

## 第12回 中間市行政経営改革有識者会議会議録要旨

- 開催日時 平成25年8月22日(木)10時00分から
- 開催場所 中間市役所 本館4階 第1委員会室
- 出席者(委員) 阿部 哲茂 伊藤 金光 菊池 裕子 柳 潤一 吉田 秀樹  
(事務局) 総務部長、企画政策課長、企画政策課行政経営係長
- 議事次第
  - 1 諮問内容の確認
  - 2 協議
  - 3 その他

事務局) 前回答申いただいた「学校教育行政の在り方について」は、今月の定例教育委員会において報告がなされた。

会長) 答申をぜひ実りあるものにしてほしい。

今回から「組織マネジメントについて」審議を行う。改めて、事務局から説明をお願いする。

事務局) これまで、市長を支える体制として助役や収入役を配置していたが、地方分権の進展などにより事務量や財政規模が拡大し、市長を支えるトップマネジメントの重要性が増す一方である。今後、様々な行政需要に対し、地域の自主性・自律性を高め、自己決定・自己責任の原則により様々な行政課題に対応していく必要がある。ついては、本市の「組織力強化」に資するための市長副市長の役割の明確化、「市長を支えるための有効なトップマネジメントの充実・強化」について、有識者会議の意見を求めたい。

市長の権限や担任する事務は、資料のとおり膨大かつ多岐にわたる。そうした中、平成18年の地方自治法改正において、市長を支えるトップマネジメント体制として、新たに「副市長」を置くこととなり、その職務は、長の補佐や職員の担任する事務の監督といった職務形態に加え、「長の命令を受け政策及び企画をつかさどること並びに長の事務の一部につき委任を受け、自らの権限と責任において事務を執行すること」が明確化された。さらに、委任を受けた特定の分野における事務は、長の判断を仰ぐことなく、副市長村長が自らの権限と責任において事務を執行することが可能となった。

本市においても「市長の権限に属する事務の一部を副市長に委任する規則」を制定し、民法に規定されている双方代理の禁止に抵触する契約行為及び公有地拡大の推進に関する法律に係る事務の一部を副市長に委任している。また、他の自治体においても、「議会の連絡調整」「契約」「予算支出」「行政財産の使用の許可又は取消しに関すること」「補助金等交付」「臨時的任用職員及び非常勤職員等の任用」などを委任している。なお、中間市の組織制度は、中間市事務分掌

条例において、部を設置し、分掌する業務を定めている。

会長) 自治法本則中の「補佐」「代理」「委任」について説明をお願いしたい。

事務局) 「助役」のときは、市長の「業務を補佐する」であったが、「代理」は、市長の不在時等に職務を代理して行うことである。今回の第 167 条の「委任」については、副市長が自らの名において事務が執行でき、これまでの「内部的な市長の補佐」から、より積極的に「長の命を受けて政策や企画について、長の意向を踏まえ政策判断や関連する重要な企画を職務として担当することができる」ことを明確化したものである。

会長) 法的に何か権限が変わるのか。

委員) 「補佐」は、あくまで補佐であり、自身に権限はない。「代理」は、代理権があれば、自らの判断で市長と同じことができる。「代理」と「委任」は非常に似ているが、ある一定の事項を委ねた上で、その人が本人に代わって行為を行う。委任を受けた上での代理で、代理権を与えるということの中に、委任行為も含まれ、似たようなものである。

会長) すると、市長から委任行為を受け代理をした場合は、副市長に事務執行の責任が生じるのか。

事務局) 現在、本市では事務決裁規程を制定し、市長が行う事務を部長や課長が市長に代わり決裁できる規程を設けているが、あくまでその権限の委任を受けているだけで、行為自体は市長名で行っている。しかし、何かあった場合は、市長だけでなく専決権者も責任を問われ、損害賠償請求を受けることがあるので、保険に加入する職員もいる。第 167 条については、副市長に権限を委任し、その事務について副市長に権限と責任があることを告示行為まで行い、副市長の名において執行するという事なので、副市長が全責任を負い、業務を行うということとなる。

会長) 「代理」の中に「委任」が含まれるのか、それとも「委任」の中に「代理」が含まれるのか。

委員) 結局、内部関係と外部関係である。内部関係では「委任」していて、外部、第三者に対して「代理」しているということである。

会長) では、代理は対外的で、委任は内部に対してという整理でよろしいか。

委員) 以前の判例では、事務決裁の権限を他に与えていても市長が責任を負うということであったが、委任した場合は、住民訴訟上でも市長自身は責任を負わないということか。

事務局) 北海道滝川市の生活保護費不正受給事件における損害賠償請求訴訟の地裁判決では、当時の福祉事務所長と担当課長へ約1億円の賠償を命じている。

委員) 専決権者は当然だが、例えば、ある行為を副市長に委任した場合、住民訴訟の対象は、市長ではなく副市長までになるということか。

事務局) 権限の委任を受け、副市長の権限と名において行うのであれば、そのような解釈となる。

会長) 副市長は萎縮し、慎重になり過ぎるのではないか。

事務局) 当然、慎重になる。しかし、必要性に迫られた法改正であり、市長がリーダーシップを発揮しやすくなるよう、市長を支えるトップマネジメントの見直しは常に考えていく必要がある。他にも、職員の資質向上や庁内分権の推進などあるが、今回は、「副市長への事務委任がどうあるべきか」と「組織力を強化」するためには何が必要かという観点から、議論していただきたい。

委員) 先ほど、他の自治体において、管理職に対し高額な損害賠償金の支払いを求められたというが、市長自身の任命責任はないのか。

事務局) 政治的な責任は問われると思う。

会長) 「委任」や「代理行為」などにより問題が発生すると、我々はすぐ責任問題の方に目が向いてしまう。委任や代理によって責任が生じ、損害賠償が発生する状況となり、内部において委任事項を広げるのであれば、しっかりとコンセンサスをとっておかなければ、機能が発揮できず、得られるべき効果が得られない。

市長の職務の一部を副市長に委任するということは、何か新たに市長に職務が発生する要素があるのか。例えば、権限移譲などにより、許認可権等の業務の増加という動きの中で、副市長に権限を委任する現象が起こっているか。

事務局) 平成23年の地方分権一括法の成立以降、都市基盤整備から保健、福祉、教育、環境、商工、農政あらゆる分野で、義務付けの廃止や県からの権限移譲がなされており、業務量は増大している。

会長) では、そういった業務の増加に伴い職務の一部を副市長に委任しようという考

えか。

事務局) 分権一括法だけが要因ではなく、市長を支えるトップマネジメントの必要性は、それ以前から研究されていた。

会長) 現状として、市長は困っているのか。

事務局) 現在、膨大な業務を市長が捌いており、市長本人からの要望ではないが、より確かなトップマネジメントを行うためには如何なる組織体制が必要かということで諮問している。

会長) では、中間市において、将来的に発生しうる問題があれば示してほしい。また、資料として他市の委任状況を示した意味を説明してほしい。

事務局) 資料は、他市の実態である。今、本市に将来発生しそうな問題は特にはないが、現在、市長まであがっている決裁文書は膨大であり、文書管理システムにより電子決裁しているが、その処理だけでも膨大な時間を割かれているのが実状である。その部分でもいくらか軽減できればという思いはある。

資料の中のいくつかの業務は市長判断を仰ぐような重要かつ重大なものでもない。そういったものを副市長以下に下ろすことによって、市長は市長としての本来業務に専念できるのではと考えている。

会長) 諮問内容は確認したので、これからはフリートークで進める。

例えば、学校では、学長と理事長の2トップがおられるが、教育は学長で、対外的なのところは理事長でというような事務分担が決まっているのか。

委員) 学校によって様々である。

委員) 一般的には、経営が理事長で教育は学長のようなようだが、最近の傾向として兼任も多くなってきている。自治体とは比較できない。

会長) 自治体は、権限を委譲していく考え方に、学校の方は、むしろ集中、集約する動きということか。

委員) 学校も自治体も様々だと思う。現に、副市長に権限の多くを副市長以下に移し、あまり登庁しない市長もいる。中間市長は市役所出身者か。

事務局) そうである。

委員) 市長の権限を副市長へというだけでなく、その下の内部の庁内権限委譲も同時に進めるべきである。ただ、逆に、副市長が権限を握り過ぎても問題である。

委員) 内部的な定例的な業務に限り副市長に委任する事はどうか。

委員) それには賛成である。損害責任や裁判は別にして、純粹に、権限を委譲することでスムーズに進む業務に絞るという考え方でいいのではないか。

会長) 民間の場合はどうか。

委員) 商工会議所は、副会頭や専務理事がおり、実務的な判断は専務が行っているが、組織の方向性など大きな決断を行う場合は、正副会頭が責任を持って議論を重ねた上で方針決定を行っている。行政の場合は、副市長に権限が委譲された場合、基本となる方向性は、きちんと市長の意思を反映させるシステムになっている必要がある。

委員) まず、市長が現状に困っているのかということ。事務量の増大からミスにつながり、公金の不正支出や怠る事実などにより住民訴訟を起こされる恐れがあるのか、現状の分析が必要である。次に、副市長に委ねる権限として何が適切な事項か十分に検証する必要がある。

事務局) 諮問に当たっては、市長決裁を経ており、また、市長もずっと業務的にそれに慣れてきており、市長自身は、これくらいの業務を当然捌かなくてはいけないという思いのようである。しかし、そうではなく、もう少し量を軽減することによって、市長が別の分野、本来のまちづくりのあり方などに力を入れて時間をかけるということができれば、それは有効なことだと考え、諮問している。

委員) ということは、弊害が生じているから改めるのではなく、企業誘致など市の発展のための様々な政策、さらに高いところを目指すために事務的負担を軽減するという趣旨か。

事務局) そうである。本来、市長の裁量権がなくともできる事務はたくさんある。そういうものは全て副市長に委任してもよいと考えている。

会長) 市長には、市の将来を考える構想や企画などにもっと専念していただきたい。中間市の現状を打破する企画や立案或いはそれに向かつての動きを加えるため、市長が今やっている膨大な行政事務手続の多くを副市長に委ねていただきたい。組織は、対内的な監督強化だけでは維持できず、組織のトップがいつも外部からいろいろ新たな流れを注入していくことが必要である。内部事務の監督強化だけ

のマネジメントではなく、リーダーシップを発揮しやすい組織づくりを進めていただきたい。

委員) 市長にはぜひ、まちの活性化に向け、多く市民や団体と交流の機会と連携の機会を増やしてほしい。

事務局) 市民との交流や将来の中間市のあり方など大きな政策を考えていくためには、それこそ時間的な余裕をさらに持つ必要があり、そのためには、内部的な定型の業務については、下へ委譲すべきであり、そういった体制づくり、環境づくりが重要と考えている。

委員) 資料にある市長の担任意務の「議会の連絡調整」なども市長が行っているのか。

事務局) 市長の命を受け、主に部長が行っている。

委員) 理想のまちづくりには、市長の強いリーダーシップが必要ということで、教育委員会にまで手を出そうとしている市長もいるようである。

会長) 責任論でいうと、委員が言われるように、法律的な委任ではないが、慣例的には副市長にやってもらっていると思う。それをあえて、条例で表すということもこの法改正の趣旨にあると思われる。

事務局) 委任すれば、今までは市長の判断を仰いで行っていたものが、その都度市長の判断を仰ぐことなく自らの権限において、事務執行を行うこととなる。

委員) 今まで、決裁表にあった市長の欄が消えるということか。

事務局) そうである。現在でも、副市長や部課長の専決はある。

委員) その場合、専決権者が責任を負う。

委員) とはいえ、やはり、トップにもある程度の責任を持たせるべきである。裁判で訴えられるようなことがあれば、職員も萎縮し印鑑を押さなくなる。

事務局) 今、事務決裁規程に基づいて、本来、市長がやるべきことを職員が事務決裁の委任を受けて事務執行を市長名で行っている。

委員) まずは、その部分から変えた方がいいのではないか。

事務局) 今回は、さらに進んで、副市長に権限自体を移すということで諮問した。

委員) リーダーシップと言えば聞こえはいいが、捉え方によっては、副市長という一ポストの強化を図るといっただけの話になるのではないか。

委員) 副市長は市長が任命するが、解任は市長が行えるのか。

事務局) 議員の同意をもらっているが、市長は副市長を解職することができる。

委員) 市長は選挙で選ばれるが、副市長は市長から任命され、議会の同意を得られればなれる。その副市長が、大きな金額を扱う業務を適正に執行されることを保障するような仕組みはあるのか。

事務局) 市長だけにしか決定権がないものは、副市長に委任することはできないため、定例的で内部的な業務について委任する形になる。

委員) 市長と副市長の関係が円満な場合はいいが、副市長が、市長の対立候補として立候補するなど関係が崩れた場合、権限の執行については若干不安が残るが。

委員) 他市の状況を見れば、対外的に副市長が市長を代理すると規定しているところもある。委任事務も、許認可など対外的なものも多い。

事務局) 自治法第 167 条の委任をすれば、対外的に副市長名で行うこととなる。

会長) 中間市は、〇〇市と同じようなことを考えているのか、それとも単なる内部的なものを考えているのか。

事務局) 諮問の趣旨が、市長に、本来業務にさらに時間を割いていただくという狙いから、まずは「内部的かつ定例的な業務」を副市長に委任する方向でよいと思う。対外的には市長名で行う方が、円滑に事務執行できると思う。

会長) 第 167 条は、単なる市長の代理や職員の指揮監督ではなく、市長の意向を踏まえ、政策や企画立案を独自の立場から市の重要な企画などの権限も副市長にあり、さらに職務を付加したものというイメージだが、その捉え方でよいか。

事務局) 法の改正趣旨は、そこも踏まえている。ただ、大きな自治体であれば、企画政策関連の部分がある程度副市長に委ねている例もあるが、本市くらいの行政規模であれば、市長がカバーできると思う。まずは内部事務を副市長に委任し、市長には、市長にしかできない業務に時間を割いていただく。なお、これは固定で

はなく、継続して改正できる部分であるので、第一段階として、内部事務からスタートしてはどうかという考えである。

会長) 市長には今まで以上に地域の将来を考えた企画立案に専念していただきたい。

委員) それと、地域の将来を考えることと同様に、首長の役割として、以前ほど、中央とのパイプの大きさ等は考慮されないが、国等から事業を持ってくるなどの対外的な役割も大きい。ただ、企業、民間事業者から人とお金が集まる企業誘致など、投資の意欲が沸くような魅力ある地域づくりをすることが重要である。

会長) 中間市の現状を踏まえると、副市長への委任は急務でなく、自治法改正の趣旨からの委任というより、トップマネジメントの充実強化の観点から、市長がさらに地域の将来を考えた企画立案に専念するための委任のようだ。

それと、苦言となるが、組織マネジメントには内部統制という面もある。企画立案を行う事務もあるが、それらを最後に検証、統括する組織を構築し、運用することもトップの責任である。中間市の場合は、「検証」の部分が機能不全に陥っているのではないか。委任したその先をきちんとチェックする機能が果たせなかったのが、今回の不祥事の問題点ではないか。組織はできたが、その運用の面において機能していなかったと思う。一般論として、その状態を自覚することこそトップマネジメントの責任である。市長が事前に感じていなければ、事前にリスクを回避する手立てをとるのが副市長の役割である。ただ権限を市長から副市長へ、副市長から部長へ移すのだけではなく、委任を受けた先が機能しているのかチェックすることもマネジメントの一環であり、それを統括するのも副市長の役割と思う。それも含んだところでの副市長の権限の強化と捉えたい。

事務局) 内部統制については、現在、コンプライアンス委員会で審議を進めており、そういった提言をいただけたと思う。

会長) では、本日の会議はこれで終了する。

※調整の結果、次回の会議は9月27日(金)10時からに決定。