

## 中枢管理機構としての庁議と調整

松井 望

### はじめに

本稿では、自治体行政機構内での連絡・調整・決定を目的として、主に首長及び直下下位部門長等から構成される会議体である「庁議制度」を考察する。特に、市レベルの「庁議制度」にその対象を絞り、既存の「庁議制度」に対する研究及び認識を整理した後、「庁議制度」の編制と運営を見ていく。これにより、「庁議制度」の「一般形態」〔金井 1999a:2〕の見取り図を描くとともに、既存の「庁議制度」に対する認識と実際の編制・運営との差異を明らかにすることを主眼に置く。

### 1. 対象・背景・研究

#### (1) 対象

「庁議制度」として認識される会議体に関しては、2007年度に財団法人日本都市センターが実施した、全国の市区に対する郵送質問紙調査の結果をみると、99.5%の市区で設置されていることが分かる〔日本都市センター 2008:54〕。そのため、同制度は、自治体内における「普遍的なシステム」〔金井 1999:132〕として理解されることもある。確かに、その設置状況からすれば「庁議制度」は「普遍的」であるとしても、その編制及び運営を観察した場合、自治体毎に、多様な形態（参加者、開催頻度、審議事案、位置付け、会議体としての階層、手続等）があることも事実である。更に、会議体には、「意思決定における集団の参加が、新しい計画及び組織変革を受け入れさせる際の重要な手段」〔サイモン他 1977:250〕として定義されるように、変革に関するアイディアの創出を果たすこと、情報の共有化、更には、成員であることの確認を図る〔田尾 2009:236〕等の多様な機能があり、その機能の範囲も広い。

また、実態面からも、自治体内には多種多様な会議体（以下では、「自治体内会議体」と呼ぶ）が配置されている。例えば、中央省庁における組織的意思決定手続の分類を行った〔田辺 2002〕を参照しつつ<sup>1</sup>、自治体内会議体の整理を行ってみると以下の表のように会議体を整理できる。

		参加者		
		無差別	階層的	専門化
課題・ 解決案	無差別	(議会)勉強会	庁議	(緊急)対策本部
	階層的	予算編成会議・ヒアリング	部内担当長会議	総務系担当者会議
	専門化	例規審査委員会	プロジェクトチーム	審議会・委員会等

このような多様な自治体内会議体の現状を踏まえると、一重に「庁議制度」とその観察対象を置いた場合でもあっても、観察者間で、必ず同一の対象が想起されるとは限らない。後述の集団主義的意思決定を背景とする場合、「庁議を頂点に、その他の各種庁内会議体からなる、複雑なシステム」として「庁議システム」〔金井 2000：8〕とする認識方法のように、自治体内会議体は、庁内に配置されている会議体の総称（略称）として、「庁議」と捉えることも可能ではある。

しかし、確かに、自治体内会議体間での連携性や補完性が存在することが想起されるものの、一方で、各種会議体毎の特殊性、そして、下記で述べる本稿の問題意識から、本稿では、自治体内会議体を総体として論じることはせず、「庁議制度」を限定的な会議体として捉えて論じることとしたい。そこで、まず、論述にあたり、本稿の対象とする「庁議制度」の定義とその作業的な定義を置く。本稿では、「庁議制度」を、「庁内に設置されており、主に

1 〔田辺 2002：189-190〕に基づき、会議体としての選択機会である決定に参加できる参加者の観点からは、まずは、いかなる構成員もどのような参加機会にも参加な「無差別」な会議体、選択機会の重要性に応じて参加者が制限されている「階層的」な会議体、決定権者が特定の選択機会と結びつき、当該領域に限定される「専門化」な会議体に分類する。次いで、選択機会において提示される課題・解決策に関する分類からは、どのような課題・解決策も提示が可能となる「無差別」な会議体、程度の異なる選択機会において程度の異なる課題・解決策が提示される「階層化」された会議体、特定の選択機会に対して、特定の課題・解決策を採用する「専門化」された会議体に分類する。

首長及び直近下位部門の長から構成される合議制の会議体」と捉える。そして、各自治体で異なる「庁議制度」の統一的な観察を図る上でも、その作業的な定義として、「同会議体を規定する単一の根拠（規則、規程等）に規定される会議体」とも定義を置く。つまり、参加者が階層的であり、そこで扱われる課題や解決案が無作為であることに加えて、設置規程による「公式」的、「恒久的」、「日常」的な運営が担保された自治体内会議体に限定することとする。ここでいう、公式的とは、作業的な定義にも規定する「単一の根拠」に「規定」されていることを前提条件とする。そのため、しばし、その大半を占める「非公式」的、「時限」的（「臨時」的）、「非日常」的な自治体内会議体である、例えば、課長等会議、担当者打合せ、検討会・対策本部・プロジェクトチーム、議会案件に関する「勉強会」等は、本稿の考察対象とは置かない。以上のように対象を限定的に捉える理由には、次のような問題意識がある。

まずは、行政機構における事案決定手続において、会議体の編制や運営に関しては、従来の研究では明確にはされていないことへの研究観察上の問題意識からである。後述のように、「庁議制度」には、「連絡」「調整」「決定」の3機能の観点から観察され、特に「決定」機能をもつ機構であることを「期待」する論調、そして、制度改正案が多く蓄積されてきた。このように「決定」機能への「期待」にしろ、他の2つの機能を有するにしろ、日常の行政運営のなかでの、「意思決定の対象となる事案案件について一定の文書によって上司及び関係部局に順次伺いを立てて承認をうけ組織内の意思を確定する手続」〔大森 1986：87〕である「事案決定手続」のなかでは、会議体がどのように位置づけられ、機能しているかは、必ずしも明らかにはされてない。ただし、“自治体”の事案決定手続自体には、限定的な観察に止まっている現状にあるなかでも、その決定というモーメントにおいて「非公式」な会議体の重要性は、しばしば指摘されてきた。一方で、順次、階層的な審議が図られる会議体のうち「公式的」な会議体、本稿でいう「庁議制度」の日常的な運営に関しては余りにも見過ごされてきた。そこで、本稿では、事案決定手続内における「公式的」な会議体である「庁議制度」の位置付けを明らかにする。

次いで、自治体の行政機構の特性への問題意識からである。自治体行政機

構においては、「総合性」〔金井2007:45〕を確保する傾向性が高い一方で、その「分化(segmentation)」〔March et.al:31〕の傾向性も内包した機構でもあることが指摘される。総合性という集中化、分化という分散化という二つの相反する傾向性は、自治体が直面する外的要因により影響を受けて、規定されるものの、その動態は、いずれか一方ではなく、「集中化の中の分散化、分散化の中の集中化」〔田尾2009:184〕によって作動する。それは、過度な自律化・分散化は、組織機構としての一体性の喪失を招くことになり、方や、その抑制を図るために、総合性を重視し、集中化に重きを置いた場合、過度な各個別機構内での柔軟かつ迅速な対応機会をも予め失う蓋然性が高くなることも意味する。そのため、集中と分散という二つの相反する傾向性のなかにおいて、その「媒介項」〔金井1998:163〕としての機構が設置され、その運営により、両者の均衡が図られてきており、このような「調整と割拠性の課題」〔Rhodes1995:12〕は、自治体行政機構では、不可避な課題とされてきた。

このような自治体行政機構における課題環境に対して、例えば、「地方レベルでは、行政組織を統率するリーダーシップは首長にあり、政治的権威を背景とした首長のリーダーシップは強いので、中央ほどに調整の困難はない」〔村松2001:207〕との分析もある。確かに、実際にも、ピッツバーグ市に対する観察を行った〔寄本1993〕では、「庁議」不在による「強首長」制〔寄本1993:183〕により、首長のもとで、一元的に調整が図られる様子が紹介されており、独任制の首長制を採用する我が国の自治体で、首長による「リーダーシップ」に基づく調整を図る認識への親和的も推定されなくもない。だが、果たして、我が国の自治体内調整においても、このような「強首長」的認識は妥当性であるのだろうか<sup>2</sup>。

---

2 他方で、例えば、2010年3月18日に開催された、総務省の地方行財政検討会議の第1分科会の会議資料(資料4)では、「規模の大きな自治体におけるトップマネジメントのあり方」(17頁)が、その論点として提示されているように、このような課題設定がされること自体、自治体及び制度官庁側では、我が国の首長制度においては、その「トップマネジメント」は脆弱であるとの認識が、「回帰」〔大杉2009:61〕的に見られることもあり、外部観察者と当事者間では、その「リーダーシップ」の強さに関しては共有された認識にはないともいえる。

むしろ、自治体内で調整が図られる場合には、「行政機構の内部調整を図る中央統制機能」と、「対外的な政府間関係について調節する機能」、「大都市社会の政治統合の中核としての機能」の三つの機能を「統一的な機能として把握しようとしたときの概念」〔西尾 1966：355-356〕とも定義される「中枢管理」に関する機能が具現化された機構の有効性もまた観察できるとも、考えられるのではないだろうか。もちろんその中枢管理機構としては、様々な具体的な機構があるとしても、本稿では、「最終的調整を担うアクターや制度のパタン化された相互作用」〔Peters et al. 2000：9〕を図り、その参加者が階層的であり、課題・解決案が無差別である「公式的」会議体である「庁議制度」が、その機構の一つではないか、とも考える。

以上の問題意識から、上記のように「庁議制度」を限定的に捉えつつ、「庁議制度」における編制とその運営の様相を明らかにする。

## (2) 背景

従来、事案決定手続を観察する際には、「権限——より正しくいえば、権限自体ではなく、その関係事務——を細分化し、すべての行政職員が行政意思の決定に包み込まれるよう按配」〔伊藤 1980：49〕されている、わが国における「集団主義」〔Hood2000：61〕的意思決定の体系が前提とされてきた。このような集団主義に基づく事案決定手続に関しては、中央省庁を主たる対象として、稟議制研究〔河中 1962〕〔辻 1969：第4章〕〔井上 1981〕として、一時期まで、広く研究・観察が進展された。

一方で、これまでの既存の観察及び分析から得られた研究上の知見には、大きく分けると次の三点の特性がある。

第1に、文書決裁手続への中心的な観察傾向である。「積み上げ型」とも整理される合議制度〔金井 2002：8〕としては、文書決裁手続と「庁議制度」の2つが認識されている。しかし、従来の研究では、稟議制を中心とした文書決裁手続への関心の傾斜がある。確かに、「職権体制と起案」する事案決定手続は、「戦前の行政事務管理を特色づけ」、「地方行政の第一線機関であった自治体の組織の構造の骨子ともなった」〔河中 1965：58〕との分析があるように、

我が国の自治体の事案決定手続では、文書決裁手続こそが、既定化され、広く波及された手続であることは違うことはない。一方で、自治制度官庁の関係者からは、「庁議および部課長会議の歴史は古く、ある程度の規模の団体ではどこでも行われている」〔柴田 1974 : 576〕との指摘もありながらも、「積み上げ型」の合議制度におけるもう片方の「庁議制度」に関しては、その実態面及び歴史的経緯への指摘に対して、会議体の位置付けや「端緒」は必ずしも明らかにはなっていない<sup>3</sup>。非公式の会議体に重きが置かれた事案決定手続では、「庁議制度」は、その実質を担保する上では「形式的」〔伊藤 1989 : 17〕なものであり、その一堂が会する様相からも、あたかも「儀礼としての行政」〔Goodsell 1989 : 163〕として認識されていたこととも、その理由は考えられる。このことは、上記の自治制度官庁の関係者の指摘内でも、「一般に、庁議にどのような機能を果たすことを期待しているのか明らかでないことが多く、また、組織規定上は重要事項の審議をするとしながら、実際にはなんらその役割を果たしていないことがおおい」〔柴田 1974 : 577〕という認識からも分かる。また、集団主義を前提とする事案決定手続である以上、会議体という限られた構成員による集団的意思決定は、上記の集団主義とは不具合が生じることになる。例えば、国レベルにおける事案決定手続への観察結果ではあるものの、そもそも「席上スジを主張して正面衝突するような事態を慎重に避ける傾向」〔大森 1986 : 112〕との分析もある。これは、その機能としての指揮・命令、討議、分類、観念〔Hart et al. 1997 : 24-25〕等が期待される「頂点」から構成される「小集団 (small group)」では、更には、経験的にそのような会議体による結論の「集団浅慮」〔Janis 1972 : 8〕を回避することから会議自体を回避されてきたもの、とも考えられ、公式な「庁議制度」では実質的な審議の機能も十分には果たすことができないことが想定されてきたためであろう<sup>4</sup>。

---

3 庁議制度に関しては、「参事会」〔進藤 1995 : 122〕をその端緒とする仮説的考察も指摘されるものの、同仮説的考察に関しては、実証的な分析は及んでいない。今後の研究課題の一つである。

4 なお、対外政策決定における「非日常型」(重要案件、緊急案件)に関しては、「小集団モデル」〔信田 2009 : 102〕の有効性を指摘されることもある。

第2に、「非公式」会議体への観察関心の傾斜的傾向である。これは、中央省庁における協議の取組を観察した結果からは、「具体的な調整の場に関する情報収集も未だ不完全」〔城山 1999:80〕であることにより、「公式」「非公式」双方の会議体への観察不足の現状にあるといってもよい。上記の稟議制研究によって、事案決定手続における会議体の役割は抽出されたものの、より具体的な会議体自体への観察は著しく不足している<sup>5</sup>。このような観察の状況は、自治体内会議体に関しては、更に限定的となる。確かに、条例制定過程を観察課題として、個別自治体の条例制定手続内での「庁議制度」と決裁手続の乖離を指摘〔佐藤 1973:186, 191〕〔新藤 1978:210〕されたことがあるものの、これらの主たる関心は条例制定過程にあり、公式的な会議体に関しては断片的な記述に止まっている。

これは「規程上、調整機構が制度化されているとしても、実際の調整活動は非公式な部局間折衝等で行われている場合がある」〔伊藤 2006:215〕との指摘があるように、事案決定手続における「非公式」的会議体こそが、その実質的な重みがあることが観察されてきたためであろう。例えば、「起案－決裁の集成的意思決定方式をとっている限り、事前の協議や話し合いは不可欠」〔大森 1987:276〕、「日常的な首長もしくは自治体幹部とのインフォーマルな会合が間接的な決裁としての意味」〔今川 1993:44-45〕をもつとの指摘は、同様の認識となる。確かに、「非公式」の会議体の効用も指摘されており、例えば、「決定権者の自発的意思でなされるのではなく、部下に命じて得た、あるいは全く部下の発案した意思形成に対する承認である」、「決裁権者は多数可能性からチョイスするという判断をせず、部下の起案者の意思（これは命令に属し、且つ部課の立場であるためすでに制約されたチョイスであるが）を選ぶか否かというチョイス」〔河中 1965:23-24〕を図るという機能の観察からも「非公式」的な会議体を通して公式の会議体に至るまでの、選択肢の限定化が図られるのである。その他にも、「行政意思の決定は、積極

5 ただし、例外としては、経済産業省における「政策調整官会議・政策調査官補佐会議」への分析〔伊藤 2007:66-70〕もある。

的に何を為すべきかについてではなく、むしろ消極的に何を為すべきではないかについて」〔伊藤 1980:50〕行うことであるとの見立てからは、その「何を為すべきではないか」を「反応探知の手段」としては、公式的な関係よりも、「パーソナルな情報関係のネットワーク」〔伊藤 1980:55〕の有効性が指摘されており、非公式な会議体こそがその機能を果たしうるとも考えられている。ただし、国レベルに比べても、自治体の「非公式」会議体への観察自体は不十分であり、経験的観察に基づく印象の領域は出ていない。

第3に、組織規制に基づく自治体組織・機構研究の観察関心の偏在性もある。限定的ではあるものの、自治体組織・機構を対象に研究・観察が行われた場合、その問題関心は、主として、組織規制の対象となる自治体の行政組織・行政機構の分析に限定されており、その対象に含まれない組織・機構に関しては、ほぼ観察されることはなかった。これらの研究では、「行政分野ごとに繰り出される各種法令による組織的系列化」〔今村 1988:221〕が析出され、地方自治法制を基調とした、組織規制を通じた自治体における自治組織権への制約状況が分析されてきた。その場合、組織規制の下においても、地方自治法第158条の規定と都道府県の直近下位組織における組織編制の関係に関しては、一部の自治体の事例を対象に、組織規制内での「自治組織権の発動」〔谷畑 2003:90〕の様子が抽出されたり、その一方で、自治制度官庁を通じた、「画一化」と「奨励」〔稲垣 2006:141〕による組織形態の平準化の動向がある、という多様化と画一化の双方から観察されてきた。

一方で、このような組織規制の対象とならない組織・機構に関しては、その対象とはされてこなかった。特に、内部管理規則を根拠に、各自治体毎に

---

6 では、なぜ観察対象とはされてはこなかったのだろうか。特に、「行政学の元来の専攻領域が行政管理論であったにしては、内部管理規則の研究が余りにも遅れすぎている」〔西尾 1990:35〕との見解が示されつつも、国レベル、そして、自治体レベルにおいて内部管理規則に対する分析は、抑制的であった。これは、会議体自体がもつ意義が低いという認識よりも、内部管理規則の収集という、一重に研究アプローチにおける、資料入手という物理的な制約がその実施を困難としていたのではないかと考えられる。



設置された、いわば「法定外」の自治体内会議体に関しては、非常に限定的であった<sup>6</sup>。そして、観察される場合であっても、このような「組織的系列化」の視角から分析されている。例えば、高度経済成長期において、「各事業部局が中央省庁による指揮命令の構造に埋没」され、「庁議の場面では実質的な調整が行われることがなかった」〔打越 2004：59〕との観察結果からも分かるように、「庁議」についてもまた、組織規制の制約の下での制約状況にあるとの指摘に止まっている。

### (3) 研究

では、このような研究上の知見のなかで、「庁議制度」は、どのように認識されてきたのであろうか。

これまでの「庁議制度」の実態と、その現状に対する課題認識を簡潔に整理してみると〔松井 2009:43-49〕、「庁議制度」とは、調整と決定事案の「承認」機関としての運営がなされており、特に、首長主導による意思決定のための機構としては、限定的な機能に止まり、実質的な調整・検討、事実上の意思決定は、庁内における中位層・下位層による積み上げ方式に依拠してきた、とされる。そのため、首長による決定に際しての「補佐」機構に関する「トップ・マネジメント」の充実が喧伝された。これらは、実務においても、機構改革の橋頭堡の一事例として「庁議制度」改革〔西寺 2008:44〕が、しばし、提示される<sup>7</sup>こととなり、自治体内における「トップ・ダウン的な庁議制度の運用」と「制度改革」〔松井 2009a：43-49〕に関する言説は、特定の時代

7 〔松井 2009〕の冒頭で、〔鈴木 1999：395〕を参照した東京都では、例えば、鈴木俊一後に知事に就任した、故・青島幸男による回顧においても、従来の「首脳部会議」では「実質的な議論があまり行われていないうえに、開催回数を少なかつた」ことから、「活発な議論をひんばんに行うため」、知事と「副知事、出納省、企画審議室長、総務局長、財政局長の八人に絞った」「政策会議」〔青島 1998：28-29〕の設置により、「合議による政策決定のやり方を具体化」〔青島 1998：28〕した、という。

に限ることなく再生産されてきた<sup>8</sup>。

更に、全国的に、1960年代から実施されてきた、自治制度官庁及びその関連研究機関における各調査を通じて、「庁議制度」には「連絡」「調整」「決定」〔自治省1976〕〔自治省1983〕〔日本都市センター1966〕〔日本都市センター1978〕〔日本都市センター1987〕〔日本都市センター1997〕、という三つの機能を有すること、そして、区分されることが所与との認識が共有されてきた。これらの機能のうち「決定」を中心とした「庁議制度」への機能的な変化が期待されたものの、実質的には編制、そして、その運営の何れにおいてもこれらの変化が乏しい分野でもあった。このような、「トップマネジメント理論」の具現化として、「庁議制度」の改組を期待する背景には、自治体が直面する、非ルーティン事案に対して、ルーティンの処理方式として位置付けることにより、首長の意思決定のための時間と注意の温存〔Simon1999:89〕を同制度への期待することが想定されていたのであろう。そのため、必然的に、「庁議制度」による「決定」という要素への期待が示されてきたのである。

しかし、「庁議制度」に関する体系的な研究は、著しく乏しい状況にある。この限られた研究のなかでも、「庁議制度」に関して、総体的に取り扱ったものとしては〔田中1965〕がある。内務・自治官僚である田中守は、当時勤務をした香川県において自ら関わった、『香川県行政診断報告書 行政編Ⅰ、Ⅱ』の策定結果を踏まえて、その「一こま」として同稿を記している。そして、同稿では、「会議が管理過程に広く利用されているに拘わらず、その体系的な研究に乏しい」ことを受けて、「単なる静態的機構ではなく、意思の疎通、調整、

---

8 ただし、「トップ・マネジメント」への補佐機構の拡充の議論と、「庁議制度」への「決定」機能を重みを増すことを提唱することとは、全く異なる議論といえる。「トップマネジメントの指導力充実」を述べた〔日本都市センター1966〕でも、庁議には「市長の諮問機関、すなわちゼネラル・スタッフ的機関としての機能」と「決定機能を保有させる考え方」の両者のうち、「前者の考え方を根本原則として明確に確立すべきである」〔日本都市センター1966:187〕との期待が示されている。これは「市長に代わって市長の権能を補佐する機構が未成熟」〔日本都市センター1966:186〕との当時の現状認識を反映してのこと、とも考えられる。

決定、執行等行政（経営）行動の管理過程における極めて重要な諸機能を発揮する動的な場」〔田中 1965：369〕であり、「周智を集めて決定内容の高度化と精密化を図る」とともに、「エグゼクティブの適正なリーダーシップを発揮させつつ、時にその恣意と独断を排除する」、「組織における効率化と民主化に資する好機会」と「庁議制度」を見立てている。〔田中 1965〕では、「庁議」を「行政執行機関の内部的補助機構として運営される会議体の最高管理組織」〔田中 1965:399〕との定義を用いており、そのため、内閣における閣議、中央各省庁における「省議」や「庁議」、そして自治体における「庁議」を包摂する概念として捉えている。同稿では、「庁議制度」の機能には、「意思決定及び政策決定」、「意思の伝達流通」、「調整及び統制」の三機能に区分する。

その後、「庁議制度」を中心テーマに扱った研究としては〔伊藤 1989〕がある。そして今日まで、「庁議制度」を主テーマに置いた論攷は本稿のみとなる。〔伊藤 1989〕では、まずは、〔田中 1965〕での議論に対して、「トップ・マネジメント理論に基づく改革論であった」〔伊藤 1989:17〕と喝破する。確かに、〔田中 1965〕では、上述の通り、香川県における行政診断報告書の「一こま」との自覚からも、その記述内容における記述的分析と規範的な制度設計案との峻別が不明瞭な内容であり、特に、都道府県における庁議（その構成、付議事項、開催日、庁議の記録、庁議の手続と庶務、そして、運営条件）を描く後段部分では、その記述は「あり方」「試論」として提示されており、その「トップ・マネジメント理論に基づく改革論」としての性格が強い。もちろん、「あり方」「試論」が示されたとしても、その前提として、香川県を始めとする都道府県における「庁議制度」への実態的な分析に基づくものであればよい。しかし、同稿の庁議の機能の説明では、これらの実態的分析に基づく記述であるのか、更には、絢爛豪華に参照されたハーバート・サイモン、レオナード・ホワイト等の見解に依拠した記述であるのか、改革論議との連続性が不明瞭のままであった。そこで〔伊藤 1989〕では、「トップ・マネジメント理論に基づいてこれらの会議体の機能の強化を図ることは、当時の流行だった」〔伊藤 1989：17〕とも述べ、同稿で明らかにされた「庁議の多面的効用」に対しては、「これは欲張り—論理的には、甘さ—といくものであろう」とやや冷淡に位置付けている。

〔伊藤 1989〕は、〔田中 1965〕では、「意思決定過程における庁議の位置づけが今一つはっきりしない」として、「それは実質的な意思決定の前にくるものであるのだろうか、それともその後に来るものであろうか」という問題を設定し、「庁議制度」を意思決定過程のなかに位置付けようとする。具体的には、〔伊藤 1989〕では、日本都市センターが行った市役所事務機構の調査結果とその調査結果への解釈（対象は、第2次、第3次調査）に基づき、この試みが行われる。同稿が扱った1983年の調査結果では、上記の田中の論考において提示された三つの機能（決定、調整、連絡）に関しては、それぞれ39.0%、34.3%、23.2%とあり「決定」のウェイトが高い状況にあったことに注目する。この結果に対して、同調査結果では、「庁議付議以前に、事前に事案についての実質的な意思決定がなされているものがほとんど」として「いぜんとして連絡調整の場」との「庁議制度」への解釈が示されたことに対して、〔伊藤 1989〕は、そこに「回答と実態との間のズレ」があることを見出す。そして、その「ズレ」をもとに、「庁議制度」には、「形式的な意味の庁議」と「実質的な意味の庁議」の概念を析出し、「庁議制度」を区分する。〔伊藤 1989〕では、「形式的な意味の庁議」を、庁議と呼ばれる「会議体のすべて」を指し、これらの庁議では、「連絡調整を任務とするものが多くなり、意思決定の補完という本来的機能を低下させつつある」と位置付ける。もう一方の「実質的な意味の庁議」に関しては、「実質的な意思決定に先だって開かれた会議体」であるとして、「都市自治体のあいだには、じつはこの意味での庁議を充実—あるいは、創始—しようとする地道な動きがあらわれはじめていた」〔伊藤 1989：23〕として、上記の「決定」が多いという結果の解釈を示す。このような、「形式的な意味の庁議」と「実質的な意味での庁議」の概念化は、各々の独立性とともに、特に、「決定」における、後者の優位を指摘した、といえる。

〔伊藤 1989〕は、当時の状況の動向を踏まえた、「形式的な意味の庁議」と「実質的な意味での庁議」という、2層からなる「庁議制度」に着目し、事案決定手続における決定というモーメントの所在地として、複数の庁議を念頭に置き、まずは公式的な「庁議制度」を「形式的」と位置付け、非公式な「庁議制度」を「実質的」と位置付けたことに特徴がある。このような自治体内

会議体における「形式」と「実質」とに分離する思考様式は、既存の稟議制研究〔河中1962〕、〔辻1969：第4章〕、〔井上1981〕等の組織内の稟議書等を通じた事案決定手続における「形式的」と「実質的」に分類する認識方法とも共通した概念化ともいえ、説得力が高い。

しかし、このような、〔伊藤1989〕の分析は、伊藤自身が田中の論考を喝破した際に用いた「トップ・マネジメント理論に基づく改革論」から一線を画した論であるかといえ、必ずしもそうとはいえない。むしろ、同理論なるものの範疇で、「庁議制度」の決定機能の収斂化しているようでもある。つまり、「庁議制度」が活発に機能している現状に対して、「トップ・マネジメント理論に基づく改革論」に依拠しつつ、調査結果と現状とは異なり「いぜんとして連絡調整の場」という後退的な解釈に疑問を呈した調査結果に対して、結果的には、〔伊藤1989〕もまた、意思「決定」の観点に沿うために、「トップ・マネジメント理論」内での論理的整合性が図られている、といっても良い。例えば、「実質的な意味の庁議とは、幹部職員からの発案にこうした協議、会協打合せ等を組み合わせ、なんらかのシステムにまとめ上げたもの」〔伊藤1989：26〕とも述べ、「実質的な意味の庁議」により、首長の現前での「まとめ上げ」—いわば「決定」—を強調する。〔伊藤1989〕では形式的な「庁議制度」では、不決定であるものの、実質的な「庁議制度」は、「決定」機関であることを抽出したものであった。これにより、〔伊藤1989〕もまた、「トップ・マネジメント理論に基づく改革論」の範疇に結果的には収斂されていたと考えられる。

これらの研究においては、「決定」というものを総体的に捉えた調査研究をもとにしており、その「決定」がいかなるものであるか（たとえば、その対象、決定手続等）を踏まえたものではなく、あくまで、機能の三区区分という「言説」に基づく立論であったともいえる。このような言説に基づく立論は、一定の波及力を持つものの、「言説」と「実態」との間には必ずしも連関性は見出せるものではない。そこで、実態を把握するうえで、「庁議制度」の編制と運営を把握することが適当であり、これらを通じて、まさに、従来の研究や認識で示されてきたような、実質的、形式的のいずれにせよ、「庁議制度」が「決定」機関であるとの認識の妥当性を把握することができるように考えられる。

## 2. 認識・編制・運営

### (1) 認識

まずは、〔伊藤 1989〕からの連続性を図るうえで、「庁議制度」の機能への認識を整理しておく。これは、〔伊藤 1989〕と同様に、財団法人日本都市センターが実施した調査結果<sup>9</sup>に基づき整理を行う〔松井 2009a：49～53〕。

同調査結果からは、各市区での「庁議制度」の機能面での傾向性としては、前回調査である1996年の調査結果と比べると、特定の機能に集中しているというよりも、分散化していることが分かる。上記のように、「庁議制度」の主要な機能としては、「連絡」・「調整」・「決定」とされており、特に、これらのうちでも「調整」機能が中心とされてきた。同調査結果からは、「調整」の機能が依然として高値ではあるものの、「連絡」と「決定」の2つの機能もいずれも高値となり、しかも「調整」とも大きく離れてはいないことも分かる。

更に、最も高値であった「調整」機能にも変化を窺うことができる。つまり、「重要事項の総合調整」(68.8%)を、「庁議制度」の機能として最も多くの市区が回答しているものの、1996年調査の結果(83.8%)と比べると、今回の調査結果は15.0%減とあり、庁議を通じて「調整」が行われるとの認識は少なくなっている。また、「連絡」の機能については、「情報の交換」は56.3%であり、1996年調査結果(16.0%)からは40.3%増であった。このように、「庁議制度」においては、単なる一方向的な情報伝達の場合から、少なくとも提示された事案に対して、各参加者間で情報を交流する場へと、その運営が移りつつある様子が窺える。更に、「決定」の機能は、「市長の意思決定等の伝達」(51.5%)や「市長の意思決定のための意見聴取」(50.5%)とあり、1996年調査結果と比べると、前者は1.9%減、後者は8.5%増とある。これらの結果からは、「庁

---

9 同調査は、財団法人日本都市センターが、全国の市区に対して、2007年11月から2008年1月に実施した郵送質問紙調査である(回収率74.0%)。同調査の結果は〔日本都市センター2008〕として取りまとめられており、同調査の最終的な単純推計結果は、同センターのホームページ(<http://www.toshi.or.jp/>)より。閲覧が可能である。

議制度」が、首長による意思決定を支える機関との認識があることが分かる。

表 庁議等の機能はどのようなものだろうか

	市長の意思決定等の 伝達	市長の意思決定のた めの意見聴取	議会答弁の調整	重要事項の総合調整	各部門からの政策議 題に関する報告	情報の交換	総意の結集と一体的 活動の確保	その他	無回答	合計 (%)	実数
1996年調査	53.4	42.0	-	83.8	53.4	16.0	28.0	5	0.2	100.0	488
2007年調査	51.5	50.5	19.1	68.8	57.7	56.3	44.3	5	1.2	100.0	1611

1996年調査では、「議会答弁の調整」の選択数はなし。

表 事案の処理（決裁）に関して、貴市ではどのような改善策を実施していますか（重要施策の決定等は庁議等を積極的に活用する）

	既に実施	今後検討する	考えていない	無回答	合計 (%)	実数
1996年調査	48.2	31.8	17.8	2.3	100.0	488
2007年調査	79.8	10.7	7.3	2.3	100.0	657
3万未満の市	77.5	10.0	5.0	7.5	100.0	40
3～5万未満の市	72.9	16.7	8.3	2.1	100.0	144
5～10万未満の市	83.3	9.2	4.6	2.9	100.0	239
10～20万未満の市	80.6	9.7	9.7	-	100.0	134
20～30万未満の市	87.5	9.4	3.1	-	100.0	32
30万以上の市	77.9	5.9	13.2	2.9	100.0	68
指定都市	69.2	0.0	23.1	7.7	100.0	13
特別区	87.5	0.0	12.5	-	100.0	16

以上の同調査結果からは、「庁議制度」の機能面は漸進的な変化は窺うことができる。ただし、これらの庁議の機能に関する調査結果は、2007年調査では、本稿冒頭で用いた表現にならえば「庁議システム」を対象とした設問への回答であり、その会議体の実数が市区数よりも多くなっている。そのため、原則として、単一の「庁議制度」を想定した設問である1996年調査とは必ずしも同列に取り扱うことは適当ではない部分が残る。ただし、同調査結果を通じて、「重要施策の決定等は庁議等を積極的に活用する」の設問に関しては、単一の「庁議制度」を、1996年調査、2007年調査ともに想定している。そして、その結果では、1996年調査結果では、同選択肢への回答は48.2%であったことに比べれば、2007年調査結果は、79.8%の市区が選択しており、1996年調査からは31.6%増となる。つまり、上記の3つの機能はいずれも高値であったものの、特に、「決定」機能は、1996年調査結果に比べても増加傾向にあり、庁内における重要事案等に対しては、「庁議制度」を「決定」のために「積極的に活用」している様子を窺うことができる。これは、「庁議制度」が実質的に「決定」を行っているのか、事案決定手続のなかでの一モーメントであるのかは判然とはしない。しかし、上記の「形式的な庁議」と「実質的な庁議」の

二区分からすれば、両者の一致とまではならないものの、接近する傾向性を窺うことができる。また、決定機能を「庁議制度」に置く認識は、人口規模別に見た場合、30万以上の規模の都市が、他の人口規模層に比べると、やや低値ではあるものの、他の人口規模においても「庁議制度」を積極的に活用する、との認識割合が高いことから、広く浸透していることが分かる。

以上の「庁議制度」に関する認識の結果からは、「庁議制度」において実質的な「決定」機能が付与されているとの認識が示されていることも事実ともいえる。そのため、〔伊藤1989〕が提示したように、公式的な会議体である庁議における実質的な庁議の「決定」機構化と位置付けられるとも捉えることもできなくもない。しかしながら、同調査結果では、その認識が明らかになったことに止まる。更には、総体的傾向性であり、実質的な作動に至る各種プログラムの編制状況は判然としない。このことは、各自治体によって多様な「庁議」が存在するなかで、郵送質問紙調査を通じた「庁議制度」なるものが仮構されたもとの、同制度への「決定」という作動があるとの認識が把握されることに指摘するに止まっている、とも考えられる<sup>10</sup>。そのため、仮構された「庁議制度」が実際に、どのような編制のもとで運営がなされているかを把握するうえでは、観察者側が統一的な規準に基づき、精査した上で、更なる観察を行うことが必要となる<sup>11</sup>。

そこで本稿の以下では、一定規模の都市制度区分である中核市を対象に、その目的、庁議の主催者と運営者、人員構成、組織体系、審議事項の内容面における共通性と特性、構成体系、決定事項への対応を制度的特性の整理を以下で分析する<sup>12</sup>。

---

10 同調査では、調査票において、「庁議」を「政策の基本方針、長期計画、重要施策等のトップ・マネジメントに係る重要事項について諮るすべての幹部会議」として定義する。ただ、同定義により、全ての回答側が、同一の会議体を特定しているかは、必ずしも判然とはしない。

11 これまでにも、東京都に位置する26市を対象における「庁議制度」の根拠規程（設置規程・要綱及び運用規程・要綱）に基づく分析を行ったこともある〔松井2009c〕。



## (2) 組織目的の編制・運営

まずは、「庁議制度」の目的についてである。

目的の分類としては、上記の「決定」「調整」「連絡」の3区分の規定状況を確認する。その結果、重要事項に関して「協議」「総合調整」（30都市）を、その主たる目的として規定している。一方で、「決定」（方針等の「策定」を含む）をその目的と明記する都市もある（14都市）。このことは、上記の「庁議制度」の機能の三区分の認識に比べても、規程上は、「決定」よりも「調整」を企図していることが分かる。また、「連絡」に関しては、9都市と限定的である。また、3機能に関して、同一の「庁議制度」において、規程上規定している都市は1都市（前橋市）のみである。

ただし、「連絡」・「調整」・「決定」はトレードオフ関係にある訳ではない。例えば、函館市における都市経営会議では、規程上は、「意見の交換」、「審議」、「調整」と規定される。実際は、「政策判断が必要な事項が協議、決定」<sup>13</sup>を行う会議体として運営される。函館市では、都市経営会議の設置以前には、「政策会議」

12 各種規程及び要綱の入手に当たっては、原則として、各自治体における例規集に掲載されている文書を対象とした。ただし、一部の自治体では、要綱であることから、例規集に掲載されていない自治体もあった。これらの自治体には、ご提供をお願いさせて頂き、快くご恵与を頂いた。記して感謝を申し上げる。なお、各規定・要綱を参照する場合には、標記の煩雑さを避けるために、〔〇〇市：規定第〇条〕として統一する。同規程における特徴を集約した一覧表は、本稿末に、掲載。

また、編制の運営状況の把握と、合併経験を有する中核市のうち、新市として建設された、下関市（人口約32万）、富山市（人口約42万）、編入合併を行った函館市（人口約35万）、長崎市（人口約45万）に対して、現地聴き取り調査を実施させて頂いた。これらの都市における編制の運用に関しては、調査の結果、及び、同市関連資料に基づき、筆者の認識と見解として取りまとめたものである。本調査の趣旨にご理解いただき、ご協力いただいた同市の皆様には、ここに記して感謝申し上げたい。記述内容、考察内容、意見・評価に関わる部分、誤り等は全て筆者の責任にある。これらの聴き取り調査の結果に関しては、下関市に関しては〔松井2010〕として取りまとめた。その他の都市に関しては、別稿において、取りまとめる予定である。

13 函館市企画部計画推進室計画調整課に対する現地聴き取り調査結果より（2010年2月16日実施）。

という会議体が設置されていた。この政策会議に関する会議規程（函館市政策会議規程）でも、「審議」「調整」等の規定に止まり、「決定」に関しては規定されていなかった。そして、その運営実態は、「連絡」を主とした会議体であった、という。目的の規程は、その機能的分担が図り、機能の限定化を図る側面もある。一方で、特定機能を明記していても、運用を通じた規程以外の機能の拡充が図られてもいる。このことは、換言するならば、「庁議制度」の機能として認識されてきた「連絡」、「決定」、「調整」との間には、相互排他的な関係にあるというよりも、相互補完的、連続的な機能にあることを意味している。

しかし、「庁議制度」で扱われる課題や解決案や無差別であったとしても、「決定」・「調整」・「連絡」を図る場合には、無論、政策体系に位置付けられる庁内における森羅万象の政策、施策、事案を対象となるわけではない。規程上は、個別の計画名を制限列挙することもあるが、概括的な規定がその大半を占めている（17都市）。その際には、「基本的」や「重要」等のような形容詞付きの施策が、その対象として規定されている。そのため、規程上は、付議される事案は、「基本性」や「重要性」という基準により振り分けられた事案がその対象となる。「庁議制度」では、細やかな多くの事案よりも、限定された基本的な事案を想定されているようでもある。ただし、後述の付議手続の項でも触れるように、その重要性の判断は、付議を行う側に委ねられている。そのため、予算、人事、組織編成等の「部門による調整」となる案件に関しては既存の調整経路、調整日程内での事案決定手続が存在しており、「庁議制度」がこれらに介することは、限定的となる<sup>14</sup>。そのため、「庁議制度」では、その目的においては「重要性」基準が規定されてはいるものの、予算、人事、組織等の案件を原則的には除いた、残余的な「重要性」事項を対象とされている現状にあると考えられる。そして、「庁議制度」の付議事案としては、具体性や明細性が非常に高い案件が付議されることにもなる。これは、調整目的が自治体内の「総合性」を企図するものであれば、その目的と審議事項との乖離ともなる。

14 函館市企画部計画推進室計画調整課に対する現地聴き取り調査結果より（2010年2月16日実施）。

また、「庁議制度」では、「連絡」「調整」「決定」の対象として「重要事項」であることを規定される場合、目的として規定されるその対象の性格としては、所掌事務が割り当てられている職務を所管する体系である「所管体系」と、その前提として存在する政策内容の体系である「政策体系」の区分〔打越 2004：12-13〕に基づけば、政策体系に該当する「（重要）施策（事項）」を想定し政策体系の調整を想定する都市、所管体系に該当する「部局間」等の機構間での調整を想定する都市とに分類することができる。そして、政策体系を対象とする場合、「庁議制度」では、所管が未確定な事業を想定されるため、より広義の付議案件がその対象となる。一方で、所管体系を対象とした場合は、既存の所管間調整での未解決課題に対して、最終的な調整を図る場としての特性をもつ。上記の 30 都市における「庁議制度」の目的を確認したところ、政策体系に対する調整は 16 都市<sup>15</sup>、所管体系に対する調整は 15 都市<sup>16</sup>とほぼ同数であった（なお、高知市は、政策体系においては協議、所管体系に関しては調整の文言を用いており、双方に該当する）。このように、その対象は、必ずしも「庁議制度」が、政策体系と所管体系のいずれかをその対象とするとの傾向性は把握することはできない。ただし、同一自治体内では、設置規程上では、政策体系と所管体系の区分が用いられていることは分かる。

「庁議制度」では、議会案件に関しては、上記の 2007 年調査の結果からも約 2 割の市区では「議会答弁の調整」が行われているとの認識が示されているものの、付議事案や審議事案として予め規定する都市は非常に限定的<sup>17</sup>となる。例えば、下関市では、なお、議会案件に関しては、「庁議制度」に該当する会議体では取り扱われない。議会案件を扱う会議体は、しばし「勉強会」

15 具体的には、次の通り。青森市、盛岡市、郡山市、いわき市、川越市、柏市、長野市、豊橋市、豊田市、高槻市、姫路市、尼崎市、西宮市、高松市、高知市、宮崎市。

16 具体的には、次の通り。函館市、宇都宮市、前橋市、船橋市、富山市、金沢市、岡崎市、和歌山市、倉敷市、福山市、松山市、高知市、久留米市、大分市、鹿児島市。

17 議会に関する事項を審議することを規定する自治体は、次の通り。柏市、富山市、東大阪市、倉敷市。

と称される会議体を別途開催されている。

例えば下関市では、まずは、各市議会議員から「一般質問発言通告書」を企画課が提出される。その後、企画課が、質問内容に応じて、担当部局へと振り分けが行われる。割り振りは、庁内 LAN に質問一覧と企画課が、割り振る担当課、担当部局名が掲示される。部局では、同市に設置される「企画調整員」が個別の市議会議員に対して質問趣旨の聞き取りを行う。聞き取りは、議員からの要求がある場合には、各課長の判断で当該事業に精通している職員を割り振ることが一般的である。その後、答弁書を作成する。勿論、質問内容によっては、幼保一元化のように、単一の部局では答弁できない内容もあり、割り振られていない部局でも、一応想定問答の形式で、答弁の準備は行っておく。そして、作成された答弁書は、総務課、秘書課へと提出されている。その後、市長に対して各部局から説明が行われる。その説明の場には、両副市長、総合政策部長、財政部長の計4名のみが立ち合う。この説明の際には、各部局から提出された答弁内容を微細に修正することよりも、原則、提出された内容を尊重し、やや表現として強すぎる場合には抑制的にするように求めるなどの言い回しを整えることに重きが置かれていることになる〔松井 2010: 45〕。これらの「勉強会」の運営からも分かるように、「庁議制度」では、政治的統合を果たすような議会案件よりも、行政機構内部の内部調整に重きが置かれた会議体であると解することができる。

### (3) 人員構成の編制・運営

次いで、「庁議制度」の人員構成である。

人員構成は、下記の組織体系とも密接に関連しており、それぞれの会議体の目的や、付議される事案への処理手続（順位）により異なる。

まず、その主宰者は、秋田市における行政審議委員会のように「市長への意見具申」〔秋田市：規定第2条〕を前提とされた会議体であれば副市長をその主宰とすることがあるものの、中核市では、主宰者を規定していない4都

---

18 具体的には、次の通り。岡崎市、奈良市、久留米市、宮崎市。

市<sup>18</sup>を除くと、首長が主宰者と位置付けられている（首長主宰主義）。これにより、主宰としての首長の下で、同輩としての構成員である直近下位部門長とともに、付議議案に関して庁内の「総合化」を図ることになる。

その構成員は、主に、市長・副市長は基本的な構成員となる。そして、これらに加えて構成される者としては、直近下位部門長が主たる対象となるが、これは各自治体によりその範囲が異なる。大別すれば、全ての部門長を対象とする場合（24 都市）と、限定例示とする場合（16 都市）に分かれる。後者のように、より限定的な構成から編制されることが選択される場合、頂点レベルにおける小集団における審議の活性化を期待されることもある。限定例示の場合の形態としては、総務部門長、財務部門長、企画部門長等の官房型部門長から編制がされる場合（6 都市）<sup>19</sup>、官房部門長に加えて特定の事業部門長又は公営企業部門長を加えた編制がされる場合（4 都市）<sup>20</sup>、官房部門長、特定の事業部門長又は公営企業部門長に、教育長等を加えた編制（3 都市）<sup>21</sup>、更には、官房部門長及び特定の事業部門長を含まない編制（3 都市）<sup>22</sup>もある。このように、「部門による調整」を担う官房部門系の部門長が加わることは、決定の場としてよりも、事務決定手続における一局面として、「部門による調整」を踏まえ、「会議体による調整」を行うことが想定されたものとして考えられる。

また、「事案に関連」「必要に応じて」という規定のように、公式の構成員以外での出席を認める規定を多くの都市で置いている（32 都市）。更には、増員ばかりではなく、川越市のように、庁議（行政会議）では、「必要と認め

19 具体的には、次の通り。宇都宮市、横須賀市、大津市（ただし、技術統括監も参加）、高松市、高知市、久留米市。

20 具体的には、次の通り。船橋市（健康福祉局長、建設局長）、富山市（上下水道事業管理者）、金沢市（産業政策局長／市民局長）、豊橋市（都市計画部長）。

21 具体的には、次の通り。函館市（水道局長、交通局長、教育長）、長野市（教育長、上下水道事業管理者、都市整備部長、政策監）、長崎市（教育長、上下水道局長）。

22 具体的には、次の通り。東大阪市（教育長、水道企業管理者、消防局長）、姫路市（危機管理監、技術審議監、生活審議監、市長公室長、職員局長、財政局長）、福山市（教育長、代表監査委員、水道企業管理者）。

るとき」「出席者を限定」〔川越市：規程第6条〕と、構成員を制約することもある。このように、「庁議制度」は、構成員に関しても議案と同様に初期の定型に従ったものでは決してなく、非定型的に、収縮性は高い会議体として運営される。この様な構成員の収縮を行う背景は、公式の構成員による付議事案の「説明」（又は、実質的「説明」）が主な理由として考えられる。自治体機構においてもまた、情報構造に関しては「分権性」が存在し、通常は「局所的水平調整」〔青木1992:45〕に依拠する部分が多い。つまり、このことは、「庁議制度」を構成する直近下位部門長にとっては、審議内容が明細化、具体化した場合は、詳細な内容の把握やその審議を受けての具体的な応答や提案を行うことが困難となる<sup>23</sup>蓋然性も高いことを意味している。反面、このことは、上記の目的でも言及した、「重要事項」を扱うことが想定される「庁議制度」という会議体での付議される案件の性格を具体化している。つまりは、付議される案件については、各種基本計画の策定・改正から、公共施設の設置・統合、個別事業等、その範囲は広範となり、実際には、個別性、具体性が高い事案が付議される。そのため、直近下位部門長という職位では、より厳密な議論や情報を提供することができないとの認識もあり、「説明補助員」〔盛岡市：規定第7条〕が、出席することにより、情報構造の「分権性」を補完することになる。

#### (4) 組織体系の編制・運営

第三に、「庁議制度」の組織体系である。

規程上の組織体系としては、単一の会議体のみを規定する方式（単層式）と、複数の会議体を規定する方式（複層式）とに分けることができる。

もちろん、自治体内会議体に関しては、他の根拠に持つ各種会議体や、更には、特段の根拠を持たない「非公式」の自治体内会議体との事務決定手続における各種会議体間での有機的連携や、「二重構造（dual structure）」〔Hart

---

23 函館市企画部計画推進室計画調整課に対する現地聴き取り調査結果より（2010年2月16日実施）。

et al.1997:23] からすれば、全ての「庁議制度」は複層式であるとの整理も可能ではある。しかし、本稿では、上記のように、あくまで同会議体を規定する根拠（規則、規程等）を根拠とする複層式の会議体に限定して、その運営の把握を行う。

その結果、中核市では、複数の庁議を配置し、それぞれで機能分担を図る制度を採用する複層式を規定する都市が23都市となる（単層式は、14都市）。このような複層式の「庁議制度」を前提とする場合、しばし、市長等から構成される会議体に至る「前段」〔吉田2008:140〕の役割を重視することもあった。しかし、「複層式」の体系と手続を見てみると、付議・審議案件に対する審議・取り扱いに応じて、各種異なる会議体が配置されていることが分かる。

規程上、規定される機能には、2つある。それは、まずは、上記のような上位の会議体への付議案件の調整を図るような、「付議事案事前整理型」といえる機能を持つ場合がある。いわば、「庁議制度」に付議される可能性がある事案に対して、庁内における「前さばき」的な事前作業を、複層式を採用する「庁議制度」の何れかの階層で実施される。これにより、付議する事案と付議を見送る事案との振り分けを行うことになる。もう一つは、上位の会議体において、一定の方向性や調整方針が審議された後の、その結果を受けて、実施する主体となる機能である。「審議事案実施確保型」ともいえる機能がある。

「庁議制度」では、その審議課題に関しては、その構成員（首長の直近下位部門長）が、各部門に関連する事案を、付議概要・要旨と資料を提出することで、その審議案件として定められることが基本的な手続とされている。そして、付議を行う部門長は、付議事案として、部門内で協議・調整と合意（部門間での合意）が図ることが前提とされる。しかし、全ての事案が庁議に提出されることになれば、その分量と審議時間との間でトレードオフ関係が生じる。そのため、付議事案に至るまでに、振り分け作業が必要となる。そのため、換言すれば、同作業が「庁議制度」における事案設定（agenda setting）作業にもなる。しかしながら、その付議事案に関しては、あくまで付議する側からの付議を待つこととなり、「受動的調整」〔松井2010:38〕の状況にある。

「審議事案実施確保型」では、例えば、「主管者会議において協議した事項を適切に処理し、円滑に実施するため」〔柏市：規程第3条1項〕、「政策調整会議で決定した重要事項の執行及び変更に関する事項」〔富山市：規程第9条1項〕等のように、協議、決定された案件の実効性確保を図ることを目的に、複層式の「庁議制度」が利用される。これは、所掌体系を前提とした場合、付議案件の審議結果も又、特定の所掌体系に帰着する、または、帰着するように強いることで、会議体の内容の実効性の確保が担保できるとも想定される。実際にも、「所属職員、関係者に速やかに周知徹底するとともに、実施を要する事業はこれを促進しなければならない」〔川越市：規程第9条〕との規定を置く都市もある。このように取って会議体を置くことの意義は、所管体系に対して、会議体での方針確定後の実施を委任すること（又は、報告も前提としないこと）に対しては、「代理人費用（agency cost）」〔Horn1995：19〕が生じることが想定されるためでもある。つまり、統制機関として、代理人費用の縮減・統制を図るために、所管体系に属する職員も含めた、会議体における相互監視を通じて、実効性の確保が図られる。換言すれば、「庁議制度」自体が決定機能をもつものではなく、一連の事案決定手続のなかの一モーメントとして位置付けられていくことになる。

「付議事案事前整理型」の具体的な付議事案の振り分け方式に関しては、その振り分けの主体となる職層と指揮命令系統の関係から、「上位下降型」と「下位上昇型」に分かれる。ただし、中核市の「付議事案事前整理型」では、「付議要求があつたときは、調整会議を経て庁議に付議するものとする」〔倉敷市：規程第4条2項〕、「政策会議に付議する事項は、あらかじめ調整会議において審議を行うものとする」〔久留米市：規程第2条6項〕のように、「下位上昇型」が採用されていることが規程からは把握できる。更に、主要な直近下位部門長から構成される会議体によって、正式な付議事案として確定される前に「事前審議」が行われる。一般的には、付議に際しては、各直近下位部門長等から、庁議を所掌する部門（長）に対して、付議事案として提出される。このような会議体は、予め根拠規程内にその会議体を明記しておく都市もあれば（「常設型」）、付議事案として提出された事案に応じて、庁議を所掌する



部門長が会議体を設置する都市もある（「非常設型」）。なお、その調整方式では、「関係部課と調整のうえ」というように、会議前に、部門内での自主的な事前調整（整理）を担保する都市もある。なお、同職が、同職が各部門長からの付議事案の提案を受けてからという、受動的な整理という順序ではなく、各部門に対して、付議すべき課題を提出することを求めることができる都市もあり、能動的な議題喚起・顕在化の役割を果たす場合もある。

また、「上位下降型」では、一端、限定された職層から構成される会議体で、付議事案の内容を審議した後に、より多くの構成員からなる会議体に付議事案として提案される形態もある〔松井 2009c：25〕。これは、「下位上昇型」とは異なり、庁議の主催者（概ね首長）による、事案設定作業が埋め込まれており、首長等は受動的ではなく、能動的な態様を取ることが可能となる。

ただし、このように機能的に、判然と分離された複層式でも、その作動は、必ずしも明確な分離が図られるとは限らない。例えば、長崎市では、長崎市都市経営会議と長崎市都市経営執行会議の二層から構成されている。両会議体は、都市経営会議が市長が議長、後者は副市長が議長を務め、都市経営執行会議では、「市長が指示した事項」〔長崎市：要綱第5条〕に関して審議することが想定されている。そのため、上記の類型からすれば、規程上は何れかの類型であるかは必ずしも判然とはしない。両会議体の設置当初の運営では、都市経営執行会議が「付議事案事前整理型」であることが想定され、運営されていた。しかしながら、都市経営会議と都市経営執行会議の構成は、両会議体ともに、副市長、教育長、企画財政部長、企画理事、総務部長という限定された構成員であった。一方で、都市経営執行会議では、都市経営会議から市長を除き、総合企画室長、財政課長、総務課長、秘書課長を加えた構成となり、その構成は、職位が異なる構成員が加わってはいるものの、構成員の所属分野はほぼ同一であった。そのため、事前の会議である都市経営執行会議で審議された後に、付議案件として都市経営会議において議論された場合、その議論が停滞し、都市経営会議での審議が重複化、更には、都市経営会議での審議が形式化することへの危惧が抱かれた。そのため、「下位上昇型」での運営から、付議議案の内容に応じて、いずれかの会議体での審議を図るかを、

付議の受入部門である企画財政部により、振り分けが図られている。

このことは、必ずしも、事前調整として複層式が運営されることや、決定機能も単一会議体に収斂されていることを意味はしていない。首長の「現前性」〔大森 1995 : 116〕こそが、「庁議制度」では、必要になり、その「現前性」を果たす機会を提供する事案にこそ、「庁議制度」が機能する場面とも解される。

#### (5) 手続と対応の編制・運営

第四に、「庁議制度」による手続と対応についてである。

まず、「庁議制度」における手続は、付議が一つの起点となる。この付議される事案に関しては、規定上は、主に、各直近部門長からの申請に基づき、庁議を所掌する部門長により「整理」が図られることが規定されている。この場合の、「整理」には、文書・資料形式等の統一化といった「形式的整理」が図られる場合と、内容面に関する「内容的整理」が図られる場合の二つがある。

その大半は、前者の「形式的整理」に依拠している。例えば、「形式的整理」に止まっている函館市では、関係部門に跨る案件に関しては、付議以前に、基本的に関係部門間での整理が行われていることが前提となる<sup>24</sup>。この場合、予算措置等を要する（想定される）事項に関しては、財政部がこれらの整理において介在する場合もあるものの（「部門による調整」、同会議を所管する企画部は、介在することはない。このことは、企画部には情報集約の機会が欠けることにもなる。そこで、付議を行う際の文書（都市経営会議付議依頼書）では、「現在までの処理経過」を記入する欄が設けられており、付議に至るまでの合意の有無に拘わらず、その経緯の把握が担保されている。ただし、函館市の場合、同会議の開催が「原則として月2回」〔函館市：規程第3条〕と規定されているものの、正確な日程は、付議する側からの提案に基づき、市長の日程調整が行われ、同会議の日程が確定されている。このことは、定

24 富山市企画管理部企画調整課に対する現地聴き取り調査結果より（2009年12月11日実施）。

25 函館市企画部計画推進室計画調整課に対する現地聴き取り調査結果より（2010年2月16日実施）。

例の日程を定めている場合と比べても、「使い勝手がよい」<sup>25</sup>との認識も示されている。ただし、これは換言すれば、付議内容及び審議日程の両方で、付議側に主導性を付与している仕組みであるともいえる。

後者の「内容的整理」では、庁議を所掌する部門長により、その内容を審査したうえで、庁議等に付議すべき事案を定めることもある。しかし、同職による実際の整理・振り分け作業の判断では、同職が片務的に判断するというよりも、提案部門及び関連部門との間で会議体を設け、その場での審議が図られていることが多い。そのため、更なる「会議体による調整」〔松井 2010：33〕が行われることとなる。また、これらの調整の実効性が確保される際の要因には、担当者の「職務経験」に加えて、関連部局側が、調整結果次第では、「庁議制度」における審議後、所管体系に位置付けられることを予期する場合に、これらの整理内容が「受容」〔松井 2010：46〕される。

次いで、審議後の対応である。規程上、明確に規定する都市は限定的である。結論の判定手順を規程上で規定されている都市は、3都市と限定的である。例えば、盛岡市では、「案件ごとに庁議の結果が次の区分に従うよう明確にするとともに、その都度、主宰者の承認を受けるもの」〔盛岡市：規定第6条〕としており、「決定」「再議」「却下」「了解」から結論が確定されることになる。もちろん、これらの結論が明記されていない場合であっても、例えば、長崎市の都市経営会議のように、個別案件に対して極力決定をはかるものの、案件によっては、「差し戻し」、「継続」の選択が図られることもある。また、富山市における政策調整会議では、2008年度では、付議案件47件中6件、2009年度では付議案件36件中3件の「差し戻し」又は、保留の「決定」が示されており<sup>26</sup>、同会議に付議された事案が全て了承することが前提する会議体ではないことも分かる。そのため、決定機関としての性格よりも、事案決定手続における調整手続の一つとなっている。

また、仮に決定機関であるとすれば、文書決裁手続に関する規定が明記さ

26 富山市企画管理部企画調整課に対する現地聴き取り調査結果より（2009年12月11日実施）。件数の数値は、調査時点のもの。

れていることも想定される。例えば、福山市における「政策経営会議において審議決定された事項の実施については、市長がこれを決定する」〔福山市：規定第12条〕、高知市のように「庁議において協議した事項の実施については、市長が決定する」〔高知市：規定第6条〕と、審議、協議事項の首長による「決定」へと至る手続として規定する都市もある。更に、明確に文書決裁との連続的手続として、「政策会議において決定された市政運営の基本方針、重要事業の方針等について、関連部室長は必要に応じ、その内容について文書をもって市長決裁するものとする」〔久留米市：規定第3条6項〕とする都市として久留米市があるものの唯一である。

つまり、このように、「庁議制度」と文書決裁手続との間では、規程上は、連携を予期されておらず、むしろ、両者の断絶が常態といえる。公式的決定手続としての文書決裁手続との間では、理念型としての、「庁議付議→庁議審議・決定→文書決裁」の順が考えられる。これは、例えば、長崎市における都市経営会議では、同会議に関する規程（長崎市都市経営会議及び長崎市都市経営執行会議要綱）では、決裁との連続性を規定していないものの、その結論には、決裁手続に至ることが運営上確定されている都市もある<sup>27</sup>。一方で、その実態面では、大半の都市が両者の「乖離」〔松井2010：39〕を前提した手続となる。そのため、会議体内での決定に止まり、「庁議制度」を通じた、自治体としての決定には至らないのである。これは、その要因として、まずは、文書管理規程・決裁規程上の庁議に関する規定の不明瞭さもある。つまり、各都市の文書管理規程・決裁規程等では、「回議」、「合議」等の文言が規定されてはいるものの、そこに、「庁議制度」を規定する中核市は皆無である<sup>28</sup>。つまり、「庁議制度」は、「政策稟議」〔大森1986：104〕の一形態に止まっており、事案決定手続である文書決裁手続では、「庁議制度」の規程上は、必ずしも明記されない手続となっている。これは、上記の庁議に関する規程において、その連続性を規定した久留米市においても（「久留米市行政会議規程」）、

---

27 長崎市企画財政部総合企画室に対する現地聴き取り調査結果より（2009年12月15日実施）。

片方の「久留米市文書規程」では、「庁議制度」に関しては規定されていない。このことは、「公式的」な会議体である「庁議制度」ではあるものの、事案決定手続では、あくまで「非公式」手続として「庁議制度」が位置付けられている、と理解することが出来る。

これは、付議事案の「採掘」におけるモニタリングの限界も要因となる。上述の通り、「庁議制度」に付議される事案のイニシアティブは、あくまで付議する側にあり、付議する側、付議を受ける側の関係は「非対称」〔森田 1988 : 52〕となる。そのため、「庁議制度」へ付議される事案以外での事案が潜在的に存在する蓋然性も高い。また、庁議を所管する部門側が付議することが適当であると想定している事案が、必ずしも、付議する部門側が付議を行うとは限らない。これは、単純に、「重要性」に対する認知の非対称性も、一つの要因でもある。または、付議する側にとっては、文書決裁手続における合議とは異なり、必ずしも自らの事案に関連することない不特定（多数）の部門長から関与が想定されるよりも、自らの事案に関連する特定された部門のみに対峙すればよい文書決裁手続を選好する傾向性もある。このように「会議体

---

28 ただし、「会議」に関する規定は皆無ではない。例えば、大津市の「大津市事務決裁規程」第17条において、「合議を要する事項のうち、起案文書による合議では、関係職位との協議、調整がじゅうぶんに行われがたい事項については、起案者は、起案前に会議、口頭又は文書により関係職位と審議検討し、意見調整し、又は協議しなければならない」との規定する。同規定では、文書決裁以前に、会議による合議をもうけることを要請する。尼崎市の「尼崎私文書規定」第35条では、並列式合議又は会議式合議に分け、同条第2項「合議の事案が特に重要又は異例なもので、会議方式により事案の処理について協議、調整等を行う必要があるときは、別に定めるところにより、会議式合議を行うことができる」場合もある。これは、通常合議手続の非常時手法として、会議方式の採用を規定する。また、和歌山市における「和歌山市文書取扱規程」第21条4項では、「合議は最小限にとどめるものとし、会議による合議、写しによる同時連絡又は事後の連絡、報告等により事務処理の迅速化に努めなければならない」との規定もあり、通常「合議」よりも会議による合議が迅速であるとの認識もある。同規定にいう「会議」が、「庁議制度」を特定しているわけではない。

による調整」は、付議する側にとっては、庁内における「世評 (reputation)」〔Carpenter2010:45〕、そして「非難回避」〔新川 2004:303〕の意図からも、「確信犯」〔森田 2000:153〕的な不付議という状況も生むことになる<sup>29</sup>。

そのため、庁議を所掌する部門としては、このような潜在的な「重要性」をもつ事案を顕在化するための、いわば採掘経路が必要となる。例えば、富山市における政策調整会議の付議手続では、二つ経路があり、一つは、「部局長」が「付議すべき事項があるとき」に「提出」する手続という規程〔富山市：規程第6条〕にもとづく経路である。もう一つは、市長からの要求により同会議への付議を求められる経路である。後者は、既存の文書決裁手続において、市長決裁に至る際に、市長が文書決裁案件を会議体への付議を、決裁を行う部局長に対して求め、上記の部局長提出手続に移行するものである<sup>30</sup>。このように、市長（又は、副市長）への文書決裁手続において、その重要性が判断され、「上位下降型」の経路を設けることにもなる。ただし、これは、文書決裁手続という経路への「火災報知器型監視」〔北村 2009:179〕の成果であり、不付議な事案の会議体への付議を恒常的に担保するものではない。

## おわりに

「庁議制度」の機能に関する認識からは、「決定」機能にやや重みが置かれている様子は窺える。このような傾向性からは、例えば、〔伊藤 1989〕が示した「形式的な意味の庁議」と「実質的な意味での庁議」との2つの概念において、今日では、「形式的な意味の庁議」と「実質的な意味での庁議」の一致による、「庁議制度の決定機関化」仮説を導き出すこともできないこともない。

ただし、このような認識は、個別自治体の同制度を編制する規程、そして、

29 〔武智 1996〕及び〔手塚 2010〕が明らかにするように、これらの行為を通じて、「組織」〔武智 1996:113〕や「制度」〔手塚 2010:289〕の「安定を図る意図」によるものであるかは、更なる観察を行わねばならない課題である。

30 富山市企画管理部企画調整課に対する現地聴き取り調査結果より（2009年12月11日実施）。

その規程に基づく運営への観察結果からは、必ずしも事案決定手続では、森羅万象を対象に「決定」を図るものではなく、その対象はむしろ限定的である様子が分かる。そして、事案決定手続においても、もちろん「公式」な規程に基づく会議体ではあるものの「非公式的」な位置付けにあり、特に、「調整」を中心とした機能を有する会議体であることが分かる。これは、独任制を採用する自治体の最終的な決定権者、政策の「総合化」の主体は首長であることは違うことはなく、そのため、「庁議制度」は、首長が行う意思決定への補佐・調整機構として位置付けられるということに、結果的には収斂せざるを得ないのである<sup>31</sup>。

つまりは、長らく「庁議制度」に対して期待されてきた「トップ・マネジメント理論に基づく改革論」という制度改革の言説としての「決定」の重視の方向性は、決してその実態に即したのではなく、むしろ、制度上は、「不決定 indecision」〔大杉 1991:1〕の機構となっていることも意味する。これは、敷衍すれば、更には、「庁議制度」の機能の三区分別として論じられてきた機能も、実際には、ひとつの「調整」というシステムの再構成過程であったと捉えることが適当であろう。つまり、より一般的には、各部門毎に有する「考慮事項」である「内面的プログラム」を、「重要事案」として選別したうえでの付議手続を通じて、全庁的な「客観的プログラム」〔森田 2007:48〕として位置付けるための装置となり、「行政主体がその行政職能を効率的に遂行していくため」の「中枢管理」という「統一的な機能」〔西尾 1966:355〕を果たしていくことになる。中枢管理を通じて、局所的に内包する不確定要素が減少され、「共有化」を行うことが「庁議制度」が有する意義である。そのため「庁議制度」が持つ本質的な機能としては、〔牧原 2009:248〕に倣えば、自治体組織間での調整を基礎とした「総合調整」が図られた結果を受けて、庁議制度により「総合調整」の「総合調整」が図られることで、自治体としての「総合性」〔金井

31 そのため、前掲注・8 で言及した、1960年代半ばに企図された「ゼネラル・スタッフの機関としての機能」への期待も、今日では、まさに具現化されているとも理解が出来る。

2007:45) 確保が図られてきた、と考えられる。

なお本稿では、庁議制度と自治体内における他の調整機構に関しては、十分に明らかにすることはできなかった。その具体的な調整機構としては、庁議による調整(会議体による調整)の他にも、既存の総務、財政、人事、企画等の内部管理を所掌する部門を通じた調整(部門による調整)とともに、特定の調整を所掌する職を通じた調整(職による調整)という、三つの調整機構〔大竹1979:76〕がある。これら三つの調整機構は、自治体としての「総合性」確保のために、いずれかが単独で行われるものではなく、相互に補完しつつ運営されている。しかし、その補完の様相は、〔松井2010〕では、「会議体による調整」と「部門による調整」のそれぞれに重きを置いた調整運営が行われている2つの自治体の事例研究を通じて、「部門による調整」の比較優位性を観察したこともある。その際には、自治体内調整機構のうち、「部門による調整」の比較優位の背景には、「部門による調整」の「ルーティン」化にともない、自治体行政機構内の調整順序において「慣性」が発生しており、「部門による調整」という「日常のルーティン」が、後発の庁議という「会議による調整」を通じた「プランニングを押しつける」〔March&Simon1993:206〕状況を生んでおり、更には「庁議制度」自体では、むしろ、残余的「重要」事項を対象とした調整の現状がみられることを言及した。

しかし、これらの観察結果の妥当性を含めて、自治体行政機構内において作動する三つの調整機構間における補完性、優越性に関しては、別途、観察と考察を行い、明らかにしたい<sup>32</sup>。

---

32 本稿は、2010年5月12日に開催された2010年度日本行政学会・分科会B「大合併後の自治のあり方」における報告原稿を加筆修正したものである。また、平成19～平成21年度科学研究費補助金若手研究(B)「地方政府間における合意調達手法としての協議の研究」及び平成22年度科学研究費補助金若手研究(B)「地方政府における執政中枢機構としての庁議と協議の研究」に基づく研究成果の一部でもある。





## 【参考文献】

- 青島幸男 (1998) 『ドーンと都政 じわじわ革命』 ぎょうせい
- 青木昌彦 (1992) 『日本経済の制度分析』 筑摩書房
- 伊藤修一郎 (2002) 『自治体政策過程の動態』 慶應義塾大学出版会
- 伊藤大一 (1980) 『現代日本官僚制の分析』 東京大学出版会
- 伊藤大一 (1989) 「庁議の研究」 『都市問題研究』 第80巻第9号
- 伊藤正次 (2006) 「行政組織の構造と変遷」 財団法人市政調査会編『大都市のあゆみ』  
指定都市市長会
- 伊藤正次 (2007) 「経済産業省における大臣官房の機能変化—「通産省モデル」の  
終焉?—」 『官房等省内調整組織の在り方に関する調査研究報告書(平成18年度)』  
総務省大臣官房企画課、平成19年10月
- 今川晃 (1993) 『自治体行政統制論への序曲』 近代文藝社
- 今村都南雄 (1988) 『行政の理法』 三嶺書房
- 稲垣浩 (2006) 「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
- 井上誠一 (1981) 『稟議制批判論についての一考察』 行政管理研究センター
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次 (2007) 『ホーンブック地方自治』 北樹出版
- 打越綾子 (2004) 『自治体における企画と調整』 日本評論社
- 大杉覚 (1991) 『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4
- 大杉覚 (2009) 「分権一括法以降の分権改革の見取り図と今後の展望」 『都市問題』  
第100巻第8号、2009年8月号
- 大竹功 (1979) 「全国市区町村における管理改善の状況 —アンケート調査結果」 『自  
治研究』 第55巻第7号
- 大森彌 (1986) 「日本官僚制の事案決定続き」 『年報政治学1985 現代日本の政治手  
続』 岩波書店
- 大森彌 (1987) 『自治体行政学入門』 良書普及会
- 金井利之 (1998) 「空間管理」 森田朗『行政学の基礎』 岩波書店
- 金井利之 (1999a) 『財政調整の一般理論』 東京大学出版会
- 金井利之 (1999b) 「トップマネジメントとその補佐機能」 日本都市センター編『分  
権型社会の都市行政と組織改革』、日本都市センター
- 金井利之 (2002) 「自治体マネジメントの変革」 大杉覚編著『自治体組織と人事制度  
の改革』 東京法令出版
- 金井利之 (2007) 『自治制度』 東京大学出版会
- 河中二講 (1966) 『現代の官僚制 改訂版』 中央大学出版部

- 北村亘（2009）『地方財政の行政学的分析』有斐閣
- 武智秀之（1996）『行政過程の制度分析』中央大学出版部
- 田辺国昭（2002）「行政組織と意思決定」福田耕治・真淵勝・縣公一郎『行政の新展開』法律文化社
- 谷畑英吾（2003）「日本の地方自治における自治組織権」村松岐夫・稲継裕昭『包括的ガバナンス改革』東洋経済新報社
- 辻清明（1969）『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会
- サイモン, H. A., D. W. スミスバーク, V. A. トンプソン（1977）『組織と管理の基礎理論』ダイヤモンド社
- 佐藤竺（1973）「条例の制定過程」『公報研究』第35号
- 新川敏光（2004）「日本の年金改革政治」新川敏光、ジュリアーノ・ボノーリ『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房
- 城山英明（1999）「行政学における中央省庁の意思決定研究」城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』中央大学出版部
- 信田智人（2009）「対外政策決定」日本国際政治学会編『日本の国際政治学1 学としての国際政治』有斐閣
- 柴田啓次（1973）『新地方自治講座11 経営・管理』第一法規
- 柴田啓次（編著）（1974）『地方自治診断事典』、帝国地方行政学会
- 進藤兵（1995）「都庁におけるトップ・マネジメント」御厨貴編『シリーズ東京を考える3 都庁の仕組み』都市出版
- 新藤宗幸（1978）「自治体の立法機能」『条例研究叢書2 条例の制定過程』学陽書房
- 鈴木俊一（1999）『官を生きる 鈴木俊一回顧録』都市出版
- 田尾雅夫（2009）「開かれた市政運営」村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規
- 田尾雅夫（2010）『公共経営論』木鐸社
- 田中守（1965）「庁議の研究」辻清明・編『現代行政の理論と現実』勁草書房
- 自治省行政局振興課（1976）『市区町村における管理改善の状況 昭和51年』
- 自治省行政局振興課（1983）『市区町村における管理改善の状況 昭和58年』
- 手塚洋輔（2010）『戦後行政の構造とディレンマ』藤原書店
- 日本都市センター編（1966）『市役所事務機構の合理化』日本都市センター
- 日本都市センター編（1978）『新しい市役所事務機構』日本都市センター
- 日本都市センター編（1987）『新しい市役所事務機構の方向』日本都市センター
- 日本都市センター編（1997）『都市における新しい行政のあり方等に関する調査』日本都市センター
- 日本都市センター編（2008）『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究』日本都市センター

- 西寺雅也 (2008) 『自律自治体の形成』 公人の友社
- 西尾勝 (1966) 「アメリカにおける大都市行政の構造 (六) — ニューヨークを中心に —」  
『國家學會雜誌』 第80巻、第5・6号
- 西尾勝 (1990) 『行政学の基礎概念』 東京大学出版会
- 牧原出 (2009) 『行政改革と調整のシステム』 東京大学出版会
- 松井望 (2009a) 「庁議制度と調整機構」 村松岐夫・稲継裕昭・財団法人日本都市センター編著『分権改革は都市行政機構を変えたか』 第一法規
- 松井望 (2009b) 「自治体における中核的機構の管理と統御に関する観察ノート—三自治体の場合—」 『都市政策研究』 第3号、2009年3月
- 松井望 (2009c) 「首長と事務機構—首長の意思決定を支える仕組みとしての庁議制度—」 『都市とガバナンス』 第12号、2009年9月号
- 松井望 (2010) 「自治体行政機構における集中と分散—「会議体による調整」と「職による調整」—」 『分権時代における市町村の組織及び人材に関する研究会報告書』 財団法人自治研修協会
- 村松岐夫 (2001) 『行政学教科書 第2版』 有斐閣
- 森田朗 (1988) 『許認可行政と官僚制』 岩波書店
- 森田朗 (2000) 『改訂版 現代の行政』 放送大学教育振興会
- 森田朗 (2007) 『制度設計の行政学』 慈学社
- 吉田民雄 (2008) 『都市行政学Ⅱ』 中央経済社
- 寄本勝美 (1993) 『自治の形成と市民 ピッツバーグ市政研究』 東京大学出版会
- Carpenter, Daniel. (2010), *Reputation and Power*, Princeton University Press
- Goodsel, Charles T. (1989) "Administration as Ritual", *Public Administration Review* 49, no. 2 : 163
- Peters, B. Guy, R. A. W. Rhodes, Vincent Wright. (2000), "Staffing the Summit – the Administration of the Core Executive: Convergent Trends and National Specificities", Guy, Peters, B. R. A. W. Rhodes, Vincent Wright, *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries* : Palgrave Macmillan
- Hart, Paul't, Eric K. Stern, and Bengt Sundelius. (1997), "Foreign Policy-making at the Top : Political Group Dynamics", Paul't Hart, Eric K. Stern, Bengt Sundelius, eds. *Beyond groupthink: political group dynamics and foreign policy-making* : University of Michigan Press.
- Hood, Christopher. (2000), *The Art of The State* : Oxford University Press.
- Horn, Murray. J. (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press

- Janis, Irving L. (1972), *Victims of Groupthink*, Houghton Mifflin Harcourt.
- March, James G., Johan P. Olsen. (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*.  
Universitetsforlaget
- March, James G., Herbert A. Simon. (1993), *Organizations second edition* : Wiley-Blackwell.
- Rhodes, R. A. W. (1995), "From Prime Ministerial Power to Core Executive", R. A. W. Rhodes and Patrick Dunleavy eds. *Prime Minister, Cabinet and Core Executive* : Palgrave Macmillan.
- Simon, Herbert A. (1997), *Administrative Behavior, 4th Edition* : Free Press.