

第3章

都市自治体の意思決定過程

首都大学東京都市環境学部教授 **松井 望**

はじめに 首長はどのように都市行政機構を統合するのか？

首長は自らが統括し代表となる行政組織を統合するうえで、どのような手法を用いているのだろうか。

本章では、行政機構内を一定の規律付けをすることを「庁内ガバナンス」と位置づける。庁内ガバナンスを確立する目的は、専門分化しがちである行政機構を一定の方針のもとに統合することにある¹。これまで行政組織の統合には、統制、調整、専門性の三つの手法が用いられてきた。一つめの調整型の手法では、首長を補佐する職員の叡智と現場の情報を集約したうえでの確に指示をするため会議体を設けることがある。具体的には、庁議等と呼称される幹部職員が集う会議体が開催されてきた。二つめの統制型の手法は、首長みずからの意向や政策のアイデアを政策として取りまとめを行い、その実現を専従する組織を置いてきた。これらの組織は、専門分化した各部局の活動を掌握し市長の方針に沿った行動へと促す役割を担う。三つめの専門性型の手法では、首長の意向を実現するために助言をし、実施するために職務を担う特定の職を置くことがある。その職員は、常勤職員の場合もあれば非常勤職員の形式で外部人材を任用する場合もある。

首長は、会議体、組織、職の三つの手法を組み合わせながら庁内ガバナンスの確立を目指す。総じて、庁内ガバナンスにはさまざまなスタイルがある。一つめは、首長の意向を明確に指示し反映するように各手法を集約するスタイルである（集約型）。二つめは、首長からは大枠を示した後、各部局や個々の職員が大枠に基づき行動するスタイルである（分散型）。三つめは、両者を組み合わせたスタイ

1 大森彌『自治体の長とそれを支える人びと』（第一法規、2016年）、73頁。

2 曾我謙悟『行政学』（有斐閣、2013年）、118頁。

ルである（両立型）。庁内ガバナンスの三つのスタイルは相対的なものである。また、一つの都市自治体の中で特定のスタイルが固定するものではなく、時代の推移でスタイルは移り変わりゆく。そして、いずれも都市行政機構を統合するためにさまざまな工夫が凝らされている。

本章では、首長アンケート及び一般アンケート、現地調査結果（熊本市、つくば市、高松市）にもとづきながら三つの統合手法の活用状況を分析していく。以上を通じて、特定手法や特定スタイルに固定化されない柔軟な首長指導のスタイルの実現を提唱する。

1 三つの統合手法の全国的傾向

(1) 会議体による統合

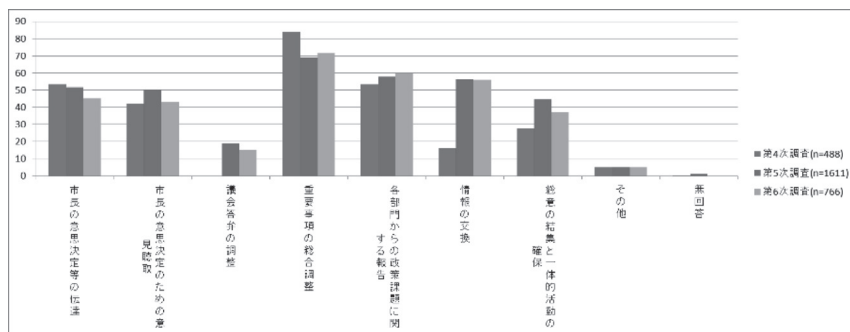
まずは、会議体による統合の現状をみておこう。アンケート調査からは二つのことが分かる。一つめは、合議制による調和がはかられているという点である。一般アンケートによれば、94.4%の都市自治体で庁議等があった(Q 1-1)。庁議等には、市長、副市長、教育長がいずれも7割以上参加している。さらに、部局長は59.5%、関係課長も47.1%が参加している。つまり、首長は、各個々の幹部や担当組織と相対する以外にも、会議体を用いて都市行政機構内での調和を図るように用いられているようすが窺える(Q 1-2)。

二つめは、庁議等が総合調整役を担っていることである。庁議等には、調整、報告、議決の機能をもちながら、総じて積み上げられた議案を調整する役割を担ってきた³。一般アンケートの結果からも、幹部職員等が一堂に会し「各部門からの政策課題に関する報告」

3 松井望「庁議制度と調整機」村松岐夫・稲継裕昭・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、2009年）、53頁。

(59.9%) や「情報の交換」(56.0%) の情報共有の場としての役割を担っていることがわかる。そして、三つの機能のなかでも「重要事項の総合調整」が71.7%と最も高い(Q1-3)。「重要事項の総合調整」は第4次調査では83.8%であった。続く第5次調査では68.4%と僅かではあるが減少した。しかし、第6次調査では再び増加した。総合調整の場としての役割が高まっているのであろう。

図表 3-1 庁議等の機能



出典：筆者作成

以上からも庁議等の会議体は都市行政機構の統合に一翼を担っていることが分かる。ただし、会議体の形態や運用は個々の自治体で異なっている。それは、自治体では意思決定の処理方法が、事案の性質が日常的か非日常的な業務であるかにより使い分けられているのと同様に⁴、会議体もまた案件の内容や首長の方針により使い分けられる⁵。そこで、本章2節以降では、三つの市内ガバナンスのスタイルごとに会議体の利用方法をみていくこととする。

4 稲継裕昭『地方自治入門』（有斐閣、2011年）、112頁。

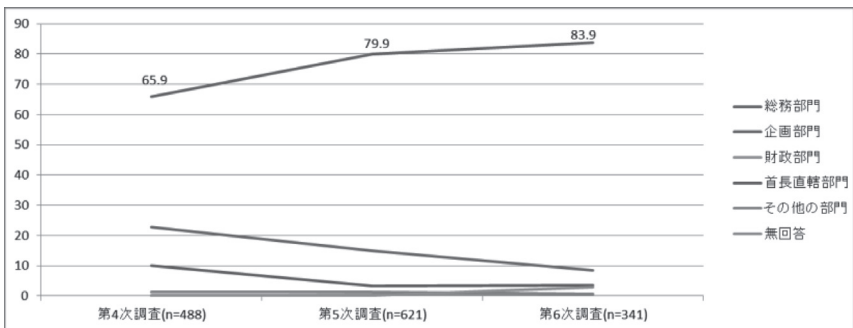
5 松井望「自治体行政の『総合化』と庁議制度 横浜市の観察から」『都市政策研究』第6号、2012年、71頁。

(2) 組織による統合の全国的傾向

二つめに、組織による統合の現状をみておこう。集約型、分散型、両立型のいずれも会議体を開催するだけで庁内ガバナンスが確立されるわけではない。首長が指導性を発揮しうるさまざまな仕掛けと中核的になる組織があってこそ、庁内ガバナンスは築きあげられる。

従来の事務機構研究では、企画部門と財政部門のいずれが中核的な役割を担うのかが検討されてきた。第1次から第6次調査でもこの問題意識が反映された調査項目を継続的に利用してきた。しかし、第6次調査の結果をみれば、現状はどちらかの部門が優位というわけではないようである。首長アンケートでは、第1章でみたように、政策形成に影響力をもつ主体では、企画部門と財政部門がともに89.6%で拮抗していた(Q1-1)。しばしば、庁内運営では両部門のいずれが優位であるか、という議論はなされがちではある。しかし、調査結果からは両部門ともに影響力を持つ存在であることが窺えるだろう。

図表 3-2 全庁的な調整（総合調整）の担当部門



出典：筆者作成

6 遠藤文夫・苫米地行三『新版 市町村の経営』（第一法規、1977年）、264頁。

影響力を持つ部門が複数存在するとスタッフ系統組織でも分立割拠を引き起こすおそれが避けられない⁷。第6次調査の結果からは両部門が両立しているようではあるが、総合調整機能は、企画部門が担当し続けていることが分かる（83.9%（Q 1-4））。そして、半数以上の都市自治体が総合調整を担当する組織は専任組織として独立化している（59.8%（Q 1-5））。

総合調整の事例の一つには、複数の部局に跨がる事案が発生した場合へ所管の割り振りがあるだろう。一般アンケートからは、まずは企画部門が担当し、その後に事業部門に移管をするスタイルが最も多く採用されている（46.3%（Q 1-8（1）））。企画部門は業務間争議の割り付け役として調整機能を果たしていることが窺える。もう一つの事例には、予算編成がある。予算編成では企画部門が財政部門と並立しながら（46.0%（Q 1-11））、総合計画やマニフェスト等による事業部門への調整（32.6%（Q 1-9））や、実施計画のローリングにもとづく予算査定を実施（42.8%（Q 1-10））していることが分かる。

以上の結果からも、企画部門が庁内で総合調整役を担うようすが窺える。予算編成の結果でも述べたように、総合調整にはマニフェストや公約等が重視される場合がある⁸。2000年代初頭から首長選挙で導入されたマニフェストは、今回の首長アンケートでは26.7%で採用されていた（Q 1-2）⁹。公約は67.0%の首長が作成したことに比べれば、全体の4分の1ではある。しかし、首長自らが政策目標や考え方を有権者に示すという動きは、前回調査からは増加した、ともいえる。これにより、従来のボトムアップ型の意思決定過

7 曾我謙悟『日本の地方政府 1700自治体の実態と課題』（中央公論新社、2019年）、73頁。

8 大西一史「マニフェスト選挙と地方自治（五）」『自治研究』第87巻第4号、2011年4月、116頁。

9 第6次調査では、マニフェストを「具体的な数値目標と実施のための期限を限定及び財源を示した政策集」と定義した。

程から、マニフェスト等の実現を通じて首長の指導性を示すトップダウン型への素地となり、企画部門が中核的な役割を担っているようでもある。本章2節以降では、三つのスタイルで、どのような組織が首長の指導性を補佐する中核的な役割を担い、その際、マニフェストを実現しているのかをみていく。

(3) 職による統合の全国的傾向

専門性という点で設置された職の特徴は、次の二つがある。

一つめは、副市長の実態的な影響力である。首長アンケートでは政策形成過程への副市長の政策過程での重みが窺える（「特に強い」37.4%）と「強い」94.0%（Q 1-1）。第5次調査でも同様の結果が示されていることから、副市長は首長を支える主要な職であり続けているといえるだろう。副市長職は、2006年の地方自治法改正により、首長の命を受けて政策や企画をつかさどり、首長の一部事務の委任を受けながら自らの権限と責任で事務を執行することが明確化された。しかし、同改正後12年を経過した段階で実施した一般アンケートによると委任数は変化していない（79.8%（Q 1-6）¹¹）。この一見相反する二つの結果をもとに考えると、委任という制度外形上での変化は限定的ではあったものの、制度変化では現れきれない存在と役割をもつ職となっていると考えられるのではないだろうか。

二つめは、新たな補佐職の設置である。これまで首長を補佐してきた副市長職は役所内部からの就任が主流であった¹²。副市長職就任者の前職は本調査では把握はできてはいないものの、外部機関での

10 竹内直人「遅い昇進の中の隠れた早い選抜」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事 政治・行政改革は人事システムをどう変えたのか』（第一法規、2019年）、177頁。

11 増加した委任事項では、契約事務が最も多い（48.9%）。ついで、予算の支出（38.3%）、財産の管理・処分と外郭団体・市民団体等との協議・連携が委任されている（それぞれ、25.5%（Q 1-6））。

12 田村秀『自治体ナンバー2の役割』（第一法規、2006年）、65頁。

経験者が就任することも少なからずある。また、外部人材という点では、新たな補佐職が都市自治体で採用されつつあることを観察できた。具体的には、顧問や政策アドバイザー等の名称をもつ職の設置である。一般アンケートによると、23.2%の都市自治体で設置されている(Q 1-18)。従来も大規模自治体では、専門的能力や政治的・個人的関係性に基づき外部人材を「首長ブレーン」として庁内に任用する事例はあった。¹³第6次調査によると、一つの都市自治体では概ね1.4名が顧問や政策アドバイザー等として特別職として配置されている。その場合の活動面では、年数回程度の頻度(44.0%)で特定の政策分野(69.5%)の意見を聞くようすが窺える。

以上の結果からは、補佐する職には継続的な補佐を担う人材は内部人材を活用し、専門性を要する特定課題等には外部人材の活用を試みるようとするようすが窺える。¹⁴本章2節以降ではこれらの職が都市行政機構の統合化のなかで担う役割をみていく。

図表 3-3 顧問、政策アドバイザー等の意見を聞く機会と政策分野

	%		%
常勤(週5回程度)	4.6	市政全般	30.5
週1回以上	14.7	特定政策分野	69.5
月1回以上	19.3	n	105
年数回程度	44.0		
その他	17.4		
n	109		

出典：筆者作成

13 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治 第3版』(北樹出版、2014年)、78頁。

14 同種の分析結果は、小田勇樹『国家公務員の中途採用 日英韓の人的資源管理システム』(慶應義塾大学出版会、2019年)、226頁を参照。

2 集約型の庁内ガバナンスのスタイルと各手法：熊本市の場合

(1) 集約型と会議体

熊本市では、目的に応じて2種類の会議体を設置し、参加者が異なる会議体を階層的に設置している。一見すると冗長的な会議体体制のようではある。しかし、熊本市では会議体を用途により使い分けることで、冗長性を解消し課題把握と共有を実現している。

まずは、会議体の制度外形をみておこう。¹⁵熊本市では、庁議・部長会議と政策会議・政策調整会議の会議体を設置している。庁議では、庁内運営の方針・重要事務事業の周知、情報交換や共有を行う。そのため、市長と副市長、全局区長が出席する。毎月2回、第2・第4火曜日に開催される。さらに、庁議に先立ち部長会議が開催されている。部長会議では庁議運営の論点整理や事前調整し庁内連絡を行う。いわば庁議の前捌きの役割を担う。両会議ともに日常的な情報共有のための会議体である。

もう一つの政策会議は、市政の基本方針・重要施策の審議、方針を決定する。つまり、調整と決定のための会議体となる。市長、副市長、政策・総務・財務・関係局長が常時出席する。庁議とは異なり全局区長は出席していない。開催は原則週1回(火曜日)であるが、実際は適宜開催している。また、政策会議の論点整理や事前調整・庁内連絡を目的に、政策調整会議が設置されている。なお、庁議・部長会議と政策会議・政策調整会議ともに、政策局総合政策部政策

15 以下の記述は、2019年7月11日に実施した熊本市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者(松井)が負う。

16 以下の記述は、「熊本市庁議に関する訓令〔政策企画課〕」(平成24年3月29日訓令第19号、題名改称平成28年3月31日訓令第11号)及び「熊本市政策会議に関する訓令」(平成16年3月31日訓令第1号、題名改称平成30年3月30日訓令第6号)に基づくものである。

企画課が庶務を所管している。

つまり、熊本市では会議体の構成は二元的会議・二層的会議体制の会議体と、制度外形上は冗長性がある。しかし、日常的な情報共有と政策課題の調整・決定とで会議体の役割を使い分けている。さらに、熊本市では現市長のもと、会議体がこれまで以上に活性化している。

会議体の活性化は、会議の議題設定である付議案件の方法にも現れている。従来、会議は、各部局からの付議に基づいて開催されてきた。そのため、市長は会議にかけられる案件を知らないままで参加することが日常であった、という。これが、現市長になり、会議開催前に政策部門に対して議案内容を指示するなど、各会議内容の議題を整えることとなった。

つまり、会議体で指導性を発揮するためには、会議体の中で首長が積極的に発言し、指示をするだけでは実現できないことを意味しているのだろう。議題が準備された会議体での発言に加えて、議題設定という準備段階（前決定段階）でも首長の指導性が発揮されている。首長が指導性を発揮する時点を考えるうえでは示唆がある取組であろう。

(2) 集約型と組織と職

選挙時に掲げたマニフェストや公約を当選後に庁内に浸透する際、課題となるものの一つが既存の政策体系である。各都市自治体では、経営装置としての総合計画と政治的文書としてのマニフェストの間では、両者の¹⁷バランスの取り方はさまざま試みられてきた。

例えば、マニフェストと既存の政策体系である総合計画との間で、既存の政策体系を刷新するパターン（内包・刷新型）、既存の政策体

17 伊藤修一郎「企画と総合計画 5つの計画観」『都市問題』vol.110、2019年9月号、67頁。

系を維持したまま新たな計画事項を既存計画に記載するパターン(摂取型)、既存の政策体系とは全く別に政策体系を設けるパターン(併設型)、既存の政策体系を解消してしまい、新しい政策体系が各自治体の政策体系となるパターン(放擲型)がある。¹⁸

熊本市では、「マニフェスト 2014」及び「マニフェスト 2018」をもとに既存の政策体系を再編した。上記の分類にならえば総合計画体系に「内包」化したと整理ができる。さらに、所管となる政策局が内包したマニフェストへの評価という、事後的統制により実効性を管理している点も特徴的である。

まずは、組織再編をみておく。現市長の就任 1 年目(2015 年)には、トップマネジメント体制の強化を目的に市長政策総室が設置された。¹⁹ 市長政策総室ではマニフェストを所管した。しかし、政策立案と調整機能のさらなる強化と、トップマネジメントを確立することを目的に、2016 年 4 月には、首長の直近下部部局として政策局が設置された。このような部局横断的な「市長直轄」の「局」設置は、マニフェストの中でも記載されていたことも背景にあった。²⁰ 筆頭局と位置付けられた政策局では、行政評価、政策会議、サマレービューを運営している。このように予算要求につなげていく仕組みを所管している。なお、職による統合という観点からは、総務省から副市長に着任している。また、非常勤職員として政策参与を配置している。

次に、マニフェストと総合計画の関係をみてみよう。現市長が選挙時に掲げた「マニフェスト 2014」には 130 項目が掲載されていた。²¹ 当選後、職員はマニフェストの 130 項目を全て読み込んでいた、と

18 松井望「県庁内のガバナンス変容と持続」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発 日本と福井のガバナンス』(有斐閣、2015 年)、221-223 頁。

19 熊本市「平成 27 年度組織改編の概要について」(熊本市インタビュー調査提供資料)。

20 『大西一史 熊本の未来を創る政策集 Manifesto 2014』、12 頁。

いう。そして、行政でできることとできないことが整理され、「マニフェスト一覧の整理ペーパー」が作成された。その後、総合計画の改定時には、「マニフェスト 2014」の記載事項を全て掲載されていく。また、総合計画の計画期間を改正し、従来の 10 年間から 8 年間の計画と改めた（4 年間と 4 年間の構成、ただし、基本構想は長期のまま）。マニフェストの期間と総合計画の経過期間を一致することで、政治的文書であるマニフェストが市の経営装置として内包化され、両者の一体性が確保されている。

最後に、マニフェストに対する評価との関係を見ていく。「マニフェスト」を総合計画に内包するだけでは、計画記載に止まるおそれがある。そのため達成度の把握に努めることで、マニフェストと計画の実効性を確保される。熊本市では、マニフェストの評価を政策局が担当した。これは市の経営装置としてマニフェストが内包化した傍証ともいえるだろう。つまり、マニフェストを具体化・推進する役割である組織が評価も所管をしたことになる。しかし、政策局はマニフェストの推進役であることで、評価結果への緩みを引き起こすおそれも考えられなくない。そのため、組織設計上は両機能を分離することも考えられる。他方、熊本市では、推進役と評価役を同一組織に集約したことで、評価と改善との間の連動を実現できている、という。

21 熊本市長によるマニフェストの作成過程は、次の通りである。1 期目では、まず、候補者の段階で、「政策立案会議」という名称の住民との直接対話方式による会議を開催した。これにより、住民からの要求事項を徹底的に吸い上げた、という。出馬表明直後から会議を開始し、支援者以外からも意見を聞いた（参加者数は 1,300 名、1 日 2～3 回開催）。当初、700 項目を掲げたが、130 項目に厳選していった。現市長は候補者の段階から任期中に実現できるものを選抜したこともあり、記載の密度は緩めた部分もあった、という。また、2 期目では、「市長とドンドン語ろう」等で市民と直接意見交換をするなかで、市政の争点認識と市民の争点認識との乖離を把握することができた、という。2 期目は、1 期目の積み残しを含めた 120 項目を掲載されている。1 期目、2 期目のマニフェストのいずれも市長とブレンで整理した役所指導ではないマニフェストである、という。

さらに、評価結果が総じて「シビアな評価」になっていることは興味深い。例えば、総合的な評価では達成は72%であった（「マニフェスト内容は実現していると評価ができるもの」（11.5%）と「実現に向け取組を進めており、概ね成果が認められるもの」（60.8%）の合計²²）。つまり、3割程度は未達成と判断された。熊本市は、2016年4月に熊本地震に直面し、震災復興過程では震災前の条件から変更せざるを得なかったことを考慮すれば、一定程度は未達成が生じることは避けられない。しかし、災害による環境条件変更のみならず、評価のスタイルからも厳格な評価結果につながっている。

3 分散型の庁内ガバナンスのスタイルと各手法：つくば市の場合

(1) 分散型と会議体

つくば市では二つの会議体がある。しかし、実際の運用では一元的に運営されている。さらに、マニフェスト・公約に基づく方針を確立し、これを各部局で共有するスタイルを採用している。

まずは、会議体の制度外形をみておこう。つくば市では庁議と庁議調整会議が規則上、設置されている。制度外形上は一元的であり二層の会議体となる。まず庁議では、市政の総合的・効率的な推進を目的に、最高方針や重要施策の審議や協議をする²³。庁議には、市長、副市長、全部長等が出席し、毎月1回の開催を原則としつつ、

22 『大西一史 MANIFESTO 2018 熊本の未来を創る政策集』、29頁。

23 以下の記述は、2019年7月30日に実施したつくば市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（松井）が負う。

24 以下の記述は、「つくば市庁議等規則」（平成元年3月31日 規則第17号、改正平成29年3月31日規則第6号）に基づくものである。

随時開催される。後者の庁議調整会議は、前章の熊本市と同様に、庁議への付議案件の事前調査・調整役を想定され、必要性に応じて開催される。

以上の制度外形をもつ同市では、現市長の就任を契機に、会議体運営の効率化が進められてきた。前市長期には、企画監会議や幹事会議が開催され、庁議の開催までに多重の庁内調整が行われてきた。他方、現市長のもとでは、企画監会議と幹事会議の代わりに庁議調整会議を設置し、必要に応じて開催することとし、現在まで庁議調整会議は非開催である。また、庁議の時間も短縮化している。つまり、会議体運営の効率化が進められたのである。

例えば、前市長期では、庁議の時間には担当課からの提出事案の口頭説明が前提とされてきた。他方、現市長では会議前に庁議の構成員間で庁内ネットワークを通じて会議資料を共有し、会議当日は会議資料を既読であることが前提とされている。このような資料説明の時間を省くだけでも、従来は1時間程度を要していた会議体が30分程度に短縮されている、という。そもそも前市長期では開催が所与であった。その背景には定例記者会見日と庁議開催日を一致していたことがあった。現在では、両者を分離したことで案件の有無により会議体の開催は所与ではあるものの、柔軟に開催されているようになった。

以上のように会議体を効率化することで、庁内の業務運営の全体を効率化する効果を生み出しつつある。これは、現市長が効率性を重視していることに起因したものである、という。勤務時間を会議準備ではなく他の業務時間に当てることが可能となり、全体的に超過勤務時間は減少²⁶されている、という。ただし、分散的であるがゆ

25 庁議にかけられる最高方針や重要施策とは、市政運営の基本方針、基本的な構想・計画、各分野の総合的・基幹的計画、重要施策の執行方針。事業計画・実行状況、組織・人事・定数・財政の基本事項、特に重要な調整事項、特に重要な報告事項とさている。

えに全体的な最適化が課題となりやすい。しかし、各部が分立することによる部分最適化を避け、庁内全体の最適化をはかるために、目的を共有する場として会議体の存在意義をもっているようである。

(2) 分散型と組織と職

分散型のスタイルでは各部局に委ねる部分が大きくなる。これは、各部局が過度に分立化するおそれがある。そこで全庁的に統一的な運営を図るためには、各部局で判断する際の基幹となる政策体系が必要となる。つくば市では「選挙公約・マニフェスト」と「市長公約事業のロードマップ」がその役割を担っている。興味深い点は、既存の総合計画体系とは別に政策体系を設け（併設型）、集約型と同様に評価を通じた事後的統制に徹している点である。

まずは、組織再編をみておこう。つくば市でも現市長就任後に組織再編が行われた。就任1年目（2017年4月）には、企画部と科学技術振興部を統合し政策イノベーション部を新設した²⁷。政策イノベーション部は、つくば市では科学技術が市民の生活を向上させてこそその研究学園都市であるとして、科学技術と情報を政策推進のベースに市民生活の向上のために設置された。政策イノベーション部には企画経営課、情報政策課、科学技術振興課が置かれている。このうち企画経営課では、市長公室ひと・まち連携課が所管した地方版総合戦略と市長公約事業のロードマップ、未来構想と戦略プランを所管した企画部企画・国際課、行政評価を所管した総務部行政経営課

26 職員の勤務時間を管理するうえで、庁議では毎回ワークライフバランス課から時間外の勤務状況が報告されていた。当初は、各課の時間外の勤務状況をランキングされた資料として提出され、庁議の最後に報告されている。これにより、各課で業務改善の努力を促し、業務の多寡の原因を意識づけている機能をもつようである。

27 『広報つくば』No.557、2017年4月1日号、6頁。

の3部門を1つの部門に集約している。これにより、地方版総合戦略、未来構想・戦略プラン、市長公約事業のロードマップのの進行管理と評価を一元的に行っている。つまり、スタッフ系統組織が分立割拠した状況から、政策・施策・事業部門の一元化を可能としている。

職による統合という観点からは、つくば市では外部人材の活用を進めている。副市長には市役所の元職員（市長公室長、総務部長経験者）と財務省の元職員（同省入省後4年目で退職し、副市長就任）が就任している。また、教育長には筑波大学元教員を任用し、特別職での外部人材を活用している（2019年12月に任期満了により退職）。さらに、特定課題に関して外部人材を活用している。例えば、民間の発想を市政に導入することを目的に、「まちづくりアドバイザー」を非常勤職員として3名を配置している。まちづくりアドバイザーの具体的な業務をみると、まちづくりアドバイザーの一人は、まちづくりやベンチャー企業支援などを市長にアドバイスする役割を担っている。当該まちづくりアドバイザーは、アメリカ（ポートランド市）在住であったため来庁は年5回ほどであった。しかし、日常的にはテーマに応じて電子メールやWeb会議によりアドバイスが行われた。

次に、マニフェストと総合計画の関係をみていく。熊本市の箇所を示した分類にならえば、つくば市では公約・マニフェストが既存の政策体系である総合計画体系と併設している。これには、当時のつくば市の総合計画の策定状況と関連がある。2011年に地方自治法が改正され、基本構想の策定及び議会同意の義務規定が廃止された。つくば市では、同法改正を踏まえて従来の総花的な総合計画から、重点的な施策に資源を配分する後継計画を策定することとした。そこで、重点的な施策だけを載せた2050年の未来像と戦略を示した『つくば市未来構想』と『つくば市戦略プラン』を2015年3月に策定した。ただし、未来構想は2050年、戦略プランは5年間の計

画年限を設定した同構想・プランでは、実施計画レベルまでに具体化されてはいなかった。そこで、2015年10月には『つくば市まち・ひと・しごと総合戦略』を策定し、事業を運営してきた。

以上の背景のなかで、現市長が当選した。当選後は、現市長が選挙時に掲げた六つの柱・82項目を掲載したマニフェストがつくば市の市政運営の基本方針の一つになっていく²⁸。具体的には、六つの主要施策に基づき『市長公約事業のロードマップ』が作成された。マニフェストに掲載された事項には施策レベルと事業レベルが混在していた。また、一つの公約に二つ以上の事業が記載されているものもあった。そこで、『市長公約事業のロードマップ』ではマニフェストから更に93事業へと再整理をした（2018年度からは新規事業を追加し94事業）。予算編成では、『市長公約事業のロードマップ』が予算編成の際に重点的に配分される項目となる。2017年度、2018年度には特別枠をおき、市長公約の六つの柱が重点的に取り上げられていく。まさに市長の方針が市役所で実現する実例といえる²⁹。

「市長公約」を「市長公約事業」へと位置付ける際に、まず担当部局が既存計画との関係性を整理し、その後、企画経営課へ調書を提出する。企画経営課では各部局から提出された調書を取りまとめた後、担当課との調整を開始する。その際、企画経営課による課レベルでの調整後、政策イノベーション部担の副市長による見直しが行われる（「副市長レク」と呼ぶ）。副市長レクでは、これまで職員が検討していなかった事業を市の新規事業として実施するために、実現可能性を模索している。具体的には、企画経営課が事業立案からすべ

28 現市長は、市議時代からローカルマニフェストを提唱してきた。2012年での市長選に落選した経験後、地域での意見交換を重ね、地域に密着な市政の必要性を認識したという。例えば、総合運動公園への市民の認識とのギャップがあること認知し、マニフェストでは、当時の市政の対案となるような政策と行程を提示していた。

29 五十嵐立青『あなたのまちの政治は案外、あなたの力でも変えられる』（ディスカバー・トゥエンティワン、2015年）、121頁。

てを担当するのではなく、担当課を明確にする作業を行っている。最終的には、副市長・市長が判断をする。以上のように、『市長公約事業のロードマップ』の準備段階（前決定段階）では、副市長が指導性を発揮している。

最後にマニフェストへの評価の関係をみていく。『市長公約事業のロードマップ』への評価結果は、毎年6月市議会定例会で報告されている。2018年には改訂版を公表し4段階の評価結果を公表した。2019年には継続して4段階の評価を行っている。評価結果は、達成11(11.7%)、順調68(72.3%)、遅れ15(16.0%)、未着手0(0%)であった。このように、全体計画に比べて遅れる部分や未着手事項を提示した点が特徴である。

評価は庁内で進められている。まずは、原課がKPIに対する自己評価を実施する。また、評価に際しては指標のみならず、実施内容を記載することが求められている。これにより、KPIでは達成してはいなくても、実施内容から評価結果を判断することを可能としている。これにより、原課で自らの業務を考えてもらう機会を提供している。まさに分散型のスタイルを採用しているのである。原課の評価内容は各部長が決裁を行い、その後、企画経営課がヒアリングを行う。以上の過程後、副市長が個票を確認する。副市長からは差し戻しや再評価の指示も行われることもあり、事後的統制に徹することで統合化がこれにより実現されることになる。

30 『市長公約事業のロードマップ《2019改訂版》』（令和元年6月、つくば市）。

4 両立型の庁内ガバナンスのスタイルと 各手法：高松市の場合

(1) 両立型と会議体

集約型も分散型も相対的な整理である。実際的には両者のスタイルの各要素を組み合わせながら、首長は指導性を発揮する。高松市³¹では、そのような二つのスタイルを併せ持ったスタイルで市政が運営されている。

まずは、会議体の制度外形をみておく。高松市では、政策会議と局長会議³²の二つの会議体を設置している。前者の政策会議では、市政運営の基本方針（計画、重要な施策等）を決定する。毎月2回程度開催され、市長、副市長、市民政策局長、総務局長、財政局長、政策課長、人事課長、財政課長等のほか、会議に付議される事案に関係ある職員が出席する。

政策会議では、予算に関する事項が議論されることもある。例えば、公共施設の整備や補助金の制度設計が挙げられる。政策会議は事案の内容に応じて柔軟に開催される。事案の内容次第では10分程度で終了することもあれば30分程度を割く場合もある、という。また、国や県の動向等情勢変化に伴い、同一議案が再度審議される場合もある。

政策会議は意思決定の機会である。そのため会議前には、会議の議案は丁寧に調整が行われている。具体的には副市長への説明に至るまでに、政策課に配置された各局担当職員（「局担当」）が、各部局と事前相談を行う。まず、局担当は各部局から提出された事案の内

31 以下の記述は、2019年9月30日に実施した高松市の担当者へのインタビューおよびその際に頂いた資料に基づいている。ご対応いただいた担当者にお礼を申し上げます。なお、以下の記述内容に関する一切の責任は筆者（松井）が負う。

32 以下の記述は、「高松市政策会議規程」（平成9年6月13日 規程第17号、最終改定：平成30年3月30日規程第6号）に基づくものである。

容を精査する。例えば、各部局が議案の中で主張する内容の根拠を確認する。ついで、根拠が弱いと思われる部分を各部局に指摘する。そのうえで、各部局での準備が不十分と判断した場合には、政策会議に諮ることを見合わせることもある、という。加えて、局担当はこれまでの市長からの指示事項を各部局が対応できているのかどうかをあわせて確認する。このように議題設定という準備段階（前決定段階）では、政策課が基点となり議案の管理に努めている。

もう一つの会議体である局長会議は、報告や情報共有、意見交換のために開催される。市長、副市長、事業管理者、教育長はじめ、全局長が出席し、毎月2回程度開催されている。局長会議は、報告事項が中心であるため、原則、参加者が発言したことで、報告内容に変更が加えられることはない。このように高松市では二元的な会議体を置きながらも、それぞれの位置付けと役割を明確化したうえで使い分けているのが特徴的である。

(2) 両立型と組織と職

集約型も分散型のいずれも政治文書であるマニフェストを、自治体の政策体系に内包や置換をしながら経営装置として収斂してきた。他方、高松市では、熊本市の箇所を示した分類にならえば、総合計画は当然のことながら、マニフェストも意識しながら市政を運営している。まさに両者を両立している点の特徴的である。

まずは、組織再編をみておこう。高松市もまた首長就任後に組織再編をした。2008年には既存組織（企画財政部）を改組し市民政策部を設置した。従来の総務部から、市民政策部を筆頭部に位置付け直してもいる³³。市民政策部は「市民本位の政策主導型組織への転換」を目的に、総合的な企画・調整を担当している。市民政策部の政策課（当時は企画課）では市長の方針を直接担当する。いわば、市長方針の実行部隊の役割を担う。そのため、「市長案件」に対しては政策課

みずからで対応する場合もあれば、自課で対処できない案件は他局に割り振りながら実現する。

政策課の組織運営面の一つとして、総合計画・まちづくり戦略計画等に関する事務に係る局別担当である企画担当課長補佐、企画員の進捗管理等を補うため、企画担当課長補佐数名がリーダー的役割を担っているのも特徴的である。現在、グループは三つあり、主に1グループでは行政評価や多様な主体との連携、2グループでは総合計画等の進捗管理、3グループでは移住・定住促進施策を担当している。

職による統合という観点からは、これまで高松市では、総務省と国交省からの出向者を受け入れてきた。具体的には、総務省からは財政関係、ICT関係である。また、副市長2名のうち1名は、国土交通省の職員を登用している。

次に、マニフェストと総合計画の関係をみていく。高松市では、高松市第6次総合計画に基づき市政運営が進められている。総合計画は、基本構想と実施計画である戦略計画の二層から構成されている。計画は2年ごとに見直しを行うローリング方式が実施されている。市長任期と実施計画の計画期間は一致してはいない。市長当選にあわせて前倒しでローリングをすることもない。これはマニフェストと総合計画が一体的な運用をしているわけではないことを意味している。高松市ではマニフェストは政治的文書として取り扱っており、総合計画とは別のものとしている。そのため、マニフェストは、市の総合計画と切り分けて管理をする。また、毎年度の予算編成にマニフェストのために特別枠を設けていない。しかし、総合計

33 高松市「平成20年高松市組織機構図」(高松市インタビュー調査提供資料)。なお、高松市では2007年度までは企画財政部が設置されていた。これは中核市移行時、企画部門と財政部門が一つの部局であることで一人の部長が両方の視点でみることは利点があると考えられたためであった。なお、2008年度からは両部門は分離されている。

画とマニフェストの目指すべき方向は同じであるとして、同市では、上述の通り、マニフェストの達成度の把握は政策課が担当している。

マニフェストの達成度の把握は政策課が担当する。手順は、まずは政策課から毎年度6月に各課に対して、達成度を把握できる指標と決算に基づく実績値を提出するように照会をする。その後、政策課では各課から提出された指標案を8月末までに取りまとめる。

これらの結果はホームページ上で公表をしている。『市長マニフェスト2015』では、7つの政策キーワードに対して60の施策に分け、92の成果目標と達成率が集計されている。最終評価では、100%以上の達成率が42項目(46.1%)、80%以上100%未満が23項目(25.3%)、80%未満が26項目(28.6%)とあり、80%以上が71.4%³⁴となっている。

おわりに

本章では、首長が都市行政機構を統合するための手法である会議体、組織、職の三つの手法の全国的動向と事例分析に基づく活用状況を示してきた。

三つの庁内ガバナンスのスタイルを三つの手法との関係で整理をすれば、以下の図のようにまとめることができる。都市行政機構を統合するという点では、集約型は比較的任期が少ない首長がこれから都市行政機構を統合する際に用いるには適したスタイルであろう。分散型は職員に委ねる部分が多く、都市行政機構を統合し終えた任期に蓄積がある首長が採用しうるスタイルとも考えられる。し

34 高松市『市長マニフェスト2015に関連する施策の達成状況(確定値)』(高松市インタビュー調査提供資料)。

かし、本事例分析からもわかるように、統合の仕組みの工夫次第では任期が少ない首長でも採用しうようである。両立型はいずれの要素を兼ね揃えたものである。都市行政機構を統合し終え、首長の意向を熟知した職員とともに運営していくスタイルともいえる。

図表 3-4 三つの庁内ガバナンスと三つの統合手法

		集約型	分散型	両立型
調整	会議体	情報共有と調整・決定の一元化	軽減化・効率化	情報共有と調整・決定の分離
	組織	スタッフ組織の新設	スタッフ組織の新設	既存組織の改組
統制	マニフェスト・計画体系	総合計画体系への内包化	総合計画体系の併設型	総合計画体系との併設型
	マニフェスト・計画管理	指標による評価	指標による評価	指標による評価
専門性	外部人材	非常勤職	常勤職(行政機関)、非常勤職(民間組織)	常勤職(行政機関)

出典：筆者作成

三つの手法には利点もあれば課題もある。例えば、会議体では、総論としては会議体が活性化することは望ましく、加えて効率化されていればなお望ましい。活発な議論を通じて、担当部門が想定した関連部門以外での関係部門の存在を気づかされ、より質の高い政策を実現につながりうるからである。他方、首長を含めた会議体で他部局長ともさまざまな意見が交わされることは、付議をする部局が議案の質的な管理を難しくもする。また、会議体の場で総合調整されることが前提となると、議案が生煮えのままで提出されるおそれもある。さらに、多くの議案が首長のもとで調整や決定を行うことが恒常化すると、数多くの議案が首長が参加する会議体へ集約されていく³⁵。しかし、首長には時間的制約がある。会議体が全ての議題を対処する時間的余裕はない。そこで、重要案件だけを会議体に提出することにもなる。とはいえ、これにより各部局からは会議体

35 同様の現象は、国における内閣府、内閣官房への事案集約傾向からも観察できる(瀬戸山順一(2015)「内閣官房・内閣府の業務のスリム化」『立法と調査』364号を参照)。

の議案として付議されるはずの議案が付議されなくなる場合が生じてくる。このように、首長が参加する会議体には、議案の質と量との間でのディレンマが生じるおそれもある。

これまでの論述から庁内ガバナンスを確立するスタイルに共通する含意を導き出すとすれば、いずれかのスタイルや手法を使い続けることではない、ということではないだろうか。本章でみたように、庁内ガバナンスのスタイルはさまざまである。首長就任までの組織運営の経験や首長としての実績状況、さらには組織風土を踏まえながら使い分けられている。³⁶そのためある時点で設計し採用した統合手法が作動しつづけるためには、時の変化のなかで自らのスタイルに合致するように手法の運用を保守し、時には転換することも期待されるだろう。首長の指導性はその地位につくことだけで確保されるものでは決してなく、指導性を発揮するための標準的手法なるものは決してない。都市自治体を取り巻く環境の変化や組織状況を踏まえて、特定手法と特定パターンに固執するのではなく、柔軟な対応を日常的に採用しつづけることが、よりよい庁内ガバナンスの持続につながるのではないだろうか。

36 大杉覚「首長・職員関係の行政学」『年報行政研究 52 首長と職員 行政の責任と政治』（ぎょうせい、2017年）、58頁。

37 牧原出『崩れる政治を立て直す』（講談社、2018年）、50頁。