

# 我が国におけるシティ・マネージャー制度の受容可能性

今川 晃・田中 啓太郎

## あらまし

日本で「シティ・マネージャーモデル」と聞けば、地方自治体における典型的な一元代表制の組織体制を想像する。また、これまでもこの点を前提に導入の議論がなされてきた経緯もある。ところが、本場米国においては、現在ではそうした典型的な「シティ・マネージャーモデル」を採用する自治体はむしろ少ない。

まず本稿では、カンザス大学のジョージ・フレデリクソン教授らの研究による「シティ・マネージャーモデル」と「市長－議会モデル」が深く融合した「完全融合モデル」と、その典型例とされるオハイオ州シンシナティ市の組織体制を紹介し、この「完全融合モデル」の日本への受容の可能性を考える。

また、直接民主制の原型である住民総会制を採用するニューイングランド地方でも、「シティ・マネージャーモデル」の融合形態が形成されてきた。こちらは我が国の地域協議会の運用形態のひとつとして受容の可能性がある。

本稿では、「シティ・マネージャーモデル」が米国で多様なバリエーションを見せている中で、それだけに我が国への受容の可能性を示していることを指摘する。

## 1. はじめに一民主性と専門性・効率性一

これまで、海外をモデルとした制度は、日本で多く受容されてきた。NPM改革の受容は最も記憶に新しいものである。もちろん海外モデ

ルは、そのままコピーされているわけではなく、日本型の制度へと変容している。

これまでに海外モデルとして日本で紹介されてきた制度の中で、その必要性が提唱されながらも具体化への動きが見られなかったものの一つに、シティ・マネージャー制度がある。

シティ・マネージャー制度は、20世紀初頭以来アメリカで発達した制度であり、本来は政治と行政との分離の理念や科学的管理法の影響により、都市行政の専門性・中立性を強調し、能率性・効率性の達成を目指すものであった<sup>1</sup>。したがって、政策形成からの離脱・自己抑制に、その制度の特徴と民主性の保証があるとされてきた。この専門性・中立性が、市民とシティ・マネージャーとの関係を間接的なものとし、市民と行政との間に一種の緩衝域を形成することとなった。だが、その後都市化の進展とともに、従来の態度を修正し、シティ・マネージャーも政策形成に深く関与せざるを得なくなった。したがって、シティ・マネージャー制度は、専門性・効率性と民主性を融合する形で発展し、現在では米国でも主要な自治体統治形態となってきた。

我が国でも、地方自治体の統治形態選択制の議論が行われるようになり、再びシティ・マネージャー制度に着目される傾向も見られる。地方自治体における統治形態の選択肢の有力な制度として掲げられるものの、受容の可能性について具体的に議論されることはほとんどなかった。そこで本稿では、アメリカのシティ・マネージャー制度の民主的活用方向性について考察し、日本における受容の可能性を探るとともに、

<sup>1</sup> See Harold A. Stone, Don K. Price and Kathryn H. Stone, *City Manager Government in the United States*, Public Administration Service, 1940.

具体化への方向性を示すことを目的とする。

日本では、自らの自治体の統治形態のあり方について議論することは、ほとんど無いし、そのような議論の場を住民に提供することは、法律上これまで「想定外」であった。したがって、現在アメリカで最も採用率の高いシティ・マネージャー制度の議論をきっかけに、日本でも統治のあり方の議論が活性化することを期待している。ここから、本来の地方自治が生まれるものと確信しているからである。

なお、本稿は上記の目的の下、個別に調査を行った内容を前提に、2章を田中啓太郎が、3章を今川晃が執筆担当したものである。したがって、共著ではあるが、2章と3章については、それぞれの担当者に文責は帰属する。

## 2. 米国における「完全融合モデル」の現出—オハイオ州シンシナティ市から見る新たな組織体制—

### 2.1 地方自治体の組織体制に関する我が国の議論

2009年の民主党による政権交代は、日本の地方自治制度の大きな変革を予感させるものであった。総選挙時における民主党のマニフェスト<sup>2</sup>を見ると、「地域主権」を主要政策のひとつに掲げ、地域のことは地域で決めるべきとしている。さらに、地方自治体の組織体制に関しても、そのマニフェストに準ずるとも言える「民主党政政策集 INDEX2009」<sup>3</sup>において、「住民自ら

によるガバナンス形態の決定」が志向されており、そこには、「地域のことを地域で決める地域主権を確立するため、法律等の画一的な縛りを極力撤廃して、シティ・マネージャー制度の導入、地方議定数や地方議会議員の任期の変更など、地方が独自の判断で自治体や議会の仕組みを決められるようにします。」と記されている。これはまさに、米国で見られる「ホームルール」<sup>4</sup>を想起させるものであり、その時点では、日本においても多様で自立的な地方自治体の誕生を期待させるものであった。

特に、この「民主党政政策集 INDEX2009」でも触れられている「シティ・マネージャー制度」については、これまで長く「憲法解釈上の論点の壁」<sup>5</sup>に阻まれ、その議論が進展しなかった経過がある。それ故、民主党政権下において大きな前進が期待されたものの、現実には、地域主権の具現化を検討した総務省の地方行財政検討会議<sup>6</sup>の議論において、「二元代表制」の枠を超えることなく、つまり憲法解釈については踏み込むことなく、限定的な結論（提言）によって会議は終了している。

しかしながら、地方行財政検討会議におけるこの間の議論が、日本の地方自治体の組織体制を考える上で、一元代表制である「シティ・マネージャー制度」の検討に停滞感だけをもたらしたのかと言えば、決してそうではない。なぜなら、地方行財政検討会議が提示した地方自治体の新たな組織体制のモデルを見ると、その中には、二元代表制を維持しつつも、長と議会の融合が進んだ「融合型」<sup>7</sup>と言われる「議員内閣モデル」<sup>8</sup>が含まれているからである。この

<sup>2</sup> 民主党の「政権政策 Manifesto2009」は、現在も下記で閲覧できる。(2012年3月4日現在)

<http://www.dpj.or.jp/policies/manifesto2009>

<sup>3</sup> 「民主党政政策集 INDEX2009」は、民主党ホームページ上で既に「アーカイブ」欄に移されている。(2012年3月4日現在)

<http://www1.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/img/INDEX2009.pdf>

<sup>4</sup> 州政府等外部から加えられる統制を最小限にとどめ、地方自治体が自らの課題を自らの手で解決していくことができる権利。住民投票による意章の制定等の一定の手順の下、その地方自治体のタイプや組織体制、どのような住民サービスを提供するかを地方自治体自らが決めることができる。

<sup>5</sup> いわゆる「シティ・マネージャー制度」に関しては従来から、

①憲法は、議事機関としての議会の設置にとどまらず、議決機関と執行機関の分立を要請しているものかどうか、

②憲法に規定する「地方公共団体の長」は、執行機関の長を意味するものと解すべきか、地方公共団体を代表する者であれば足りると考えられるか、

という議論すべき憲法解釈上の論点がある。

(地方行財政検討会議第2回資料1「地方行財政検討会議の検討の方向性について」参照)(2012年3月4日現在)

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000054458.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000054458.pdf)

<sup>6</sup> 平成22年1月1日総務大臣決定(議長:総務大臣)(2012年3月4日現在)

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/chihou\\_zaisei/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihou_zaisei/index.html)

<sup>7</sup> 地方行財政会議「地方自治法抜本改正についての考え方(平成22年)」(2012年3月4日現在)

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000098615.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000098615.pdf)

<sup>8</sup> 同上

「議員内閣モデル」は、二元代表制の枠を出ないものではあるが、長と議会のふたつの機関の融合を考える際、この方向性を一層進めれば、その先にあるのは、自ずと一元代表制となる。この融合の議論は、いずれ一元代表制や「シティ・マネージャー制度」の議論につながるものと期待される。

なお本章は、地方自治体における統治形態としての組織体制の検討を目的とすることから、本章における「二元代表制」及び「一元代表制」とは、長と議会の議員が、それぞれ別の選挙で選ばれるかという点のみではなく、議決機関と執行機関が分立しているか否かまで考慮して区分し、両語を使用する。(つまり、議決機関と執行機関が分立するのが二元代表制となる。)

## 2.2 ふたつの「融合」モデル

本章は、そうした議論をひとつの背景に据え、地方行財政検討会議で検討された「議員内閣モデル」と同様、「融合」により形容される組織体制、「完全融合モデル (Conciliated Cities)」<sup>9</sup>と呼ばれる米国地方自治体の組織体制を見ることにより、我が国の地方自治体における新たな組織体制の検討に示唆を与えることを目的とする。

ところで、日米で「融合」の名を冠するこのふたつのモデルであるが、日本の「議員内閣モ

デル」は、長と議会というふたつの機関の融合が進んだモデルであり、米国の「完全融合モデル」は、「市長－議会モデル」と「シティ・マネージャーモデル」<sup>10</sup>というふたつの組織体制が深く融合したモデルである。米国の「市長－議会モデル」は、言うまでも無く二元代表制であり、長と議会という権力の分立を目的とした組織体制 (Separation of Powers Model)、つまり地方行財政検討会議の言うところの、「融合型」と対照される「分離型」の組織体制に類型されると考えることができる。一方の「シティ・マネージャーモデル」は、一元代表制であり、権力統合型の組織体制 (Unity of Powers Model)、つまりこちらは、長と議会の「融合型」と考えることができる。このふたつのモデルを同じ図上で示すとすれば、下記的那样であろう。

米国における「融合モデル」については、「市長－議会モデル」と「シティ・マネージャーモデル」の特徴が相互に取り入れられる動きがあるとするカンザス大学のジョージ・フレデリクソン (H. George Frederickson) 教授らの研究を紹介し、中でも「完全融合モデル」と呼ばれる組織体制について、その典型例とされるオハイオ州シンシナティ市の例を報告する。

シンシナティ市は、その組織体制に典型的な「シティ・マネージャーモデル」を採用していたが、1999年の住民投票により市憲章を改正

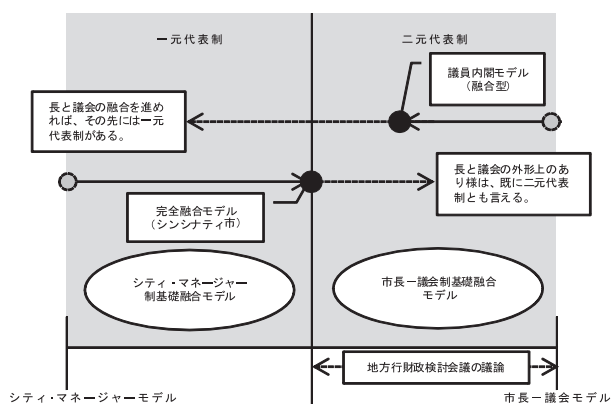


図1 ふたつの「融合」モデルの「位置」(筆者作成)

<sup>9</sup> H. George Frederickson, Gary Alan Johnson and Curtis Wood, *Type III Cities, In The Future of Local Government Administration*, ed. by H. George Frederickson and John Nalbandian, International City/County Management Association, 2002, p.86.

<sup>10</sup> 本章には「シティ・マネージャー制度」及び「シティ・マネージャーモデル」のふたつの表現が頻出するが、基本的に同じものを示す。組織体制として語る際には、他のものと同様の表現とするため「シティ・マネージャーモデル」と記す。

し、市長の権限を大幅に強化した。現在のシンシナティ市の組織体制は、まさに「市長－議会モデル」と「シティ・マネージャーモデル」が深く融合したものであり、「完全融合モデル」の典型例となっている。ただそこには、依然として、従来の「シティ・マネージャーモデル」の特徴も色濃く残されているように見える。

このシンシナティ市の組織体制を、我が国における地方自治体の新たな組織体制のあり様を見出す端緒とし、「シティ・マネージャー制度」を検討する際、我々がこれまで対象としてきた「シティ・マネージャーモデル」とはタイプの異なるモデルの存在を知ること、その受容の可能性についての検討にも資することを狙いしたい。

## 2.3 米国地方自治体の「完全融合モデル」

### 2.3.1 米国地方自治体の組織体制

米国における地方自治体は、ホームルールにより多様な様相を呈するが、組織体制については、その大多数が「市長－議会モデル」か「シティ・マネージャーモデル」の類型に属し、両組織体制で全体の9割以上を占める<sup>11</sup>。残りの1割未満に、「理事会モデル」<sup>12</sup>や「タウン・ミーティングモデル」<sup>13</sup>等が含まれる。つまり、米国の多くの地方自治体は、「市長－議会モデル」か「シティ・マネージャーモデル」ということになり、それだけでは必ずしも「多様」とは言い難い。しかし、その両組織体制の「中身」が一律でなく、その意味で組織体制においても「多様」と言うことができるのであろう。まさにホームルールの成せる業である。

ここでは、「市長－議会モデル」と「シティ・マネージャーモデル」の融合を見る前段として、まずは米国における両組織体制の基本部分について確認することから始めたい。

#### ①「市長－議会モデル」

長は、有権者の直接選挙によって全市単一選挙区から選出され、予算編成権や職員の任

免権等の基本的な行政権限を持つ。他方、議会において各議員は、選挙区から選出され、議決権及び提案権を持ち、基本的には長の政策や権限に対するチェック機能を果たしている。長の政治的なリーダーシップを重視する反面、権限が長と議会の間で分割されていることから対立が生じやすいが、チェックアンドバランスが重視される二元代表制の組織体制であり、日本の地方自治体の組織体制と同類のモデルと言える。また、長の議会に対する拒否権の有無等により、「強市長制」と「弱市長制」とに分けられる。

#### ②「シティ・マネージャーモデル」

「議会－マネージャーモデル」とも呼ばれるもので、住民の直接選挙により、全市単一選挙区から選出された比較的少人数の議員（5～10人程度）で構成される議会が、政策の決定や条例の制定等を行い、議会の任命したシティ・マネージャーが、議会が決定した政策の実現や行政運営全般に責任を負う体制である。行政の専門家であり、中立性を重視するシティ・マネージャーは、予算編成権、職員の任免権等の基本的な行政権限を持ち、議会にも参加するが、投票権は持たない。議会には、限定的な権限を持つ長（議員のひとり）がいるケースがほとんどである。この組織体制は、議会の一元代表制であり、対立を回避する構造により、効率的な行政の実現を目的としている。

このふたつの組織体制を基本としつつ、米国の地方自治体では、一方の組織体制がもう一方の組織体制の特徴を取り入れる形で組織体制の融合が進んでいる。近年には両者が深く融合した組織体制が見られるようになり、それを「完全融合モデル」と称するようになった。

### 2.3.2 「融合モデル」の誕生と「完全融合モデル」

フレデリクソンらの研究によれば、米国の地方自治体の組織体制は、「市長－議会モデル」

<sup>11</sup> 田中啓太郎「米国におけるシティ・マネージャーの役割」（クレアレポートNo.326 財団法人自治体国際化協会、2008）11ページ。

<sup>12</sup> 「理事会モデル」は、選挙により選出された理事で構成される理事会が、立法部門と行政部門の両方の機能を持つ。例えば、ある理事は、市議会の議員でありながら、同時に市の財政部長を兼務するといった具合である。

<sup>13</sup> 米国ニューイングランド地方の各州で見られる住民総会を議決機関とする組織体制。本稿第3章を参照。



と「シティ・マネージャーモデル」のふたつに単純化されすぎるとする。

米国地方自治体の組織体制は、20世紀に入ると、いわゆる「リフォーム政治」<sup>14</sup>の流れの中で、「シティ・マネージャーモデル」が増加してくる。そして、既に1920年代後半には、「シティ・マネージャーモデル」を基礎とする組織体制に、「市長－議会モデル」の特徴を取り入れる都市が現われ始めたと言う。そうした「シティ・マネージャー制基礎融合モデル (Adapted Administrative Cities)」<sup>15</sup>の都市は、1950年代後半には、典型的な「シティ・マネージャーモデル」を採用する都市と同規模となり、以降は「シティ・マネージャー制基礎融合モデル」が増加を続け、典型的な「シティ・マネージャーモデル」は減少していく。そして、米国地方自治体において「シティ・マネージャー制基礎融合モデル」は、最も多数となる類型となっている。

一方、1950年代はじめからは、「市長－議会モデル」を基礎とする組織体制に、「シティ・マネージャーモデル」の特徴を取り入れた「市長－議会制基礎融合モデル (Adapted Political Cities)」<sup>16</sup>も現れるようになり、こちらも増加し続け、他方で典型的な「市長－議会モデル」は減少していく。そして、1980年代になると、「市長－議会モデル」と「シティ・マネージャーモデル」のどちらが基礎的な組織体制であるかが明確には説明できないほど両者が深く融合した「完全融合モデル」が現れるようになり、これも少しずつ数が増え、今後も更に増加が見込まれると言う。

「シティ・マネージャー制基礎融合モデル」が採用する「市長－議会モデル」の特徴は、主に2つである。ひとつは長の直接選挙であり、もうひとつは議員の選挙区について、一部または全部を選挙区選挙とするものである。

長を直接選挙とする理由は、有権者が長に対して政治的なリーダーシップを発揮することを期待するもので、直接選挙によってリーダー

シップを発揮する基盤を与えることを目的とする。地方自治体により、直接選挙のみを取り入れるところから、他の議員と比べ、より大きな権限を長に付与する、例えば各委員会の委員長の任命権を付与するようなケースが見られる。

議員の選挙区については、選挙区選挙を導入することは、地域の政治的な代表者を議会に参加させることになり、これもその地方自治体の代表機関に、より政治性を加える意味がある。ただ、この議員の選挙区については、必ずしも全市単一選挙区か選挙区かのみによって議員の役割が規定されるわけではなく、都市規模等の要件に、より左右されるとの調査結果<sup>17</sup>もある。

一方、「市長－議会制基礎融合モデル」の場合は、CAO (Chief Administrative Officer / 首席行政官) の採用と、議員の選挙区について、全市単一選挙区の導入が挙げられる。

選挙で選ばれた長は、その地方自治体における行政の責任者となるが、必ずしも行政の専門知識を持つ者とは限らないため、長の下に行政の専門職である CAO を置き、行政全般を CAO に任せることによって、行政に一定の効率性を確保することを目的とする。また、二元代表制である「市長－議会モデル」は、長と議会が競争する構造であり、実際、長と議会が対立することも少なくないが、そのような場合でも、CAO の存在が行政の停滞を最小限に留める効果がある。CAO は、かつては長に任命される職であることが多く、政治的にも長と一体である場合が多かったが、現在では、CAO の任命には議会の同意が必要であったり、あるいは議会が CAO の任命権を持つ地方自治体もある。長との政治的な一体性は薄れ、それよりも優秀な行政の専門家を採用するケースが多い。つまり、CAO は、シティ・マネージャーと非常に似た職となってきたのである。CAO の採用は、政治的な組織体制である「市長－議会モデル」に「シティ・マネージャーモデル」の特徴を取り入れ、行政に一定の効率性を確保する

<sup>14</sup> 19世紀後半から20世紀前半にかけてのアメリカの都市（特に大都市）においては、政党マシーン（あるいは単に「マシーン」）と呼ばれる政党組織が市政を支配していたが、このマシーン政治を批判し、市政を改革しようとしたのがリフォーム政治である。当初は、マシーン政治のモラル批判が主であったが、20世紀に入ると、各種の制度改革を提案し、それを実現していった。

<sup>15</sup> H. George Frederickson, Gary Alan Johnson and Curtis Wood, *Type III Cities, In The Future of Local Government Administration*, ed. by H. George Frederickson and John Nalbandian, International City/County Management Association, 2002, p.86.

<sup>16</sup> 同書, 86 ページ。

<sup>17</sup> 同書, 93 ページ。

ことを目的としている。

また、議員の選挙区について、全市単一選挙区を取り入れるのは、先の「シティ・マネージャー制基礎融合モデル」とは逆に、全市を代表する議員を議会に参加させることになる。一般に全市単一選挙区選挙で選ばれた議員は、まず当然に全市の代表者として振る舞い、議会では摩擦を避け、調和を重視する傾向にあると言われる。政治的な組織体制である「市長－議会モデル」にそうした議員を加え、対立や摩擦を緩衝する要素を組織体制の中に持つ意味と考えられる。

「シティ・マネージャー制基礎融合モデル」や「市長－議会制基礎融合モデル」は、その中

身は地方自治体ごとに多様であり、フレデリクソンらによれば、「ひとつとして同じものがない」<sup>18</sup> 状況であるが、大きく分類してこのふたつのモデルが、米国の地方自治体の大多数を占めるに至っている。そして更にフレデリクソンらは、このふたつの融合の傾向を見ると、それぞれが「似てきている」<sup>19</sup> と言う。つまり、長の権限を強化し、長のリーダーシップを重視した「シティ・マネージャー制基礎融合モデル」と、CAO が行政全般を担う「市長－議会制基礎融合モデル」は、その境界線が不明瞭になりつつあるのである。しかし、この「シティ・マネージャー制基礎融合モデル」と「市長－議会制基礎融合モデル」は、地方自治体の新し

Political 市長－議会モデル	Adapted Political 市長－議会制基礎融合モデル	Conciliated 完全融合モデル	Adapted Administrative シティ・マネージャー制基礎融合モデル	Administrative シティ・マネージャーモデル
市長直接選挙	市長直接選挙	市長直接選挙または議会から選任	市長直接選挙	市長は議会から選任
多くの議員が選挙区選出	議員は選挙区または全市単一選挙区、あるいはそのミックス	議員は選挙区または全市単一選挙区、あるいはそのミックス	議員は選挙区または全市単一選挙区、あるいはそのミックス	多くの議員が全市単一選挙区選出
別に CAO を設置せず	概ね CAO を置く	CAO を設置	CAO を設置	CAO を設置
市長は議会に属さない	市長は議会に属さない	市長は議会に属さない	市長は議会の一員	市長は議会の一員
市長は拒否権を持つ	市長は拒否権を持つ	市長は拒否権を持つ場合がある	市長は拒否権を持つ場合がある	市長は拒否権を持たない
市長は常勤	市長は常勤	市長は常勤または非常勤	市長は通常非常勤であるが常勤の場合もある	市長は非常勤
市長は直属の市職員を持つ	市長は直属の市職員を持つ	市長は直属の市職員を持つ場合がある	市長は直属の市職員を持たない	市長は直属の市職員を持たない
議員は常勤	議員は常勤または非常勤	議員の常勤／非常勤は地方自治体の選択	議員は非常勤	議員は非常勤
議員は直属の市職員を持つ	議員は直属の市職員を持つ場合がある	議員は直属の市職員を持つ場合がある	議員は直属の市職員を持たない	議員は直属の市職員を持たない
各部署局長は市長へ報告をする	各部署局長は市長へ報告をする	各部署局長は CAO へ報告をする	各部署局長は CAO へ報告をする	各部署局長は CAO へ報告をする
市長が CAO	市長が議会の同意無しに CAO を任免できる	市長が議会の同意を得て CAO を任免する	議会はシティ・マネージャーを任免する	議会はシティ・マネージャーを任免する
規程上の組織体制は市長－議会モデル	規程上の組織体制は概ね市長－議会モデル	規程上の組織体制は市長－議会モデルまたはシティ・マネージャーモデルのどちらもある	規程上の組織体制は概ねシティ・マネージャーモデル	規程上の組織体制はシティ・マネージャーモデル

※シティ・マネージャーモデル及びシティ・マネージャー制基礎融合モデルにおいて「CAO」と「シティ・マネージャー」が混在しているが、ともにシティ・マネージャー職を示すものと思われる。

図2 フレデリクソンらによる組織体制の分類と特徴（主な部分を抜粋）

<sup>18</sup> H. George Frederickson, Gary Alan Johnson and Curtis Wood, *Type III Cities, In The Future of Local Government Administration*, ed. by H. George Frederickson and John Nalbandian, International City/County Management Association, 2002, p.96.

<sup>19</sup> 同書, 85 ページ。

H. George Frederickson, Gary Alan Johnson and Curtis Wood, *The Changing Structure of American Cities: A Study of the Diffusion of Innovation*, Public Administration Review, Vol. 64, No. 3, 2004, p.329.

い組織体制であるわけではなく、「シティ・マネージャー制基礎融合モデル」はあくまで権力統合志向で効率性を重視した「シティ・マネージャーモデル」を基礎とする変形モデルでしかなく、「市長－議会制基礎融合モデル」においても、権力分離志向で政治性を重視する「市長－議会モデル」の変形モデルでしかない。外形上、両者は確かに「似てきている」が、基本的な機能目的は変わっていないのである。

そうした中で、両者が、より深く融合した組織体制として「完全融合モデル」が現れたのである。「完全融合モデル」は、もはや外形上は「市長－議会モデル」や「シティ・マネージャーモデル」のいずれを基礎としているかが判別できないほど両者の特徴を併せ持つものと説明されている。この「完全融合モデル」の典型例としてフレデリクソンらが挙げているのが、オハイオ州のシンシナティ市である。シンシナティ市の組織体制は、「市長－議会モデル」と「シティ・マネージャーモデル」の大きな特徴をそれぞれ備えており、まさに「完全融合モデル」と言えるものだが、「完全融合モデル」に分類されるこうした自治体は、市憲章上など法的には「シティ・マネージャーモデル」としているところが多いとも説明されている<sup>20</sup>。「完全融合モデル」の自治体は、かつては典型的な「シティ・マネージャーモデル」や「シティ・マネージャー制基礎融合モデル」を採用していたことが推測され、「完全融合モデル」を成り立たせる前提条件のようなものとして、「シティ・マネージャーモデルの“伝統”」と言ったものが隠れた要素となっているものと考えられる。

ともあれ、フレデリクソンらは、この融合3モデルの出現は、米国地方自治体における「革新性」や「創造性」、「鍛造性」を示す優れた実例であるとして、この論を締めくくっている<sup>21</sup>。

### 2.3.3 オハイオ州シンシナティ市の組織体制

シンシナティ市は、米国オハイオ州第3の都市で、人口約30万人を擁する。古くからオハイオ川における川上交通の要衝として繁栄し、米国における伝統ある都市のひとつに数えられるが、近年は中心市街地の再活性化<sup>22</sup>や高い犯罪率が課題となっている。

このシンシナティ市の組織体制について、シンシナティ市憲章(Charte of the City of Cincinnati)<sup>23</sup>、シンシナティ市管理運営条例(Administrative Code)<sup>24</sup>、そして筆者による2007年6月及び2010年4月の2度の現地調査の結果を踏まえ、以下にその内容を記したい。

かつてシンシナティ市は、典型的な「シティ・マネージャーモデル」を採用しており、市議会議員選挙で最も得票数の多い議員が市長を名乗っていた。しかし、市長の強いリーダーシップの下で議会が一致して市政にあたる体制が必要であるとし、1999年の住民投票によって市長に、より強い権限を認めるよう市憲章を改正している。

この市憲章改正により、市長の権限が強化されたわけだが、依然としてほぼ従来どおりの



図3 シンシナティ市の位置

<sup>20</sup> H. George Frederickson, Gary Alan Johnson and Curtis Wood, *Type III Cities, In The Future of Local Government Administration*, ed. by H. George Frederickson and John Nalbandian, International City/County Management Association, 2002, p.86.

H. George Frederickson, Gary Alan Johnson and Curtis Wood, *The Changing Structure of American Cities: A Study of the Diffusion of Innovation*, Public Administration Review, Vol. 64, No. 3, 2004, p.324.

<sup>21</sup> 同書, 329 ページ。

<sup>22</sup> 2012年7月に筆者がシンシナティ市を訪問した際、長く停滞していた中心市街地は、再開発が進み、かなり賑いを取り戻している様子であった。

<sup>23</sup> シンシナティ市憲章(2012年3月4日現在)

<http://library.municode.com/index.aspx?clientId=19996>

<sup>24</sup> シンシナティ市管理運営条例(2012年3月4日現在)

<http://library.municode.com/index.aspx?clientId=19996>

権限を持つシティ・マネージャー職は残された。市憲章の中に、組織体制が明記されていないことから、この住民投票により、シンシナティ市の組織体制が「シティ・マネージャーモデル」から他のモデルへと変更されたのかどうかは明確ではない。これは、市長の権限が大幅に強化された反面、ほぼ従来どおりのシティ・マネージャー職が残されたことで、組織体制を明確にどちらかであると言うことが難しいと見ることができる。実際、シンシナティ市のウェブサイト内には、「新たな強市長制 (City's new Stronger-Mayor system)」<sup>25</sup> との表現が見られる反面、筆者がシンシナティ市の副シティ・マネージャーにインタビューをした際<sup>26</sup> には、現在もシンシナティ市の組織体制の基本は、あくまで「シティ・マネージャーモデル」であるとの説明であった。

#### 【シンシナティ市の組織体制概要】

○市長は直接選挙で選ばれる。(任期4年)

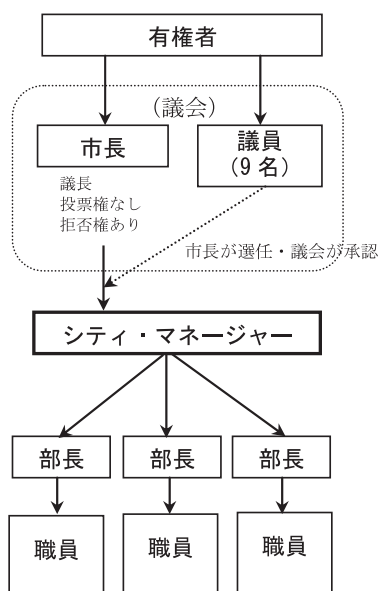


図4 シンシナティ市の組織体制 (筆者作成)

○議員は全市単一選挙区選挙で選ばれる。(任期2年)

○議会は条例制定や政策決定等の議決を行う。

○市長は議会の議長を務めるが、投票権を持たず、逆に拒否権を持つ。(議会は市長の拒否権に対し、議員6人の再賛成でオーバーライド)

○市長は各委員会の委員長及びシティ・マネージャーの任免権を持つ。(シティ・マネージャーの任免には議会の承認が必要)

○市長は議員の中から副市長を選任する。

○シティ・マネージャーは、市の最高経営責任者兼首席行政官 (Chief Executive and Administrative Officer) として、予算編成権や職員の任免権等の権限を持つ。

左記の図では、市長と9名の議員を囲んで(議会)と表しているが、市長は投票権を持たないことから、正確には議決機関としての議会の一部ではない<sup>27</sup>。しかし、市長は議会の議長を務め、議会の取りまとめ役、あるいは議会に対してもリーダーシップを発揮しているように見え、市長の機能は深く議会に関係している。これは、フレデリクソンらが、「完全融合モデル」の地方自治体は、市憲章上など法的には「シティ・マネージャーモデル」(つまり一元代表制)であるところが多いとし、シンシナティ市もかつては、典型的な「シティ・マネージャーモデル」を採用していたことによるものと推測される。

シンシナティ市の組織体制は、直接選挙で選ばれた市長が強い権限を持ち、一方でその市長は、全市単一選挙区選挙で選ばれた議員からなる議会を取りまとめながら、更にはシティ・マネージャーが行政の責任者として活躍しているのである。フレデリクソンらは、シンシナティ市の組織体制を、「市長-議会モデル」と「シティ・マネージャーモデル」が深く融合した「完全融合モデル」の典型例としているが、あえて名付けるならば、両組織体制の特徴を併せ持った「市長・議会-マネージャーモデル」<sup>28</sup> とも言う

<sup>25</sup> シンシナティ市ホームページ (2012年3月4日現在)

<http://www.cincinnati-oh.gov/mayor/pages/-3048/>

<sup>26</sup> 副シティ・マネージャー スコット・スタイルズ (Scott Stiles) 氏 (2007年6月27日/シンシナティ市役所)

<sup>27</sup> シンシナティ市ホームページにある組織体制図を見ると、この部分は Mayor & City Council とあり、市長と議会を分けながらも、その二つを同じ枠の中に記載している。(2012年3月4日現在)

[http://www.cincinnati-oh.gov/council/downloads/council\\_pdf8773.pdf](http://www.cincinnati-oh.gov/council/downloads/council_pdf8773.pdf)

<sup>28</sup> シンシナティ市職員は、その組織体制の特徴を「ハイブリッド」と表現している。(2012年7月)



べき組織体制である。

## 2.4 米国の「完全融合モデル」の可能性

日本において米国の「シティ・マネージャーモデル」と言えば、典型的な一元代表制の組織体制として紹介されることがほとんどであるが、実際米国では、上述のように様々な組織体制が現れており、そこには画一的な「シティ・マネージャーモデル」のイメージを超えた、シンシナティ市の「完全融合モデル」のような組織体制もある。

フレデリクソンらの調査から、「完全融合モデル」の都市は、市憲章上など法的には「シティ・マネージャーモデル」であるところが多く、筆者の仮説として、シンシナティ市を例とする「完全融合モデル」が成立する要件として、そこには「シティ・マネージャーモデルの“伝統”」があるとした。

この「伝統」とは何であろうか。シンシナティ市の場合、従来の「シティ・マネージャーモデル」の中で、市長は議員のひとりが名乗り、議会では議長を務めたが、その市長は当然議会の一部であった。前述のとおり市憲章改正の際、組織体制の変更ではなく、この市長の選出方法や権限を強化するとの方法をとったため、今の市長もかつての「シティ・マネージャーモデル」時代の市長の系譜にあり、現在でもシンシナティ市長は、議会の議長を務め、議会を取りまとめ、議会に対してもリーダーシップを発揮する役割を持ちながら、市長は議会の機能に深く関係しているように見える。シンシナティ市の場合は、これが「シティ・マネージャーモデルの“伝統”」にあたるのではないかと考える。

この「伝統」を文字通り伝統として片付けてしまうならば、この「完全融合モデル」なるものは、シンシナティ市のように、かつて「シティ・マネージャーモデル」を採用していた自治体でないと取り入れ難いことになるが、例えば、シンシナティ市長の議会との関係や、シンシナ

ティ市長の議会における役割を制度化することによって、汎用性のある組織体制とすることができのではないか。市長が議会において議長を務め、そして議会に対してリーダーシップを発揮して議会を取りまとめるような役割を、制度として規定することで、「シティ・マネージャーモデル」を採用しない都市であっても、この「完全融合モデル」を採用することが可能となると考える<sup>29</sup>。

そもそも筆者が、「シティ・マネージャーモデル」に注目するのは、このモデルの定義<sup>30</sup>にも記したとおり、これが効率的な行政の実現を目指したものであることによる。二元代表制におけるような長が不要で、議会も比較的少数の議員で構成される中、一元代表制の組織体制とシティ・マネージャーの存在により、政策立案と執行がシンプルにつながることで、意思決定の迅速化も図られる。実際、米国地方自治の現場においても、このモデルは、効率的な行政に資している。

また、「議会も少数の議員で構成」とも記したが、「シティ・マネージャーモデル」の導入は、議会改革にも直結するものと考えている。このモデルにおいては、議会に大きな権限と責任が付与され、今日、地方議会の在り方が問われている日本において、現在の議会とは全く異なる、新たな議会・議員の誕生を見ることがとなる。

結局、こうした「シティ・マネージャーモデル」の特性は、地方自治体の行財政基盤を強化する、つまり“地力”をつけることにつながるものと考えている。我が国においては、この地方自治体の行財政基盤強化の観点は、いわゆる「平成の大合併」を見るまでもなく、これまで「数」や「規模」といった要素が重視されてきたわけだが、こうした要素とは一線を画す中で、我が国の地方自治体、特に行財政基盤が弱いとされる中小の市町村の自立性の確保に向けて、「シティ・マネージャーモデル」の中に新たな可能性を感じるからである。

こうした「シティ・マネージャーモデル」の

<sup>29</sup> シンシナティ市長が、議会に対してリーダーシップを発揮し、また、議会をとりまとめることを可能とする具体的権限としては、①議長としての議事や議題の調整行為、②（議員から選任する）副市長の任命権、③議会に属する「予算・財政委員会」などの委員会委員長の任命権、等が考えられる。そして、こうした権限によって、市長が議会のリーダーとして、より機能する背景に、かつてシンシナティ市の組織体制がシティ・マネージャーモデルであって、市長も議会の一部であったという事実がある。これらの権限に関し、個別の機能作用の検討を行うことについては、今回は字数の関係もあり、他日を期すこととした。

<sup>30</sup> 本稿 2.3.1「米国地方自治体の組織体制」①「シティ・マネージャーモデル」参照

可能性の中で、あらためて「完全融合モデル」を見たとき、シンシナティ市を典型例とするこの「完全融合モデル」は、「シティ・マネージャーモデル」の特徴を残しつつ、特にシティ・マネージャー職を置く組織体制でありながら、外形上は「二元代表制／一元代表制」の議論を克服する可能性を持つ組織体制と言える。

シンシナティ市の「完全融合モデル」は、1999年の住民投票により誕生したが、実際にこの組織体制が運用され始めたのは、2005年の12月からである。つまり、まだ6年が経過したところであって、この組織体制下で初の市長に就任したマーク・マロリー現市長は、現在2期目の市政の途中にある<sup>31</sup>。その意味でこのシンシナティ市の例は、まだ歴史が浅く、十分な評価が難しいとも言えるが、いずれにしても、我が国における地方自治体の組織体制を考える際、特に「シティ・マネージャーモデル」を議論する場合には、「シティ・マネージャーモデル」の画一的なイメージにとらわれることなく、こうした米国の新たな組織体制にも目を向ける必要性を感じるところである。

### 3. 米国の直接民主制を支える間接民主制の再評価－マサチューセッツ州内タウンに見る住民参加システムの創出－

#### 3.1 我が国の地域協議会システムの閉塞状況

我が国では、平成の市町村合併によって地方自治体の規模が広域化したために、自治体内の各地区の多様性を尊重し、一定の範囲で自治が担える仕組みとして、合併特例法や地方自治法で地域自治区の制度が設けられた。地方自治法で定められた地域自治区の制度は、平成の市町村合併を経験していない自治体でも採用は可能である。総務省では、2009年（平成21年）8月28日の『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』を受けて、その後、地域協働体構想を推進している。

同構想では、地方自治法に基づくものであれ、

自治体独自の条例に基づくものであれ、地区の意思をまとめたり、市町村長に意見を具申する場合として、地域協議会（自治体によって名称は様々）を設け、ここでの話し合いを前提に地区内の多様な公共サービスの提供主体（自治会、NPO、商店街組合、地区社会福祉協議会、企業等）が協働してまちづくりを実行することを目指している。この実行の場を地域協働体と表現している。

この構想を受けて、市町村合併を経験しなかった市町村も含め、小学校区もしくは中学校区を前提とした地域自治区を設置する動きが広く見られるようになってきたところである。

ところが、筆者が見聞している範囲では、このような地域協議会はあまり機能していない場合が多い。

その主要な原因のひとつは、地域協議会の意思決定の仕組みや話し合いの方法について、それぞれの地区独自のあり方が定まっていないところにある。本来であれば、住民の自主的な話し合いの場であり、これを前提とした協働の場であるが、実態は、事務局である支所等の行政担当職員への依存心が強すぎる、という点が指摘できる。

第二に、地区の伝統的序列秩序（例えば、自治会を中心とした）を尊重するあまりに、地区内の各種団体が議論すべき議題の提出方法、議題の整理方法についても民主的、開放的で公平なシステムが形成されていないということも挙げることができる。

そもそも日本では、地域社会においては、自治会と行政部局との関係は、相互依存関係にあったと言えるものである。しかしながら、全国的に自治会の組織率は減少しつつあり、また自治会役員の成り手もない地域も増加しているのが現状である。そのため、このような地域の地域協議会には自治会等の地縁団体中心ではない新たな仕組みを必要とする。

したがって、従来の地区の秩序にとらわれない、地区の活性化を追求するために、地区に一定の包括交付金を交付し、地域協議会が自律してこの交付金の配分や運用を決める方式を採用する自治体も徐々に増えつつある。

こうなってくると、一定の予算の範囲内では

<sup>31</sup> 2012年3月4日現在

あるが、地区が実質的に予算執行権を握っていると思なすことのできる状況が発生する。したがって、地域協議会を中心とした地区の意思決定のあり方を根本的に見直す必要性のあるところも多いと考えられ、地区の状況に応じた多様な方式の採用が望まれる。

活力ある地区を形成していくためには、地域協議会の運営の仕組みのあり方について根本的に見直していかなければならない。しかも地区において実質的な「予算執行権」にみられるように都市内分権の進行を展望するとすれば、自治の原点に遡って自治体の意思決定の仕組みから学ぶところも少なくないように思われる。また、以下で述べるタウンは、人口がおおよそ2万人台から5万人台であり、平成の市町村合併によって地域協議会が設置されている旧町村単位の人口と類似する。そこで、本章では、その有力な選択肢のひとつとして、アメリカの住民総会を中心とした統治の仕組みから学ぶべきポイントを抽出し、我が国の地域協議会への受容の可能性について考察することとする<sup>32</sup>。

### 3.2 「住民総会－理事会－マネージャー制」の受容の可能性

我が国の地方自治法94条では、町村は、条例で、議会を置かず、住民総会を設けることができる旨の規定はあるが、現在住民総会を設置している町村は一つもない。また、その仕組みや運営方法について検討する場も設けられてこなかった。したがって、平成の合併で町村が消滅した後に、旧町村単位で住民総会の意思決定システムを参考に地域協議会の運営の仕組みを考えることは到底できなかった。

筆者が調査したアメリカのマサチューセッツ州内の「住民総会－理事会－マネージャー制」は、この三つの機関がそれぞれの役割を果たすことで民主的で効率的な自治体運営が維持されている。したがって、筆者が検討する地域協議

会改革についても相互の役割関係を前提に議論されることになる。

住民総会のような直接民主制は、理想的であるのかもしれない。しかしながら、プリマス (Town of Plymouth)、デダム (Town of Dedham)、ブルックライン (Town of Brookline) 等のように、開放型タウン・ミーティング (Open Town Meeting) から代表型タウン・ミーティング (Representative Town Meeting) に移行する傾向は以前から見られた。さらには、プリマスのように議会 (Council) 設置の議論が登場するタウンもある<sup>33</sup>。

タウン・ミーティングの開放型から代表型への変更、さらには市長・議会の統治方式の選択議論は、後に述べるように、人口増に伴う住民総会の混乱が原因である場合が多いようである。しかしながら、それにもかかわらず伝統的な住民総会の理念を守ろうとする住民意識も強い。理事会があらかじめ住民の意見を調整したり、積極的に市民参加の委員会等を活用することで、住民総会の運営を円滑にして、直接民主制の理念を持続させてきたと考えられる。そこで、次に住民総会、理事会、マネージャーの意義について、整理しておきたい。

#### 3.2.1 住民総会の意義

住民総会制の意義について、アンドーバー・タウン (Town of Andover) を事例に考察する。開放型住民総会制 (Open Town Meeting-Board of Selectmen-Town Manager Form of Government) を設けているアメリカの自治体で最大規模の自治体はマサチューセッツ州のアンドーバー・タウン (人口約32,000人) である。

住民総会は立法機関であるから、形式的には登録した住民全員でガバメントとしての立法機能を担っていることになる。しかしながら実際には参加者は少数で、社会的弱者の声も十分に反映されないという課題がある。アンドーバー

<sup>32</sup> 3章は、今川晃「アメリカにおける住民総会システムの日本への受容の可能性について－地域自治区における民主的コントロール構築のために－」(米国国会)、比較地方自治研究会『平成23年度比較地方自治研究会調査研究報告書』財団法人自治体国際化協会、2012年3月の内容の一部をもとに、大幅に加筆修正したものである。各タウンの詳細な分析は、同報告書を参照されたい。なお、本文中に記載のあるタウンは、2011年3月の現地調査をもとにしている。調査年月日、相手、場所については、かなりの量になるため、本稿では割愛し、同報告書を参照されたい。また、それ以前の調査結果については、今川晃「アメリカのマサチューセッツ州内の自治体におけるガバメントとガバナンス」『自治体国際化協会平成20年度比較地方自治研究会調査研究報告書』2009年3月を参照。

<sup>33</sup> プリマスの歴史的な動向については、下記を参照。See Michael C. Smith & Arianna Z.A. Schudrich, *A Study on Structural Changes in Local Government in the Commonwealth of Massachusetts*, Massachusetts Municipal Managers Association Form of Government Committee, 2010, pp.42-49.

では、通常参加者は300人程度であり、多い時で500人程度である。

マサチューセッツ州法では、人口12,000人を超えると市政府を選出し、議会を設置できると規定しているが、アンドーバーは市とならず、タウンのままを維持し、議会も選択していない。アンドーバーにおけるボランティア精神が様々なグループによる政治的圧力を弱めているので、議会設置よりも住民総会の方が良いという判断がある。住民総会に議案を提出する役割を担い、タウンの執行部であり政策形成の中核機関である公選の5名で構成される理事会(Board of Selectmen)がある。理事会のリーダーシップは、タウン行政運営にとって不可欠である。また、利害調整機能を発揮し、住民総会にアドバイスを提供する機能を果たしているのは、30程度設置されているボランティア市民よりなる各種委員会である。この各種委員会は住民総会の判断を、より適切に行えるような調整弁的な役割を果たしている。

このように、ボランティアによる各種委員会によって、ガバメント(住民総会や理事会等)の判断が適切に行われるようなガバナンスを形成しているのである。自治の原点ともいべき住民総会制から学ぶべき点は、市民がガバメントを創造するがゆえに、市民は自らを自らによって統治していることになる。したがって、ガバメントをより良く機能させるためのガバナンス形成に努力するのである。実態はさまざまな課題を抱えているとはいえ、ひとつの民主主義の理念を支えるために、次のような制度設計の「政策」議論が行われていることは評価すべきであろう。

アンドーバーでは、明確に決められているわけではないが、10年～15年に1回は、アンドーバー・タウン政府全体の評価を行っている。最も新しい評価は、以下のものである。

2000年10月2日に理事会は、タウン・マネージャーがタウン政府研究委員会(the Town Government Study Committee)を設置することを承認した。同委員会の役割は、タウン憲章やタウン政府の形態を審査し、何らかの改革がタウンにとって有利であるかどうかを評価し、2001年9月までに理事会に改革の勧告と報告書を提

出することであった。最終報告書<sup>34</sup>は2002年7月24日に理事会に提出されている。

筆者のタウン・マネージャーへのヒアリング調査結果では、同委員会を設置するかどうかについては、タウン・マネージャーの判断による場所が大きいということであった。また、同報告書では抜本的な改革提案はない。このことについて、タウン・マネージャーは、閑静な郊外都市では、伝統的に変化を好まない人が多いからだ感想を述べた。

このような論点に関して同報告書には、次のような積極的な理由が述べられている。(以下は、ヒアリング内容も含めて記述)

参加者が少なく、高齢者や身体障がい者にとっては参加が困難であるので、参加者はすべての有権者を代表しているわけではないという批判がある。だが、公選の立法機関が住民総会よりも良いという証明はどこにも無い。タウン・ミーティングの場合は、特定の利害関係者が特定の議決の時にだけ集中して参加し、タウン・ミーティングを嵐のように混乱させ、支配する可能性も考えられる。このことが、適切な優先順位の設定の必要と共に、いくつかのタウンが代表型タウン・ミーティングに移行した主要な理由であった。しかしながら、タウン・ミーティングの実施前に、非党派的な任命によるボランティア委員より構成される各種委員会が、間接的ではあるがタウン・ミーティングに効果的な影響を及ぼしている。したがって、各種委員会がそれぞれの分野でより調整機能を発揮できるように発展していけば良いし、これによって、より良いガバナンスの構築となるということである。

この各種委員会のボランティアによる貢献の形態を長く続けてきたことで、各種委員会は安定して継続的に利害調整して発展してきたわけである。

同報告書によれば、政治的な分析からは、アンドーバーにおけるボランティアへの熱意が、タウン政府への政治的な圧力を比較的弱めているとされる。マサチューセッツ州内の多くのコミュニティを悩ませている情実任用(patronage)や政治的駆け引き(political histrionics)の害からアンドーバーは逃れている。したがって、ア

<sup>34</sup> Final Report of the town Government Review Committee, July 24 2002.



ンドーバーが議会を設置するような変更を行えば、政治的な動きが大きくなり、アンドーバーを發展させてきたボランティアズムへの関心は薄れていくのである、と理解されている。

同報告書では、タウン憲章にしたがって、タウン全体に関する問題について、より強力にかつ明確にリーダーシップや政策形成の役割を理事会は行使すべきであると勧告している。財政委員会を廃止して理事会にその権限を吸収し、理事会権限を強化しようとする提案もあったが、そうなれば理事会は実質的に立法機関に近くなり、住民総会の役割を侵食することになりかねないわけであり、上記の理由により代議制に向けた抜本的な改革は受け入れられなかったのである。

筆者は、住民総会はよりよい統治の形態であるということを説いているわけではない。住民総会は、良き政策の選択をする場合もあるが、悪しき政策を選択することもあるであろう。ただ、着目すべきことは住民が、自らをコントロールする統治の仕組みのあり方や政策の選択に対し、自らが参加して決めているということである。

### 3.2.2 理事会－マネージャーの意義

理事会は、選挙で選ばれた5名程度の理事で構成される。理事会は行政全般をコントロールする役割を担っているのと同時に、住民総会の召集令状(Warrant)を発行し、そこに議題等を設定する役割を果たす。こうした役割を果たすために、タウンによって異なるが、理事会は、月に2回もしくは毎週等と頻繁に開催(主に夜間)されている。公開が原則であり、理事も傍聴者の住民も同じ資料が配布される。

この理事会の集会では、タウンによってバリエーションはあるものの、基本的には住民に発言の機会が提供され、住民の希望者が多い課題や重要な課題については、別個にパブリック・ヒアリングが開催され、その問題について集中的に意見交換が行われる。

また、住民からの意見について検討する必要があると理事会が判断した場合には、ボランティアの委員会を構成し、後にその報告を受けて理事会が当該課題の審議を行うことになる。

以上のように、頻繁に理事会を開催する点、

広く意見を聞く必要があれば柔軟に、そして頻繁にパブリック・ヒアリングを開催している点、住民同士で議論を深める必要があれば、委員会を設置する点については、理事会が、開かれた民主的な運営を行うことによって、理事会の信頼性を高めることにつながっている。

このように理事会は立法機関(住民総会)と行政機関との間で、民主主義を支える結節点のような役割を果たす事になる。ブルックラインのように大都市(ボストン)に隣接したタウンであれば、理事には弁護士等の専門家が選挙で選ばれる傾向が強いが、大都市近郊以外の地域では、理事には多様な職業の住民が就任しているようである。この場合であっても、代表型タウン・ミーティングのメンバーや各種委員会等のタウンの何らかの役職に就いた経験者が、理事になることを、タウン・マネージャーやタウン・アドミニストレーターは望んでいる。その理由としては、一定の共通した専門的素養や地域を分析する素養が無いと、適切な判断ができないことに加え、タウン・マネージャーやタウン・アドミニストレーターと意見交換が難しくなるという経験上の理由からである。

### 3.2.3 タウン・マネージャーとタウン・アドミニストレーター

タウン・マネージャーとタウン・アドミニストレーターの両者の違いは、わが国ではそれほど明らかにされてこなかった。

住民総会を設置するタウンには、理事会が任命するタウン・マネージャーか、あるいはタウン・アドミニストレーターが設置されている。さらに人口が小規模な一部のタウンには、タウン・マネージャーかタウン・アドミニストレーターではなく、セクレタリーが設けられている。

理事会(のメンバー)の資質によって、これらの専門家は悩まされることになる。したがって、筆者がヒアリング調査したすべてのタウン・アドミニストレーターは、タウン・マネージャーになることを望んでいた。タウン・アドミニストレーターもタウン・マネージャーも理事会に対して直接責任を負うという点では共通するが、基本的には、タウン・アドミニストレーターがCAO(Chief Administrative Office)であり、タウン・マネージャーがCEO(Chief Executive

Office) という関係に近い。タウン・アドミニストレーターは理事会の下で日常的な行政運営に責任を負うが、タウン・マネージャーはより政策的判断も含めた行政の最高責任者として振る舞うことになる。

タウン・アドミニストレーターからタウン・マネージャー制に変更になったとしても、理事会が政策的判断の中枢を担うことには変わりはないが、タウン・マネージャーは理事会が政策的判断を行う際の重要なパートナーになり、実質的に行政の最高責任者として活動することになる。タウン・マネージャーは、タウン・アドミニストレーターよりも、多くの幹部公務員の任命権や常設的委員会の任命権、さらには予算編成権が付与されるため、よりまとまりのある専門的判断や専門的行政運営が可能となると指摘されている。

なお、筆者のヒアリング調査では、タウン・アドミニストレーターやタウン・マネージャーの経歴として、公共政策や行政関係の修士号取得者が増える傾向にあるが、それぞれの自治体の状況によって、その専門とする分野は、地域計画、会計、土木・建築等多様であるとのことであった。ともあれ、理事会との関係も含めて、民主性と専門性・効率性の相互関係やバランスはどこかのタウンでも主要課題となる。

### 3.3 米国の「住民総会－理事会－マネージャー制」の導入可能性

地域自治区の地域協議会の仕組みは地域によって、またそれぞれの環境に応じて、多様であるはずである。したがって、選択肢の一つとして、以下を提案したい。

地域協議会を先に述べてきたアメリカの理事会と同様に位置づけ、地域協議会のメンバーは、原則として無報酬の5人程度が適当であり、条例に基く「準公選型」の選挙とする。投票資格の範囲は、それぞれの自治体で決める。

毎月2回は地域協議会を、先に説明したアメリカの理事会と同様に、公開の場で夜間に開催

する。傍聴者にも発言の機会を提供するが、そこで提起された課題は地域協議会で審議されるとともに、多数の市民が類似の課題を抱えている場合には、パブリック・ヒアリングを開催し、地域協議会と市民が解決方法を探る。また、市民の発言内容について、地域協議会が重要だと判断した場合には、その課題を審議するため、地域協議会が指名する7人から8人程度のボランティアの住民で構成する委員会を設立する<sup>35</sup>。このような委員会がテーマごとにいくつかできることが望ましいと考えられる。こうした過程の中で、住民相互(あるいは団体相互)によって、解決に向け取り組まれる場合もある。地域協議会は、地区全体で協議すべきと考えた議題や一定数の署名(例えば20名以上)による提案を議題とし、住民総会を開催する。課題解決のための予算枠等について住民総会で可決された場合は、地域協議会とマネージャーが各種団体のネットワーク形成を促進し、解決に向けて努力する。また、地域協議会は、包括交付金等の各種団体への配分方針を住民総会で提案し、承認を得る。

ところで、地域協議会は公共政策等の専門家(当該自治体の公務員も含)をマネージャーに推薦し、マネージャーは市町村長によって任命される。マネージャーは、支所や本庁行政部局と地区住民との協働関係の促進を図ったり、地区の意思を本庁の各部局や議会の意思決定過程に反映させる役割を果たす。さらには、必要に応じて他地区との連携促進もマネージャーの役割となる。なお、ここで提案するマネージャーとは、アメリカのマネージャー制の日本への受容可能性を展望することを前提としているので、民主的な仕組みとの橋渡しを担う専門性・効率性を備えた専門家として広くとらえている。

実施においては、地域協議会が民主的な調整・意思決定の場であり、専門家であるマネージャーと連携して、民主的で効率的な地区の運用に専念する。住民総会では、政策や予算運用等の基本的な枠組みの承認を得ることになる。

<sup>35</sup> それぞれの地域自治区では、人材登録を前提にしておくと、そこから関心のある住民を委員会委員に選考することができる。例えば、マサチューセッツ州のバーリントン・タウン(Town of Burlington)では、人材バンク(Talent Bank)を活用するために、各種委員会委員としてどのような分野で貢献できるかについて、自己申告を促進している。同タウンの申請用紙には、氏名、電話番号、住所は言うまでもなく、参加希望の委員会名、参加可能頻度(月2回等)、参加可能シーズン、得意分野能力や技術等の記載欄が設けられている。

#### 4. シティ・マネージャー制度の多様性と受容の可能性

シンシナティ市の「完全融合モデル」は、外形上は「市長－議会モデル」にも見える組織体制の中に、「シティ・マネージャーモデル」の中かのように機能するシティ・マネージャーが存在するという、組織体制そのものの新しいバリエーションを示しており、今後のシティ・マネージャー制の新たな展開を示している。

また、住民総会制のもとでの理事会とマネージャーとの運用によって、「市長－議会モデル」とは異なったニューイングランド地方だけの特異な統治形態が維持されてきた。それは、マネージャーを採用することで、住民総会制の組織体制を保全してきたとも言え、「市長－議会モデル」に、行政の専門性と効率性を高めるために、CAO(さらにCEO)を採用する流れと共振する。そしてそれは、理事会の民主的運営とも連動して、我が国の地域協議会へも示唆を与えるものとなっている。

2章、3章共に共通して指摘できることは、民主性と専門性・効率性をどのように融合させるかと言う点である。基礎自治体のあり様が問われる今日においては、この民主性と専門性・効率性の融合は、大きな課題であり、それは、行財政基盤を強化し、自立した自治体をつくる上で欠かせない視点である。また他方で、地域協議会を機能せしめ、活性化させるのも、民主性と専門性・効率性の融合であろう。シティ・マネージャー制度の受容は、民主性と専門性・効率性のバランスを図りながら、多様な統治形態が生まれる可能性を広げるものである。

Joseph F. Zimmerman, *The New England Town Meeting ;Democracy in Action*, Praeger, 1999.

田中啓太郎「米国におけるシティ・マネージャーの役割」(クレアレポート№326 財団法人自治体国際化協会, 2008)。

今川晃「アメリカにおける住民総会システムの日本への受容の可能性について－地域自治区における民主的コントロール構築のために－」(米国部会)、比較地方自治研究会『平成23年度比較地方自治研究会調査研究報告書』財団法人自治体国際化協会、2012年3月。

今川晃「アメリカのマサチューセッツ州内の自治体におけるガバメントとガバナンス」『自治体国際化協会平成20年度比較地方自治研究会調査研究報告書』2009年3月。

#### 参考文献

- Frank M. Bryan, *REAL democracy; The New England Town Meeting and How it Works*, The University of Chicago Press, 2004.
- H. George Frederickson, Gary Alan Johnson and Curtis Wood, *Type III Cities, In The Future of Local Government Administration*, ed. by H. George Frederickson and John Nalbandian, International City/County Management Association, 2002, pp.85-99.
- H. George Frederickson, Gary Alan Johnson and Curtis Wood, *The Changing Structure of American Cities: A Study of the Diffusion of Innovation*, *Public Administration Review*, Vol. 64, No 3, 2004, pp.320-330.

