

上越市の行政改革と副市長制度

土岐 寛

- 一 はじめに——分権改革後の地方自治
- 二 行政改革、行政サービス改善の動向
- 三 上越市の行政改革と市長のリーダーシップ
- 四 部制廃止と複数担当副市長制導入の検討
- 五 副市長制実現までの経緯
 - (1) 議会審議と条例可決
 - (2) 副市長制の概要
 - (3) 副市長の選任と公募
 - (4) 副市長の呼称
- 六 副市長制の意義と課題
 - (1) 副市長制の意義
 - (2) 上越市副市長制のロングビジョン
- 七 おわりに

一 はじめに——分権改革後の地方自治

地方分権改革によって機関委任事務制度が廃止されるなど、地方自治を囲む環境は世紀末に大きく変わった。住民が真の主人公になった地方自治の展開が期待されている。しかし、実態はそう楽観的とはいえない側面もある。機関委任事務はもともと自治体が執行していた事務であり、それが自治事務になったといっても、自治体のサイドにそれを主体的に受け止める姿勢がない限り、現実の変化は見えてこない。また、自治体の立場からみれば、財源の移転が伴わない以上、前向きになりにくい事情もある。

他方で、諸種の制約にもかかわらず、自助努力と工夫、アイデアで試行錯誤や実験を重ね、一定の成果を生んでいる自治体も多い。そうした自治体の評価にはいくつかの視点や指標が考えられる。行政サービスの受手である市民の判定が最も基本的と思われるが、その場合でも判断の素材になる客観的なデータが必要になる。その客観的データについても、多くのシンクタンクや研究機関、マスコミが調査、集計、分析をしている。

本稿ではひとつの調査結果から最近の行政改革、行政サービス改善の全国的動向をみた後、ユニークな行政改革、市政の実験によって知られる新潟県上越市のケースを考察してみたい。同市の場合、国際標準化機構が制定した環境マネジメントシステム、すなわちISO14001の認証取得（一九九八年二月）と複数担当副市長制が代表的な事例だが、とくに後者に焦点を当てることとしたい。

二 行政改革、行政サービス改善の動向

最近、発表された調査に注目されるものがあつた。日本経済新聞社と日経産業消費研究所が全国の六七一市と東京二

三区を対象に行った「行政サービス調査」である。この調査は、二〇〇〇年八月に実施されたもので、行政サービスのうち住民生活に不可欠な二九項目と、行政運営の改革度を示す三五項目を選び、料金などは偏差値を出して得点化し、それ以外は一定の加点方式で得点化している⁽¹⁾。

この調査によると、全体的な結果は、まず、公共料金や福祉・教育サービスなどには自治体によって大きな格差があり、サービス水準は概して税収が多く、地方都市より財政の豊かな大都市圏自治体が優位に立っている。一位千代田区、二位立川市、三位三鷹市・羽村市と東京都の自治体が並んでいる。他方、行政の透明性や効率性などを比較した改革度では、地方都市が健闘している。上位百都市でみると、首都圏の市区は四割程度と少なく、地方都市が多い。これは、税収の多寡に左右されるサービス度に比べ、自治体や首長の意欲やアイデア、進取性に預かるところが大きいからだ。

その改革度で一位になっているのが、上越市である。上越市は事務事業評価システムや複式簿記による企業会計方式の導入、前述の国際的な環境規格（ISO14001）の認証取得など、業務改善に積極的に取り組んだ点が評価されている。上越市は効率性で第一位、利便度で第三位、市民参加度で第十八位、透明度では上位二十位に入っていないが、総合で第一位となっている（改革度とサービス度の各上位二〇都市は表1の通り）。

地方分権改革によって、自治体の裁量が広がる分、自治体によるサービスの格差も広がることは、ある程度想定されたことだが、現実には急速度で進行しているようだ。不況の長期化と財源・税源改革の遅滞から、地方財政は依然として窮迫しており、行革の必要性はむしろ高まってきている。そこで、首長のリーダーシップがクローズアップされているのである。市民の目線で自己改革できない自治体とその首長は、長野県知事選や栃木県知事選にみられるように、有権者によって外側から改革のメスを入れられることになる。

表1 行政改革度・行政サービス度の上位20都市

(1) 行政改革度

総合評価

順位	都市名 (都道府県)	得点 (119.8点満点)	順位	都市名 (都道府県)	得点 (119.8点満点)
1	上越市 (新潟県)	99.2	11	世田谷区 (東京都)	87.3
2	武蔵野市 (東京都)	94.3	12	千歳市 (北海道)	86.5
3	三鷹市 (東京都)	92.4	13	板橋区 (東京都)	85.9
4	羽村市 (東京都)	92.1	14	新宿区 (東京都)	84.8
5	松本市 (長野県)	91.1	15	いわき市 (福島県)	83.7
6	長野市 (長野県)	89.8	16	横浜市 (神奈川県)	83.6
7	調布市 (東京都)	88.7	17	藤沢市 (神奈川県)	82.9
8	札幌市 (北海道)	88.0	18	横須賀市 (神奈川県)	82.6
	高松市 (香川県)	88.0	19	高崎市 (群馬県)	81.0
10	府中市 (東京都)	87.5		羽島市 (岐阜県)	81.0

(2) 行政サービス度

順位	都市名 (都道府県)	得点 (150点満点)	順位	都市名 (都道府県)	得点 (150点満点)
1	千代田区 (東京都)	103.0	11	中央区 (東京都)	98.0
2	立川市 (東京都)	101.5		文京区 (東京都)	98.0
3	三鷹市 (東京都)	100.5	13	刈谷市 (愛知県)	97.5
	羽村市 (東京都)	100.5		長岡京市 (京都府)	97.5
5	上福岡市 (埼玉県)	100.0	15	所沢市 (埼玉県)	97.0
6	浦安市 (千葉県)	99.5		戸田市 (埼玉県)	97.0
	調布市 (東京都)	99.5		北本市 (埼玉県)	97.0
8	荒川区 (東京都)	99.0		豊島区 (東京都)	97.0
	府中市 (東京都)	99.0		板橋区 (東京都)	97.0
10	多摩市 (東京都)	98.5	20	台東区、武蔵野市、川崎市	96.5

出典) 日本経済新聞社・日経産業消費研究所「行政サービス調査」(2000年8月実施)より。

三 上越市の行政改革と市長のリーダーシップ

上越市が行政改革で脚光を浴びるようになったのは、一九九三年に当選、現在二期目の宮越馨市長になってからである。上越市は旧高田市と旧直江津市が一九七一年に合併してできた市で、当時は都市合併のモデルとも評されたが、近年は人口約一四万、面積約二五〇平方キロメートルの地方都市に過ぎなかった。その上越市を宮越市長は行政改革で全国ブランドにした。その到達点のひとつが地方自治、都市政治上、画期的といえる複数担当副市長制である。

宮越市長就任後の行政改革の実施状況は表2の通りである。当初はそれほど目立ったメニューがあったわけではないが、二期目から環境マネジメントシステム取得、副市長制の導入を含む組織機構の抜本的見直しと、改革が加速していることが分かる。

上越市の行政改革は宮越市長のリーダーシップによるところが大きいため、市長のキャリアを紹介すると、市長は一九四一年上越市に生まれ、税務署の職員を勤めながら中央大学商学部を卒業した。その後、税務署員から大蔵省主計局にスカウトされ、同局主査を経て、一九八五年からは自民党衆院議員の故渡辺美智雄の秘書を務めた。そして、衆院選に挑戦するが、定数削減などの要因もあって落選し、上越市長選に当選した。市長のユニークな発想や自治体経営センスは以上のキャリアによる部分が少なくないと思われる。

四 部制廃止と複数担当副市長制導入の検討

部制つまり八つの部長職を廃止して、五人程度の複数担当副市長制を導入する宮越市長のアイデアは、一九九八年八月に市民・学識者からなる「上越市行政改革・地方分権推進委員会」（会長・鈴木敏紀上越教育大学教授以下一五人）

開始年度	実施事項	概要・背景等	効果
1997年度	布団乾燥業務の民間委託 専門嘱託の配置	乾燥に水洗いを加えたサービスの向上、専門性確保 企業誘致推進員、金融相談員	△7,766千円 4,981千円
	組織・機構の見直し	通商産業部、文化政策課の設置	
	環境マネジメントシステム ISO14001の認証取得	科学的事務管理、地球環境保全	
	事務改善検討委員会の設置	迅速、適切な事務処理の促進	
	長期派遣研修	新潟県、新潟県警、環日本海経済研究所、ほか4ヶ所	(人件費含む) 44,634千円
	勤務評価の実施(昇格、昇給に成績評価)	責任、実績に応じた人事・給与体系の確立	
	新潟県からの権限委譲 旅費の見直し	38事務、211項目 長距離日帰り出張の日当を2日分から1日分に削減	△2,000千円 【計 39,849千円】(長期研修除く△4,785千円)
1998年度	第3次財政情報システム稼働	財務事務の迅速化	経営感覚意識の高揚
	組織・機構の見直し	環境部(環境管理課等)、行政システム課、検査課の設置 地球環境課(名称変更)、新幹線対策課の設置	
	5つの行政スタイルの実践	21世紀型の行政スタイル(オープン、マネジメント、マーケティング、テクノクラート、アカウンタビリティ)による行政運営	
	科学的事務管理委員会の設置 科学的勤務評価制度(人事考課)の導入	科学的事務管理体制の確立と組織再編成の検討 勤勉手当に成績率導入、人事・給与管理の成績主義の明確化と人材育成	
	長期派遣研修	環境庁、建設省、通産省、ほか6ヶ所	(人件費含む) 61,050千円
	美術専門学芸員、みどり と歴史の環境整備(専門技術職)の採用	環境対策施策の推進等	
	勲奨退職対象年齢引下げ 特採職員の採用	50歳から45歳に引下げ(退職手当割増、再任用)、価値観の多様化に対応 景気対策の一環として雇用創出を目的とした特別採用職員を採用(6人)	1,364千円
旅費の見直し 調整手当(都会地勤務加算)	日帰り日当100km未満を廃止、一般職のグリーン車加算廃止 転動後の3年間支給を廃止	△8,400千円 △4,302千円 【計 49,712千円】(長期研修除く△11,338千円)	
1999年度	副市長制の導入等行政システムの大改革	副市長制の導入、部制廃止、課・係の統廃合、循環型組織の形成、外務行政室の設置、職制の簡素化(10職から5職…課長、副課長、係長、主任、係員に簡素化)	
	副市長公募による人材登用	副市長(助役)2人を全国公募(計200人が応募)、高度な専門性を有する人材確保	
	「安・近・短」行政推進委員会の設置	政策判断のトラブル防止、事務事業の進行管理、文書管理、経理管理等のチェック、問題点の指摘、改善措置の指導	
	バランスシートの導入	企業会計的分析手法、結果責任の明確化、財政情報の開示 98年度決算から	
	政策・事業評価システムの導入	事業の目的と成果の明確化、予算中心主義から決算重視型行政執行へ 99年度試行2000年度本格導入	
	科学的業務遂行の導入	PDCAの実行による目標管理、手引書職員(運転手、調理員等を除く)に配布	
	長期派遣研修	農水省、日中東北開発協会、清水市、ほか8ヶ所	(人件費含む) 73,199千円
特採職員の採用	景気対策の一環として雇用創出を目的とした特別採用職員を採用(66人)	89,106千円	
高齢職員の昇給廃止 特殊勤務手当の見直し	対象年齢は原則として55歳 99年度は58歳 自動車運転手当など6種類を廃止	△5,073千円 △3,407千円	
給与の見直し	一般職給料表を10級から9級に移行、級別職務分類表の見直し(降任:83人、降格:89人) 2001年度から1億~2億5千万の縮減効果(2006年度までに約10億円の縮減効果)	17,594千円 (副市長、ガス水道含む)	
2000年度	組織内シンクタンク「上越市創造行政研究所」の設置	中・長期的視点に立った政策立案のための調査研究、職員や地域の人材育成、中央への政策提言	【計 171,419千円】(長期研修除く98,220千円)

出典) 上越市資料。

表2 上越市行政改革の実施状況

上越市の行政改革と副市長制度

開始年度	実施事項	概要・背景等	効果
1993年度	Jトーク、Jウォークの実施	小学校区あるいはジャンル別に、市長が地域に出向いて意見交換	
1994年度	敬老祝金品の廃止	財源の有効利用（ばらまき福祉排除）	△104,759千円 市民負担の軽減
	押印廃止	手続きの簡素化	
	行政文書のA版化	グローバルスタンダード	
	組織・機構の見直し	見直し政策課、広報Jトーク課、女性政策室、景観デザイン室、まちづくり政策課の設置	
	職員採用試験の改善	多様な人材を確保するため、国籍と年齢要件の緩和、学歴要件廃止	
	身体障害者の雇用	ノーマライゼーションの推進	
	ホームヘルパー（社会福祉協議会）の増員	50人から100人に倍増、社会福祉施策充実	
	保健婦の増員	健康回復5ヵ年計画の推進	
	窓口時間延長	市民課、南・北出張所で、3月～11月の間1時間延長	
	休日の窓口サービス	図書館等公共施設やデパートなど7ヶ所で住民票、印鑑証明を発行	
	本庁等施設・設備の改善	来庁者のコピー機、バリアフリートイレ、ベビーコーナー等の設置	
本庁庁内表示板の改善	表示板の増設、エレベーターに点字表示		
市政モニター、自前のまちづくり会議	政策形成、意思決定への市民参加システムの充実、強化		
【計△104,759千円】			
1995年度	直江津地区学校給食の単独校化（～97年度：13校）	教育の公平化（献立格差解消、味劣化防止）	
	補助金、交付金の合理化	適切で効率的な執行（廃止7、終期設定2、減額8、統合7）	△30,456千円
	「上越こどもの日」制定	毎月第2土曜日に市の施設を開放（中学生半額、小学生以下無料）、健全育成等	
	市営駐車場（大手町、水族博物館等）の管理	経費が収入を上回るため、駐車料金を無料化	△6,567千円
	総合体育館の宿直	人的警備から機械警備へ	△1,680千円
	海洋フィッシングセンターの管理	管理人の削減	△1,093千円
	高陽会館等の管理	機械警備化、管理運営事務の臨時職員及び民間委託対応	△9,403千円
	インドアゲートボール場の管理	利用者の協力による管理時間の縮減	△4,334千円
	時間外勤務縮減	上限時間数の設定、職員増員等により事務処理の適正化等を図る	△167,270千円
	男子作業服の統一	市民との円滑なコミュニケーション	
組織・機構の見直し	都市整備部、農林水産部、商工観光課、総合防災課の設置		
女性助役選任	男女共同参画社会の実現		
施設休館日の見直し	類似施設の休館日を一致させないように調整		
【計△220,783千円】			
1996年度	全庁的な施設点検の実施	10月を総点検月間に設定、責任・現場行政の実践	
	斎場業務の民間委託	火葬、霊柩車	△14,301千円
	専門嘱託の配置	体育専門指導員、起業誘致推進員、女性政策専門参事、金融相談員	6,949千円
	組織・機構の見直し	法規室、ボランティア政策室の設置	
	のびやかJプラン	計画的ビジョンの策定、市民参加の自前のまちづくり（市民代表147人）	
	長期派遣研修	厚生省、自治省、建設省北陸地建、地域活性化センター、電気通信高度化協会	（人件費含む） 21,711千円
	新採用職員の基本研修	福祉施設業務研修、自衛隊研修	
	幹部登用試験実施	課長補佐から課長への昇任	
	管理栄養士、栄養士、作業療法士、理学療法士、司書等専門職採用	健康回復5ヵ年計画の推進、専門分野のレベルアップ	
	定年退職時特別昇給見直し	特昇3号を2号に削減	△2,539千円
情報公開条例、個人情報保護条例施行	開かれた市政		
行政手続条例実施	開かれた市政		
【計 11,820千円】（長期研修除く2,539千円）			

に諮問された。委員会は短期間で集中的な議論を行い、一九九八年十月の中間提言でその骨格を明らかにしている。その中間提言によれば、複数担当副市長制は次のように説明されている。⁽²⁾

3 行政責任の明確化「複数担当副市長制」について

部長制を廃止し、助役を複数置き、その呼称を「副市長」として、現場の責任者である課長を直接統括する「複数担当副市長制」は、権限と責任を明確にし、行政の迅速化や縦割行政の弊害克服など行政改革の推進を目指すためのもので、次のようにまとめることができる。

①副市長は、市長から権限を委任され、担当区分された行政分野の執行責任者となる。これにより副市長は課長と直結し、組織がスリム化され、意思決定の伝達や双方向の情報交換が円滑になることが期待できる。

②市長と副市長による意思決定の場を設けることによって、横の連帯が密接になり、市民サービスに対して総合的・横断的な行政運営が期待できる。

③議会の同意が必要とされ、かつ任期のある副市長は、権限と責任が明確となり、安易な前例踏襲を排し、市民により近い行政執行が期待できる。

④市長と市民との距離が限りなく近接し、市民の声や要望が直接政策に反映されることで、地方分権の確立に向けた、上越市を個性的に発展させる政策の立案が期待できる。

⑤市長の権限を複数の副市長に委任することで、市長の行政執行能力を向上させ、政策的、政治的にも、市民の要望と市民への公約の迅速かつ的確な実現が期待できる。

以上の説明で複数担当副市長制のイメージがある程度把握できる。副市長は呼称であり、法律的には地方自治法上の助役となる。地方分権改革以前の地方自治法では第六十一条第二項に「市町村に助役一人を置く。但し、条例でこれを置かないことができる。」とあり、つづく第三項には「副知事及び助役の定数は、条例でこれを増加することができる。」と規定されていた。上越市がアクションを起こすのは地方自治法改正以前だが、この規定の内容は二〇〇〇年四月施行の改正地方自治法でも変化はない。上越市では条例で定めていた助役の数を「二人以内」から「六人以内」に増員、改正する方針で、自治省はじめ関係方面と調整することになる。それらの経緯は後述するが、前記中間報告では、制度化の課題について、次のように記している。

4 よりよい制度の運用のために

「複数担当副市長制」がよりよい制度として運用されるため、次のようなことが必要と考えられる。

①副市長に求められる資質と能力

副市長は、広い視野に立ち、専門性、また企画力はもちろん、責任感と統率力、さらに決断力などの行政執行能力を持ち、市長と同志的存在でなければならぬと考える。

②市民への適切な説明と理解

この制度の導入にあたっては、市民への適切な説明と理解を得ることも極めて大切である。特に、市長と副市長の持つ権限と責任が、どこがどのように違うのかを、わかりやすく明らかにすることが必要である。

③専門的、体系的な検討の継続

「複数担当副市長制」導入について、この間、市は自治省、新潟県との協議、また、行政学の専門家などからの助

言を受けてきた。今後とも、この制度がより普遍性と客観性を持ち、運用にあたり実効性を確保していくために、さらに関係機関や専門家などとの協議を継続し、専門的、体系的な検討を加えることが必要である。そして、さいごに中間報告は、次のように結んでいる。

5 おわりに

本委員会は、「複数担当副市長制」を、地方分権確立のための適切な制度改革であり、まさに地方分権の受け皿にふさわしい制度であるとの結論に達し、導入について積極的に支持するものである。

今後は、「人材登用」、「副市長と部長の役割の違い」、「職員のモラルの維持・高揚」など、移行に向けての具体的な問題の検討や解決と移行後の適切な運用管理が求められる。また、市民に対して制度の説明や理解を得るための十分な準備も必要であると考える。

五 副市長制実現までの経緯

(1) 議会審議と条例可決

市サイドでは一九九八年四月から、行政システム課で素案づくりに取りかかり、前述の行政改革・地方分権推進委員会に諮問したが、中間報告末尾にあった市民に説明し、理解を求めるために拙速を避けるという意向を汲み、一九九九年四月の導入は見送られた。市では諸外国における副市長制度などを検討するとともに、九八年一二月に市議会、九九年一月に一般市民を対象に「行革フォーラム」を開催し、宮越市長も出席して議員と市民の理解を求めている。⁽³⁾

六人の副市長制の導入とそれに伴う機構改革を行う改正条例案が議会に提案されたのは九九年三月二日召集の定例市

議会である。市議会では重要案件として活発な質疑が交わされ、最終の三月一九日に改正条例案が議決された。実施は七月一日とされた。副市長は法的には助役だが、現行の助役のような市長の補佐役に止まるものではなく、執行段階での権限を持った分任制であるところに特色がある。そのため、議会では、分任制の違法性の有無や市長が副市長の解職権を持つのは市長独裁につながるか、多数の副市長制は給与や退職金で財政圧迫要因にならないか、などが論議の焦点となった。

これに対して、宮越市長は、地方分権の受け皿を整える新しい視点で、組織改革を考えている。法律上は分任を伴う副市長は置けないが、権限の一部を移す委任代理は認められる。現実的には公称は別にして実質は複数助役制であり、同時に部制を廃止するので、スクラップ・エンド・ビルドの手法である。民間会社の取締役会をイメージしており、最終判断の責任は市長にある。敢えて提案するのは、時代変革の認識から、国の制度改革を含め、地方からの問題提起の意味を込めている、と述べている。

(2) 副市長制の概要

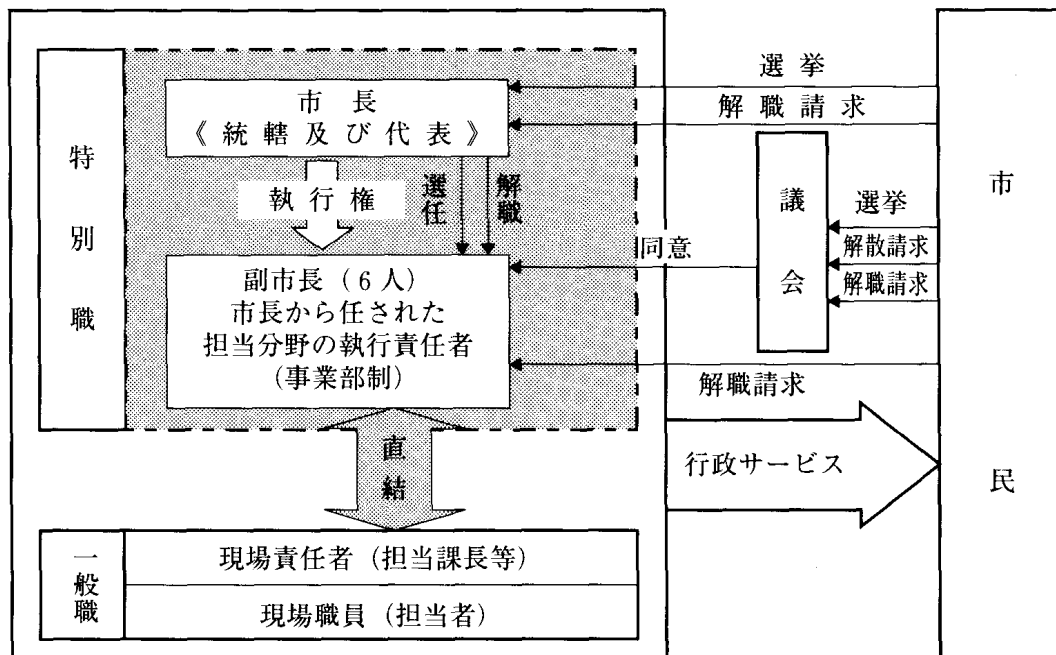
副市長制導入に際した上越市サイドの説明は次のようである（しくみと組織改正のポイント、新組織図は図1、図2に示した）。

① 現状と課題

- ・ 明治以来の中央集権システムは、権限や財源を過度に国に集中させ、画一性や統一性を重視するあまり、結果として地方の個性や多様性を軽視してきた。
- ・ 急速に進む国際化や少子高齢化、更には環境問題など複雑多岐にわたる難問に的確に対応することが求められている。

図1 副市長制の概要

副市長制のしくみ



組織の簡素化

助役 (副市長)	2人	6人	4
部・局	10		△ 10
課等	53	47	△ 6
室	6	9	3
機関等	26	26	0
班	11	3	△ 8
係	191	169	△ 22

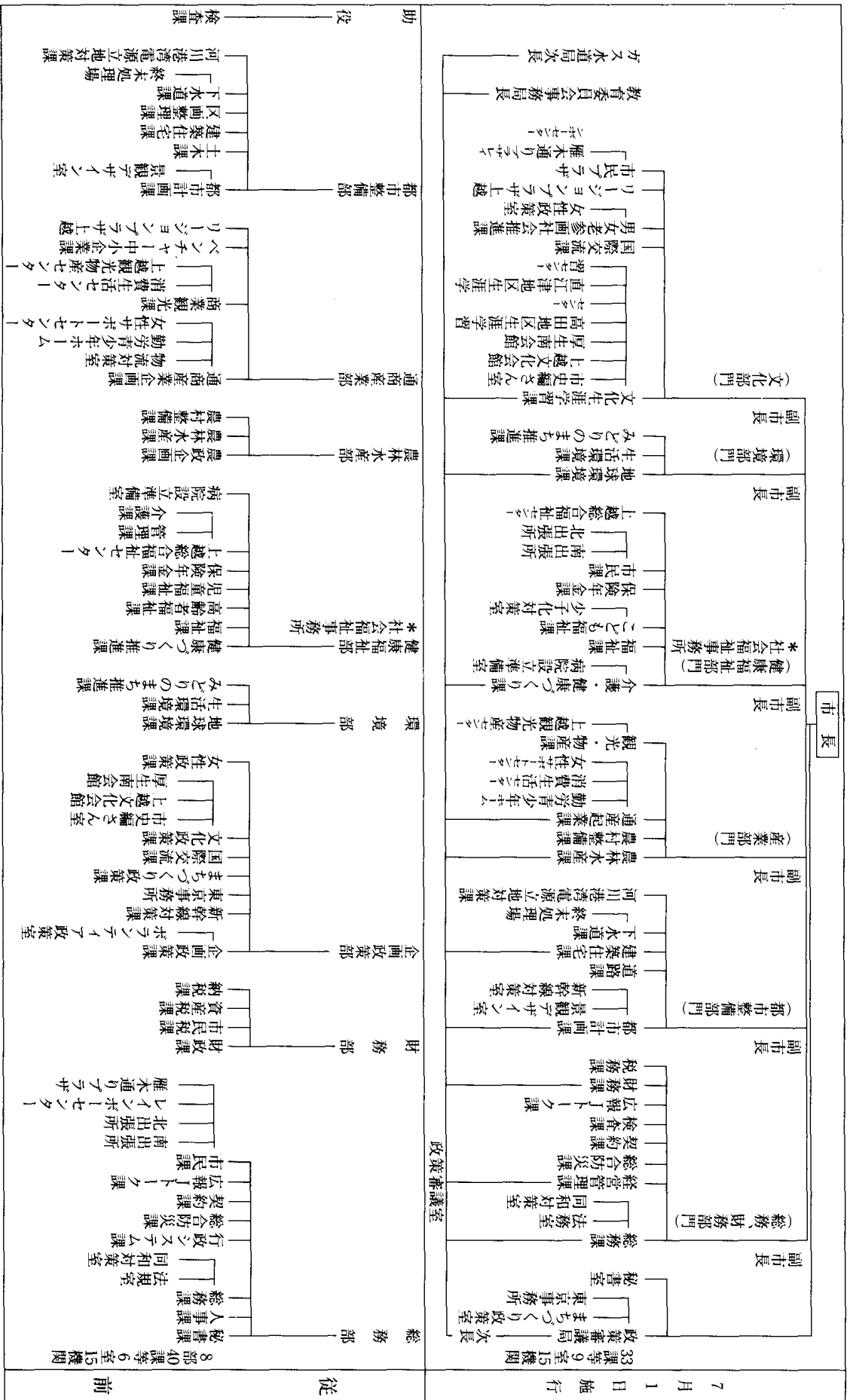
※組織の数は、市長部局、会計課、行政委員会事務局、議会事務局、公営企業を含む。

職の簡素化

特別職	助 役	特別職	副 市 長
一般職	部長	一般職	課長 (現場の責任者)
	次長		
	課長		
	参事		
	参事 補佐		
	副参事		
	係長		
	主任		
	主事・技師		
	主事補・技師補		
10職		5職	
		△ 5職	

出典) 上越市資料。

図2 組織改正後と改正前の比較



出典) 上越市資料。

・地方自治体の自主性・自立性を高め、身近な行政はできる限り住民に身近な地方自治体が責任を持てる体制を作る必要がある。

・国と地方の役割分担の見直しや税財源を再配分し、新しい行政システムの構築や自治体の再編などを積極的に図る必要がある。

②副市長制の概要

・現行の八部を廃止し、各行政分野を担当する六人の副市長を置く。

・副市長は担当課を直接統括し、担当分野の執行責任者となる。市長は総括的な政策責任と政治責任を負う。

・副市長の任期は四年で、市長が選任し、議会の同意を得ることが必要。市長が解職権を持ち、また、市民が解職請求できる。

・行政組織を簡素化するための見直しを行い、全体で五三課を四七課に統廃合し、市民にわかりやすい課の名称とする。

・部長、課長、課長補佐など一般職の一〇職位を簡素化し、五職位程度とし、権限と責任が明確となる見直しを行う。

③制度導入の目的と効果

・権限と責任が明確になり、限りなく市民に近い行政の推進。

・執行責任者（副市長）と現場責任者（課長）を直結し、「安・近・短」行政、すなわち安い経費で市民により近い、迅速かつリアルタイムな事務処理による現場行政の実現。

・住民の多様なニーズに応えることができる高度な専門性を有する人材の登用。

(3)副市長の選任と公募

六人の副市長制がスタートしたのは、一九九九年七月一日である。六人の担当部門とキャリア（当時の年齢・職業）は次の通りである。

総務・財務 山口弘司（六〇歳） 上越市助役

健康福祉 藤原満喜子（六九歳） 上越市助役

都市整備 永井紘一（五八歳） 上越市都市整備部長

産業 大野 孝（四〇歳） 農林水産省構造改善局建設部開発課課長補佐

環境 高畑佳壽子（三六歳） 環境ジャーナリスト、フリーアナウンサー

文化 井上隆邦（四九歳） 国際交流基金企画部地域課長

右のように助役二人と部長の一人が副市長に選任されている。内部からの登用である。大野氏は上越市農林水産部長を勤めていた農林水産省出身者だが、同省を辞して登用されている。環境と文化の残り二ポストが全国から公募され、話題となった。上越市が作成したパンフレット「副市長を募集します」には、「上越市では、行政改革を進め地方主権の確立をはかるため、全国に先駆けて、今年七月から六人の副市長（助役）を置き地方分権時代に耐え得る自治体経営を行います。六人の副市長のうち、環境部門と文化部門を担当する二人の副市長を広く全国から公募いたします。あなたの豊かな経験と創造性を自治体経営に生かしてみませんか。」と記されていた。

環境部門の副市長には一〇二人、文化部門には九八人の応募者があった。年齢は二一歳から七九歳（平均は五〇歳）まで、地域的には北海道から九州、インドまで、職業も会社員が全体の三割を占めていたが、さまざまな職域からの応募があった。上越市内からは計八名に止まっている。一次審査は外部の有識者による審査で各十人に絞り、二次で大学教授や専門家の面接で各三人に絞って、最後は市長が六人に面接して二人を決定した。

高畑氏は、文化放送アナウンサーや環境庁国立環境研究所客員研究員を経て、上越市地球環境アドバイザーを担当していた。井上氏も国際交流基金のパリ事務所長や企画部地域調整課長のキャリアがあった（高畑氏はその後、二〇〇〇年五月に解職され、後任と交代している）。

(4) 副市長の呼称

上越市では副市長の呼称について、次のような規程や基準を設けている。

① 上越市助役の呼称に関する規程

第一条 助役の呼称を副市長とする。

第二条 助役の呼称を使用する範囲は別に定める。

② 「助役」の名称を使用する文書

法的効果の生ずる文書には、助役の名称を用いる。たとえば、条例・規則・規程の条文や契約書・委任状（市長からの委任により、助役名で締結する契約書や、株主総会に市長の代理で出席する場合の委任状など）、市議会提出議案書（提案理由の要旨は除く）。

③ 「副市長」の呼称を使用する文書

右の①に掲げる文書を除く庁内文書および市民に向けての文書は、「副市長」の呼称を用いる。たとえば、依命通達、会議開催通知などの庁内文書、案内状、あいさつ状、礼状、祝辞、弔辞、式辞、広報紙、市は発行するパンフレットなどの市民に向けた文書。

④ その他、文書以外で各種会議等の表示は「副市長」の呼称を使用する。

六 副市長制の意義と課題

(1) 副市長制の意義

上越市の副市長制がこれまでになかった画期的な実験であることは疑い得ない。助役あるいは副知事の実際の定数という点では、かつて東京都で鈴木知事四期目（一九九一年四月発足）の四人が最高だった。その後の青島、石原都政ではまた三人副知事に戻った感がある。政令指定都市クラスでも助役は二人、多くても三人が通常である。それを大都市でもない上越市が一举に助役を六人に増やすというのは、地方自治史上、事件といってもいい試みだった。

だから当初、自治省が難色を示したのもうなづける。しかし、宮越市長の地方分権と市民サービス改善に直結したこの提案は、地方分権改革の時代の潮流とマッチし、その追い風も受けて容認された。副市長という名称がそのシンボルである。前述のように法律上は助役だが、市政構造、庁内、対市民の上では副市長であり、行政責任と政治責任を明確にしたところに意義がある。

かつて一九九六年に京都市で助役を副市長と名づけたことがあったが、条例に基づいたものではなかった。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。他方、地方分権改革で地方自治法と関連の法律が大幅に改正されたが、地方政府機構の自主決定が保障されたわけではない。全体としては依然として画一的な枠組みが残され、ドイツやアメリカのような独自の政府機構編成やまちづくりの権限は実現していない。

したがって、上越市のような制度の隙間を利用したアイデア改革以上は難しい状況があるが、逆からみれば制約が多い現行の地方制度下でも意欲とアイデアで一定の独自な市政展開が可能であることを示している。この点の貢献は多大

といえよう。上越市とほぼ同規模の群馬県太田市（人口一四万七千）の清水聖義市長が「助役を置かない条例」を作つて、市長と各部長を直結し、民間企業の事業本部制のような機動性を確保しつつ、経費節減をはかったのと助役の活用という点では対照的だが、既存の制度にとられない発想においては共通項がある⁽⁴⁾。

(2) 上越市副市長制のロングビジョン

上越市は副市長制をさらに拡大活用する長期スパンのビジョンをもっている。上越市の三〇年超長期ビジョン『のびやかJプラン』（一九九六年八月）のサブタイトルは「みどりの生活快適都市・上越三〇万人都市機能を目指して」である。宮越市長は長期的に周辺町村との合併によって三〇万都市を実現する構想がある。宮越市長は雑誌のインタビューで次のように語っている。

「中央の都合で進められる地方分権と、地方が自立を求めて行う地方分権とでは、質的に大きな違いがある。私がかねがねの教育、福祉、文化、産業などの面で機能的に独立している自給自足の地方都市を自分たちの手づくり上げること。それにはある程度の規模が必要だから、市町村合併を進めなければならないと考えている⁽⁵⁾。」

そこで、中心都市（上越市）を核として、生活圈を単位に周辺市町村が合併し、二〇万から三〇万人規模の新市を形成することが想定されている。しかし、その実現には多くの問題解決と時間が必要になるので、合併に向けた第一ステップとして、事務事業の統合一元化を図る機能合併を行い、周辺市町村長を副市長とすることで、合併への気運を高めることが考えられている。次の手順である。

① 合併の合意がなった時点で、それぞれが単一自治体の形式をとりながらも、合併合意の市町村間で、広域的行政体（いわゆる全部事務組合）を構成し、執行権限の一元化を図る。つまり、スケールメリットの確保である。

②中心都市（上越市）の行政システムが広域的行政体の執行体制に引き継がれ、周辺市町村の首長は暫定的に副市長に位置づけられる。

この構想はユニークだが、宮越市長と上越市中心の構想であり、周辺市町村との慎重な合意の形成が図られねばならない。副市長制を積極的に活用することは望ましいが、合併に関しては別次元の問題のようにも思われる。

七 おわりに

これまで助役は市長コースへの最短ポストというイメージが強かった。そして実務官僚型の助役が多かった。庁内からの登用と中央官庁や都道府県からの、いわゆる天下りの助役とでバランスをとる例も多かった。これは財源配分の不均衡や補助金行政なども絡んでいる。地方分権改革はまだ途上であり、地方自治に根本的な変化が見えているわけではない。以前にまして各自治体の自助努力が求められている。

こうした状況にあって助役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。制度的な可能性はあったが、自治省などの行政指導で実施が控えられてきたものが少なくないことは、東京都が導入を決めた外形標準課税の例が典型的に物語っている。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てくれた。地方自治の可能性を拓いてくれた。

当然、新しい制度はさまざまな局面との調整が必要になる。内部的には職員の意識改革とバックアップが求められ、環境整備が肝要になる。副市長制の導入は、組織を活性化し、同時に組織内分権化の方向も示された。市長と副市長が建設的な緊張関係を保てるかも重要である。市長が副市長を選任し、解職権も持つことから、市長への権力集中と副市長がイエスマンになる危惧は議会でも指摘されたことだ。スムーズなコミュニケーションと共働体制の構築が不可欠に

なる。

外部的にはなにより市民の理解と支援が求められる。副市長の「顔」が市民に見えるようにする必要がある。上越市では二〇〇〇年五月から副市長と市民が市政について意見交換する「Jトーク」を実施している。これは従来、市長が小学校区ごとに行っていた広聴システムであり、正確には「副市長版Jトーク」である。こうした市民へのPRと交流は今後とも必要と思われる。

助役制度を機能的にも人材的にも固定観念から解放した上越市の副市長制は、まだ一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。

注

- (1) 『日本経済新聞』、二〇〇〇年九月二二日および二五日。詳しくは、『日経地域情報』、三五二号(二〇〇〇年一〇月二日)および三五三号(同一六日)。
- (2) 上越市行政改革・地方分権推進委員会「中間提言」一九九八年一〇月二六日。
- (3) この項は、大久保圭二「テイク・オフ」分権時代を拓く自治体先進事例・分権の新しい旗手目指す上越市の取り組み」『月刊地方分権』一九九九年五月号、五二―五五ページなどを参照。
- (4) 詳しくは、清水聖義『前例への挑戦』一九九九年、学陽書房、三〇ページ以下。なお、助役廃止の自治体は、一九九九年四月時点で全国に一市六町村あった。二〇〇〇年三月には、埼玉県毛呂山町が「助役を置かないことを定める条例」を制定した。これは主として経費節減のためで、同町では年間約千三百万円の節減を見込んでいる。
- (5) 「風の肖像」首長の素顔に迫る―上越市長・宮越馨氏(後編)『受験ジャーナル』二〇〇〇年一月号、六ページ。