

## 修士論文要旨

### シティマネジャーシステムの機能的特質の研究

－基礎自治体における「自治効率」の向上を求めて－

アドミニストレーション研究科

学籍番号：0480004 澤田 道夫

日本における地方自治、なかんずく市町村等の基礎自治体における行政運営については、従来から様々な問題の指摘がなされている。現在においても基礎自治体では、住民の真のニーズとはかけ離れた行政のための行政施策が実施され、あるいは何事にも非効率的な行政運営が行われていることが多いというのが実情であろう。

他方、「地方分権推進一括法」(H12)の施行や「三位一体の改革」など国の行財政改革の影響を受け、地方分権の一層の推進と基礎自治体の自主性・自律性の確立は今や焦眉の急務となっている。このような観点から国は基礎自治体における合併を推進し、その結果「平成の大合併」と呼ばれる現象が起きた。しかし、このような法改正や合併の推進が、基礎自治体の自治の質的向上に結びついたか否かについては未だ検証はなされていない。現在では、都道府県を統合した広域行政体としての道州制について検討がなされているが、基礎自治体の自治の強化をないがしろにしたまま中間自治体の権限を強化すれば、基礎自治体の国や道州への従属がますます進むのではないかと懸念される。

そのようなこんにち、最も必要とされているのは基礎自治体の主体性と自律性の発揮という自治力の強化であろう。自治行政が「自ら治める」ものである以上、最も身近な自治体として普段から住民に接触し、直接毎日の生活に関係する行政サービスを行う基礎自治体こそ、何よりも先に充実強化を図る必要があるのではないか。それを実現するために必要とされているのは、従来の憲制

原理としての自治概念ではなく、社会的実践原理としての自治概念であろう。本論文は、このような基礎自治体をめぐる危機的状況に対し、その自治の質的向上を図る方策を求めて研究を行うものである。

研究に当たって筆者が着目したのが、米国で生まれた地方政府の統治形態であり、デモクラシーを確保した上で行政運営の効率性を向上させるシステムとして国際的に認められている「シティマネジャー」の制度である。本論文においては、シティマネジャー制及びその周辺部（類似の専門的行政官）を含めた効率的システムとしての「シティマネジャーシステム」について、その機能的特質の分析を行い、自治の質的向上に有効となる指標の析出を試みる。そしてそこから得られた指標に基づき、基礎自治体の行政を考える上での視点として従来までの憲制原理とは異なる全く新しい自治の概念として「自治効率」なるものを提示したい。そして、この自治効率が有効に機能していけば、住民の意思をより反映し、一層効率的な行政運営が可能となるのではないかと、この仮説のもとにその論証を試みることにする。併せて、デモクラシーと効率性を両立させていると思慮されるシティマネジャーシステムの日本の基礎自治体への導入について、その可能性を考察することとしたい。

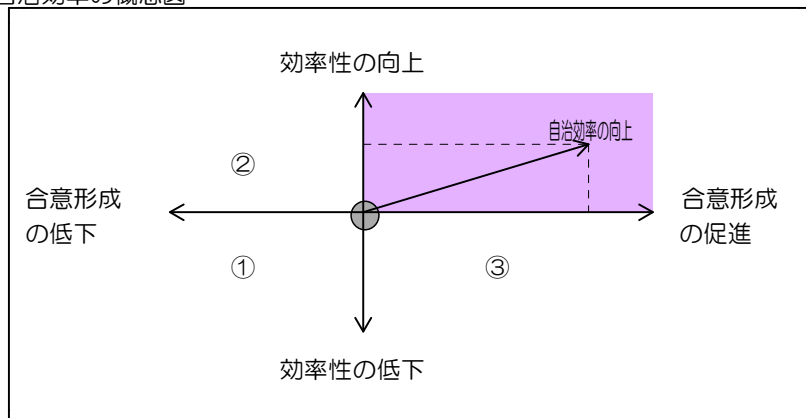
本論文の第1章では、米国におけるシティマネジャーシステムの生成と発展を概観した。米国においては、1996年までは、市長制（弱市長制・強市長制含む）をとる政府が最も多かったが、2000年までの4年間にその件数は逆転し、現在ではシティマネジャー制をとる都市が最も多いことが分かる。2004年の段階で、人口2,500人以上の都市7,000以上のうち、ほぼ半数に当たる49%でシティマネジャー制が実施されており、米地方政府において最も普及した統治形態となっている。

第2章では、シティマネジャーシステムの機能的特質の分析を行った。まず、シティマネジャーの持つ機能がその発展の過程でどのように変化していったかを、ICMA倫理綱領の推移に基づき、社会情勢の変化と行政学理論の展開と共に俯瞰し、次にその機能的特質の分析を行って、現在のシティマネジャーシステムの目指す方向性を検証した。その結果、コミュニティ全体への奉仕者とし

でシティマネジャーの政治的役割が増大しており、かつ市長の政治的リーダーシップの強化に向けた各種の取り組みが行われるようになってきているという「政治的リーダーシップの強化」と、シティマネジャーと大差ない業務を行う専門的行政官 CAO の導入が各方面で進むなど「効率性の向上」といった2つの方向性が求められていることが分かった。

第3章では、シティマネジャーシステムの機能的特質の分析についてさらに深く考察を行った。そして、日本における自治の質の向上を示す指標として、『合意形成の促進』と『効率性の向上』という2つの指標を析出し、それを用いて自治効率の概念を提唱した。その概念を以下に示す。

自治効率の概念図



中央の円が基礎自治体の現在（あるいは過去）の状況である。そして、ある政策により自治の質がどのように変化するか（したか）が自治効率として矢印によって表示される。この2つの指標は相互に影響を与える関係にあるため、一方が向上したとしても、もう一方が低下しているのであれば、それは自治効率の向上と呼ぶことはできない。上図でいえば、色がついている象限における変化についてのみが、自治効率の向上と呼べるものとなるのである。そして、ある時点の基礎自治体が自治効率を向上させれば、その段階はさらに自治効率を向上させるための次のスタート地点となる。このようにして、自治の質は向上していくこととなるのである。

第4章では、自治効率の向上という視座から現在の基礎自治体の行政運営を

検証した。検証に当たっては、政策過程論に基づき自治体の政策を形成過程・執行過程・評価過程の3つに分け、それぞれのステージにおける現状を分析し、そのあるべき姿を探った。その結果、先駆的な自治体において自治効率を向上させる様々な取り組みが行われていることが確認できたものの、全体としては基礎自治体の政策過程は未だ数多くの問題を抱え、自治効率の向上にはつながっていないという事実が明らかとなった。

第5章では、日本的シティマネジャーシステムの可能性について考察した。まず、「基礎自治体においてシティマネジャーシステムを導入することは自治効率の向上に有効である」という仮説を検証し、シティマネジャーシステムの導入が政策過程のいずれにおいても自治効率の向上にとり有効性を持つことを示した。続いて、現行法制度の枠組みにおけるシティマネジャーシステムの導入の可能性を検証し、現行法規下でも同システムの導入の可能性が存在することを示した。また、これまでの学術的な考察の経緯と、現在の地方制度調査会による答申について概観した。

なお、日本におけるこれまでのシティマネジャーに関する検討はあくまで制度論に止まっており、自治の質的向上という視点が抜け落ちていること、真の日本的シティマネジャーシステムの構築には、「理念としての倫理綱領」及び「マネジャー所属団体の存在」が必要であり、その上で、日本的シティマネジャーシステムの導入は、自治の質的向上にとってあくまでも端緒に過ぎず、そこを手始めとして全体の自治効率を向上させていく必要があることを指摘しておく。

今後の残された研究課題としては、以下の2つがあげられよう。まず、今回の研究では長とマネジャーの関係を中心にした考察を行ったが、日本におけるシステムの有効性確保のためには、さらに地方議会とマネジャーの関係、住民とマネジャーの関係についても掘り下げた検証を行う必要があるだろう。さらに、平成17年12月、地方制度調査会が答申した内容に基づき国が行う法的・制度的改正の方向性を見定める必要があるということである。そしてその改正を踏まえ、より実現可能性が増した段階で日本的シティマネジャーシステムに

ついて再度検証を行い、その意義と課題について研究を深めていく必要があると思われる。無論これらの研究に当たっては、自治効率の向上について同システムが果たすべき役割という視座から行う必要があることはいうまでもない。そして、日本におけるシティマネージャーシステムの導入を、単なる従来型の行政構造の延長と終わらせることなく真の自治の質的向上につながるものとして構築していく必要がある。そのようなシステムが実現した時こそ、基礎自治体は住民と力を合わせ、より大きな目標に向かって歩み出すことができることとなるだろう。