事業等の実施主体となる計画に対して、公共計画（地域計画型）として住民も含めて策定され、役割も分担して計画の実現を図ることの違いである⁷¹。住民参加か、新たな意思決定手法か、行政手法として明確に整理されるものではないが、今後の計画改訂に際しては検討されるべき課題である。第二に、総合計画と政策分野別計画の計画間調整⁷²であり、行政計画に示される「関連する行政間の調和と調整を確保するという総合性」の検討である。上位となる総合計画が、個別法に根拠を持つ政策分野別計画をどのように統制し内容の整合を図るのか、各地方自治体は独自に定めることになる。例として、（東京都）府中市総合計画条例は、「総合計画は、市の最上位の計画とし、市が別に策定する個別の行政分野に関する計画の策定又は変更に当たっては、総合計画との整合を図らなければならない。」（3条2項）と明記する。このような計画間調整の規定は、総合計画の持つ総合性の意図を明確にする観点から望ましい。また、（東京都）三鷹市は、第4次基本計画策定（2012年）に合わせて、法定ではない市独自の個別計画の改訂・策定を同時に実施したが、このような運用のルール化も今後の検討されるべきであろう。

3 政策評価における総合性

本節では、行政の総合性が問われてきた領域として政策評価における総合性を検討する。

(1) 総務省による総合性評価

行政機関が行う政策評価に関する法律（平成13年法律86号、以下、政策評価法という）において、政策評価とは、行政機関が所掌する「政策について、その政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他政策の特性に応じて必要な観点から自ら評価する」ことである。行政機関は評価結果を当該政策に適切に反映させなければならない（3条）。政策評価

通知（平成23年5月2日総行行57号、総行市51号）では、法施行後も法96条2項に基づき、個々の市町村の判断で現行の基本構想について市議会の議決を経て策定することは可能とする。これにより、議会議決の手続のみを規定する総合計画条例も散見されるが、総合計画の根拠規定を条例上に明示すべきである。

71 地域計画型とされる近時の自治体総合計画の策定状況について、田中富雄「地域計画型総合計画の現状と課題」龍谷政策学論集4巻2号（2015年）153頁以下参照。

72 大橋・前掲注59・書160頁参照。自治体の政策分野別基本計画の沿革について、打越綾子『自治体における企画と調整』日本評論社（2004年）18頁以下参照。

には、「行政機関が行う政策評価」と「総務省が行う政策の評価」の二種が規定され、中央政府の政策評価は、行政機関（各府省）の自己評価を基本とする一方、評価専担組織として総務省（行政評価局）が別な観点から評価を行う。

総務省が行う評価は、2以上の行政機関に共通するそれぞれの政策で政府全体の統一性確保の見地から評価する必要があるもの（統一性）、または、複数の行政機関の所掌に関係する政策であってその総合的な推進を図る見地から評価する必要があると認めるもの（総合性）について、統一性または総合性を確保するための評価である（12条1項）。その重点的かつ計画的な評価対象には、①法令や閣議決定等に基づき政府全体としての取組が求められている主要な行政課題に係る各行政機関の政策、②行政機関に共通的な行政制度・システムを活用する政策、③複数の行政機関の所掌に関係する政策であって、法令や閣議決定等に基づき政策の総合性の確保に関する目的や講ずべき措置が明らかになっている主要なものが対象となる⁷³。

（2） 地方自治体の政策評価

地方自治体の政策評価は、直近の調査では都道府県及び特例市以上の市ではほぼすべてで導入され、評価において、政策－施策－事務事業の政策体系を持つ地方自治体では、約5割で複数段階の評価を実施している⁷⁴。総合性の観点からは複数の事務事業から構成される施策の評価が重要となるが、総合計画に共通する政策体系が事務事業実施の実態と乖離する局面もある⁷⁵。地方自治体においては、国の総合性・統一性評価に相当する政策評価の類型は明確ではないが、例として北海道の特定課題評価（H22年度～H26年度）は、政策に関するその時々課題で知事が点検、検証等を行う必要があるものを評価し、毎年の基本評価とは異なる総合的な評価もなされている⁷⁶。

（3） 政策評価にみる総合性

これらの政策評価では、自治体経営の側面からはコスト削減、効率化、民間

73 政策評価に関する基本方針（平成13年12月28日閣議決定）Ⅲ（3）ア（ア）。政策評価法施行以後の、統一性・総合性評価は特定の課題について年間1～3件程度である。畠基見「政策評価制度の現状と課題」立法と調査No.360（2015年）153頁以下参照。評価結果については、総務省ウェブサイト「複数府省にまたがる政策の評価結果」（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/ketsyuka.html）参照

74 総務省自治行政局経営支援室「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」（平成26年3月25日）。政策評価の条例上の根拠の有無については本調査では不明である。

75 金井利之『実践自治体行政学』第一法規（2010年）303頁以下参照。

76 北海道総務部ウェブサイト「北海道の政策評価」（<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/gkk/assess/hyoukaindex.htm>）参照

委託等、住民サービスの側面からは、市民の満足度、説明責任、親切的対応などが評価基準として強調され、行政の自己制御のためのモニタリング手法としての側面も有する。これらの評価基準は適法性審査を超えた合目的性に及ぶ⁷⁷。以上の政策評価法に現れている必要性・有効性・効率性、さらに総合性・統一性を行政の一般原則として扱う見解もある⁷⁸。地方自治法とは異なる局面で、法的根拠をもって示された政策評価における総合性は、地方自治の総合性を検証する上での新たな基準となる。

IV 個別政策領域の総合性

これまで、戦前からの地方自治制度をめぐる国（旧自治省・総務省）と地方自治体の関係、地方分権改革における地方分権推進計画、地方自治法の改正を踏まえ、自治体行政実務（組織編成、総合計画、政策評価）において確認される総合性の局面を見てきた。一方、旧自治省・総務省の所管外の各政策領域で、基本法をはじめとする法律において、特に地方自治体の総合性が確認されるものがある。本章では、地方自治法を中心とする地方自治制度とは異なる法体系に現れている地方自治体の総合性について、環境政策、水質源政策、土地利用政策の各政策領域を例として確認する。

1 環境政策領域

(1) 環境基本法、環境基本計画の総合性

環境政策全体の基本法である環境基本法（平成5年法律91号）は、基本理念を定め、各主体の責務と環境保全に関する施策の基本となる事項を定める。環境基準（法16条）等を除いて大半はプログラム規定で、具体的施策は個別法、財政措置を中心として実施される。目的規定（1条）では「環境の保全に関する施策を総合的かつ計画的に推進」とされ、ここで、「総合的」とは、環境基本法に規定する各種施策を、全体として有機的連携を図りながら推進し、地方公共団体、事業者、国民の各主体の取組みを含め全体として促すことを指す⁷⁹。環境政策領域の中で各種の施策の調整と、国以外の多様な主体の参画を

77 大橋洋一「行政の自己評価と法」前掲注58・磯部力＝小早川光郎＝芝池義一編書187頁参照。行政評価制度は、制度設計、運用等を含めて相当程度、不当の領域に踏み込む余地を持つ。小西敦「政策評価の意義と課題」高木光＝宇賀克也編『行政法の争点』有斐閣（2014年）176頁参照。

78 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 第5版』有斐閣（2013年）59頁参照。

79 環境省総合環境政策局総務課編著『環境基本法の解説（改訂版）』ぎょうせい（2002年）118頁参照。環境政策は、環境基本法制定前では公害行政（旧公害対策基本法（昭和42年法律132号）と自然環境保全行政（自然環境保全法（昭和47年法律85

図ることである。具体的には、計画的手法として、環境の保全に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため「環境基本計画」を定めなければならない（15条）。環境政策領域における行政計画による総合性の確保を確認することができる。

（2） 地方自治体の位置づけ

国は、環境保全に関する基本的かつ総合的な施策の策定及び実施の責務を有し（6条）、これに対して、地方公共団体は国の施策に準じた施策、その他自らの地方公共団体の区域の自然的社会的に応じた環境の保全のために必要な施策の総合的かつ計画的な推進を図るものされる（36条）。具体的には、環境基本条例の制定、自治体環境基本計画の策定が行われている⁸⁰。

地方自治体において、環境保全に関する施策は、環境部局が排他的に所管するのではなく、農業、都市計画等の土地利用、河川及び海岸等の公物管理、交通対策等が関係する総合行政である⁸¹。環境基本条例の多くが目的規定に掲げる「総合的推進」には、環境政策に他の政策領域の部局を関与させることが想定される⁸²。具体的には、自治体組織内部における環境保全重視、環境配慮のための調整組織等の設置⁸³、執行過程における土地利用調整等の手続、市民参画の導入等⁸⁴があげられる。

このような自治体環境政策の総合性は、地方自治法の法体系とは異なる環境基本法の体系の中で示されたものである。しかし、既に見た地方自治法の改正に示された、地域における分野横断的な施策について、策定から実施までの一

号))の二つの法体系を持ち、当時から区分を越えた「総合化」の枠組み（環境保全長期構想、環境保全長期計画）があった。同30頁参照。

80 環境基本条例及び自治体環境基本計画の構成、制定実例について、北村喜宣『自治体環境行政法7版』第一法規（2015年）81頁以下参照。

81 北村喜宣「自治体環境政策法務の基本指針」『環境政策法務の実践』ぎょうせい（1999年）27頁参照。

82 環境政策と他の行政領域の政策との統合を図ろうとする政策は、「環境政策統合」として整理されるが、その含意は国のみならず地方自治体においても該当する。松下和夫「持続可能性のための環境政策統合とその今日的含意」環境経済・政策研究3（1）（2010年）21頁以下、大塚直『環境法第3版』有斐閣（2010年）253頁、新川達郎「政策の統合と連携」同編『政策学入門』法律文化社（2013年）163頁参照。また、環境政策の規制的手法が、環境メディアごとに分割されている手法を統合する「統合的環境保護」については、神橋一彦「ドイツ環境法における「統合的環境保護」について」樋口陽一＝戸波江二＝上村貞美編『日独憲法学の創造力（下）』信山社（2003年）511頁以下参照。

83 川崎市環境基本条例（平成3年条例28号）における環境調整会議（11条）等があげられる。北村喜宣「環境基本条例と行政意思決定システム」『分権政策法務と環境・景観行政』日本評論社（2008年）112頁以下参照。

84 環境行政における市民参画について北村・前掲注81・書213頁以下参照。市民ニーズから個別法による「モザイクの公共性」の総合化が図られるとする。

貫と責任の存在として捉える総合性（地方自治法1条の2第1項）、「地域における行政」として地域空間、住民を位置づけた住民に身近な「総合性」⁸⁵に親和的である。また、地方分権改革以前から、学説では、公害対策のみならず土地・水、地域環境要素についての地域環境管理者として、地方自治体を位置付ける視点から、縦割り法制及び行政の弊害を排して総合的な行政の実施を強調するものがある⁸⁶。地方自治体において環境政策領域の総合性としてみなされていた手法等を、今後の地方自治体の総合性のあり方として再度見直すことも必要である。

2 水資源政策領域

(1) 水循環基本法と総合性

水は、水循環として「蒸発、降下、流下又は浸透により海域等に至る過程で、地表水又は地下水として河川の流域を中心に循環」⁸⁷し、一連の過程の中で人間と関わる。水は大気・土壌と並び保全の対象となる環境の自然的構成要素であるが、農業、工業、発電、水道等の利水の対象となる資源であるとともに、治水として防災の対象となる。このような水の異なる側面に即して個別の目的を有する個別法に基づく行政は、国では省庁の大臣により、また地方自治体では、(旧)機関委任事務から分権改革による事務再編後も個別法を所管する部局により分担され、水循環に関する施策は断片化されることとなった。これが、長年にわたり指摘され国際的にも是正を求められてきた水行政の縦割りである⁸⁸。

これに対して、議員立法により制定された水循環基本法（平成26年法律16号）は、「水循環に関する施策を総合的かつ一体的に推進し、もって健全な水

85 斎藤誠「地方分権と環境法のあり方」前掲注1・書421頁参照。

86 磯部力「地域環境管理者としての地方公共団体と条例」環境法研究13号（1980年）146頁以下参照。

87 水循環基本法2条1項。「健全な水循環の保全」について、関係省庁連絡会議等における検討はなされていたが、水循環について国法の定義はなかった。一方井誠治「健全な水循環回復に関する現状と課題」森島昭夫＝大塚直＝北村喜宣編増刊ジュリスト「環境問題の行方」（1999年）147頁以下。また、高橋裕「水資源の統合管理の概念整理」『新時代の自然資源論 統合管理の方法論』リバプロ（2010年）61頁以下も参照。

88 水行政の縦割りについては早期から学説における指摘がある。金沢良雄「水法」有斐閣（1960年）35頁、成田頼明「水と広域行政」『土地政策と法』弘文堂（1989年291）頁参照。また、2002年OECD環境保全成果レビューでは、水関連諸法について首尾一貫した法制度を確立することが勧告されていたが、2010年レビューでは、進展なしとして評価されていた。OECD編（環境省総合環境政策局環境計画課企画調査室監訳）『第3次OECDレポート日本の環境政策』中央法規（2011年）102頁。

循環を維持し、又は回復させ」（1条）ることを目的とする。国は水循環に関する施策を総合的に策定し（4条）、有機的な連携の下に、総合的に策定、実施されなければならない（9条）。手法として、政府が水循環基本計画⁸⁹を定め（13条）、施策を集中的に総合的に推進するため内閣に水循環政策本部を設置する（22条～30条）。基本法に基づく総合的な対応として、行政計画策定、内閣等への組織設置⁹⁰は、他の政策領域の基本法においても確認されるが、水資源政策領域における総合性の特色は、空間としての流域の総合的かつ一体的な管理（3条4項）である。

流域とは河川に雨水が流入する水系ごとの地域を指すが、水循環基本法では、これに加えて地域の特性と実情に応じ、地下水が涵養・浸透・流下・対流する地域、水を利用する地域、陸域から影響が及び沿岸域を含め、人の活動により水循環への影響があると考えられる地域全体を「流域」⁹¹とする。この流域の総合的かつ一体的な管理は、関係する行政、事業者、団体、住民等の連携した活動による「流域マネジメント」によるとし、個別の流域ごとの「流域水循環計画」の策定、関係者からなる協議会組織による施策の実施が想定され（水循環基本計画第2部、1）、流域の地域空間の住民を含む関係者の参加が想定されている。

（2） 条例による水資源政策の総合性

水循環基本法は、地方自治体について責務（5条）を定めるのみであるが、流域という地域空間を意図した水資源政策は、既に地方自治体の水循環基本法に先駆けて条例制定を行っている例があり、その施策の総合性を確認することができる。

第一に、流域ごとの行政計画を策定し、住民参加による水環境保全を図ろうとする例として、岩手県ふるさと森と川と海の保全及び創造に関する条例（平成15年条例64号）、ふるさと宮城の水循環保全条例（平成16年条例42号）の例がある。一定の地域空間における行政計画策定と住民参加による水環境管理であり政府の水循環基本計画の想定に近い。第二に、近時の水源地周辺の林地取得の増加に伴い水資源保全を目的として制定が進んだ、北海道水資源の保全

89 2015年7月10日閣議決定。

90 基本法の計画的性格、省庁横断的性格を指摘するものに、塩野宏「基本法について」『行政法概念の諸相』（2011年）有斐閣23頁以下参照。

91 「流域」の法的な位置づけについては、櫻井敬子「水法の現代的課題」小早川光郎＝宇賀克也編『行政法の発展と変換（塩野宏先生古稀記念（下））』有斐閣（2001年）参照。また、上流域に対して沿岸部の総合的な管理を示す「沿岸域管理」について、三浦大介『沿岸域管理法制度論』勁草書房（2015年）3頁、内閣官房総合海洋政策本部事務局「沿岸域の総合的な管理について」（平成24年9月27日）参照。（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/dai9/siryou5.pdf>）

に関する条例（平成24年条例9号）⁹²をはじめとする条例である。これらの条例で規定される指定流域における土地取引の届出制は、該当する複数の個別法・条例からなる土地利用規制制度を踏まえて勧告等の地方自治体の意思決定を行うなど、関係する政策領域の個別法を横断する総合性を備えている。

また、既に見た滋賀県における琵琶湖環境部の設置は、水資源政策の総合性に対する早期からの組織編成による対応である。さらに、担当部局は異なるが、近時の水資源政策として滋賀県流域治水の推進に関する条例（平成26年条例55号）の制定がある⁹³。規制的な条例事項としては、河川区域（河川法6条）の氾濫原に浸水警戒区域（条例13条1項）を指定し、一定の建築物の建築を知事の許可制とする（条例14条1項）規制的手法を規定するが、浸水被害を回避するため「流域治水」（条例2条2項（1）～（4））として4つの対策（①河川整備（河川法）、②集水域の雨水貯留（都市計画法）、③氾濫原の建設制限（都市計画法、建築基準法）④関係者の情報伝達等（水防法））を組み合わせることを掲げている。個別法を根拠とする施策を住民目線で条例により総合的に推進するとするなど⁹⁴、本条例も個別法の縦割りに対する横断的のしくみが総合性として意識されている。

3 土地利用政策領域

（1）国土利用計画からまちづくり行政への展開

土地利用に関する法制は、国土利用計画法（昭和49年法律92号）が、総合的かつ計画的な国土利用を図ることを目的とし（1条）、基本構想である国土利用計画（4条）、これを基本とする土地利用基本計画の策定を定める（9条1項）。

土地利用基本計画は、都道府県を区域とする土地利用のマスタープランとして5地域区分（①都市地域、②農業地域、③森林地域、④自然公園地域、⑤自然保全地域）が示され（9条2項）、原則として、この地域に従った規制と調整を行う。しかし、規制は国土利用計画法ではなく個別法⁹⁵の規制により行われる。五地域の地域区分はむしろこれらの個別法の区域を前提として土地利用

92 北海道条例に基づく手続について、北海道ウェブサイト「北海道水資源の保全に関する条例について」参照（<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/stt/mizusigen/mizusigen.htm>）

93 土木交通部流域政策局が担当。条例については堤中富和「現場からのレポート 立法事実からみた条例づくり（第2回）滋賀県流水治水の推進に関する条例」自治実務セミナー631号（2015年）44頁以下参照。

94 滋賀県土木交通部流域政策局流域治水対策室「滋賀県流水治水の推進に関する条例（平成26年条例55号）の解説」（<http://www.pref.shiga.lg.jp/h/ryuiki/jyourei/files/jyoureikaisetu141017.pdf>）

95 都市計画法（都市地域）、農業振興地域に関する法律（農業地域）、森林地域（森林法）自然公園地域（自然公園法）、自然保全地域（自然環境保全法）

基本計画としたのが実態とされる⁹⁶。このような個別法による規制は必要最小限規制原則と縦割りにより地域特性に応じた総合的な視点が弱く、計画的土地利用規制原則を確立するためには、諸地域を横断的にカバーする総合計画性を有する土地利用規制制度の導入が必要とされる⁹⁷。

このような国法による土地利用規制で対処が不可能な問題や、住民参加への地方自治体の対応として「まちづくり」行政が現れてきた⁹⁸。「まちづくり」は、個別法に基づく都市計画との比較でみた場合、①住民の参加を前提としたボトムアップ型のシステムに基づき、②住民の生活にかかわる問題に総合的に取組む活動とされる。

これらの法的な対応としては、1970年代前半の開発指導要綱から、地区まちづくり、近時の土地利用調整、都市環境保全、住民参加等の種々の要素を包含する、まちづくり条例⁹⁹の制定がある。この中では、部局間の調整組織、土地利用調整に市民参加を図る組織等の設置に見られる調整、さらに、計画策定をはじめ命令、指導、協議、合意、補助、誘導、事業等の行政活動の行為形式及びその組合せが検討されてきた¹⁰⁰。これらは前出の環境政策、水資源政策においても共通するが、個別法の限界を、住民参加を含むボトムアップ、調整、複数の行為形式の組合せによって対応するものであり、これらは自治体行政実務に特有な総合性の顕現と言えるであろう。

(2) 土地利用調整条例に見る総合性

まちづくり条例の中で制定が継続している総合的な対応の一類型が、土地利用調整に係る条例である。自主条例であり自治体による差もあるが、自治体における土地利用に関する複数の法律に基づく権限の執行について総合的な調整過程を規定する。代表的な例として神奈川県土地利用調整条例（平成8年条例10号）、高知県土地基本条例（平成13年条例53号）等の例があり、前述の土地関係の個別法の縦割りによる空間的分断を調和させる手法を有している。

具体的には開発行為等に対する条例独自の調整手続の設定である。高知県条例¹⁰¹では、関係法令の許認可に先立ち開発計画の協議（条例20条）がなされ、

96 安本典夫『都市法概説第2版』法律文化社（2013年）19頁以下参照。

97 亘理格『計画的土地利用原則確立の意味と展望』稲葉馨＝亘理格『行政法の思考様式』青林書院（2008年）621頁参照。亘理教授は、計画的土地利用原則を地方自治法に位置づけるべきとする。

98 「まちづくり」は論者により定義は様々であるが、本稿では「一定の地域空間を住民の意思に基づき一体として整備・管理・運営すること」と捉える。曾和俊文「まちづくりと行政の関与」芝池義一＝見上崇洋＝曾和俊文編『まちづくり・環境行政の法的課題』日本評論社（2007年）21頁参照。

99 まちづくり条例の分類と比較検討については、内海・前掲注28・書27頁以下参照。

100 曾和・前掲注98・書38頁参照。

101 高知県土地基本条例について、北村・前掲注24・書209頁参照。

公表されている土地利用計画（市町村の土地利用計画も配慮される）との整合性が審査の基準の一つとなる。事前協議に対して庁内の横断的組織である土地対策協議会において協議された後に審査通知がなされ、協議後の届出（21条）に対して審査（23条）が行われるが、土地利用計画に適合しないものには必要な措置を講ずる命令がなされる。開発計画を土地利用計画に適合させる条例独自の手続により、土地利用計画が有する総合性を確保し個別法の縦割りの是正を図るところに特徴を有する。

むすびとして

本稿では、地方自治の総合性をめぐって、国（旧内務省、旧自治省、総務省）が想定してきた「上から」の地方制度の総合性に対して、地方自治体の行政実務において意図されてきた総合性の諸相を整理してきた。「下から」とも言うべき自治体行政実務における総合性は、多くは国法を横断する個別政策領域への対応として現れている。第1次地方分権改革による地方自治法改正では、国との関係における地方自治体の総合性ではなく、「地域における行政」の「総合性」が法定されたことを確認したい。これは、「下から」の総合性に法的根拠が与えられたものと解せられる。その「下から」の総合性が求められる意図は、第一には「地域における行政」の課題解決・是正であり、国法、省庁の縦割りにより解決できない課題への対応である。第二には住民の満足である。地方自治法が規定する住民の権利としての選挙権・直接請求権ではない、個別政策領域の政策過程における参加、行政サービスの受け手としての満足である。これらは既に見た政策評価の評価基準としても示されており、地方自治の総合性を地方自治法の外部から評価することが重要になる。

一方、第1次地方分権改革時から20年以上を経過して人口減少の時代となり、住民の減少が自治体行政実務の変容・縮小に直結するようになっている。従来の住民の増加に伴う自治体行政の政策領域及び事業量拡大、それに伴う行政組織の細分化等による個別の縦割り主義の増大は、今後は正当性を失う。財源、職員等、地方自治体の資源の点からも、これを維持することは困難であり、人口減少に対応した総合性のあり方が今後の検討課題となる。既に見た空き家問題への対応はその一例であるが、市町村合併における総合行政主体の総合性の含意も改めて検討すべきと思われる¹⁰²。実証的な研究については稿を改めた

102 国が認識する地方分権改革の成果の一つは、権限移譲（国→地方、都道府県→市町村）について「総合的・効率的な行政サービスが可能」になり、行政サービスについて「ワンストップ化」が可能になったことである（地方分権改革有識者会議「地方分権改革20年の総括と今後の展望」（2014年））。また、「公共施設等の総合的かつ計

い。

【付記】

本稿は平成27～29年度科学研究費補助金による基盤研究（c）「総合行政主体としての地方自治体の法執行に関する研究 総合行政の可視化を目指して」（研究代表者 内藤 悟 研究課題番号15K031117）の成果の一部である。

ないとう さとる（本学法学部准教授）

画的な管理の推進について」（平成26年4月22日総財務第74号総務大臣通知）により地方自治体で策定が進められる「公共施設等総合管理計画」は、人口減少等による利用状況の変化に対応して、公共施設等の更新・統廃合・長寿化を図るとする。道路・上下水道等個別法その他による公共施設、公用施設を総合した「公共施設等」という概念によりこれらを総合的に管理する行動計画である（国の「インフラ長寿化基本計画」（2013年）を基本計画とし、地方自治体ではさらに個別施設ごとの個別施設計画の策定が想定される）。省庁ごとの行動計画策定に対して、地方自治体は本計画を策定し、地方交付税算定等の財政上の視点から総合的な対応が求められている。効率性に連なる総合性の視点は国において今後も維持されるように思われる。