

金沢市における自治体経営の特徴

山下 治 和

要 旨

1980年代中葉以降の金沢市における自治体経営の特徴は、次の3点である。第1に、市政運営の面では、「経営戦略」上の政策選択が市民・行政職員によって、「経営戦術」上の政策選択が行政職員だけによってなされ、後者を実施するための組織づくりの仕事がプロジェクトグループレベルから開始されていることである。第2に、行政運営の面では、市が、厳しく定数管理された正規職員の政策作成能力を高めようと努めているとともに、市民・住民に身近な事業を市民・住民自身に任せていることである。第3に、財政運営の面では、市が、経常的経費を節減して政策的経費を増額し、かつ政策的経費において施設関係費を節減していることである。

KEY WORDS

Kanazawa City, Administration in Local Government, Public Policy, Rationalization, Local Finance

はじめに

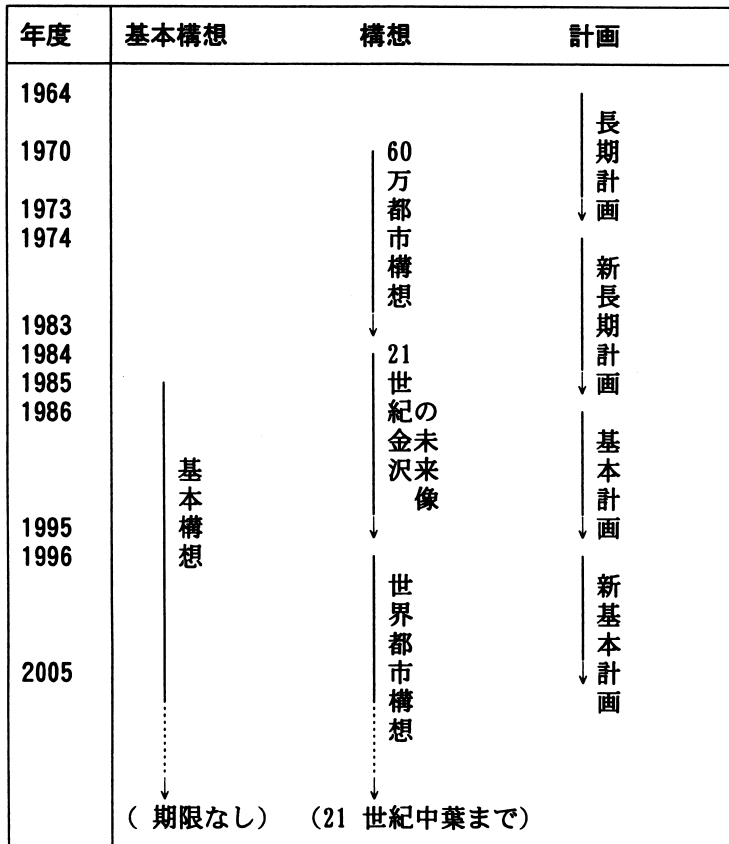
公行政 (public administration) であろうと私経営 (private administration) であろうと、'administration' すなわち管轄下にはいる共同事務の管理 (広義の管理) という共通側面がある。この意味での「管理」は、経営学では「経営」と呼ばれている。また、経営体の実務現場でもそのように理解されている。ただ、市町村の経営という場合、「自治体経営」「都市経営」という概念がある。両概念は、石油危機下及び国の第2次行革の影響下でもてはやされ、自治省も含め多くの関係者によって意味づけされてきた。今日、財政危機の恒常化の下で、これらの概念からは、70~80年代において抱かれた、「ヒト、カネ、サービスべらし」、「福祉切り捨て」等の誤ったイメージは払拭されている。しかし、他方で、「地域経営」という別種の概念の意味内容が混入されて両概念が使用されていることも多い。

本稿では、「自治体経営」につき、地域経営等のようなより特殊な意味を排し、「自治体の目標を達成するための分業・協業による合理的活動」という程度の一般的意味付けを行う。その上で、地方自治法上の中核都市の一つである石川県金沢市の1980年代半ばから現在まで (江川昇市長時代 [第2期:

1982年12月10日~86年12月9日, 第3期:1986年12月10日~90年12月9日]と山出保市長時代 [第1期:1990年12月10日~94年12月9日, 第2期:1994年12月10日~98年12月]) の自治体経営の特徴を考察する。その際、考察領域を、「市政運営」「行政運営」「財政運営」の三つの位相に分ける。

なんであれ現在の金沢市の特徴を析出しようとする場合、金沢市の類似都市 (自治省財政局指導課作成の『類似団体別市町村財政指数表 (各年度版)』における「都市類型」(97年度現在はVI-5) に分類される他都市) との比較が要請される。ところが、個々の自治体行政施策について類似団体間の比較をしたようなまとまった資料は、一部の財務資料を除いてほとんどない。特定の自治体が特定の施策を行おうとする場合、場合によっては類似都市の幾つかに問い合わせ資料を作成する。そのような資料も政策立案関係者だけに回る内部資料であって、外部の者は通常見ることができない。このような資料検討上の制約により、本稿のスタイルは、特定の都市の事例研究となる。

図1 『金沢市基本構想』、『金沢市～構想』、『金沢市～計画』の実施期間



- 註 1) 『金沢世界都市構想骨格素案』6頁の図を、一部修正・補筆して、筆者が作成した。
 註 2) 『世界都市構想』の期限の根拠は、1995年度定例第3回金沢市議会(9月20日)における山出保市長の発言による。
 註 3) 『新基本計画』の期限終了後の新たな『金沢市～計画』については、1998年9月現在、未定である。

〔1〕 市政運営

(1) 戦略

① 構想、計画等

金沢市に限らず全地方公共団体の「経営目的」は、地方自治法の諸規定に示されている。それは、少なくとも、第1条における「民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする」、及び第2条第13項における「その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」という二つの規定である。

だが、この目的を達成するための「経営戦略」は自治体ごとに異なり得る。法制上、1969年3月の地方自治法一部改正によって、第2条に、現第5項「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決をへてその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに

即して行うようにしなければならない」が加えられた。69年9月13日の自治省行政局長通達「基本構想の策定要領について」によれば、基本構想とは、「市町村の経営の根幹となる構想」で、「各分野における行政に関する計画、または具体的な諸施策がすべてこの構想に基づいて策定、及び実施される」。市町村の経営戦略要綱ともいえる基本構想は、自治省のその後の指導に基づき、1989年には全国の95.0%の市町村、全国の99.1%の市で策定済みである(野崎, 69)。また、この基本構想に基づく「各分野における行政に関する計画」である「基本計画」の策定も指導されている。市町村の戦術計画書とも言えるこの計画の1989年現在における策定率は、市町村全体の87.4%、市全体の95.6%である(野崎, 72)。さらに、強制はされていないようであるが、「基本計画に掲げる事項等を実現するための事業の全部または一部の実施に関する具体的計画」である「実施計画」の策定も自治省から指導されている。1989年

現在におけるその策定率は、市町村全体の74.7%、市全体の84.6%である（野崎，72-3）。

金沢市では、地方自治法上の基本構想につき、『金沢市基本構想』という恒久的なスローガン風姿勢表明文と、『金沢市～構想』という約10年ごとに改訂される経営戦略書に分けている。議会の議決を経ることを要するのは前者のみである。そして、「基本計画」と「実施計画」については、1本にまとめられ『金沢市～計画』として策定されている¹⁾。この経営戦略書は、『金沢市～構想』に対応して約10年ごとに改訂されており、その際には、議会の議決を要しない。金沢市においてこれまでに策定された『金沢市基本構想』『金沢市～構想』『金沢市～計画』の各実施期間並びに時間的相関関係は、図1の通りである。

図1から、(a) 金沢市では、基本構想についての規定が地方自治法に導入された1969年以前から、自治省がいう基本計画が策定されていたこと、(b) この規定を受けて速やかに策定された『60万都市構想』の制定時期と、議会の議決を経て策定された『金沢市基本構想』の制定時期の時間的隔たりが大きいこと、(c) 『金沢市～計画』はほぼ10年ごとに改訂されていることがうかがえる。なお、『金沢市～計画』は『金沢市～構想』を具体化したものであるから、両者はセットにならねばならない。ところが、『60万都市構想』には『長期計画』と『新長期計画』が照応している。これには、当初15年計画であった前者が、『60万都市構想』の影響を受け、きりのいい中期終了時である1974年度に後者に発展的に改定されたという事情があった。

② 戦略要素

1980年代半ばから現在までの金沢市の「経営戦略」は、『金沢市基本構想』並びに『21世紀“金沢の未来像”』の理念部分及び『金沢世界都市構想』の理念部分から成る。まず、『金沢市基本構想』は、1985年度第1回定例市議会（1985年3月6日）で江川市長から議案として提出され、審議を経た上で議会最終日の3月23日に可決された。これは3つの項目から成る。その全文を次に示す。

「1. 市民主体

金沢市民は、未来に対する展望を絶えず持ちながら、日常生活の中で、市民としての役割を自覚し、主体的に、また創意をこらして、その役割に向かって行動することが必要である。そのため、金沢の自然や文化に培われた近隣地域での活動の

助長を図り、市民の活動の場を広げ、深めて、地域社会を活性化させるとともに、地域の人々が行政や市民相互間の意見の調整を図りながら、自らのまちのあるべき姿を描き、市民のための市民によるまちづくりを推進する。

2. 豊かな人間環境の構築

恵まれた自然環境、歴史に育かれた文化的環境や人情豊かな近隣連帯意識など、豊かな人間環境を築き上げるための数多くの素地のもとに、適正な人口規模を配し、人間と自然とが調和し、健康で幸せに生活できるまち、安全でやすらぎのあるまち、快適で潤いのあるまち、利便で住み良いまち、と[いう]都市を形成するための四つの柱を連携した総合的な基盤づくりを推進する。また、市民の豊かなくらしの実現、すなわち、生れ、育ち、学び、働き、憩い、豊かな老後を楽しむ、そうした生涯に市民自らが誇り得るまちの実現を図る。さらに、市民一人ひとりが生涯を通じて、個性や能力を伸ばし、生きがいのある充実した生活を送るうえで、教育は、重要な役割を担っている。そのため、生涯の各時期において、家庭、学校、社会を通じ、学習の機会を広め、こころ豊かな人間性を育くむ環境を築きあげる。

3. 国際的文化産業都市

金沢の優れた特性の一つは、歴史の重みと文化都市としての伝統が都市形態と市民意識において、生活文化として息づいていることである。この特性を継承し発展させることにより、国内はもとより国外にも通ずる個性に満ちた、魅力ある都市の創造を推進する。また、豊かな山河や海洋、農用地や山林地での農林漁業、受け継がれた伝統産業、集積された学術、管理機能等都市圏域を越えた諸活動を増進させるためにも、新しい産業の誘発や新たな時代に対応できる産業基盤の整備を促進する。さらに、金沢に継承されている文化や産業活動、細やかな人情、恵まれた自然環境など優れた特性を活用して、まちに新たな活力を導き出すための数多くの都市活動を展開させ、国際的な文化産業都市を築きあげる。」

『金沢市基本構想』は、実は、1984年3月に策定された2番目の「構想」である『21世紀“金沢の未来像”』の第1編第2章「基本理念」を一部修正したものである。内容はほとんど同じである。ともあれ、両者から読み取れる重要な戦略要素は二つある。それは、第1に、「市民主体」である。これは、伝

統的に育まれてきた強い「近隣連帯意識」を前提に、地域の人々が行政や市民相互間の意見の調整を図りながら、まちづくりを推進するということである。この「近隣連帯意識」は、『世界都市構想』では、「一向一揆にも象徴される篤実・自立の精神」(14頁)と表現されている。また、行政に対する市民の自立性の高さについて、『世界都市構想』は、「善隣を旨とする市民の福祉活動、各校下に組織・運営されてきた消防団を核とする自主的防災体制、各地に保存されてきた四季折々の伝承行事など、金沢には独特のコミュニティ活動があり、これらが(中略)連帯と協調の市民意識を強めていく有力な土壌となっている」(16頁)と説明している。

第2に、「旧いものと新しいものの共存」とでも表現できる戦略である。これは、具体的には、伝統文化及び伝統産業を育成し続けると同時に、新しい都市基盤及び新しい産業基盤を構築していくことである。『世界都市構想』の総論部分には「都市機能の充実」という項目があるが、そこにも、この戦略が、次のように明確に述べられている。「都市機能の強化とそれによる都市活動の発展が、金沢の個性をとり崩していくものであっては絶対にならない。すなわち、金沢においては、活力に満ちた発展を求めながらも、その発展は、優れた文化伝統の保全・深化と調和・両立するものでなければならない」(17頁)。

1995年12月に策定された3番目の「構想」である『金沢世界都市構想』の理念部分は、「I 金沢のあるべき将来像」の「第1章 構想策定の趣旨」である。ここにおいて、全く新しい第3番目の戦略(要素)である「世界都市金沢」が登場している。その内容は、一口に言えば、ますます相互依存の程度が高くなっていく21世紀の国際社会において、国家にかわってクローズアップされていく都市の中で、金沢がその立場と役割を世界に明確に示し、「独特の輝きを放つ」ことである。「世界都市」という単語は一般にあまり使用されていない。山出市長は、市議会の答弁で、これを次のように説明している。「「世界都市」とは、(中略)世界的な規模で、地球的な規模で、小さくともやはりみずからを主張し得る存在」である。そして、「「国際都市」が普遍的であるならば、私は、「世界都市」は独自の、個別的、特異的と、こう申し上げたい」(平成7年定例第2回市議会、6月21日)。そして、世界都市金沢の「立場と役割」は、『構想』においては、アジア・太平洋の新しい時代において注目されている日本海沿

岸諸都市の中核に位置する金沢が、その特性に拠って、アジアをはじめ世界の諸都市との交流を日常的レベルに高め、環境問題及び資源枯渇の克服も含め様々な分野における共同作業を進めることとされている。

最後に、金沢市における「経営目的」と「経営戦略」の関係について、一言触れておく。前者における重要な構成要素は、「民主性」、「能率性」(或いは、「最小の経費で最大の効果」)、「地方公共団体の健全な発達」「住民福祉の増進」である。他の要素と異なり、「能率性」については、『金沢市～構想』には、独立した項目としても部分的叙述としても全く触れられていない。それは、むしろ、各『金沢市～計画』の各論以外の部分に記載されている。例えば、『金沢市基本計画』では、「総論」の「第2 主要課題と展望」の一つとして「7 効率的な行政の推進」が設けられている。また、『金沢市新基本計画』では、「総論」「各論」と並ぶ「計画実現のために」において、「簡素で効率的な行政運営」「健全な財政運営」という小項目が設けられている。戦略(要素)「能率性」が経営戦略書に明文化されていない理由は、戦略書の目的が市民に明るい未来のビジョン及びイメージを与えることであり、「能率性」にまわりつく行政実務関係のイメージがこの目的になじまないことであると思われる。

(2) 体制

経営戦略実現のためには、既存の行財政制度を前提にして適切な戦略的政策及び戦術的政策が選択されかつ相互調整され、それに照応して全庁レベルでの或いは部レベルでの組織改編が成され、適切な実施統制が成されなければならない。ここでは、金沢市における政策選択とそのための組織化の有様を、本稿[2][3]の内容に踏み込まない仕方でも概略する。

① 政策選択

『金沢市～構想』の策定手続は、『60万都市構想』の時代から変わらない。それは、(a) アドホックな全庁の組織(プロジェクトチームまたは助役が委員長となり部長級の委員で構成される庁内委員会)、及び民間著名有識者で構成される懇話会が設置される、(b) 懇話会から出された論点や市役所による各種調査(例:市民意識調査、職員提言調査)や場合によっては外部の意見等をもとにして、委員会等が素案を作成する、(c) 素案について各種の説明会及び公聴会を開催する、(d) 懇話会の確認を経て委員

会等が最終案を確定する、(e) 市議会全員協議会での最終案説明、(f) 市民への最終案公表、という順序を踏む。ただ、市民公聴会の仕方は、その都度異なっている。『60万都市構想』では、素案は、市商工会議所各部会、中央公民館青年学級、市ロータリークラブ例会等で説明されたただけであった。しかし、『21世紀金沢の未来像』では、素案策定以前に、地区別の公聴会並びに市PTA協議会及び市青少年団体協議会に対する公聴会が開かれ、素案策定後にも地区別の公聴会が開催された。『金沢世界都市構想』では、素案策定後に、地区別公聴会、地区別女性公聴会、各界各層・各種団体に対する公聴会が開催された。ところが、『金沢市～計画』は、プロジェクトチームまたは庁内委員会のみによって策定される。そのため、その主要項目は『金沢市～構想』に従ってはいるものの、諸事業の選択及び配列は職員（とりわけ、企画担当者、財務担当者）の裁量に左右される。したがって、『金沢市～構想』の策定においては、行政と市民の手で戦略的政策の選択が行われ、『金沢市～計画』の策定においては、もっぱら行政の手で戦術的政策の選択が行われていると言える。

ここでは、『21世紀金沢の未来像』と『金沢市基本計画』を例に取り、既述の諸戦略（要素）を踏まえた戦略的政策選択及び戦術的政策選択の特徴を明らかにしたい。その理由は、第1に、『未来像』は、金沢の都市のあり方或いは金沢の都市形態を正面から構想しているという点で、他の『金沢市～構想』と比べて優れているからである。第2に、本論部分（各論部分）を見る限り、最新の『世界都市構想』『新基本計画』も、基本的には『未来像』『基本計画』の延長線上につくられていると思われるからである。

まず、『未来像』は、既述のように「市民主体」「古いものと新しいものの共存」という2種の戦略要素を含む総論部分と、その下で以下のように四つの章と七つの構想から成る各論部分とで構成されている。この本論は、他の『金沢市～構想』のそれと比較して、政策、施策、事業等のハイラーキーの程度が高く調和のとれたものとなっている。

第1章 都市形成の方向づけの基盤として

土地利用構想

- 第1 住居地域
- 第2 商業・業務地域
- 第3 工業地域
- 第4 農用地
- 第5 山林地

交通体系網構想

- 第1 広域交通体系
- 第2 都市内交通体系

第2章 個性豊かな魅力ある都市として

市街地構想

- 第1 都心軸構想
- 第2 裏通り構想
- 第3 安全都市構想

山里構想

- 第1 学術・研究ニュータウン
- 第2 産業ニュータウン
- 第3 アメニティ住宅団地
- 第4 山里レクリエーションエリア

都市空間構想

- 第1 緑空間構想
- 第2 都市景観構想
- 第3 シンボルゾーン

第3章 都市の新たな活力を導き出すために

都市活動構想

- 第1 コンベンション都市として
- 第2 インダストリー・サイエンス都市として
- 第3 エキシビジョン都市として
- 第4 情報中枢都市として

第4章 人間都市金沢のために

市民活動構想

- 第1 生涯学習
- 第2 レクリエーション
- 第3 高齢者社会
- 第4 地域づくり

以上の本論全体における戦略的政策選択上の特徴は、次の3点である。

(a) 都市固有の機能ごとに、関係する地理的空間を分け（ゾーニング）、各空間ごとに、各機能を十分に実現させるという、都市基盤上の整備諸構想を示している。その上で、構想ごとに、今日まで続く「目玉政策」を提示している（第2章）。

(b) 都市活動ごとに、都市形態を数種類に分析区分している。（第3章）。

(c) 市民活動促進のための「目玉政策」として、「環境影響評価地域審議会」「都市景観地域審議会」の開催と、これを前提にしての地域住民及び関係事業所による、「地域計画」の自主的策定が提起されている。

(a)について敷衍すれば、選択された「目玉政策」

で重要なものは、「都心軸」(形成)政策、のちに「こまちなみ」(形成)政策と呼ばれるようになる「裏通りコミュニティ」(形成)政策、各種緑地地帯形成政策、「都市景観」(形成)政策等である。これらの政策選択によって、金沢市における開発と保全の両立が可能になるとともに、都市全体の美的センス及び品位を高めることが可能になるとと思われる。

(b)について敷衍すれば、選択された「目玉政策」で重要なものは、金沢全体をコンベンションセンターにする政策と、広い領域における産・学・官協力の政策である。前者について、『未来像』では、産業、学会、お祭り、日本海沿岸都市交流、国際交流等の方面でコンベンションを頻繁に開催することにより、人、物、情報の交流が日常化し、文化、産業等の活性化が図れる旨のことが叙述されている(97-102頁)。後者について、『未来像』では、産・学・官協力が、新産業の創出に限らず、1次産業の1.5次化、2次産業の2.5次化及びシステム化、3次産業の合理化及び生産性向上を可能にするであろうこと、さらには市立美術工芸大学と地場産業の協力によって伝統工芸産業の発展が望めることについて記述されている(103-108頁)。

(a)(b)における政策選択は、「古いものと新しいものの共存」という戦略(要素)の実現をめざすものであるといえる。他方、(c)における政策選択は、「市民主体」戦略(要素)の実現のためのそれとしてはいささかスケールが小さい。行政参加や地域ボランティアというより普遍的テーマも出てはいるが、具体的諸政策が提示されていない。ただ、『未来像』の素案が形成される過程において、市内中学生を対象にした提言募集、市民意識調査の実施、七つの地域ブロックごとの「まちづくり会議」、金沢にゆかりがあり全国で活躍している著名人で構成される「まちづくり懇談会」とは別の、市内の各界で活躍している市民で構成される「まちづくり懇話会」(委員は36名、そのうち市議会議員は11名)等の市民参加方式が実施されていた。そして、以後、新たな施策を形成する過程に、「タウンミーティング」(校下住民対象、公民館で開催)、各種「フォーラム」(機能集団対象)等の公聴会を開催することが慣例になっている。この事実を考慮すれば、少なくとも市民の行政参加という戦略的テーマについて、「諸施策形成過程における公聴手続の充実・強化」というかたちで、市は明確な政策選択を行っていると言えるのではなからうか。

次に、『未来像』に照応する『基本計画』におけ

る戦術的政策選択について。その各論部分では、例えば「自然災害防止」という政策項目であるならば、「総合防災対策」「治水対策」「土砂災害対策」「雪対策」という最小単位の施策項目に細分されている。それらの項目全部をここで紹介することは割愛するが、各施策項目は次のような構成をとっている。

- (a) 施策の現況と課題
- (b) 課題解決に向けての方針
- (c) 具体的事業の体系と説明
- (d) 実施過程を、事業達成度・行政水準で図示(但し、『世界都市構想』の場合を除く)

なお、(b)に関わって、計画期間は前期、中期、後期に分けられ、事業ごとにいつまでに実施されるかが示されている。

各施策項目内の事業選択については、『基本計画』に限らずすべての『金沢市～計画』において、次のような体制がとられている。

(a) 『計画』は、財源の裏付けをもった事業計画の集合体(実施計画)である。したがって、各事業ごとの金額は明示されていないものの、『計画』は、財政計画の一部(中長期財政計画)の機能を果たしている。

(b) 『計画』は、市単独事業のみならず、基本目標達成にとって欠くことのできない県、国、民間等の行う事業も含んでいる。

(c) 『計画』の範囲は普通会計である²⁾。

(d) 修正可能で柔軟な中長期財政計画の役割を十全に果たすために、『計画』においては、ローリング・システムが導入されている(但し、『世界都市構想』では、「必要に応じ、計画の見直しを加える」(9頁)とされている。よって、この『構想』においては、厳密な意味でのローリング・システムは採用されていないようである)。

(e) 『金沢市～構想』における戦略的政策の選択の場合と異なり、『金沢市～計画』における戦術的政策の選択にあたっては、市民等の意思が反映される制度はない。ただ、地方自治法に基づき、毎年度第1回の市議会(3月)に、市長側(財政課)は『予算概要』を議長側に提出する。この『概要』には「部門別主要事業」が載っており、各事業ごとに予算額及び内容が記されている。そして、各事業の内容には、必要に応じて「新」(新規事業)、「改」(制度の改善)、「完」(継続事業の完了)の印が付けられている。これらの「主要事業」がまさに『金沢市～計画』で示された事業なのである。

これらの主要事業一覧表は、関連する部門ごとに

切り離され、これらの関連部門を所轄する議会常任委員会に送られる。そして、各委員会において、委員と説明員（部長級、課長級）の間で説明及び質疑応答が行われる。しかし、それ以前に、全員協議会において市長側から当年度の予算書の説明が既に成されていることもあり、委員会全体が特定の「主要事業」に否定的な意思表示をすることはほとんどない。

② 組織化

『金沢市～計画』に盛り込まれた戦術的政策（諸施策及び諸事業）の実施のためには、庁内組織の適切な編成が要請される。金沢市では、「目玉」となる新規施策の実施のための組織修正、具体的には新しい部課等の設置の手続は、通常次のような段階を踏む。

(a) 第1段階：庁内プロジェクトチーム或いは庁内委員会の設置。「プロジェクトチーム」（～連絡会という名称のものも含む）は、政策、計画等を研究し、事業を関係部課と連携して推進することを目的とする機関である。「委員会等」（～本部、～研究会という名称のものも含む）は、政策、計画等を検討及び決定し、全庁的の事業を円滑に実施することを目的とする機関である。両者は、関係部課の合意に基づく臨時的な任意設置機関である。委員会等はそれほどでもないが、プロジェクトチームの新設或いは廃止は毎年度頻繁になされている。それは、チームが、特定の行政計画の策定（例：『住宅マスタープラン』策定、『都市マスタープラン』策定）や全庁的の導入（例：金沢市の中核市への移行）のように、短期間で実現させる必要がある業務を扱うことが多いからである。各委員会・各チームは一つの所管部課を擁しており、都市政策部諸課が受け持つ場合が多い。委員会等の所管課はほとんど都市政策部に属している。

(b) 第2段階：室の設置。ある委員会或いはプロジェクトチームが担当している施策・事業が継続的の事業として制度化される必要が生じた場合、その委員会或いはチームは、特定の課に所属する「室」に昇格させられる。ここでは、95年度から96年度にかけての変化を例示する。

まず、95年度まで設置されていた「企業誘致推進本部」（商工課所管）は、「金沢テクノパーク」への企業誘致活動の強化の必要上、96年度に「企業立地推進室」（経済部長直屬）に昇格した。次に、94年度に制定された『金沢市女性プラン』の具体的推進を目的に95年度も設置されていた「女性プラン推進

プロジェクト」（総務課所管）は、96年度に「女性施策推進室」（総務課所屬）に昇格した。また、市立美術資料館設置のための調査及び研究を95年度まで行ってきた「美術資料館検討チーム」は、96年度に「美術館建設準備事務局」（企画調整課所屬）に昇格した。

(c) 第3段階：室を課に昇格させることとこれに伴う関係部課の再編成等。課の新設を極力抑制し、新設やむなしの場合は課全体にスクラップ・アンド・ビルド方式を適用することが、1980年代後半（85, 86, 87年度）に実施された市行政改革以降の慣例になっている。そのため、室を課に昇格させることは、少なくとも所属部全体の見直しに直結する。また、主要事業の性格により、二つ以上の課を一つの巨大課へと統合することが要請される場合も生じてくる。

室の新設或いは改廃も含めて部課の編成替えの手続は、事業費、人件費等の絡みで、予算編成手続に則って行われる。ただ、第3段階で成されるような機構改編の場合、関係課は、予算要求書の中に、室の新設・改廃の原案を盛り込み、11月下旬～12月初旬に財政課に提出する以前に、ミドル・マネジャー及びトップ・マネジャー（直屬部長、都市政策部長、他部長、助役等）間に合意を作っておく必要がある。機構改編に限らず、全庁的な機構合理化や事務能率化のための全庁的の合意形成を実現するために制度化されている機関が「行政事務改善委員会」である。これは、助役を委員長、官房系統3部（都市政策、総務、財務）の長並びに企業局長を委員とし、毎年11月に開催されている。ただ、実質的な合意は、その下にある「行政事務改善委員会幹事会」で成されている。これは、企画調整課長を幹事長、8人の各部官房系統諸課並びに企画調整課長補佐を幹事とし、年度ごとに3～5回必要に応じて開かれている。

なお、機構改編の場合は、11月の委員会幹事会の前後の時期（特に、原課による予算要求書作成の時期）に、また課や室の新設の場合は、原課による予算要求書作成の時期に、原課、財政課、人事課及び企画調整課の間で、各種の意見調整が行われている（財政課と人事課と企画調整課は、本庁舎2階の廊下を隔てて向かい合う形に位置している）。調整結果は、もちろん委員会幹事会や予算査定に反映される。12月のヒアリング期間には、要求側の関係課長等と財政部課長等との間で、機構改編や課・室の新設をめぐって質疑・応答が行われる。そして、翌1月の財政課長査定、財政部長査定、市長査定で、機構改編や課・室の新設等が正式に決定されていくの

である。

上記のミドル・マネジャー及びトップ・マネジャー間の委員会幹事会での合意形成や、原課、財政課、人事課及び企画調整課の間の合意形成は、議論となる事項があらかじめ『市行政改革要綱』に規定されていることによって、より容易になっている。さらに、『金沢市新基本計画』の補論「計画実現のために」に、「行政改革の推進」という小項目がある。政治学的に見れば、組織の再編成（特に、第3段階における機構改編）のための手続がスムーズに成されるために、『市行政改革要綱』及び『金沢市新基本計画』という規範があり、これらが正統化機能を果たしているといえる。

〔2〕行政運営

『金沢市～計画』に盛り込まれた政策の庁内組織による実施に際しては、行政運営面でも、財政運営面でも、「能率経営」及び「減量経営」が要請されている。その根拠は、『市基本計画』の総論部分における「効率的な行政の推進」の項目並びに『市新基本計画』の補論部分における「簡素で効率的な行政運営」及び「健全な財政運営」の項目である。

行政運営面では、金沢市は事務のオフィス・オートメーション（OA）化を積極的に進めている。1994年4月時点で、統計関係及び公営企業関係において全業務に、総務企画関係において物品管理を除いて全業務に、電算処理が導入されている。OA化の面では、金沢市は類似都市の中でも上位グループに入っている。そして、事務OA化の主要目的である省力化の実績は、次の通りである。

年度	電算化導入による人員削減数
1985	12
1986	11
1987	10
1988	14
1989	17
1990	9
1991	3
1992	2
1993	1
1994	4

85～89年度の実績が高いが、85年度末には印鑑登録証明オンラインシステムが、86、87、88年度末には財務会計オンラインシステム（1次分、2次分、3

次分）が導入されている。事務OA化についての詳細は別の論考で考察したため、ここでは省略する³⁾。

能率化志向の行政運営で金沢市が優れていると思われる点は、マンパワーの活用の仕方である。ここでは、職員の役立て方と市民・住民の役立て方に分けて考察する。

(1) 少数精鋭主義

① 職員数の適正管理

金沢市職員は、(a) 正規職員、(b) 非常勤職員、(c) 臨時職員、(d) 非常勤パート職員、(e) 臨時パート職員に分けられる。(a)は、終身雇用、週40時間勤務である。(b)は、1年雇用（5年まで更新あり）、週30時間勤務であり、具体的には嘱託員、事務補佐員、調査員、指導員、作業員、保母、研究補助員、消防団員、学校非常勤講師、学校医等である。(c)は、臨時雇用、1年未満、週40時間勤務であり、常勤職員が休職中や産休・育休・病休等で長期休暇をとった場合の代替要員である。(d)は、1年雇用（更新あり）、週30時間未満勤務であり、学校給食調理員等通年で必要とされるパートである。(e)は、臨時雇用、週40時間未満勤務であり、業務が一時的に繁忙になる期間や市主催のイベントの際にのみ任用されるアルバイトである。

各職員の比較的近年の職員数の推移は、次の通りである（1995年4月現在）。

職員区分	92年度	93	94	95
正 規	3,790	3,793	3,794	3,790
非 常 勤	250	247	252	276
臨 時	79	93	100	110
臨時パート	196	88	89	95
非常勤パート	73	88	89	95

この表から、少なくともこの期間には、正規職員数はほとんど変化がないこと、非常勤職員及び臨時職員が漸増傾向にあること、臨時パート職員及び非常勤パート職員が漸減傾向にあることがわかる。以下では、職員数で圧倒的比重を占め、相対的に複雑で高度な業務を遂行する正規職員に考察を絞ることにする。

正規職員の定員数は、『金沢市職員定数条例』に定められている。しかも、総定数のみならず、各執行機関事務局ごとの定数も定められている。そし

図2 金沢市における正規職員の定員数・現員数の推移

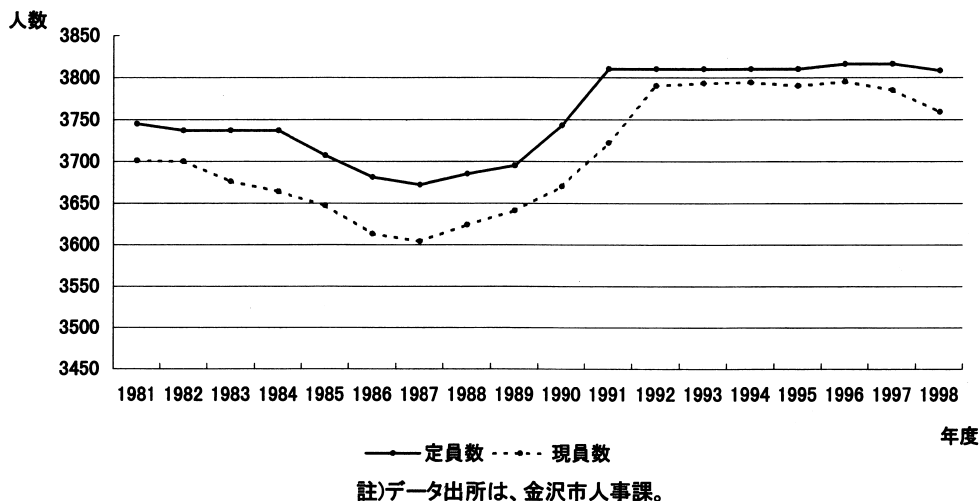
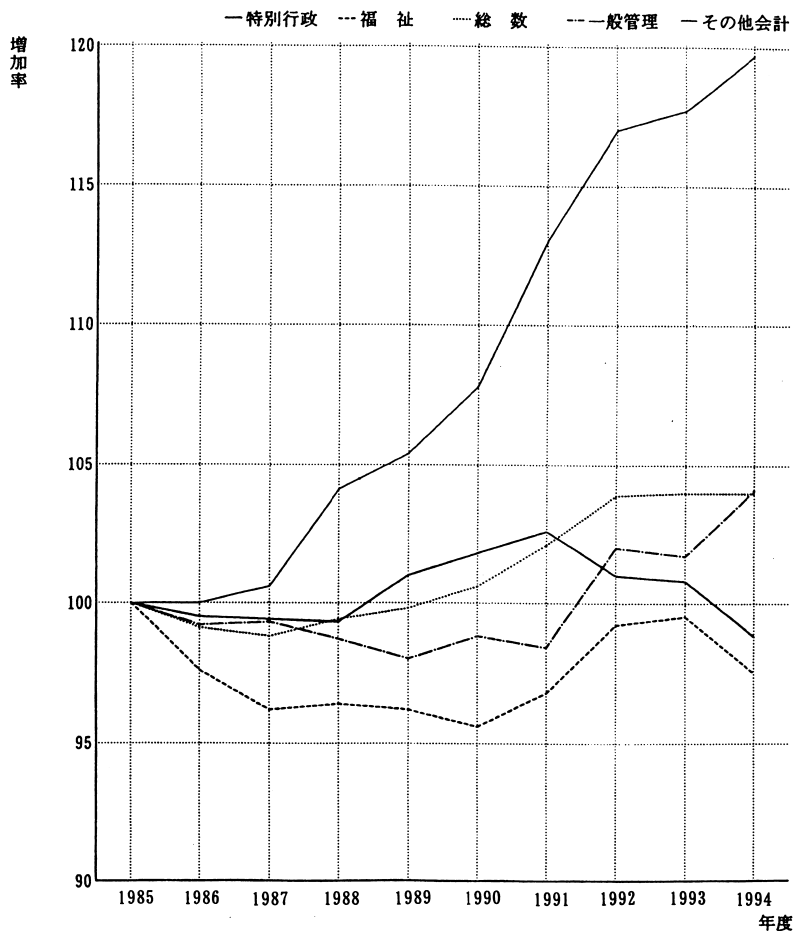


図3 金沢市における部門別正規職員数の推移 (1985年度を基準とした各部門の増加率)



註 1) 『金沢市行政改革大綱参考資料』(1995年12月)55頁の図の折れ線以外の部分を一部修正した。
 註 2) 「総数」以外の4本の線について『参考資料』の註では、次のように説明されている。「部門」は、地方公共団体定員管理調査(自治省)の分類によるものである。「特別行政」とは教育及び消防の部門を、「福祉」とは民生、衛生、労働、農林水産、商工及び土木の部門を、「その他会計」とは上下水道、ガス、発電、病院、中央市場、花卉市場、国保、競馬、住宅団地建設、農村下水道の部門を言う。

て、この条例は毎年3月末に改正されている。改正内容は、総定数及び各事務部局ごとの定数である。変更の際には、特別の事情がない限り、抑制或いは削減が図られ続けている。その背景には、国からの要請がある。即ち、第2次臨時行政調査会が1981年7月10日に公表した『行政改革に関する第1次答申』には、「地方公共団体の定数抑制措置」という項目があり、そこで、「地方公共団体は、国家公務員の定員削減強化に準ずる削減措置を講ずるものとする」（臨調・行革審OB会、149頁）と書かれたのである。他の地方自治体同様、金沢市は、毎年度、自治省に定員管理調査結果を報告している。

80年代初期以降の金沢市正規職員の定員数及び現員数の推移を図2に示す。図より窺えることは、(a) 定員数が、1980年代前半の安定期と90年代初期以降のそれを比較して、約70人増加していること、(b) 最初の安定期以後、1987年度まで減少し(3,672人)、次の安定期まで急増していること、(c) 現員数の推移は、定員数のそれにほぼ照応していること、(d) 1991～97年を除き、現員数は定員数を50名近く下回っていることである。

次に、80年代中葉から現在までの定員数及び現員数の推移の原因を調べるために、部門別の正規職員

現員数の推移を見ることにする。図3によれば、(a) 「その他会計」部門職員数は、一貫して増加していること、(b) 「特別行政」部門職員数は、88年度から90年度にかけて増加している以外は、漸減していること、(c) 「一般管理」部門及び「福祉」部門の職員数は、90年度まで漸減し、それ以降漸増していることがわかる。以上より、次の2点が確認できる。

I. 正規職員の総定数を90、91年度に100名以上増加させた原因は、その2～3年前から生じていた「その他会計」、「特別行政」部門職員数の増加並びに91年に生じた「一般管理」、「福祉」部門職員数の増加にある。

II. 正規職員の定員数及び現員数が1986・7年度に急減している原因は、「一般管理」、「福祉」部門職員の減少にある。

さらに、表1を見てわかることは、第1に、88年度から90年度にかけて、市立病院職員数と教育委員会職員数が急増していることである。その原因は、87年度まで保健公害部に設置されていた病院の改築及び独立した部への昇格によりスタッフが増えたこと、並びに国民体育大会に備え一時的に県外選手を多数雇用したことである。総定数増加の主要原因は

表1 金沢市における部門別正規職員数の推移

区分	年月日	1985.4.1	1986.4.1	1987.4.1	1988.4.1	1989.4.1	1990.4.1	1991.4.1	1992.4.1	1993.4.1	1994.4.1	1995.4.1	85年～95年の増減	
	合計	3,647	3,613	3,604	3,624	3,641	3,670	3,722	3,790	3,793	3,794	3,790	143	
	小計	2,141	2,114	2,110	1,967	1,958	1,964	1,974	2,039	2,022	2,037	2,029	△112	
市長事務部局	企画調整部	74	67	66	66	66	69	81	91	92	116	113	39	
	総務部	126	125	126	208	205	208	202	209	216	215	215	89	
	財務部	188	188	189	187	185	183	185	188	187	185	182	△6	
	経済部	90	82	80	75	69	69	73	82	56	57	54	△36	
	農林部	99	98	101	98	93	93	91	90	89	91	88	△11	
	市民部	137	140	141	—	—	—	—	—	—	—	—	—	△137
	市民福祉部	—	—	—	293	288	285	300	312	313	305	306	306	306
	保健環境部	329	321	327	225	227	224	223	225	223	218	223	223	△106
	福祉部	288	278	273	—	—	—	—	—	—	—	—	—	△288
	生活環境部	371	369	364	363	368	370	367	371	375	370	369	369	△2
	土木部	179	177	176	174	176	179	179	187	192	195	195	197	18
	都市建設部	155	163	161	172	175	176	162	169	165	166	165	165	10
下水道部	105	106	106	106	106	108	111	115	114	119	117	117	12	
	小計	91	94	94	260	274	290	322	336	358	365	366	275	
その他	金沢美大	74	77	78	77	76	78	77	78	77	78	79	5	
	病院	—	—	—	167	182	197	230	243	244	250	250	250	
	市場	—	—	—	—	—	—	—	—	22	22	22	22	
	会計課	17	17	16	16	16	15	15	15	15	15	15	△2	
教育委員会	584	577	570	569	585	590	586	561	556	532	531	531	△53	
議会事務局	23	23	22	22	21	21	21	20	21	21	21	21	△2	
委員会	選挙管理委員会	7	7	7	6	7	7	7	7	7	7	7	—	
	監査事務局	9	9	9	9	9	8	8	9	10	10	10	1	
	農業委員会	10	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	△1	
消防本部	374	373	378	379	381	383	396	403	407	410	411	411	37	
企業局	408	407	405	403	397	398	399	406	406	403	403	406	△2	

註) 『金沢市行政改革大綱参考資料』74頁の表の数値以外の部分を、一部修正した。

ここに求められよう。第2に、長期的かつ全体的にみて、市長事務部局職員数が大幅に減っていることである。これには、病院、卸売市場等の現業部門を市長事務部局から切り離し、市長事務部局をスリムにしようとする政策的意図が窺える。第3に、職員削減が続いている市長事務部局の中で、企画調整部並びに公共事業担当諸部（土木、都市建設、下水道）が、機構改革という外的要因による定員増の影響（例：総務部）を受けることなく増加していることである。第4に、福祉、保健、衛生部門（市民福祉部、保健環境部、生活環境部）の職員数が、長期的に横ばい状態であることである。以上より、次の点が確認できる。

Ⅲ. 正規職員の定員数及び現員数が88年度から再び増加していった原因は、市立病院の充実、国体の影響並びに企画部門及び公共事業部門の充実にある。

最後に、1994年度（4月1日現在）のみの統計だが、類似都市（ここでは、中核市候補都市と福井市。計28市）の人口1,000人当たりの正規職員現員数は、平均して5.1人である。それに対して、金沢市におけるそれは4.3人であり、類似都市の中で3番目に小さい。このことから、金沢市が正規職員現員数をいかに強く抑制しているかが改めて確認できよう。

② 職員研修

限られた数の正規職員を有効に活用するために、市は、1995年度に消防本部及び企業局以外の部局の係制を廃止し、さらに1998年度には消防本部及び企業局の係制を廃止した。その主要目的は、企画調整課の作成した文書によれば、「業務の繁閑に応じた柔軟な執行、突発的業務への迅速な対応、さらにセクショナリズム排除による連携強化など」である。要するに、職員に所属課の業務全体に精通させることである。そのために不可欠なのが、任命権者が行う研修である。人事院は、研修を、(a)「オン・ザ・ジョブ・トレーニング(OJT)」(現実には仕事をしながら能力や資質を高めていくこと)、(b)「オフ・ザ・ジョブ・トレーニング(Off-JT)」(日常の仕事から離れて実施される研修)、(c)「自己啓発」(労働時間外に自らすすんで仕事に役立つ能力の向上に努める者に対して、その活動を援助するもの)の3種類に分けている(人事院人事行政研究会、467-8)。

金沢市も、ほぼ人事院の分類法に則り、研修体制を整えている。(a)「職場研修」の責任者は、各課(所)長である。また、職員のより専門的な知識・技術の向上を目的にして、各部局長が責任者となり、

「部局専門研修」が計画的に行われている。その際、予算措置及び研修内容調整との関係で、人事課の出先機関である職員研修所との連携がとられる。(b) Off-JTである「一般研修」「派遣研修」「特別研修」は、職員研修所によって行われる。(c)「自己啓発」では、自主研修グループ(5人以上)に年間5万円以内の活動費(「自主研修会委託料」)が交付されている。委託料申請書を審査し、研修成果報告を受けるのは職員研修所である。研修活動の成果は、職員に公表される。

97年度研修計画の基本方針には、「短期的な課題解決に向けた能力開発だけでなく、長期計画・基本構想の目的実現に向けた効果的な職員研修へと再構築しなければならない」ため、「① 時代を先取りする独創的な政策形成能力、② 市民ニーズを的確に把握し、住民とともに新たな地域社会を形成していく能力、③ 多様なマルチメディアを活用した簡素で効率的な行政システムを確立し、市民サービスの向上を図る能力」「を高める必要がある」と書かれている。この研修計画の「重点事項」の中で、ごく最近創設されかつ重要と思われる施策は、自己啓発領域における「大学院博士課程修学」制度と、Off-JT領域における「政策研修センター」活動である。両者は、①の能力の開発に関係している。前者は、1997年度から導入され、市行政に関係するテーマについて、優秀かつ健康な職員に「市・大学連絡会」所属の大学で修学させ、市の行政能率の向上に寄与させることを目的とする。

後者の「センター」は、職員研修所に1986年に設置され、職員の政策能力を開発することを目的としている機関である。その主要業務は、人材育成と調査・研究である。前者においては、主査級職員、課長補佐級職員、課長級職員別に「政策形成能力向上研修」が行われている。研修期間は2～3日間で、研修内容は、課題研究、事例研究、ディベート等である。後者においては、従来の研修の枠を超え、地域の政策課題の発見やその実現方策の開発を支援し、研究成果を様々な施策につなげる取り組みがなされている。センターにおける後者の業務の比重は非常に大きく、センター組織もそれに応じて編成されている。

調査・研究活動においては、「政策検討調整会議」の指導のもとで、各「まちづくり専門員」が「ゼミナール」を構成かつ開催し、また「研究指導スタッフ」が「研究グループ」を構成しかつ開催する。「調整会議」は、人事課長(事務局)、企画調整課長、

財政課長及び「まちづくり専門員」で構成され、研究グループの研究テーマを設定し、「ゼミナール」及び「研究グループ」の研究成果をまとめて整理し、次年度に関係部局へ提言する。「専門員」は、市長によって委嘱される嘱託員であり、外部の学識経験者である。彼らは、独自に研究テーマを設定できる。「指導スタッフ」は、庁内幹部職員または外部の学識経験者である。「ゼミナール」も「研究グループ」も、構成員は公募による職員である。ただ、前者では講師主導型の、後者では職員主導型の調査研究活動が行われる。年度末には、「ゼミナール」も「研究グループ」も、「研究成果報告書」を「調整会議」に提出しなければならない。これらの成果の発表会は、次年度の4～5月に開催される⁴⁾。なお、政策研修センターは、「地域研究助成事業」も行っている。これは、「市・大学連絡会」所属の14大学等で行われる金沢のまちづくりに関する地域研究に対して成される助成である。研究成果は年度末に市に提出され、成果は次年度の5～6月に部長会及び部課長会で発表される。96年度には、1研究当たり40～50万円の助成金が5件に交付された。

金沢市職員研修予算の推移を見てみると、1986年度から89年度までは横ばい状態（17,007千円～20,162千円）、90年度から95年度までは漸増状態、96年度からは急増状態（97年度は96,158千円）であることがわかる。急増の原因は、政策研修センターの設置に伴う、まちづくり専門員への報酬、関係講師への謝礼、地域研究助成金、調査研究委託料及びセンター修繕費によるものである。しかも、主要原因は人件費にある。ともあれ、政策研修センターの活動、とりわけ調査・研究活動は、職員研修のみならず市の政策研究も兼ねた事業としてユニークである。

(2) 住民参加型行政

① 町会との協働

金沢市においては、住民隣保組織としての町会が秩序よく体系づけられており、その活動は活発である。組織体系は、班－町会－校下（或いは、地区）町会連合会－市町会連合会というハイラーキーをなしている（但し、連合会はあくまでも連絡機関である）。「校下」とは、小学校通学区の意味である。1998年4月時点で、班数は11,600、町会数は1,327、校下（地区）数は62である。また、1993年12月時点の統計であるが、市民相談課による調査によれば、世帯の町会への加入率は90.4%（一戸建世帯では

99.6%、集合住宅世帯では69.9%）であった。もっとも、形式的に組織だっただけで加入率の高い町会組織は珍しくない。金沢市の町会組織の特徴は、校下（地区）が住民の日常生活圏としてよくまとまっていることである。その人的交流の密度の高さから、校下（地区）町会連合会は社会学上のコミュニティに相当すると思われる。すなわち、地区社会福祉協議会、地区民生委員児童委員協議会、PTA、婦人会、消防分団等の組織は、校下（地区）単位で組織されているのである。

地区社協、地区民生委員協議会等の事務所は、全校下（地区）に設置されている比較的大規模な「地区公民館」（97年度4月現在で60館）内に置かれている⁵⁾。そして、各公民館は、総務、文化、教養、女性、青年、子ども、視聴覚、体育、広報等の専門部を設けている。専門部を中心とする公民館の運営は、各町会各町ごとにおおむね2名選出し派遣される「公民館委員」によってなされている（金沢市公民館設置条例第9、10条）。また、その経費は、地元負担と市補助金で賄われる（同条例第11条）。施設整備費に占める市費割合は2/3で、運営費に占める市費割合は75%である（1997年4月現在）。地元負担は、各町会の「校下（地区）負担金」（の一部）で賄われている。社会教育施設としての地区公民館の各校下（地区）町会（連合会）による自主運営方式、さらにはこのような運営による地区公民館を核にした自治活動は、内外から「金沢方式」と呼ばれている。

さて、金沢市は、この「金沢方式」を前提にして、各校下（地区）で発生する行政需要を非行政的に処理している⁶⁾。たとえば、非事業系一般廃棄物の処理である。家庭ごみの収集車による収集及び運搬は市直営で行われている。しかし、排出場所（市は「ごみステーション」と呼んでいる）の設置、管理等の仕事は、各町会に委ねられている。したがって、排出監視、資源分別の徹底、ステーション清掃等の運営の仕方は、各町会で考えられ、実行されるのである。その際、各校下（地区）ごとに2名の割合で市から委嘱される「廃棄物対策推進委員」が、市の清掃行政と地域との間のパイプ役となっている。

また、地域福祉の分野では、1987年度から、市は、「まちぐるみ福祉活動推進事業」を市社会福祉協議会に委託している。そして、各校下（地区）の区社会福祉協議会及び区民生委員協議会は、「まちぐるみ福祉活動推進チーム連絡会」を各公民館内に設置している。その構成員は、地区社協、校下（地区）

町連、青年団、婦人会等である。その役割は、各町会で結成される「福祉活動推進チーム」の連絡調整である。「チーム」は、厚生大臣から委嘱される一人の民生委員（リーダー）、区社協から委嘱される2～3人の「福祉活動推進員」等で構成される。その役割は、高齢者、障害者（児）、児童、寡婦、母子、父子等のクライアント（特に、高齢者）の実態及びニーズを把握し、地元福祉施設、市医師会、各種団体の協力を得て実行可能な在宅サービスをクライアント等に提供することである。

また、金沢市には12の消防署或いは消防署出張所があるが、それとは別に市民有志で構成される三つの消防団がある。各消防団は消防分団から成り、49の各分団は消防ポンプ車を所有し管理している。分団に対しては、市、校下（地区）町会連合会、所属消防団からの補助が出る。市からの補助には、分団ポンプ車購入に際しての補助も含まれる（1台につき費用の3/4）。分団員に対しては、災害により出勤した時、1回につき3,200円が報酬として市から支払われる（1998年度）。さらに、阪神・淡路大震災の影響なのだが、校下（地区）を単位として、町会連合会、消防団、校下婦人会、公民館が核となった「自主防災組織」が結成されつつある（1998年4月現在で48結成）。各組織は、情報連絡用、初期消火用、水防用、救出用、救護用、避難用、給食給水

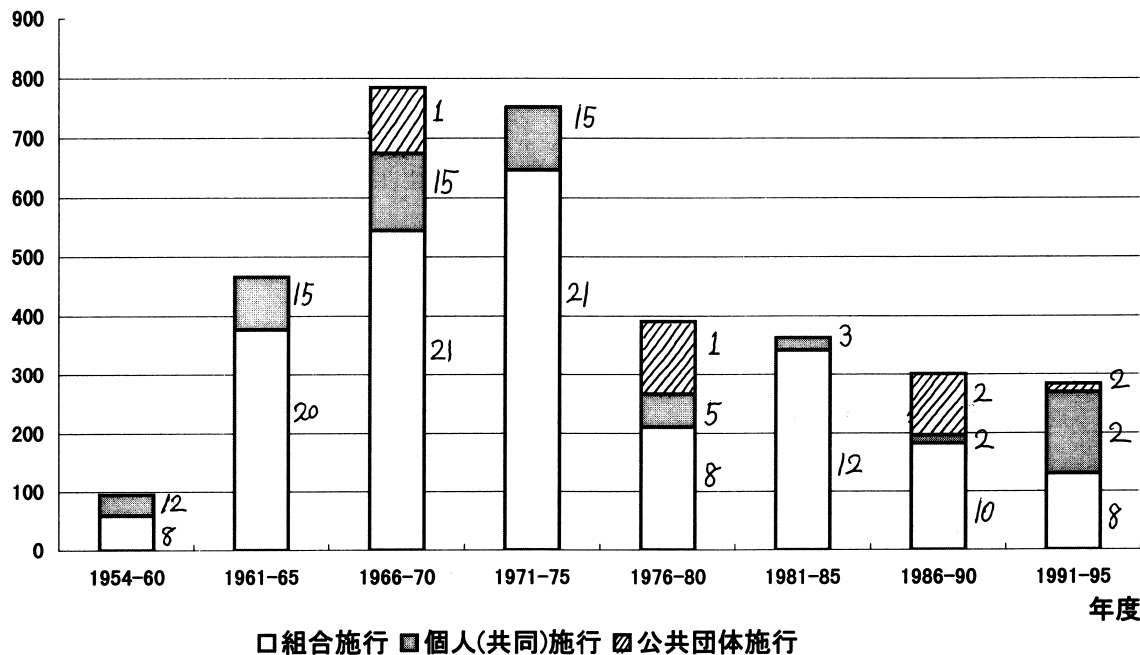
用等の資機材を準備しかつ管理し、防災計画立案、防災訓練等の活動を行っている。

② 公共事業の民間施行

金沢市では、特定地域の住民にのみ関わる公共事業については、地域住民が施行者となっている。その典型例が土地区画整理事業である。1996年3月末現在、行政区域面積46,777haに占める市街化区域面積（8,076ha）の割合は36.2%、市街化区域面積に占める区画整理面積（3,355.3ha）の割合は41.5%、区画整理面積に占める組合施行面積（108地区2,429.4ha）の割合は72.4%、個人（或いは共同）施行面積（66地区572.4haの割合は17.1%、公共施行（市施行、県施行）面積（6地区353.5ha）の割合は10.3%である。統計上最も多い組合施行の土地区画整理事業は、土地所有者または借地権者7名以上が共同して土地区画整理組合を設立し、行うものである。他方、個人（或いは共同）施行の同事業は、土地所有者または借地権者1名或いは数人が共同して自分（達）の宅地について行うものである。個人（或いは共同）施行の事業では、施行者が住宅団地、工業団地、問屋団地、病院跡地、事業所である場合が多い。組合施行事業及び個人（共同）施行事業に要する資金の主要財源は、減歩された宅地のうち保留地になった分の処分金、金沢市土地区画整理事業助成金、公共施設管理者負担金（減歩された宅地の

事業面積
(ha)

図4 金沢市における年度別区画整理事業数・事業面積の推移



注1) 『金沢の区画整理(1996年度版)』より、作成した。

注2) 各年度における棒グラフ各系列に付した数字は、その年度の事業地区数。

一部を用地として公共施設を建設する市が拠出する負担金)である。場合によっては、これらに県補助金、国庫補助金、組合員からの賦課金を加えられる。

この事業が開始されてから現在までの事業面積の推移は、図4の通りである。1961年頃から75年頃までは、組合施行事業数及び面積が大幅に増えているが、事業地の多くは新市街地である。その理由は、旧市街地は戦災を受けなかったために、都市開発を目的とするこの事業は低調となり、新市街地では宅地スプロール化現象の防止のため、この事業が要請されたからである。また、そもそも、組合施行の事業が急速に広まっていった理由は、第1に、この方式がまだ理解されていなかった1957年に、市が「金沢市土地区画整理事業助成金交付規則」を制定し、行政として市民の事業に財政的援助を図ったこと、第2に、1965年に、市が市長を会長、助役を副会長とする「金沢市土地区画整理協会」を設立し、各組合等を指導したり、各組合等から委託された業務を円滑に処理してきたことである。市行政のこれらの援助策により、組合施行方式を奨励し、市民各人の減歩により道路、公園等の身近な公共施設を作ることの意義を強調する市行政に対する市民の信頼感が高まったのである。

③ 市民による施設運営

1996年10月にオープンした「金沢市民芸術村」は、市民による自主運営がなされている社会教育施設として、全国自治体の関係者から注目を集めている。これは、旧大和紡績跡地の倉庫群を残しつつ再整備された、市民の演劇、音楽、美術、生活文化の発表及び交流を目的とする多目的施設である。年中無休かつ24時間使用可能であるこの施設の運営責任は、財団法人金沢市公共ホール運営財団にある。しかし、「金沢市民芸術村条例」第3条には、「芸術村は、利用する市民の代表者によって構成する組織で芸術村の運営についての基本方針を定める」と規定されている。運営方針を定め実践する複数の市民は、「ディレクター」と呼ばれている。彼らは市の職員ではなく、中には高校生やサラリーマンもいる。したがって、彼らは芸術村事務所に始終詰めているわけではない。ディレクター達は、企画、広報、利用者調整、苦情処理等の業務のみならず、アルコール類の飲用等のマナーに関する判断も相談しあっている。

[3] 財政運営

(1) 財政健全性分析

ここでは、1980年代中葉～90年代末の金沢市の財

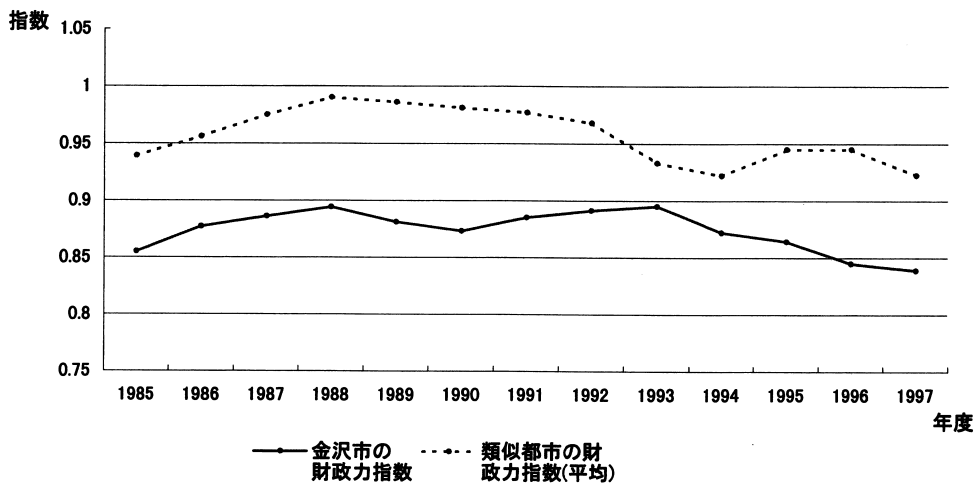
政構造の特徴を分析しかつ認識したい。そのためには、統計表において、財政諸指標ごとに金沢市の数値の推移と類似都市のそれを比較しなければならない。その際の統計表は、普通会計決算表を用いる。また、その際の財政諸指標は、財政基盤の強さを確認するために財政力指数を、単年度の財政余剰の大きさを確認するために実質収支比率を、収支の均衡を確認するために実質単年度収支額を、財政構造の弾力性を確認するために経常収支比率を、やはり財政構造の弾力性を確認するために公債費比率を取り上げる。また、その際の「金沢市の類似都市」とは、1986年度までは自治省設定の都市類型V-5、1987～94年度までは自治省設定の都市類型VI-5、1995年度以降は中核市・地方交付税種地甲-6、7・自治省設定の都市類型VI-5に属する諸都市のことである。なお、公営企業特別会計決算及び外郭団体決算の分析については、割愛したい。

第1に、財政力指数は、3年度間の基準財政収入額の合計を3年度間の基準財政需要額の合計で除して得た数値に1/3を乗じた値である。1985年度から97年度までの金沢市の財政力指数の推移と類似都市のそれ(平均値)の推移は、図5-aの通りである。統計比較より、金沢市は類似都市よりも財源に余裕がないことがわかる。このことは、平成不況が一時回復した1994～96年度についてもいえる。

第2に、実質収支比率は、標準財政規模に対する実質収支額の割合である。1985年度から97年度までの金沢市の実質収支比率の推移と類似都市のそれ(平均値)の推移は、図5-bの通りである(単位:%)。統計比較より、金沢市は類似都市よりも純余剰金額割合が小さく、平成景気末期の1991年度以降黒字幅が漸減し、95年度には赤字になってしまったことがわかる。ただ、実質収支額は、黒字や赤字に関わる政策的措置がとられた後の金額である。そこで、各年度における収支のありのままの姿である実質単年度収支額の変化を調べる必要がある。

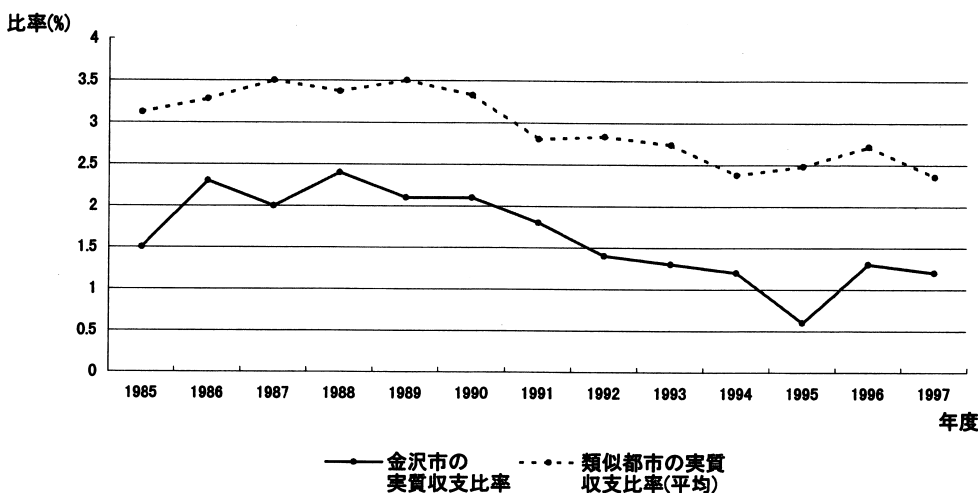
第3に、実質単年度収支額は、単年度収支額の中から実質的な黒字要素や赤字要素を控除した収支額であり、次の算式で表される。実質単年度収支額=当年度実質収支額-前年度実質収支額+基金積立額+地方債繰上償還額-基金取り崩し額。1985年度から97年度までの金沢市の実質単年度収支額の推移と類似都市のそれ(平均値)の推移は、図5-cの通りである(金額単位:百万円)。統計比較より、1980年代の円高不況時代から平成景気時代には、金沢市は類似都市と比較して、黒字額を毎年10億円近

図5-a 金沢市と類似都市の間の財政力指数の比較



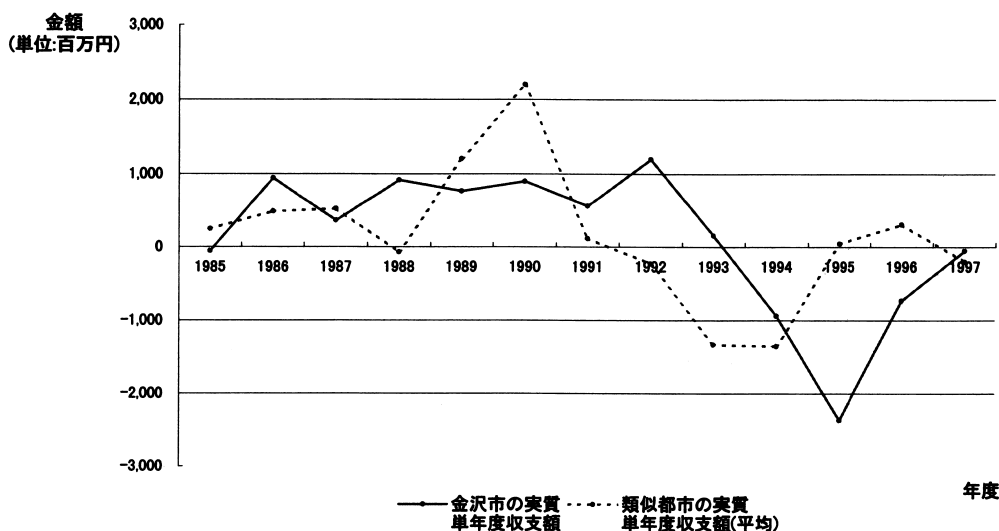
註)データ出所は、『金沢市財政の概況(各年度版)』

図5-b 金沢市と類似都市の間の実質収支比率の比較



註) 図5-aに同じ

図5-c 金沢市と類似都市の間の実質単年度収支額の比較



註) 図5-aに同じ

くにし安定した収支活動を行っていた。ところが、平成不況に突入した92年度以降、類似都市は赤字を20億円強に止め94年度以降黒字基調を示していたのに対し、金沢市は平成不況一時回復期に入って以降も毎年度赤字を膨らませていたことがわかる。赤字の程度が増していった原因は、不況による税収の伸び悩み以外には、駅西地域の土地区画整理事業（駅西、駅西第2、駅西第3地区）、駅北地区土地区画整理事業、駅東地域の市街地再開発事業（駅前第1地区、武蔵北地区）、北陸新幹線建設事業等の進展、公共用地先行取得事業等の公共事業、並びに、ふるさと異人館（93年4月開館）、市民芸術ホール（94年4月開館）、駅西保健所（94年4月開館）、泉野図書館（95年4月開館）、金沢市民芸術村、市立美術館等の施設の建設・準備による支出増である。96、7年度に赤字が減った原因は、96年4月から行政改革が実施され、経費節減上の効果があらわれたことの影響である。

以上の3種類の指標から、金沢市の財政は、積極的事業展開の影響で、類似都市と比較して苦しい状態にあることがうかがえる。金沢市は、1951年度から61年度まで一般会計で毎年赤字を計上し、60年度には、ついに地方財政再建促進特別措置法に基づき自治省から財政再建団体に指定されてしまった（金沢市史編さん委員会編、73-7）。再建時の教訓を踏まえ、実質収支や実質単年度収支で毎年度赤字にならないようにするために、金沢市では、「総合予算制」という制度がこの時から現在まで採用されている。これは、「年度内の補正財源を特別需要予備費として歳出予算に計上、補正の都度、所要額にこの予備費を減額、組替えする仕組み」（山出、6）であり、「特別需要予備費」は地方自治法第217条の「予備費」のことである。

この費目は、金沢市の普通会計では、一般会計予算と老人保健費特別会計歳出予算に組まれている。そして、毎年11月に出される新年度予算編成方針では、予算要求におけるシーリング方式と並んで年間総合予算制が示されている。1970年代中葉以降の一般会計予算特別需要予備費の額の推移及び歳出規模に対するその比率の推移を調べてみると、次のことがわかる。それは、(a) 比率は、1976年度には1.9%であったが、徐々に減っていき、98年度には76年度の約三分の一の0.6%になっていること、(b) 93年度以降、額は1,100,000千円と固定されていることである。これらのことから、次年度予算編成時における、市財政当局の収支見通しへの楽観性が強まっ

てきていることが窺える。その背景には、万一のときの収入不足対策として、地方財政法第4条の3（年度間の財源の調整）に規定されている「財政調整基金」という「伝家の宝刀」があるからである。

条例で設置が義務づけられているこの基金の現在高は、1975年度ですでに1,058,978千円に達していた。これに対して、当年度の一般会計予算特別需要予備費は、754,000千円と、一桁小さかった。調整基金はその後の積み立てで93年度には6,879,198千円のピークを迎えるが、予備費のピークは93~98各年度の1,100,000千円にすぎない。1967年度以降の調整基金現在高の推移を調べてみると、当然ながら全体として漸増しているものの、二つの時期にのみ減少していることがわかる。減少しているということは、一般会計歳入予算に充当するための資金が基金から取り崩されたことを意味する。第1の時期は、第2次石油危機後の78年度（100,000千円）、80年度（300,000千円）、81年度（300,000千円）であり、第2の時期は、実質単年度収支額が大幅な赤字になった94年度（1,000,000千円）、95年度（2,000,000千円）、96年度（1,800,000千円）である。第2の時期、とりわけ95、6年度の取り崩し額の大きさに注目すべきである。

ところで、地方自治体は営利企業ではないから、各年度の収入が多いこと及び各年度末の剰余が多いことは、自治体財政運営が真に適正になされておりかつ財政のあり方が真に健全であることを意味しない。運営の適正さは、財政支出により行政水準が一定程度以上確保されているかどうかで評価される。各年度の行政成果については、地方自治法第233条第5項で、長に「主要な施策の成果を説明する書類」等の作成が義務づけられている。しかし、他の自治体でも同様であろうが、『主要施策成果説明書（各年度版）』では、基本的に、事業名、事業内容、事業費が記載されているだけで、客観的指標によって行政水準が分析されていない。そのため、財政運営の適正さの分析をここでは行えない。そこで、財政の健全性のみを経常収支比率及び公債費比率の分析によって検証したい⁷⁾。

第4に、経常収支比率は、一般財源のうち経常経費に充当された額が経常一般財源総額に占める比率である。1985年度から97年度までの金沢市の経常収支比率の推移と類似都市のそれ（平均値）の推移は、図6-aの通りである（単位：%）。統計比較より、1980年代の円高不況以前から現在まで一貫して、金沢市の比率は類似都市のそれよりも10%程度低いこ

図6-a 金沢市と類似都市の間の経常収支比率の比較

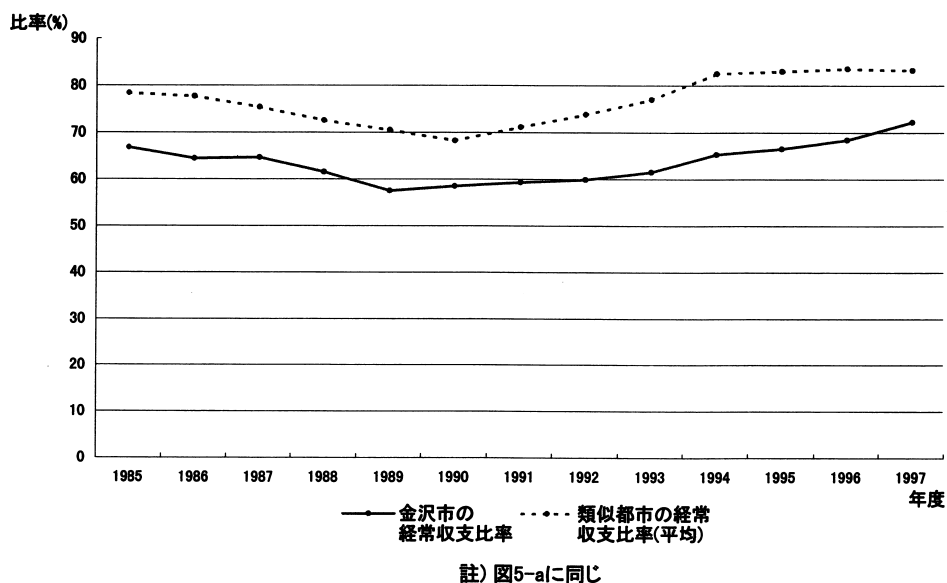
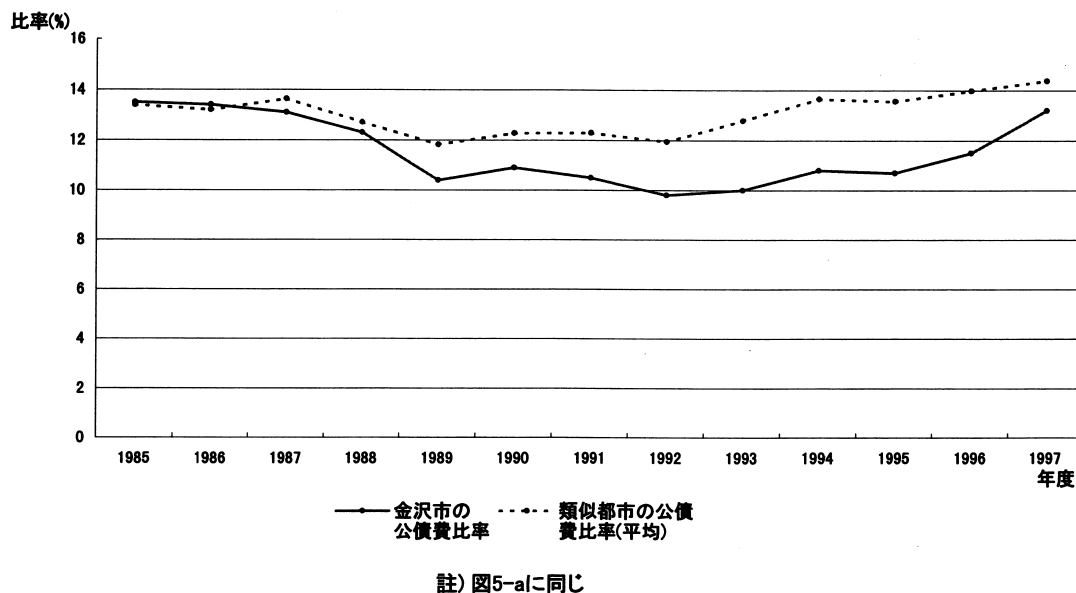


図6-b 金沢市と類似都市の間の公債費比率の比較



とがわかる。しかも、金沢市の収支が悪化し始めた92, 93年度以降、経常収支比率の開きは逆にわずかながら大きくなっているのである。算式の分子である経常経費充当一般財源が小さいということは、経常的経費に充当された経常的一般財源の残りの部分が多いということを意味する。そして、この残りの部分は、臨時的経費即ち政策的経費に回る。したがって、金沢市は、経常的経費を低く抑え、そのことによって浮いた資金を政策的経費に投入するという財政運営を行い続けていることがわかる。要するに、市は、やり繰り上手なのである。なお、96, 97

年度に金沢市の比率が上昇している理由は、増発した市債の元利償還が始まり、予算に占める公債費の割合が高くなってきていることである。

第5に、公債費比率は、経常一般財源のうち公債費に充当された額が一般財源総額に占める割合であり、次の算式で表される。

$$\text{公債費比率} = \frac{A - (B + C)}{D - C} \times 100$$

A = 当年度の元利償還金

- B = 元利償還金に充てられた特定財源
 C = 普通交付税の算定において災害復旧費、特定
 債償還費等として基準財政需要額に算入さ
 れた公債費
 D = 標準財政規模

1985年度から97年度までの金沢市の公債費比率の推移と類似都市のそれ（平均値）の推移は、図6-bの通りである（単位：％）。統計比較より、1980年代中葉の円高不況時以降、金沢市の比率は、類似都市のそれよりも低く推移し、かつ類似都市のそれとの開きを少しずつ大きくしてきたことがわかる。

ただ、96、97年度には、金沢市は、この比率を高めている（97年度末の比率は13.2％）。その理由は、1985年度から開始され89年度に確定した高率国庫補助金補助率引き下げの補填措置として、他の自治体同様、金沢市も建設地方債の増発を行い続けてきたことにある。これらの地方債の元利償還金の全部または一部は国の交付金で措置されることになっている。しかし、交付金も含めて市の一般財源総額自体が増えていないので、総じて、財源に占める公債費償還充当額は相対的に大きくならざるを得ないのである。96、97年度の元利償還費を膨らませた市債は、西部クリーンセンター整備事業等の公共事業に用いられた「土木債」、教育債、公共用地先行取得事業債、瑞樹団地造成事業に用いられた「住宅団地建設事業債」である。また、96、97年度には、北陸新幹線金沢駅舎建設事業、駅西第2地区土地区画整理事業、地域高規格道路海側幹線（外環状道路の日本海側半分）整備事業、金沢テクノパーク第2工区造成事業、道路新設改良事業、電線類地中化事業等の公共事業のために、新たに建設地方債が起債された。

1997年度定例第1回金沢市議会の質疑及び一般質問では、多くの議員から、近年金沢市の市債残高が急増し、かつ97年度当初予算に占める元利償還費が大きいことに警鐘を発する意見が出された。即ち、1980年代中葉以降の市債残高（一般会計、特別会計、公営企業会計それぞれにおける残額の合計）の推移を見てみると、1987年度（1,600億円強）から92年度（2,100億円）までは漸増傾向を示していた。ところが、92年度以降急増し、97年度末の残高は3,826億3,390万9,000円となった。92年度のその約1.7倍の額である。議員たちの質問に対し、山出市長は、予算に占める公債費の割合が増加の傾向にある事実を率直に認めた上で、97年度の金沢市の起債

制限比率は7.2％で、国から制限を命じられる15％の半分に満たないから、まだ市の財政は健全であると答弁した⁸⁾。

経常収支比率の推移と公債費比率の推移より、①長期的に見て、金沢市の財政構造は類似都市と比較して弾力性があり、この意味において財政は健全である。② 金沢市の財政運営上のこの健全性は、円高不況時代を含めた1980年代よりも平成不況時代により高まった。③ しかし、1996、97年度には、金沢市における両比率は高まっており、市の財政の健全性に陰りが見え始めている、といえる。

さらに、以上の全指標の考察より、次のことが判断できる。

① 金沢市は、財政運営上、1990年代中頃までは、収入においては、借入金を極力増やさないようにしてきた。このことは、財政構造の弾力性の大きさに寄与した。

② 金沢市は、支出においては、抑制すべきところ（経常的経費）では資金を極力節減し、使うべきところ（投資的経費）では、景気の動向等に振り回されずに資金を大胆に使ってきた。後者の点は、近年、市の実質収支比率及び実質単年度収支額を、類似都市と比較して相対的に低下させる原因になっている。

③ 金沢市は、1980年代末以降、投資的経費の財源を、建設地方債に依存するようになってきている。そして、このことは、本稿で分析した全財政指標に悪影響を及ぼし始めている。また、ここで分析した5種類の指標データからは直接読み取れないのだが、投資的経費の多くは、金沢市の旧市街地の都市基盤整備に投入されている。

(2) 公の施設の建設抑制

金沢市は、生活に身近な「ハコ物」に関わる行政について、可能な限り市の施設を新規につくらず、民間のものも含めて既存の施設を活用している。このことは、特に社会教育分野や社会福祉分野で多く見うけられる。

まず、各町会が必要とする各種施設は、社会教育施設である地区公民館に併設されていることが多い。例えば、97年4月現在、市内には29の児童館があるが、23館は公民館の建物内に設置されている。また、市の支所・出張所は9所あるが、そのうち8所が公民館内に併設されている。その他、97年4月現在、60の公民館のうち、B型老人福祉センター・老人憩いの家の併設館が14所（そのうち1所は社会福祉法

人善隣館)、デイサービスセンターの併設館が4所(そのうち3所は善隣館)、私立保育園の併設館が3所、農業改善センターの併設館が5所、消防団の併設館が2所、農協の併設館が1所である。このように、地元住民によって運営される公民館は、公的な複合的施設となっているのである。

生涯学習施設では、廃校となった旧長町小学校校舎が改修され、1989年4月に、長町研修館が開設された。その際、館内には、金沢ボランティア大学校、青少年団体、金沢国際交流財団の事務所が設置された。

体育施設では、97年4月現在、金沢市には、総合体育館が1館、市民体育館が9館ある。さらに、生涯にわたり日常生活の中で気軽にスポーツができる環境づくりをめざして1993年3月に策定された『金沢市民スポーツ振興計画』に従い、学校体育施設の開放事業が実施されている。これにより、現在すべての小中学校の屋内運動場、屋外運動場、遊び場、時間外に、地元住民に開放されている。

児童福祉施設では、97年4月現在、市内には、保育所が112所ある。その数は、1979年度から現在まで、112～115と増減はほとんどない。そして、現在の112所のうち、市立の保育所は14所、県立の保育所は1所、私立の保育所は98所である。保育所が私立であることの市にとっての主要なメリットは、保育、調理員等の人件費を抑制できることである。その際、定員未充足により運営に苦慮している保育所の職員及び乳幼児にシワ寄せが成されぬようにするために、給与等改善費補助金、保育定数改善費補助金、予備保育設置費補助金、予備調理員設置費補助金、産休等代替職員費補助金等が、私立保育所に交付されている。また、私立という経営形態を利用して、市は、1988年度に、その中の1所を夜間保育所(午前2時まで)に、89年度に、その中の5所を休日保育所に指定した。

高齢者福祉施設では、まず、入所措置施設としての特別養護老人ホーム及び養護老人ホームは、市内に11所あり、全部私立(社会福祉法人)である。次に、在宅福祉施設で最も重要なものはショートステイ施設とデイサービス施設である。前者については、市内の全特養ホームがその機能を果たしている。後者は、老人福祉法により、A型(重介護型)、B型(現行型)、C型(軽介護型)、D型(小規模型)、E型(痴呆性老人向け)、単独型(自治体の予算で行われるもの)に分けられる。1997年4月現在、金沢市では、デイサービス事業は、主に重度・痴呆の

クライアントへのサービスを行う「デイサービスセンター事業」と、軽度のクライアントへのサービスのみを行う「地域デイサービス事業」に分けられている。前者は、A型7所、B型5所(そのうち1所はE型も兼ねる)、E型1所によって実施されている。これらのうち、B型3所及びB・E型1所が市立で、他は私立(社会福祉法人)(そのうち特養は5所)である。後者は、B型1所、D型7所、単独型(市単)3所によって実施されている。

B型1所とD型5所と市単3所は「善隣館」という社会福祉法人である。これは、地元町会に支えられていた戦前のセツルメントの後身である。金沢市は、善隣館の中で経営状態がそれほど悪くないものに対し、その経営をより安定させるため、社会福祉法人格を得よう指導した。そのうえで、市は、デイサービス事業をこれに委託したのである。このような発想及び施策は、採用直後職員としてケースワーカーの仕事に従事し、善隣館に出入りした経験がある山出市長によって、市長就任直後の91年1月に提起された。山出氏は、ある座談会で「デイサービス施設というのは決してデラックスな、大きい施設である必要はない。(中略)校区単位ですから、できるだけ身近なところでお年寄りを看ることができて、そこでは民生委員さんとか婦人会の方々とか、そういう人たちがお世話をするし、お医者さんも出てきてくださる。そうやって地域の皆さんが、お年寄りのお世話をしてくださるといふかたちでありたい」と述べるとともに、既存の公的施設にデイサービス施設を併設すべきという見解を開陳している(阿部編、12-3)。

(3) 業務・施設管理の外部委託

他の自治体同様、金沢市でも施設管理業務を含めた事務事業の外部委託が推進されている。1980年代中葉以降の委託事務事業総数の推移を見てみると、(a) 85年度(495件)から94年度(1059件)まで毎年度増加し続けていること、(b) 85～88年度の各年度増加数よりも88～94年度のそれの方が大きいことがわかる。ただ、委託状況を事務区別に調べた1994年度の統計によれば、金沢市における委託に係る事務区分数は24(そのうち、全部委託は15、一部委託は9)であり、類似都市(ここでは、中核市候補都市と福井市。計27市)におけるそれ(平均)は29(全部委託は18、一部委託は11)である。金沢市における外部委託化の取り組みは、類似都市のそれと比べてむしろ遅れているといえる。

表2 金沢市における年度別外部委託事務事業数の推移（単位：件）

年度 部名	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	94/85 (単位:%)	94年度実績 事業費(単位:千円)
都市政策	9	9	9	9	11	15	22	24	28	52	577.8	607,190
総務	79	83	78	86	92	102	103	113	131	143	181.0	488,859
財務	6	6	4	4	6	11	10	29	13	22	366.7	220,451
経済	21	36	36	42	42	49	42	39	54	45	214.3	91,057
農林	47	48	59	56	67	89	111	92	119	110	234.0	306,862
保健環境	40	47	47	51	66	58	68	78	78	116	290.0	493,686
市民福祉	53	54	68	65	71	74	87	95	94	99	196.8	1,464,295
生活環境	27	43	41	39	49	49	63	75	87	88	325.9	349,161
土木	19	19	20	21	22	23	27	26	30	39	205.3	260,891
都市建設	19	20	18	16	20	21	21	21	22	24	126.3	456,500
下水道	33	33	33	33	33	33	37	42	45	52	157.6	1,042,326
市立病院	12	12	11	11	21	19	23	23	25	26	216.7	174,532
美大	16	16	18	22	27	28	32	40	37	31	193.8	82,152
市場	10	12	12	17	18	17	18	19	18	18	180.0	40,590
教育委員会	71	72	73	79	94	101	109	117	134	144	202.8	1,240,933
議会	0	0	1	1	1	2	2	2	3	3	皆増	4,899
消防本部	10	10	10	10	10	11	11	11	11	11	110.0	10,601
企業局	23	23	30	30	32	32	33	33	36	36	156.5	674,309
計	495	543	568	592	682	734	819	879	965	1059	213.9	8,009,294

註1) 『金沢市行政改革大綱参考資料』85頁の表より作成した。

註2) 各年度の各セル間の数値の分布については、1988年4月に実施された部・課の一部再編成が考慮されている。

ともあれ、所管部局ごとの年度別外部委託事務事業数は、表2の通りである。件数では、総務部、教育委員会に係るものが多い。総務部で多い理由は、電話交換事務及び本庁舎案内事務を除き、庁舎内部管理業務のほとんどが委託されているからである。教育委員会が多い理由は、公民館及び体育施設の管理事務のすべてが委託されているからである。また、表2から、85年度以降、都市政策部を筆頭に、財務部、生活環境部、保健環境部等の所管事務の委託が増加していることがわかる。また、1994年度において、市民福祉部、下水道部、教育委員会の委託に係る費用が他の部局と比較して突出していることがわかる。市民福祉部関係では在宅福祉サービス業務や福祉施設管理運営業務で、下水道部関係では水質管理センター運営管理業務で、教育委員会関係では社会教育施設・体育施設・文化施設管理運営業務で委託費用が高むものと思われる。市の委託業務の委託先を見ると、(a) 公民館及び児童館の業務は町会及び公民館、(b) 広報誌配布の業務は個人、(c) 庁舎管理、リサイクル事業、給食運搬、施設設計、道路測量及び現状図作成等の業務は民間業者、(d) それ以外の全業務は外郭団体である。委託先の特徴は、委託外郭団体の数が多いことである⁹⁾。

事務事業のなかで公の施設の管理運営は、ニーズ充足上の実績にかかわらず大きな費用を要する。

そのため、一般的に、施設管理の外部委託は、程度の差はあれ、どの自治体でも考慮されている。表3によれば、金沢市では、施設管理運営業務の委託について、1979年度から81年度までと1990年度から94年度までの2度の高揚が見られる。両時期における委託の特徴は、公民館及び児童館の場合は別にして、その多くが、地方公社の設立に伴い、これに対して成されていることである。即ち、81年10月には、市出資比率100%の財団法人スポーツ施設管理事業団が設立され、19のスポーツ・レクリエーション施設がこれに委託された。90年2月には、市出資比率100%の財団法人福祉サービス公社が設立され、デイサービスセンター5所とA型老人福祉センター4所がこれに委託された。66年9月に設置された市出資比率50%の社団法人金沢市開発公社は、91年度に市営駐車場並びに駐輪場全10箇所の委託を受けた。また、88年7月に設置された市出資比率94.7%の財団法人金沢市文化財保存財団は、93年度に、市立中村記念美術館、市民俗文化財展示館、ふるさと偉人館等5箇所の委託を受けた。また、93年11月には、市出資比率100%の財団法人金沢市公共ホール運営財団が設立され、観光開館、市文化ホール、市民芸術ホールがこれに委託された。

利用エリアが全市規模である施設の管理運営業務を委託された地方公社の資本金における市出資比率

表3 金沢市における施設管理委託数の推移

年度	体育施設	公民館	福祉施設			文化施設		駐車場	その他
			児童館	老人福祉	障害者福祉	博物館等	ホール		
1978	0	0	0	0	1	0	0	0	食肉流通センター
	0	0	0	0	1	0	0	0	1
1979	0	52	13	2	0	0	0	0	0
	0	52	13	2	1	0	0	0	1
1980	0	1	1	4	0	0	0	0	0
	0	53	14	6	1	0	0	0	1
1981	19	1	1	0	0	0	0	0	0
	19	54	15	6	1	0	0	0	1
1982	1	0	1	1	0	0	0	0	0
	20	54	16	7	1	0	0	0	1
1983	1	0	1	0	0	0	0	0	0
	21	54	17	7	1	0	0	0	1
1984	1	0	2	1	0	0	0	0	0
	22	54	19	8	1	0	0	0	1
1985	2	0	0	3	0	0	0	0	0
	24	54	19	11	1	0	0	0	1
1986	0	0	1	2	0	0	0	0	0
	24	54	20	13	1	0	0	0	1
1987	1	1	1	3	0	0	0	0	0
	25	55	21	16	1	0	0	0	1
1988	1	0	1	1	0	0	0	0	0
	26	55	22	17	1	0	0	0	1
1989	0	0	0	0	0	0	0	0	卯辰山工芸工房
	26	55	22	17	1	0	0	0	2
1990	1	1	1	9	2	0	0	1	0
	27	56	23	26	3	0	0	1	2
1991	2	3	0	0	0	0	0	10	0
	29	59	23	26	3	0	0	11	2
1992	0	0	0	1	0	0	0	0	0
	29	59	23	27	3	0	0	11	2
1993	0	0	0	4	0	5	0	0	0
	29	59	23	31	3	5	0	11	2
1994	1	0	2	2	0	0	3	0	0
	30	59	25	33	3	5	3	11	2

註1) 『金沢市行政改革大綱参考資料』96頁の表より作成した。

註2) 各年度における各系列の上段は、その年度に開始された委託数で、同下段は、その年度現在の委託数の累計である。

は、開発公社の場合を例外としてほぼ100%であり、かつこれらの経営形態は財団法人であることがわかる。1995年4月に作成された市の文書によれば、財団に施設管理を委託することのメリットは次の2点とされている。

(a) 「財団が運営することによって、柔軟な発想や新しいアイデアを活かした事業の実施が行いやすくなるとともに、弾力的な対応などによるサービスの向上が期待できる。また、特定の分野を専門的に行うこととなるため、特別な知識・技術などを活かした専門性の高い運営が可能となる。この利点は、財団職員の多くがその職で採用され人事異動がないプロパー職員であることによって保証される。」こ

の文書が挙げている具体例は、公共ホール運営財団における、ホールメンバーズクラブの発足やホールレディの採用等である。

(b) 「財政的には、人件費や施設の維持管理、事務用品等の費用について、財団化の場合であっても、基本的に市直接運営の場合と同額を要するものであり、著しいメリットはない。ただし、常務理事など幹部職員に非常勤職員を充てる場合には、直営で常勤職員を配置する場合に比べ、人件費のうえでかなりの効果がある。」

1998年9月現在、金沢市の外郭団体の中で財団法人は13団体あり、そのうち理事長、副理事長、事務局局長全員が非常勤職員であるものは2団体（金沢コ

ンベンションビューロー、金沢卯辰山工芸工房)で、理事長、副理事長、事務局長の一部が非常勤職員であるものは9団体である。金沢市は、財団法人幹部に非常勤職員を積極的に充てていることがわかる。この非常勤職員には、前市長(江川昇氏)や職員幹部OBのほか、公共的団体(市医師会、金融業界団体等)関係者も見うけられる。

(1998年9月脱稿)

(本稿は、『金沢市議会史 下』(1999年3月発行予定)の一部分を執筆する過程で生まれたものである。貴重な資料・知見を提供して下さった金沢市議会事務局の酒井清明氏、宮本博之氏、越川恭明氏(現在、まちなみ対策課)、村上孝博氏(現在、企画調整課)、並びにその他の職員の皆様に感謝申し上げます。)

註

- 『金沢市新長期計画』の第1部の第4「計画の性格」では、本計画が「長期の総合的な財政計画」であり、かつ「財源の裏付け」のある「実現性のある実施計画」であることが明記されている(9頁)。それ以降の『金沢市～計画』には、このようなことは書かれていない。しかし、各行政分野の事業計画部分の表現が『新長期計画』のそれに似ていることから、すべての『金沢市～計画』は、「基本計画」と「実施計画」を兼ねているとみてよいであろう。ただ、最新の『金沢市新基本計画』には、各行政指標をもとにした行政水準の推移や以前・以後の事業達成度が示されておらず、実施計画の側面が弱くなっている。
- 1998年9月現在の金沢市においては、普通会計を構成する会計は、一般会計、市営地方競馬事業費特別会計、市街地再開発事業費特別会計、土地区画整理事業費特別会計、地域下水道費特別会計、公共用地先行取得事業費特別会計、工業団地造成事業費特別会計、農村下水道事業費特別会計、住宅団地建設事業費特別会計、駐車場事業費特別会計、国民健康保険費特別会計、老人保健費特別会計の12会計である。
- 山下治和：金沢市における行政管理改善の動向。金沢大学医学部保健学科紀要、22。参照。
- 1997年度の「ゼミナール」のテーマは、「中心市街地再生の課題と提言」「自然とまちづくりの関わりを考える」「金沢の水辺空間を探る」「楽しく歩ける街づくりを目指して」「災害に強いまちづくり」「介護問題と福祉行政」「水質汚濁と自然浄化能力」「世界都市金沢にふさわしい都市型産業を考える」「国際化時代の農業と自治体農政」であり、同年度の「研究グループ」のテーマは、「教育行政と施設整備のあり方」「地域文化行政論」「統計から見た金沢のまちづくり」であった。
- 町会は独自に会館等を設置し、ここを事務所や集会所にしている。その運営費は、校下(地区)町会連合会町会助成金、貸館料等で賄われている。
- 市の事務自体の町会への委託の仕方も「下請け的」ではない。たとえば、国民健康保険料の徴収は、国民年金の場合のように首長から委託された委員が行うのではない。おむね町会を単位として設立され規約により運営される「保険料納付組合」が行うのである。そして、市は、各組合に納付奨励金を交付している。
- 財政の健全性を厳密に検証するためには、歳入面で、自主財源比率、経常一般税源比率、税収増加率、徴税費率、利子負担率等を、歳出面で、義務的経費比率、投資的経費比率等を算出する必要がある。しかし、本稿では、データ不足により果たせなかった。
- なお、金沢市は、国庫補助金補助率引き下げがもたらす影響に対処するために、地方自治法第241条第1項に基づき、1988年度に「減債基金」を新設した。現在までの基金現在高の推移を調べてみると次のことがわかる。(a) 88年度当初積立額は100,000千円で、91年度まで積み立てが大きく進み、91年度現在高は8,910,520千円に達した。(b) 92年度以降、基金の取り崩しが始まり、97年度まで現在高は毎年度611,000～653,000千円の減(取り崩し)となっている。そして、97年度末現在高は4,746,520千円である。ところで、1988年度の市の一般会計債現在高は68,515,857千円で、市の地方債現在高は176,543,801千円であった。1996年度の市の一般会計債現在高は150,007,160千円で、市の地方債現在高は354,220,893千円であった。8年間に、一般会計債現在高は81,491,303千円、地方債は177,677,092千円増加しているのである。市債残高の大幅な増加にもかかわらず、基金の取り崩し額は92年度以降増加していないことがわかる。市債元利償還にあたって、減債基金及び財政調整基金の取り崩しを極力避けることは、市の方針である。この点について、例えば、97年度定例第1回市議会における市長の提案理由の説明を参照。
- 金沢市の外郭団体を行政法上の分類法に従い2種類に分類し、その主要なものを以下に示す(1997年4月現在)。(a) 地方公社は、金沢市土地開発公社、財団法人金沢市開発公社、財団法人金沢市スポーツ施設管理事業団、社団法人金沢市有物件災害共済会北信支部、財団法人石川県市町村振興協会、財団法人金沢卯辰山工芸工房、財団法人金沢市公共ホール運営財団、財団法人横浜記念金沢の文化創生財団、社団法人金沢職人大学校、社団法人金沢ボランティア大学校、財団法人金沢国際交流財団、財団法人金沢コンベンションビューロー、財団法人石川県金沢勤労者プラザ、社団法人金沢市シルバー人材センター、財団法人金沢総合健康センター、社会福祉法人金沢市社会福祉協議会、財団法人金沢市福祉サービス公社、財団法人金沢市土地区画整理協会、財団法人森の都金沢緑化協会、社団法人金沢市中央市場運営協会、財団法人金沢市文化財保存財団、財団法人金沢市水道サービス公社であり、(b) 公共的団体は、金沢市職員互助会、金沢市健康保険組合、金沢市職員共済組合、金沢市観光協会、金沢市土地改良事業協会、金沢・健康を守る市民の会、金沢市食品衛生協会、金沢市母子寡婦福祉連合会、緑を育て金沢を美しくする会、金沢市公設花き市場運営協会、金沢市学校給食会、金沢市民共済生活協同組合、金沢市消防団連合会である。

参照・引用文献

- 1) 阿部志郎編：小地域福祉活動の原点，全国社会福祉協議会，1993. 8.
- 2) 金沢市監査事務局：監査結果報告書（各年度版）
- 3) 金沢市企画室企画課：金沢市新長期計画. 1975. 1.
- 4) 金沢市企画室企画課：金沢市60万都市構想. 1970. 12.
- 5) 金沢市企画調整部企画課：金沢市基本計画. 1986. 3.
- 6) 金沢市企画調整部企画課：21世紀“金沢の未来像”. 1984. 3.
- 7) 金沢市企画調整部企画調整課：金沢世界都市構想. 1995. 12.
- 8) 金沢市企画調整部企画調整課：金沢世界都市構想骨格素案. 1995. 6.
- 9) 金沢市行政改革推進本部：金沢市行政改革大綱. 1985. 8.
- 10) 金沢市行政改革推進本部：金沢市行政改革大綱参考資料. 1985. 8.
- 11) 金沢市行政改革推進本部：「金沢市行政改革大綱」に基づく昭和60年度の行政改革実績報告書. 1986. 7.
- 12) 金沢市行政改革推進本部：「金沢市行政改革大綱」に基づく昭和61年度の行政改革実績報告書. 1987. 11.
- 13) 金沢市行政改革推進本部：金沢市行政改革大綱. 1995. 12.
- 14) 金沢市行政改革推進本部：金沢市行政改革大綱参考資料. 1995. 12.
- 15) 金沢市行政改革推進本部：金沢市行政改革大綱の実施状況について（平成8年度）. 1996. 11.
- 16) 金沢市行政改革推進本部：金沢市行政改革大綱の実施状況について（平成9年度）. 1997. 11.
- 17) 金沢市財務部財政課：金沢市予算概況（各年度版）
- 18) 金沢市財務部財政課：金沢市財政の概況（各年度版）
- 19) 金沢市史編さん委員会編：金沢市史（現代編）続編. 金沢市，1989.
- 20) 金沢市職員研修所：平成9年度研修概要. 1997. 6.
- 21) 金沢市都市政策部企画調整課：金沢市新基本計画. 1996. 3.
- 22) 建設部区画整理課：金沢の区画整理（1996年度版）. 1996. 4.
- 23) 野崎喜義（前自治省振興課）：市町村の基本構想等の策定状況等について. 地方自治，510，1990.
- 24) 人事院人事行政研究会：人事行政の理論と実務，人事行政出版，1995. 6.
- 25) 山出保：二一世紀のステージ. 地方自治，593，1997. 4.
- 26) 臨調・行革審OB会：臨調・行革審，行政管理研究センター，1987. 1.
- 27) 金沢市の各部課・庁内委員会等が作成した文書等
- 28) 金沢市議会会議録

Special Features of Public Administration in Kanazawa City

Harukazu Yamashita

ABSTRACT

The features of public administration in Kanazawa City after the middle of nineteen eighties are following. First, on the aspect of strategic management, policy-selection concerning 'business strategies' is put into practice by the citizens and the city staff and the same concerning 'business tactics' by the city staff alone, and the work concerning organization for implementing the 'business tactics' is starting from the level of project-group. Second, on the aspect of administration of providing public services, Kanazawa City manages rigorously the prescribed number of the regular staff and endeavors to improve policy-making capacity of the regular staff, and entrusts the citizens (or inhabitants) themselves with the undertaking concerning the citizens (or inhabitants). Third, on the aspect of administration of local finance, Kanazawa City cuts down operating expenses, increases policy expenses and cuts down expenses for institutions in policy expenses.