

高度成長期の茨城県における庁議と行政調査会

山田 健

1. はじめに

(1) 庁議をめぐる研究動向

「庁議とは、部局横断的な会議体であり、自治体にもよるが、政策調整を目的として、首長や副知事・副市区町村長、局長、部長などの幹部が集まり、自治体としての意思を決定する…トップダウン、ボトムアップによる調整を経て、最終的に自治体の政策・施策が決定され、実施に移されるのである…」(伊藤他2016:120)。

代表的な教科書が論及するように、地方自治体の庁議は、意思決定過程の重要な場の一つとして認識されてきた。これまでの行政学は、庁議の存在意義を提示した田中守の研究を起点に、伊藤大一が日本都市センターの調査成果をもとに庁議と稟議制との関係を考察したほか、進藤兵が知事個人→庁議→企画部門のトップマネジメントの変化を論じてきた(田中1965;伊藤1989;進藤1995)。また、近年では松井望による複数の研究が庁議の在り方とその位置付けの実態を明らかにし、地方自治体の決定を総合する会議体として庁議が看過しえないことを示してきた(松井2009;2011;2012)。

一連の研究蓄積がある一方、庁議の全容が明らかにされるには至っていない。たとえば、庁議が庁内で立ち上げられてから定着するまでの経緯などは、先行研究では広い紙幅を割かれていないように見受けられる。また、庁議の運用については、一定程度論じられてきたものの、論及対象は限定的なものにとどまるため、依然として分析の蓄積を求められる状況にある。そもそも、庁議に関する研究自体、活発に為されているとは言いがたい。

このような研究動向の背景には、重要でありなが

らもその内実に迫りにくい難しさがある。庁舎内で限られた構成員によって実施される庁議は、マスメディアの報道が為されにくい対象である上、会議内容を記録する公文書へのアクセスも容易ではない。すなわち、過程追跡に必要な資料が質・量ともに入手しがたいことが、庁議研究の障壁になっていると考えられる。

そこで、本稿では、一定程度の質・量の資料が残存する時期・地域に焦点を当て、特定の時期・地域の資料をもとに庁議が形作られる様子に迫る手がかりを得ることを試みる。具体的には、高度成長期の茨城県庁における庁議の形成過程を跡づける。茨城県庁の庁議については、1965年度以降の「庁議結果の概要」が茨城県立歴史館にて保存・公開されているほか、同時期の関連する公文書も少なからず茨城県立歴史館にて保存・公開されているため、庁議規程が制定された直後から庁議が定着するまでの複数年の歩みを概観することが可能である。

(2) 高度成長期茨城県庁の庁議と行政調査会

1963年11月1日、茨城県庁庁議規程が制定された¹。その趣旨は、「県政各部門の基本方策を、総合的視野から策定し、かつ、その推進に当たって相互の連絡調整をはかるため」であった(規程第1条)。構成員は、部課長級を中心とする県庁幹部とされた(第2条)。庁議に付議すべき事項は、知事の各部長等に対する指示や注意としての指示事項・県政の基本方策や二部以上にまたがる重要な施策などの審議事項・特に重要な事業の現況や法令の制定改廃などの報告事項といった三つの事項と定められた(第3条)。ただし、当初三つの事項とされた付議事項は、

¹ 「茨城県庁庁議規程」(『茨城県報』1963年11月1日)。

決定事項と報告事項の二つへと改定された。また、開催日程も「毎月の第1月曜日及び第3月曜日」と定められた（第4条）。

終戦来、総合開発の機運の高まりとともに地方自治体の組織や人事が総合化したことからすれば、茨城県庁の庁議制度形成は同時代的な潮流に即したものと考えられる（稲垣2015）。折しも、当時は茨城県政が鹿島開発など複数の開発事業に乗り出していた時期で、その意味でも茨城県庁が庁議規程を整備したことは自然であった（山田2020）。

初めて庁議が開かれたのは、1963年11月25日のことであった。地元紙の報道によれば、「庁議は機構改革前の部長会にかわるもので、初庁議では岩上知事から庁議を設けた趣旨を説明、下部機構として企画調整連絡会議（仮称）の設置を決めた」²。

その後、1963年度中に16回開かれた庁議は、1964・1965年度に規程第4条が定める月2回ペースに近い20回台を記録したことを経て、1966年度から1970年度にかけて月3回ペースの40回前後へと推移した³。付議事項の数にはばらつきがあるものの、1968年度から1970年度にかけては、105・94・108と100件前後で推移している⁴。すなわち、1960年代前半に導入された庁議制度は、1960年代後半に頻度を増やしながらか定着したと見られる。

また、同時期の会議体として、行政調査会も看過しえない。国の臨時行政調査会を参照して、茨城県庁は行政調査会を組織した。調査会では、県政の改革案を議論する中で、庁議の在り方についても検討が進められた。

そこで、本稿では、庁議の在り方が定まる1960年代後半に着目し、この時期の庁議および行政調査会の議論の内容を追うことで、庁議の形成過程に迫る手がかりを得ることとしたい。

2. 高度成長期茨城県庁の庁議

(1) 1966年度

前述した通り、庁議は県政の基本方針や複数の部に関わる重要な施策事業を取り扱うものと規定されている。1966年度の庁議は、一定程度その趣旨通りに運用されたように見受けられる⁵。

第一に、当時の県政の中心事業が組上にあげられた。具体的には、全庁的な「茨城県重要施策」策定・茨城栃木両県知事会談協議事項・中央への要望事項といったものの取りまとめが庁議およびその調整会議にて為されたほか、鹿島臨海工業地帯の電力を確保するための方向付けや研究学園都市開発事業における用地買収の経過報告などが為されるなど、当時の施政方針の根幹をなすことがらに庁議に諮られた。また、郷土歴史博物館建設構想も「明治百年記念」として打ち出され、意見の一致を見ている。

第二に、その背景としての後進性認識が共有された。茨城県下では、1959年に岩上二郎が知事に就任して以来、後進性が自覚的に議論された⁶。庁議においても県民性調査結果が報告され、社会的後進性から脱却するための社会開発事業について検討・整理された。

第三に、法制定・法改正として、開発部より公害防止条例が諮られたほか、防衛施設周辺の整備等に関する法律をめぐる関係部課との協議結果も確認された。一方で、県議会への提出が認められなかった条例についても、提出時期を延ばすことが確認された。

そのほか、1966年度の庁議で際立つ点として、別の地方自治体の庁議結果が参照されていることが挙げられる。調整会議において諮られた土木部計画係の「県民文化センター周辺の環境整備」では、水戸市役所の庁議結果が報告され、県市間の財政負担割合を懸念する水戸市の反応を受けて、計画課による土地価格調査などの対応策がまとめられた。

² 『いはらき』（1963年11月26日）。

³ 「昭和45年度 庁議等結果の概要」茨城県歴史館所蔵（以下、※）。

⁴ 前掲3。

⁵ 「昭和41年7月～42年3月 庁議結果の概要」※。

⁶ 『茨城県史 近現代編』829頁。

(2) 1967年度

1967年度は、1966年度と対比して項目の差異こそあるものの、趣旨通りの運用は大きく変わらなかった⁷。

第一に、当時の茨城県政の中心事業として、原子力関係事項が諮られた。具体的には、核燃料再処理施設に関する答申と国への要望提出が決定されたほか、施設付近の公園整備に関する高率補助などが俎上にあげられている。

第二に、法制定・法改正として、県公有財産事務取扱規則の一部改正、公害防止条例関連規程案、公害の基準に関する規則案、県文書事務規定の改正、といったことが諮られた。県住宅地造成事業に関する法律施行細則については、原案再検討のうえで改めて庁議に付議することが決定された。再検討を要するとされた点は「鹿島、学園都市地区の規制規模の引き下げ」などであった。庁議における法案の議論の中には、このように県の重要事業との関わりから再検討されたものもあったことが確認しうる。

第三に、前年のように県民の後進性認識共有は顕在化していないものの、その残滓は県民体力の調査結果報告などに見て取れる。

(3) 1968年度

1968年度も、項目の差異こそあるものの、運用の傾向に大きな変化は見られない⁸。

第一に、当時の茨城県政の中心事業として、全国的な催事の県下開催準備が進められた。たとえば、全国植樹祭について「開発の効果等を考え、県北山間地域を第一候補地として、47年（注：1972年）開催の申し込みをする」ことが俎上にあげられた。1972年の植樹祭は新潟県黒川村にて開かれたものの、1976年の植樹祭は茨城県大子町にて開かれ、結果的には当時の準備が功を奏したと考えられる。また、第29回国民体育大会（1974年）の準備委員

会案や施設整備計画も諮られ、議論を通じて一部施設の整備主体が県から水戸市へ変更されるなど修正が為された。

第二に、法制定・法改正として、公害の基準の策定があり、「策定済のばい煙・粉じんの一部および騒音の基準にガス及び水質の基準を加えることとして審議したが、水質の基準については、商工労働部と農林水産部で更に検討を加え事前に公害審議会に諮り、その結果を待って県の態度を決定することになった」。また、原子力に対する安全確保上の措置についても、要望が一部修正を経て取りまとめられた。

ところで、この年度の資料では、庁議が各部に対して一定程度統制の役割を果たしたこともうかがえる⁹。表紙に「庁議用」と記された財政所管部局の予算関係資料では、「予算編成が問題となる、整理しておくこと」、「予算要求が大きすぎる」、「優先順位を調査の段階十分練り上げること」といったことが付記されている。また、予算案の数字は幅広く朱書きで訂正されている。別の「庁議用」資料でも、「日立の定時制高校を削った理由、土地のないこと、調査費をつけてある」や「私立・公立とも幼稚園を出せ」と付記されており、具体的な説明に踏み込んだ修正が為されている。これらの記述に鑑みれば、庁議に臨む部局は相応に準備をしていた蓋然性が高く、その意味で、庁議は単に付議された案件を追認される機関ではなく、注意を払って説明することが求められる場であったと考えられる。

(4) 1969年度

1969年度も、項目の差異こそあるものの、運用の傾向に大きな変化は見られない¹⁰。

第一に、当時の茨城県政の中心事業として、研究学園都市建設の閣議決定が報告されたほか、皇太子・皇太子妃の行啓、水戸対地射爆場の跡地返還、

⁷ 「昭和42年度 庁議等結果の概要」*。

⁸ 「昭和43年度 庁議等結果の概要」*。

⁹ 「庁議及び各党懇談会資料綴」（「県庁移転文書」*）。

¹⁰ 「昭和44年度 庁議等結果の概要」*。

社会防衛としての開発などが諮られた。また、新総合振興計画策定のための基本方針も原案通りに決定されたが、今後の計画策定段階で「(1) 社会開発に重点を置くこと (2) 農業問題を十分検討すること (3) 拠点開発についてチェックすること」への配慮を要することが確認された。加えて、県公害防止計画が原案通りに決定されたが、これに関連して知事から公害課長に対して「豊里町旭農協の養豚糞尿処理施設が優れているので、その実態を報告するよう指示があった」。

第二に、法制定・改正として、前年に引き続いて公害をめぐる規制が取り組まれ、県工業開発条例要綱案が諮られて原案通りに決定された。また、国民年金法の一部改正が共有されたほか、公有財産に関する基準等について「従来から国の考え方により取り扱っているものを、効率的な管理運営をはかるため、それを明文化した」ことが確認された。

この年度の資料でも、前年に続いて、庁議が各部に対して一定程度統制の役割を果たしたことがうかがえる。「庁議用」資料では、開発公社について「市町村関係：予算調整、価格体系確立のため」や「道路、公民館、学校用地」と付記されるなど、調整の痕跡が残されている。また、旅費法の記載に「社会党反対」が付記されるなど、県議会対応も視野に入れた形で資料に手が加えられていた。これらの記述に鑑みれば、部局は庁議を準備する段階で、関係する内部部局のみならず政党組織の動向を警戒しながら対応していた蓋然性が高く、庁議には県議会での議論に備える効果もあったと考えられる。

(5) 1970年度

1970年度も、項目の差異こそあるものの、運用

の傾向に大きな変化は見られない¹²。

第一に、当時の茨城県政の中心事業として、水戸・日立広域都市開発、新総合振興計画案、霞ヶ浦開発といったことが諮られた。また、水戸対地射爆場の跡地返還、国民体育大会、原子力施設整備などについて継続的に議論された。

第二に、法制定・改正として、公害諸法の新設および改正が確認されたほか、過疎地域対策緊急措置法をめぐって地方課＝事務分掌・企画室＝基本方針策定という所管分担が決められた¹³。

この年度の資料では、組織改革の機運の高まりが見て取れる。1970年4月20日の庁議では、知事が「行政事務を適正円滑に進めるため、セントラルシステムの強化として、知事室（1等級のスタッフ5～6人）の新設、『遊び人』（考えるスタッフ）の配置、独任制への組織変えなどについて検討する必要がある」と述べた¹⁴。また、知事は同年7月6日の庁議でも「パッケージ・チームのような形の組織体を考えなければいけない…横の連絡を密にし、労働量の配分を考えた人事管理をする必要がある」と述べた¹⁵。すなわち、県政のさらなる総合化に向けて、知事は県庁の行政機構をより機動的にすることを考えていた。

また、団体自治と住民自治の間で、住民自治を意識的に選択する知事の姿も見出しうる。団体自治の観点では、県公害対策推進本部の設置をめぐって、開発部長の「国の要請によるもの」という発言に対して、知事は「県のやり方は国の方針によるものは、とりあえずやっていくことであり、シビアーな詰め方がされていない」と中央に追従する姿勢に苦言を呈した¹⁶。他方、住民自治の観点では「最近、県（行政）と県民とのパイプがつまっているということ

¹¹ 「庁議及び懇談会資料綴」（「県庁移転文書」）。

¹² 「昭和45年度 庁議等結果の概要」*。

¹³ この点については、知事が「運営については、地方課と企画室で基本的なものはつめて、具体的なものは地方課が実施するように」との指示を出し、総務部長が「振興方針については企画室で処理し、町村計画の指導など具体的なものは地方課で実施するべき」と応じる形で決定した（「昭和45年度庁議記録綴（一）①」*）。

¹⁴ 「昭和45年度庁議記録綴（一）①」。

¹⁵ 「昭和45年度庁議記録綴（一）③」*。

¹⁶ 「昭和45年度庁議記録綴（二）②」*。

聞くが、これは県庁のスタイル（古い行政の中にとじこもりがちである）に問題がある…私は現地公聴会などをおして県民と接しているが、皆さんもできるだけ県民の所へ出向くよう努力してほしい」と住民直結的な在り方を訓示した¹⁷。

3. 高度成長期茨城県庁の行政調査会

前述した庁議と並行して、1960年代後半に茨城県庁で形成された会議体が行政調査会であった¹⁸。この会議体は、「国の臨時行政調査会の答申があり、国・地方を通ずる改革が公にされたのを契機とし」、設置された¹⁹。すなわち、国の行政改革の動向と呼応する形で、県政の改革を模索する会議体として、行政調査会が設けられたと考えられる。

行政調査会は、1965年6月1日に知事の諮問により組織され、1966年11月28日に答申書を知事へ提出した²⁰。その間、1965年10月、委員長から各課長・出先機関長に対して、事務運営に関して18項目の聞き取り調査が為された²¹。

答申において注目すべきは、改善意見の筆頭にトップ・マネジメントと総合調整機能の強化を掲げるとともに、その対象として庁議にも論及する点である。具体的には、開発・青少年問題・消費者問題・公害といった「新しい行政」では、「各部課に関連し、単一の部課、さらには本県のみで処理しえないものが多い」ため、「相応のスタッフが必要」という状況認識のもと、「知事のスタッフ機構として、庁議ならびにさきに発足をみた企画室等があり、一応組織体系的には整えられたが、なお、かならずしも十分とはいえない」として、庁議が形式的なものにとどまっていることを指摘する。そして、庁議の開催数を増やすほか、庁議への付議について企画室がより

主体的に取りまとめるべきであることを提言している。

庁議の経過は、行政調査会の改善意見と符合している。なお、行政調査会の動向は、庁議のほかにも企画室設置という成果をあげた²²。

その後、行政調査会は、1971年4月26日に知事の諮問により再び組織され、1971年12月22日に答申書を知事へ提出した²³。再び調査会が組織された理由は、新しい課題に対応するためであった。

新たな答申書は、庁議の歩みを一定程度評価する。その評価とは、「最高審議機関として庁議（全体庁議・一部庁議）を設置し、付議事案の事前調整および検討の機関として調整会議を運営する方式が軌道にのったことは、企画調整機能の確立に効果をもたらした」と、庁議の定着が県庁の企画調整機能に好影響を与えたと捉えるものであった。

ただし、答申書は庁議の課題も指摘している。その課題とは、「いくぶん形式化してきたきらいがあることも否めない」、「執行機関における統制の機能を有していない」、すなわち庁議が実質的に機能していないということであった。改善策には、付議案件の全てが調整会議にかけられることなどが挙げられている。

したがって、二度目の行政調査会は、庁議制度の定着を高く評価する一方で、庁議のさらなる発展を求めて要求水準を高めた。地方分権改革が「未完」あるいは「永遠に未完」と形容されて久しいが、この種のトップマネジメントもまた「未完」あるいは「永遠に未完」と言えよう。

4. むすびにかえて

本稿では、高度成長期の茨城県庁における庁議の

¹⁷ 「昭和45年度庁議記録綴（三）」*。

¹⁸ 「茨城県行政調査会規則」（『茨城県報』1965年5月17日）。

¹⁹ 「答申書 昭和41年11月」*。

²⁰ 構成員は、小栗晃（県信用農業協同組合金会長）・山口圭一（茨城トヨタ自動車専務取締役）・飯田淳正（弁護士）・宇野文恵（県労働組合連盟議長）・渡辺昇（日立セメント取締役）で、県下の利益団体代表を中心に選出された。

²¹ 「昭和40年度 行政調査会関係綴」*。

²² 『茨城県史 近現代編』836頁。

²³ 「県行政組織の整備改善方策について答申書 昭和46年12月」*。

形成と運用について記述した。それは、三種類の付議事項が規定され、実際に当該事項を俎上にのせる形で、庁議が展開された様子であった。付議事項には茨城県の地域性や高度成長期の時代性が表れており、とりわけ総合開発に関する事項が散見された。すなわち、茨城県下の総合開発を推進・統制する一つの手続きとして庁議が形成・運用されたと考えられる。

また、その運用は必ずしも形式的ではなく、事項の一部修正が一定程度確認されたほか、庁議に際して事項の所管部局が対内的・対外的な制約を視野に入れて調整したことも明らかになった。この点に関しては、県庁の庁議において水戸市役所の庁議内容が参照される様子も見られた。庁議において、県市間の「相互参照」(伊藤2006)が行われていたことは注目に値する。

とはいえ、それでも庁議が実質的に機能していないとする見方も存在していた。本稿では、国の臨時行政調査会に呼応する形で設置された県の行政調査会が、庁議の歩みに一定程度の評価を示しつつも、さらなる運用の改善を求めたのであったことにもふれた。

他方、本稿は大きく三点で課題を残した。

第一に、庁議の前身たる部長会についてである。部長会ではどのような議論が為され、それはいかに位置付けられたのか。そして、部長会とその決定は、庁議と近似したものであったのか、あるいは似て異なるものであったのか。これらの問いにも論及することで、庁議の形成過程はより明瞭になると考えられる。

第二に、庁議の高度成長期終焉後の変化である。茨城県庁において、庁議はどのような変遷を辿り、現在に至っているのか。たとえば、ある地方自治体は、2000年代に入ってから首長が庁議活性化の必要性を訴え、庁議規程を改正した²⁴。茨城県庁内部において、このような変化や機運が生じたのか否かは論点になりうる。

第三に、庁議の有する意義の多角的な再検討である。庁議の構成員は幹部職員に限定されており、地方自治体職員のある種のラベリングとして機能している。「庁議メンバー」によって事項が認められることは、たとえ形式的であったとしても、当該事項に正当性を付与することとなる。このような庁議が果たす複数の役割についても、さらなる分析考察が求められる。

本稿はあくまでも高度成長期の茨城県庁という特定時期の特定組織を対象にした基礎的研究にすぎない。庁議に関する蓄積を豊かにするためには、より全国的かつ多層的な分析が求められる。

参考文献

- ・伊藤大一(1989)「庁議の研究」(『都市問題』80巻9号)。
- ・伊藤修一郎(2006)『自治体発の政策革新』木鐸社。
- ・伊藤正次・出雲明子・手塚洋輔(2016)『はじめての行政学』有斐閣。
- ・稲垣浩(2015)『戦後地方自治と組織編成』吉田書店。
- ・田中守(1965)「庁議の研究」(辻清明『現代行政の理論と現実』勁草書房)。
- ・進藤兵(1995)「都庁におけるトップ・マネジメント」(御厨貴『都庁のしくみ』都市出版)。
- ・松井望(2009)「庁議制度と調整機構」(村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規)。
- ・松井望(2011)「中枢管理機構としての庁議と調整」(『都市政策研究』5号)。
- ・松井望(2012)「自治体行政の『総合化』と庁議制度」(『都市政策研究』6号)。
- ・山田健(2020)「鹿島開発史・再考」(『公共政策研究』20号)。

【追記】本稿は、獨協大学研究奨励費による研究成果の一部である。

²⁴ 「上越市庁議規程の一部改正について(伺い)」。