

上越市における行財政運営システム改革の 検証・評価と今後の課題

出井信夫・小野英一

はじめに

近年、自治体では、自治体経営「NPM」(New Public Management)の観点から、「計画」(Plan)⇒「実施」(Do)⇒「検証」(Check)⇒「見直し」(Action)の「PDCAサイクル」体系とその実践が喫緊の課題として認識されているが、筆者らは「PDCAサイクル」は必ずしも有効に機能していないと疑念を抱いていた。この点に関しては、本学大学院出井研究室で実施した平成19年7月「自治体の行財政運営の実態と行財政運営システム改革に関する全国実態調査」で実証結果がえられた。これらの結果の概要については、五十嵐智春・出井信夫「自治体PDCAの課題と展望－全国自治体調査の概要を中心に－」『都市政策』(第130号、平成20年1月)などに発表してきた¹⁾。

ちなみに、新潟県上越市では、市町村自治体の中では極めて早い段階から革新的な行財政システム改革に着手してきた。とりわけ、①一般職の部長(公募も含めて)を特別職の副市長とする複数担当副市長制の導入、②庁内組織の自治体シンクタンクの創設、③行政改革推進計画の策定とその推進を図るため行革市民会議等の設置、④有識者等の採用による非常勤職の専門員制度、⑤平成22年に実施した事務事業「総ざらい」など、近年の約15年間の市政運営において展開されてきた「行財政システム改革」は高く評価できる。

本論文は、上越市の行財政システム改革の経緯とその概要を詳解すると同時に、改革の問題点や課題などを検証しその評価を踏まえ、今後の自治体の行財政システム改革の方向やあり方について考察するものである。次のような内容である。

- 1 行政システム改革の経緯とその概要
- 2 上越市行政改革大綱の策定と上越市行政改革・地方分権推進委員会の提言

- 3 複数担当副市長制の導入と組織・職制の簡素化
- 4 自治体シンクタンクの創設－上越市創造行政研究所－
- 5 近年の行政改革の推進とその概要
- 6 事務事業評価の総括－事務事業の「総ざらい」の概要－
- 7 行財政運営システム改革の検証・評価と今後の課題

I 行政システム改革の経緯とその概要

1 上越市の変遷と概要

平成8年当時上越市は、旧高田市と旧直江津市の両市が昭和46年に対等合併してできた市で、当時、都市合併のモデルとされた。人口約14万人、面積は約250平方キロメートルである。

その後、上越市は、平成17年1月1日、14市町村（旧上越市、安塚町、浦川原村、大島村、牧村、柿崎町、大潟町、頸城村、吉川町、中郷村、板倉町、清里村、三和村、名立町）の合併により新上越市が誕生した。

平成19年4月1日、上越市は特例市に指定された。この特例市制度は、地方分権を推進するため、都道府県に属する事務の一部を人口20万以上の市へ移譲し、新たな分権型行政システムを構築しようとする制度であり、政令指定都市（人口50万以上）、中核市（人口30万以上）に次いで、平成12年4月に創設された都市制度である。特例市は、現在都道府県が担っている事務の一部（生活環境を守るための騒音、悪臭、振動などを規制する事務、土地利用に関する開発行為の許可などの事務など）を市が直接行うことができる制度である。

2 行政改革の取組みと元市長のリーダーシップ

バブル経済がはじけた平成5年、市長に就任した宮越馨元市長は、（1）市職員スタッフの資質の向上を図るとともに、（2）科学的事務管理の徹底を図るため、市レベルで全国初の環境ISO14001の認証を取得して、事務改善や効率アップの普遍的手法に結びつき、自治体の行政運営は経営そのものであるという認識を庁内に浸透させると同時に、これまでの部制を廃止し、複数担当副市長制を導入し、権限と結果責任をもつ行政運営の仕組みに改組し、市民の声をフィー

ドバックして政策に反映させる循環型の行政体の構築を目指した。

3 上越市における行政改革の基本的考え方

上越市では、行政改革は時代の要請であり、「基礎的な自治体が創意工夫を凝らした自主・自立のまちづくりを進めることが肝要であり、同時に従来の横並び意識や前例踏襲主義を排し、これまでの上級機関に向けられていた自治体行政の顔を市民に向け、住民に責任を持つ行政を実現するための新しい行政システムが確立されなければならない」との認識のもとに、市政運営の基本政策として、①どこまでも開かれた市政、②双方向行政と市民参加によるまちづくり、③地方主権の回復と地方からの国づくり、④行財政改革の4点が掲げられ²⁾、行財政運営においては、「Plan」(計画)「Do」(実施)「Check」(検証)「Action」(見直し)の「PDCAマネジメントサイクル」の推進が確認された³⁾。

これらの上越市の行政改革の取組みについては、当時、日本経済新聞社・日経産業消費研究所が実施した調査「行政サービス調査(全国647市と東京23区を対象、2000年8月実施)」の改革度の分野において、総合1位となった⁴⁾ことは特筆すべきである。

4 上越市における21世紀型行政スタイル

上越市では行財政改革の基調となる理念と哲学を「行政のあるべき姿」、「自治体経営の推進」、「5つの行政スタイル」という3つの側面から以下のように集約した。すなわち、「行政のあるべき姿」は「予防行政、責任行政、信頼行政、創造行政、主権行政」の確立にあると捉え、「自治体経営の推進」を図るため、①政策経営(哲学に基づく行政)運営、②管理経営(科学的事務管理)、③企業経営(民間企業的財務管理)、④減量経営(コストマネジメント)、⑤危機経営(危機管理行政)の5つの「自治体経営の概念」を掲げ、そして、①オープンシステム、②マーケティングシステム、③マネジメントシステム、④アカウンタビリティ、⑤テクノクラートの「5つの行政スタイル」を自治体職員の行動指針として提示し、具体的に実践していくという方法が採られた⁵⁾。

また行政施策の展開では、行政の守備範囲の役割分担について、①「行政コア」(財政：税金管理)企画、調整、コーディネート、②エージェンシー(専

門事業、受託）、③アソシエイツ（相互扶助、行政からの助成）の視点から再構築することが重要であると認識された⁶⁾。

Ⅱ 上越市行政改革大綱の策定と上越市行政改革・地方分権推進委員会の提言

1 「上越市行政改革大綱」策定の背景

国と自治体の役割分担のあり方や地方分権を推進するための法律として、地方分権推進法が平成7年5月19日法律第96号として制定され、各自治体において、この法律の制定を受けて、「行革大綱」が策定され、行財政改革が推進、実行されてきた。

2 「上越市行政改革大綱」の概要

上越市では、平成7年12月、「上越市行政改革大綱」が策定された。要約すると、(1)行政改革の理念と基本方向、(2)当面の措置事項、①事務事業の見直し、②新しい時代に即応した組織・機構の構築と職員の能力開発、③定員管理及び給与の適正化の推進、④行政と市民のパートナーシップの構築—「開かれた市政」の確立—、(3)大綱の実効性を高めるために、という内容である⁷⁾。上越市行政改革大綱は、平成8年度から概ね3カ年を目途に実施されてきた。

3 「上越市行政改革・地方分権推進委員会の提言」

上越市では、平成9年6月、上越市行政改革大綱の実施状況を検証し、市の行財政運営及び地方分権の推進のための方策などを審議し、市長に意見を述べ、提言を行うために、上越市行政改革・地方分権推進委員会が設置され、中間提言が平成10年10月、最終提言書は平成12年5月市長に提出された⁸⁾。

最終提言では、副市長制及び組織内シンクタンク「上越市創造行政研究所」の設置が地方分権時代において必要不可欠であると認識され、両者が相互に連携し、有効、的確に機能して、上越市が地方分権の先進的、先導的な役割を果たすことになると、その設置と機能、役割に対する期待が述べられている。

Ⅲ 複数担当副市長制の導入と組織・職制の簡素化

1 複数担当副市長制の導入

上越市では、平成11年を「行政改革実行元年」と位置づけてさまざまな改革が実行された。中でも、「複数担当副市長制」の導入と組織・職制の簡素化は、全国的に大きな反響を呼び起こした。この導入の背景、概要、効果は、「権限と責任の明確化と組織のスリム化及び担当分野における専門的知識と経験を有する副市長の選任により、次の①市民ニーズに対応する専門性の高い独自の政策立案機能の強化、②「安・近・短」行政の実現をめざす」ことにあると要約される⁹⁾。

2 複数担当副市長制のしくみ

複数担当副市長制は、従来の行政組織である「部」制（8部制）を廃止して、特別職の副市長（地方自治法上は助役）を選任し、「総務・財務」「都市整備」「産業」「健康福祉」「環境」「文化」の6部門をそれぞれ担当させ、市長の執行権限を分任する一方、現場責任者の課長と指揮・命令などの面で直結した執行責任者として機能するものである。

3 行政改革市民フォーラム（市民勉強会）と副市長の公募

平成11年1月「21世紀型行政スタイルを考える～シティマネジメントにおける副市長制の導入」と題し、市民勉強会が開催され、実施されたアンケート調査では、制度導入の積極的な支持と新制度による上越市の将来に対し大きな期待が寄せられ、6人の副市長のうち環境と文化部門担当の副市長が公募され、全国38都道府県から200人の応募があった¹⁰⁾。

4 組織・職制の簡素化

複数担当副市長制が真に機能し、「安・近・短」行政を一層推進するため、課、係等の統廃合を行い、市民に対しわかり易い名称とし、また処遇のための職をなくすなど、大規模な組織・職制のスリム化が実施された。また、トップの意思に基づく行政施策が部門を中心とした縦割組織（動脈）により執行され、市

長直結の政策企画機関である政策審議局及び各副市長所属の主管課長等が兼務する政策審議官により横の連携が図られるとともに、現場の声をトップにフィードバック（静脈）することにより、政策に反映する循環型行政組織を構築することとされた¹¹⁾。

また、副市長制は市町村合併を推進し、各自治体を適正規模に再編する点で極めて有効なシステムで、段階的・重層的市町村合併のスケールメリットがあると考えられた。

5 複数担当副市長制の終焉と部制の復活

複数担当副市長制は、宮越元市長が3期目を目指した平成13年10月の市長選挙で落選した結果、木浦正幸前市長のもと平成14年3月末日で廃止され、従来組織「部制」が復活した。複数担当副市長制は他に類をみない画期的な改革であったが、宮越元市長の落選とともに2年9ヶ月で終焉した。

ちなみに、「複数担当副市長制」は、当時の地方自治法の職制上は、便法上「助役を副市長と呼称する」と対応されたが、その後平成19年4月の地方自治法の改正により「副市長」の呼称が用いられたことは周知のとおりである。

IV 自治体シンクタンクの創設－上越市創造行政研究所－

1 自前のシンクタンクの役割・必要性

地方行政では、自治体経営感覚を養い、「自らの道は自らで切り拓く」ことが不可欠である。本格的な自己決定・自己責任時代に対応する新たな行政システムを確立するため、行政の政策立案・提言能力のさらなる向上を目指し、中長期的な視点に立った政策立案のため、大局的、総合的、科学的、専門的に調査研究を行うとともに、職員や地域の人材を育成し、さらには地方から中央へ政策提言できる市独自の自前の組織内シンクタンク「上越市創造行政研究所」が平成12年4月に創設された¹²⁾。

設立にあたっては、国内の自治体シンクタンクを参考に、財団法人や任意団体などの設置形態について検討された結果、政策の実効性や経営面などを勘案し、市の組織内シンクタンクとして創設された。

2 シンクタンクの設置目的

「上越市創造行政研究所」の設置目的や機能は、次のように要約される¹³⁾。

調査研究機能を核とし、事業支援、研究交流、情報発信機能を併せ持ち、テーマに応じてこれらの機能を組み合わせて、調査研究の実効性と政策形成能力の向上を図る。具体的には、①調査研究：市政の重要課題の解決や理想像の構築、市全体の政策形成能力の向上に資するテーマについて、中長期的・広域的・総合的（分野横断的）な視点から調査研究を行う。②事業支援：これまでの調査研究の成果やノウハウをいかし、関係課等の行う事業に対する支援を必要に応じて行う。③研究交流：調査研究の内容に応じて、市職員、市民、研究機関、有識者などとの研究ネットワークを構築する。④情報発信：報告書やニュースレター、ホームページ、学習会の開催など、様々な媒体を通じて調査研究成果の情報発信を行う。

ちなみに、上越市創造行政研究所は、創設時では独立的に市長より調査研究指示を受けて、客観的・総合的な政策提案する位置づけとされていた。

平成22年12月末現在、上越市創造行政研究所は、他の行政組織とは異なる独立した機能・役割を果たす機関として位置づけられているものの、総合政策部に所属する「課」と位置づけられている。

V 近年の行政改革の推進とその概要

1 行政改革大綱と集中改革プラン

平成16年12月24日に閣議決定された「今後の行政改革の方針」を踏まえ、総務省では「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（「新地方行政指針」）が策定され、平成17年3月29日、全国の自治体に発出された。これは、地方自治法第252条の17の5に基づいて、自治体に助言するものである。

上越市は、平成16年策定「第2次上越市行政改革大綱及び行政改革推進計画」、「集中改革プラン」を踏まえ、同大綱及び推進計画の見直しを行い、平成17年度末に「第3次上越市行政改革大綱と行政改革推進計画」を策定し、平成18年度から取組を開始してきた。

2 行政改革大綱及び行政改革推進計画

行政改革大綱は、行政改革の目的を「自主自立の財政基盤の確立と、最小の経費で最大の効果を上げる行政運営の実現」とし、目的達成のため、平成18年度から平成22年度の5年間で達成すべき目標を設定し、目標を達成するための具体的な取組として、行政改革推進計画を策定した。推進計画では、4つの大目標とそれを達成するための4つの中目標、14の重点取組と27の具体的な取組項目が掲げられ、市の「行政改革推進本部」に諮られ、平成18年3月「第3次上越市行政改革大綱」「上越市行政改革推進計画」が策定された。

「行政運営の改善に向けた体制の全体イメージ概要」については、「目標追求・成果重視型の行政運営に転換するため、職員の意識変革と資質向上を図りながら、政策議論→部局への予算枠配分→現場への裁量付与→日常的な業務改善→評価→見直し改善といった行政運営全体の流れを構築します」と明記され、「PDCAサイクルの概要」が図示された。

3 「第3次行革大綱」の策定と「行革市民会議」の設置

上越市では、「集中改革プラン」を踏まえ、平成16年度策定「第2次上越市行政改革大綱」および「上越市行政改革推進計画」の見直しを行った際に、市民等の代表による「行革市民会議」を設置した。筆者出井は会議の会長職を委任された。

「行革市民会議」は、「設置要項」第1条に「当市の行政改革の取組に市民の声を反映するため、行革市民会議（以下、「市民会議」という）を置く」とされた会議である。会議の役割、機能は、大綱の推進チェックと市の行政改革推進のパートナーとして進捗評価と取り組むべき事項を審議し、意見を出す位置づけられた。会議は平成19年度末に役割を終えて解散した。

4 「非常勤専門員」の設置と役割機能

行革の推進体制を確実に、着実に実行するため、平成18年4月「行革推進専門員」制度を採用した。この専門員制度の導入は全国的にみても類例がない。上越市の行革に対する意識の高さ、実効性を担保する機能の強化策として高く評価される。

「特別職で非常勤の職員『専門員』」制度は、当初の発足時では、行革推進専門員を含め港、農業、観光、産業の各分野で計7名が任用されたが、『専門員』制度は一定の役割を果たしその役割を終えたと認識され、設置分野の見直しと再編配置がなされた。

平成22年12月末現在、「危機管理専門員」および「中小企業支援コーディネーター」は常勤の任期付職員に、「直江津港振興専門員」は非常勤職で週3日勤務、「農村交流促進専門員」は非常勤職で週1日勤務、「観光振興コーディネーター」は上越観光コンベンション協会に移された。「行革推進専門員」については平成21年に行革担当部長を設置したことにより、また「観光企画専門員」「産学連携推進専門員」は現在配置されていない。

Ⅵ 事務事業評価の総括－事務事業「総ざらい」の概要－

1 事務事業の総点検評価

平成22年度、これまで実施してきた全事務事業を対象に、全事務事業の「総ざらい」が実施された。全事務事業の「総ざらい」は、事務事業の総点検「評価」を行ったもので、その結果が市のホームページに公表された。大要、次のように要約される¹⁴⁾。

「事務事業の総ざらい」の目的は、「市政運営に当たっては、企業経営と同様に、将来に向けた「価値ある投資」が必要ですが、今現実に必要なとする行政サービスはあまりに多く、投資を進めるためには、既存の事務事業の取捨選択の判断が課題となっているため、将来に向けた「価値ある投資」の実現に向けて、市が実施する事業について、総ざらい（総点検・総見直し）を行うもので、財源を探すことだけが目的ではなく、その過程で上越市が持っている事業の一番よい形、限られた財源の中で、将来に向けて市民の皆さんのために一番よいものは何かを検証します」とあり、評価の視点は、(1)行革的視点：事業の必要性、有効性、効率性、公平性と(2)政策的視点：個別事業の実施の可否、実施時期の妥当性の2つによる。対象事業は、平成23年度から26年度（「第5次総合計画」の最終年度）までの間に市が予定している「すべての事務事業」（予備費・償還金・延滞金など事業と直接関係ないものを除く）約2,000事業で、

行政として責任を持って主体的に行うこととし、職員自らが評価し、組織を挙げて検証したものである（表1参照）。

表1 対象事業

事業区分		事業数
義務的事業	法定受託事務のように、法令等の規定に基づき市に実施義務があるもの	217
経常的事業	契約事務、財務会計事務等の内部管理事務や施設の維持管理など経常的なもの	505
政策的事業	上記以外のもの ※「義務的事業」うち、政策的な部分（制度の上乗せ・横だし）を含む	1,279
合計	—	2,001

2 毎年度のローリング（検証と見直し）

総ざらいの結果をベースに、毎年度、検証と見直しを実施し、「今後の歳入・歳出のバランス確保に向けた取組」を行い、（1）本質的な課題の解決に向けた議論と実践を行うことにより、（2）セルフチェック（評価結果）に基づく毎年度の取組と検証を実施し、①行革的視点評価の結果→事務事業の不断の見直しと、②政策的視点評価の結果→各事業の進捗管理と成果の検証、必要性や優先度による事業の選択と集中を行うことにより、「第5次総合計画」への位置付けと「第4次行革大綱」への位置付けの明確化を図り、「毎年度の予算編成」との連動、連携を図っていくとされている。

3 評価結果の概要

「総ざらい」における「評価の視点」「評価の区分」「評価の視点・評価の区分」については、それぞれ、表2「評価の視点」、表3「評価の区分」、表4「評価の視点・評価の区分」に示すとおりである¹⁵⁾。

4 評価の過程で出てきた本質的な課題

「評価の過程で出てきた本質的な課題」として、次のような事項が挙げられている¹⁶⁾。

（1）事業の終期の明確化

○政策的事業であっても経常化しているもの（実施自体が目的化しているも

表2 評価の視点

視 点	内 容
①公的関与の必要性を見直すもの	・本来であれば、事業者や各種団体、個人が自ら実施することが望ましいもの、又は、より効果が見込まれるもの ・国・県等が実施すべきもの
②所期の目的を達成し役割を終えているもの	・所期の目的を一定程度達成しており、実施の必要性が薄れているもの
③成果・効果が見込めないもの	・緊急性や必要性が低いもの ・形骸化しており、事業を実施する必要性が認められないもの ・費用対効果が低いもの
④代替措置がある（講じる）もの	・民間企業や国・県等でも同様の事業やサービス等を行っており、事業の必要性が低いもの ・他の制度等の活用や外部委託などによって代替可能なもの
⑤他の事業と整理・統合するもの	・単独で実施する必要性が低く、他の類似事業と整理・統合して実施することが、効率的・効果的なもの
⑥事業の内容や今後のあり方を検討するもの	・事業の目的を達成するために、実施方法等を見直すべきもの ・事業実施の妥当性や今後の方向性等について検討を要するもの

表3 評価の区分

区 分	内 容
ア 廃止に向けて検討	・廃止とすべきであるが、今後、廃止の可否も含めて十分な検討・調査が必要なもの
イ 準備期間を設けて廃止	・廃止に向け、関係者等への周知や説明、協議等を行うことや、制度等の見直しや代替措置を講じるなど、一定の準備期間が必要なもの
ウ 直ちに廃止	・事務事業を直ちに廃止できるもの
エ 事業内容の見直し	・事業目的を明確にし、成果・効果を高めるために、事業内容や実施方法等を見直すもの
オ あり方の検討	・事業実施の妥当性や今後の方向性等について、関連する事業、制度や計画等を含めて総合的に検討するもの
カ 継続実施	・継続して実施するもの

表 4 評価の視点・区分別の内訳

評価の視点別内訳	事業数		評価の区分別内訳					
			廃止			改善		継続
			ア 廃止 に向けて 検討	イ 準備期間を 設けて廃止	ウ 直ちに廃止	エ 工事 内容の 見直し	オ あり 方の 検討	カ 継続 実施
①公的関与の必要性を見直すもの	46	3%	1	32	13	0	0	0
②所期の目的を達成し役割を終えているもの	26	1%	0	13	13	0	0	0
③成果・効果が見込めないもの	140	7%	0	114	26	0	0	0
④代替措置がある（講じる）もの	33	2%	0	22	11	0	0	0
⑤他の事業と整理・統合するもの	26	1%	0	5	21	0	0	0
⑥事業の内容や今後のあり方を検討するもの	160	8%	0	0	0	127	33	0
区分なし（継続実施）	1,570	78%	0	0	0	0	0	1,570
合 計	2,001	100%	1	186	84	127	33	1,570
			431					

の）がある。これらの事業については、今後、縮小や終期を検討する。

- 今後、新規事業については、事業の目的・成果を明確にし、事業の終期を定めるとともに、ランニングコストも勘案しながら事業決定する。また、成果を検証し、廃止・継続の有無を検討する。

（２）事業の優先度の明確化

- 組織として、どの分野に注力していくのかが不明確であり、結果として各事業の目的・目標や優先度が不明確。全市的な視点での優先順位の決定や整備水準の均衡が図られるよう、今後、分野別の重要施策を明確にし、どの事業に力を入れていくのか、事業の選択と集中や、成果の検証に基づく、拡充と縮小、スクラップ＆ビルドが出来るシステムの確立が必要である。

（３）施設のあり方や整備等方針の明確化

- ①公の施設の経営改善について

○公の施設については、利用者減が顕著なものも多く、受益者負担の見直しや施設自体の存廃を検討する必要がある。施設の統廃合等や指定管理者制度について、全市的な見直し方針に基づき、今後、計画的な見直しを進める。

②施設整備・修繕について

○市全体としての整備・修繕等の計画や統一的な整備基準等が無い場合、各地域においては緊急性が高いにもかかわらず、整備等が先送りになってしまうケースや、施設の整備基準が不統一であり、過少（大）な整備も見受けられる。全市的なバランスや整備水準を勘案した計画を作成し、優先順位に基づいた整備・修繕の実施が必要である。

○学校や保育園の耐震化、大規模修繕、施設整備などについては、各施設のあり方を早急に検討し、全市的な方針に基づく計画的な整備・修繕の実施が必要である。

③不用施設の取壊しについて

○不用施設の取壊しについても、全市的な優先順位が決まっておらず、結果として先送りとなっているものが多い。維持管理経費や資産価値、危険度等を勘案した、計画的な除却が必要である。

（４）類似事業の統合、所管の検討

○事業の効率的・効果的な実施の観点から、類似事業の統合・整理や、所管の見直しを検討する。

- ・各種業務に関係する審議会や協議会等の役割が重複しているものが多く、整理が必要である

- ・他課との類似事業の整理・統合や、イベントの共同実施の検討

（５）その他、国の制度改正等に基づく対応

○幼保一元化の動向と対応

○子ども手当の動向と対応

○地方主権、地方税財源の充実、一括交付金制度等の動向と対応など

Ⅶ 上越市における行財政運営システム改革の検証・評価と今後の課題

１ 行政システム改革の発端と元市長のリーダーシップ

上山信一は、行政改革について「ただ減らすだけなどの従来型行政改革それ自体が、まさしく改革の対象そのものであると言っていいほど、多々問題がある」ことを指摘している¹⁷⁾が、上越市で進められた行財政システム改革の特徴は、理念、哲学、基本方針・指針を明確に掲げた中で、行財政システム改革を具体的に実践して進めていくという点が挙げられる。明確な理念がないまま、ただ形だけ他自治体のまねをしたり、表面だけの取組みをしたりしていても、改革は成功しないということを端的に表したものである。その意味で、上越市の行財政システム改革の基本的姿勢は高く評価できる。

また土岐寛は、行財政システム改革は宮越元市長のリーダーシップによるところが大きいと同時に、行財政改革を展開した宮越元市長のユニークな発想や自治体の経営センスは、宮越元市長のキャリアによる部分も少なくない¹⁸⁾と指摘しているが、この指摘は正鵠を得たものである。トップの強いリーダーシップが、行財政全般にわたる大きな改革を進める牽引力として重要であることを現実にした典型的な例であるといっても過言ではない。これは他の自治体の行財政改革においても大きな示唆を与えるものである。

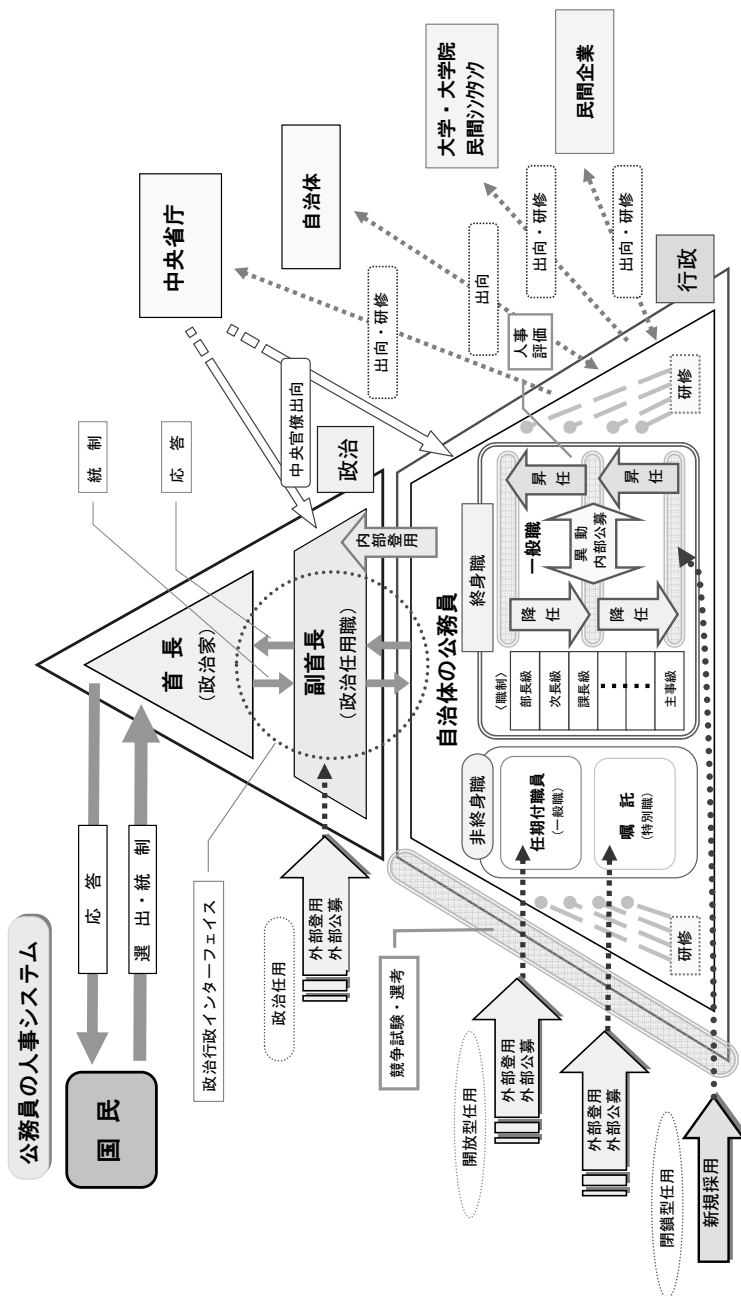
2 複数担当副市長制の導入と組織・職制の簡素化

「複数担当副市長制」は8部制を廃止し、特別職の副市長を選任し、「総務・財務」「都市整備」「産業」「健康福祉」「環境」「文化」の6部門をそれぞれ担当させ、市長の執行権限を分任する一方、現場責任者の課長と指揮・命令などの面で直結した執行責任者として機能するものというものであり、この改革は一般職の公務員である部長ポストを政治任用職である特別職の副市長に置き換えることをメインとするものである。この制度に合わせて、様々な組織・機構改革が行われ、組織・職制の簡素化も実施された。

制度設計における理論上は、一般職の公務員である一般職の部長ポストを政治任用職である特別職の副市長に置き換えることにより、当改革の主目的である「権限と責任の明確化」が図られ、業績マネジメントの強化、政治的応答性の強化も図られることとなる。

上越市における「複数担当副市長制」については、図1「公務員の人事システム体系図」の中で位置付けるとすれば、一般職の公務員である部長ポストを

図1 「公務員の人事システム体系図」

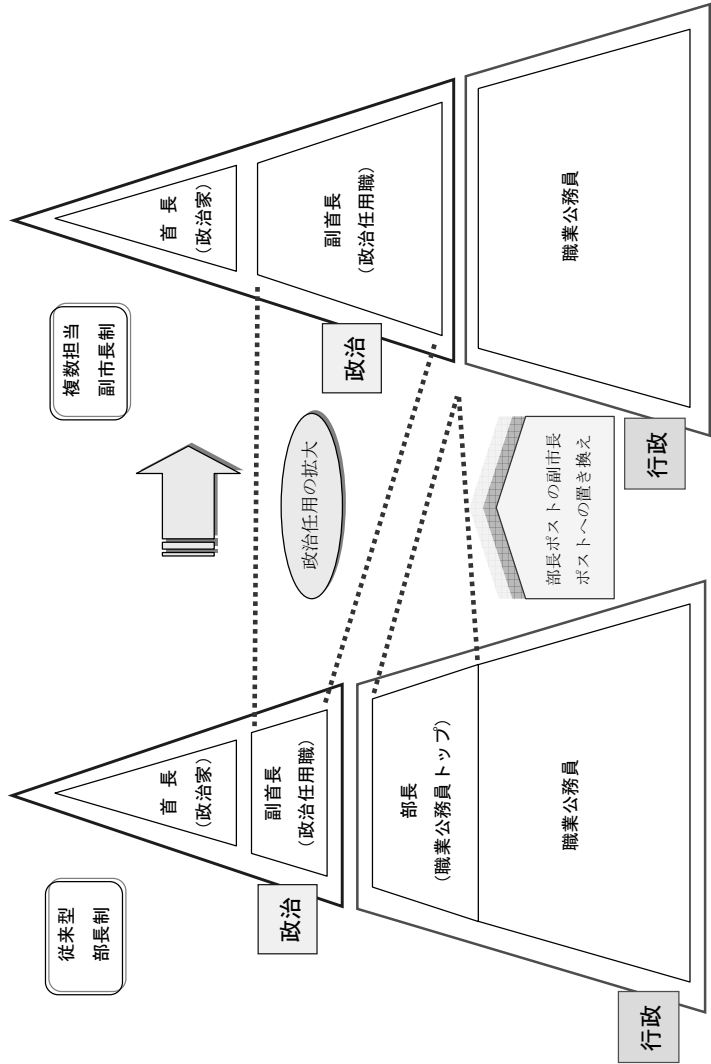


東北公益文科大学大学院 公法学研究科 小野英一 作成

政治任用職である副市長ポストに置き替えたことにより、「政治」サイドである政治任用職の拡大が行われたと理解できる（図 2 上越市モデル 参照）。

また、「複数担当副市長制」改革に付随して、その一部として実施された職制の簡素化についても、公務員人事システムにおいて大きな改革であると位置

図 2 上越市モデル（複数担当副市長制：部長ポストの副市長ポストへの置き換え）



付けられる。「複数担当副市長制と職制の簡素化」が同時にセットに実施されたことは、人事システムや給与体系などに大きな影響を与えたといえよう。こうした理念と目的をもった制度設計は、他に類を見ない「上越市モデル」ともいべき先進性と独自性に溢れるものであり、高く評価できる。

しかしながら他方では、「職員アンケート調査結果」にみるように、「権限と責任の明確化」は必ずしも十分に達成されているとは言えない面も多々あったようである。元市長のリーダーシップが強すぎたことにより、逆に副市長の機能や役割が十分に権限を発揮できなかったと指摘する意見もある。実際の運用面では、さまざまな障害や問題が生ずるなど、「複数担当副市長制」の制度趣旨・目的や理念は高く評価できるものの、実際の運用においては十分機能しない部分が多々あるなど、制度趣旨・目的を十分に達成できなかったといえよう。

佐々木信夫は、部局長を特別職に置き換えることにより、「任期制」にして業績主義を強化し、同時に責任感、緊張感を生み出すことができると指摘した上で、上越市の当取組みは、「上越市の実践が画期的な経営革命の先鞭をつけたことは間違いない」と評価するとともに、「ぜひとも、こうした流れを強め、一般職の管理職にも広げるべきだと思う」と評価している¹⁹⁾。

また土岐寛は、当時の行政改革を研究した結果、「上越市はトップマネジメントを担う庁議の充実や市長直属の政策審議局の新設など行政組織と職務内容も一新している。副市長制は自治体経営の戦略拠点に位置づけられている」「助役の存在と機能を積極的にとらえた上越市の複数担当副市長制は注目されるものである」「現行の法制度下でもまだまだ可能なことがある。それを上越市はドラマティックに提示し、地方自治の可能性を開いてくれた」²⁰⁾と指摘するとともに、「助役制度を機能的にも人材的にも固定観念から開放した上越市の副市長制は、まだラウンドも経ていないので、早急な評価や判断は控えるべきであろう。宮越市政下の一過性のものとならず、自治体改革のユニークで果敢な実験としてその成果を期待し、推移を見守りたい」と論述しているが、実施後の検証や評価などに関して、体系的に論じた論文や検証・評価された論文が他にないのが実情である。

制度の趣旨と運用実態の乖離が見られるものの、我が国の地方自治の歴史上、類例を見ない上越市の「複数担当副市長制」の取組みは、2002年3月をもって2

年9か月の歴史に幕を閉じたが、制度設計における理念、目的、制度理論が全否定されたわけではない。

副市長制については、その後平成19年に地方自治法が改正され、「これまでの助役の名称が副市長に改称された」ことになったことは周知のとおりである。この地方自治改正においては、上越市の先例が嚆矢となったことは紛れもない事実である。

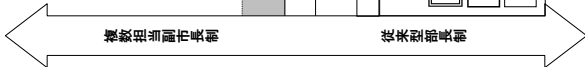
上越市の行財政改革の中において、「複数担当副市長制」は、特に独自性・先進性のある大きな改革であり、副市長ポストのみにとどまらずに、職制の簡素化、給与の見直し、循環型行政組織の構築や組織改編などの人事・組織システム改革、政策形成システム改革については、その後の木浦前市長時代から現在の村山市長時代に至るまでの行財政運営の様々な行財政運営システム改革につながってきたことについては高く評価できる。

「複数の特別職の副市長が市政を担当する」ことについては、政令指定都市や中核市等の大都市の人口規模の大きな自治体ではこれまでも実施されてきたが、上越市のような人口規模の中規模の特例市や一般の市町村では市政運営規模や財政負担等の観点から1～2名の副市長（従前では助役）が設置される例は多く見られるものの、従来の部長職相当の一般職公務員を特別職の多数副市長（6名）に置き換えて設置したような自治体は類例をみない。

宮越元市長は、民間企業で実施されている事業部制組織制度などを意識し、「特別職」副市長の「複数が市政執行を担当する」制度を発案したものと推察される。この点では、自治体の機能や役割、予算制度や人事システム制度などの運用において、民間企業で実施されている事業部制の職位職階や人員配置、役割分担などの観点から、基本的になじまない面が多々あったこと、また実際の運用面などでも当初の発案意図した点が必ずしもスムーズに展開運用されなかったこと、職員にも十分に理解されなかった面が多々あったことなどの点が指摘できる。その意味では、これまでの市政運営や行財政改革に対する問題提起であり、近年提唱されているNPM（New Public Management）の嚆矢として、自治体の行財政運営改革のユニークな社会実験であったと位置づけられよう。

ちなみに、従来の部制と複数担当副市長制、さらに今日に至る現行の部局・課制の推移について、時系列的に整理すると図3に示すとおりである。

3
X



※「部長」については「市長部局」の部長

※各年とも特に断りがない場合は4月1日時点の状況

今後も「複数担当副市長制」の理論研究と運用実態における実証研究を進める必要があるといえよう。

3 自治体シンクタンクの創設－上越市創造行政研究所－

これまでの中央集権時代のように、地方自治体は中央官庁の政策に乗っていれば良かった時代とは異なり、地方分権・地域主権の時代には、地方自治体が自ら独自に政策立案し、主体的な地方行政を展開していくことが求められ、自治体の政策立案・提言能力、そのための政策調査・研究能力のさらなる向上が求められる。そのため、上越市では、当市独自の自前の組織内シンクタンク「上越市創造行政研究所」を平成12年4月に設立して対応してきた。現在、自治体シンクタンクは増えてきてはいるものの全体としては依然として少ない状況にある中で、地方分権・地域主権の時代における地方自治体のあり方を見据え、自治体シンクタンクを創設した上越市の取組みは高く評価できる。

ちなみに、全国の自治体設置の「自治体シンクタンク」は、(1)当該自治体により出資・出捐した出資法人として完全に自治体から独立した独立機関として設置運営される公益法人（現特例民法法人）形態による研究所のタイプ（例、財団法人神戸都市問題研究所）と、いわゆる第3セクターと呼ばれる当該自治体以外の銀行や商工会議所等と共同して出資・出捐した出資法人として独立的に設置運営される研究所のタイプの2つの形態、また(2)上越市のように、独立的に自主的に運営されるものの、自治体の一つの組織機構として位置づけられるものと、二つのタイプに類型化される。

4 事務事業評価の総括－事務事業「総ざらい」の検証－

昨年実施された「事務事業の『総ざらい』」は、これまで実施されてきた全事務事業を対象に実施された。全事務事業の「総ざらい」は、事務事業の総点検「評価」を行ったものであり、「市政運営に当たっては、企業経営と同様に、将来に向けた「価値ある投資」をするため、既存の事務事業の取捨選択の判断を行い、将来に向けた「価値ある投資」の実現に向けて、市が実施する全事業について、総ざらい（総点検・総見直し）を行うもので、財源を探すことだけが目的ではなく、その過程において、限られた財源の中で、将来に向けて市民

の福祉向上に向けて検証する」ことにあるとその目的が明示されている。

総ざらいの結果をベースに、毎年度、検証と見直しを実施し、「今後の歳入・歳出のバランス確保に向けた取組」を行い、(1)課題解決に向けた議論と実践と、(2)セルフチェック(評価結果)に基づく毎年度の取組と検証を実施し、①行革的視点評価の結果⇒事務事業の不断の見直しと、②政策的視点評価の結果⇒各事業の進捗管理と成果の検証、必要性や優先度による事業の選択と集中を行うことにより、「第5次総合計画への位置付け」と「第4次行革大綱への位置付け」の明確化を図り、「毎年度の予算編成」との連動、連携を図っていくという「NPM」(New Public Management)における「PDCAサイクル」、すなわち、「Plan」(計画)⇒「Do」(実施)⇒「Check」(検証)⇒「Action」(見直し)の実施とその展開がなされるものである。

このように、上越市では、全事務事業を対象に「総ざらい」した結果を市のホームページに公表すると同時に、毎年度、検証と見直しを実施することにより、「今後の歳入・歳出のバランス確保に向けた取組」を行い、「第5次総合計画への位置付け」と「第4次行革大綱への位置付け」の明確化を図る中で、「毎年度の予算編成」との連動、連携を図っていく「PDCAサイクル」のケースメソッドとして、他の自治体に範を示すものとして高く評価できる。

本論文は、上越市において1990年代から進められてきた行財政システム改革について検証してきた。その行財政システム改革全体を俯瞰すれば、先進性と独自性のあるものであり、その中には「複数担当副市長制」や「行革市民会議」など、理念と実践に裏打ちされた「上越市モデル」ともいべき改革も多数あった。もちろん各取組みにおいては、その先進性と独自性ゆえに、さまざまな課題もあったわけであるが、1990年代から20年近くにわたり、絶えず主体的に独自の改革に取り組んできた上越市の行財政システム改革については、他自治体に対しても多くの示唆を与え、参考とすべき点が多々ある。

今後ますます地方分権・地域主権が進展し、「地方の自主性、自立性の確立」が喫緊の課題とされている中で、自治体の行財政に光が当てられ、自治体自らが主体的に独自の行財政改革を進めていく時代において、その魁となるものである。本論文が自治体の行財政運営システム改革の参考となるならば、筆者にとって大きな喜びである。

謝辞

本稿の執筆にあたっては、上越市行政管理課、財政課、上越市創造行政研究所などの担当者の方々よりさまざまな情報提供や貴重な資料をご恵与いただいた。ご協力いただいた皆様方に対しては、記して深甚なる謝辞を申し上げたい。

注

- 1) 調査結果の詳細については、五十嵐智春・出井信夫「自治体の行革とP D C A サイクルの推進」『議員NAVI』（第一法規、平成19年11月Vol.4～Vol.7）拙著『基礎からわかる自治体の財政分析（第一次改訂版）』（学陽書房、平成20年5月）を参照されたい。
- 2) 上越市『上越市行政改革要覧』（上越市経営管理課、平成13年5月）8-9頁
- 3) 上掲書『上越市行政改革要覧』9頁
- 4) 上掲書『上越市行政改革要覧』資料43-45頁
- 5) 上掲書『上越市行政改革要覧』30-32頁
- 6) 上掲書『上越市行政改革要覧』34-35頁
- 7) 上掲書『上越市行政改革要覧』資料2-7頁
- 8) 上掲書『上越市行政改革要覧』資料8頁
- 9) 上掲書『上越市行政改革要覧』40-41頁
- 10) 上掲書『上越市行政改革要覧』資料26-27頁
- 11) 上掲書『上越市行政改革要覧』42頁
- 12) 上越市創造行政研究所資料
- 13) 上越市ホームページ参照
(<http://www.city.joetsu.niigata.jp/gyosei/souzoundex.html>)
- 14) 上越市『平成22年度実施 事務事業の総ざらい 報告書』1頁
上越市ホームページ参照「平成22年度実施 事務事業の総ざらい 報告書」
(<http://www.city.joetsu.niigata.jp/contents/town-planning/souzaraindex.html>)
- 15) 『平成22年度実施 事務事業の総ざらい 報告書』4-5頁
- 16) 『平成22年度実施 事務事業の総ざらい 報告書』6-8頁
- 17) 上山信一「検討試案：中央省庁のN P M改革シナリオ」大住莊四郎他『日本型 N P M－行政の経営改革への挑戦－』（ぎょうせい、平成15年）73-114頁
- 18) 土岐寛「上越市の行政改革と副市長制度」『大東法学』（大東文化大学 平成13年）167-186頁
- 19) 佐々木信夫『公共政策入門』（ぎょうせい、平成12年）
- 20) 土岐寛「上越市の行政改革と副市長制度」『大東法学』（大東文化大学 平成13年）167-186頁