

# シティマネジャーシステムの機能的特質の研究

ー基礎自治体における「自治効率」の向上を求めてー

熊本県立大学大学院

アドミニストレーション研究科

澤田 道夫

# 目次

はじめに	1
第1章 シティマネジャーシステムの生成と発展	3
1-1 米国における地方政府の統治形態	3
1-1-1 市長制（市長議会制）	3
1-1-1-1 弱市長制	4
1-1-1-2 強市長制	5
1-1-1-3 CAOの導入	6
1-1-2 委員会制	6
1-1-3 シティマネジャー制	8
1-1-4 その他の統治形態	9
1-1-5 米地方政府の統治形態の推移	10
1-2 シティマネジャーシステムの生成と発展	11
1-2-1 シティマネジャー制前史	11
1-2-2 シティマネジャー制の生成	12
1-2-3 シティマネジャー制の発展	13
第2章 シティマネジャーシステムの機能的特質の分析	16
2-1 シティマネジャーシステムの理念の変遷	16
2-1-1 マネジャー職理念の模索	16
2-1-2 科学的管理法の時代	17
2-1-3 政治行政融合論への移行	18
2-1-4 ICMAの拡大	19
2-1-5 拡がる懊悩	20
2-1-6 多様化の時代	22
2-2 シティマネジャーシステムの機能的特質の分析	25
2-2-1 シティマネジャーの政治的機能	25
2-2-2 その他の統治形態における専門性の向上の追求	27
2-2-3 シティマネジャーシステムが目指す方向性	31

第3章 自治行政における新たな概念としての自治効率	34
3-1 自治の質的向上を図る2つの指標	34
3-1-1 政治的リーダーシップの強化	34
3-1-2 効率性の向上	36
3-1-3 2つの指標の相互浸透	39
3-2 「自治効率」の概念	40
第4章 自治効率と基礎自治体の行政運営	44
4-1 基礎自治体の行政運営と自治効率	44
4-2 政策過程における基礎自治体の行政運営	47
4-2-1 政策形成過程における分析	47
4-2-2 政策執行過程における分析	50
4-2-3 政策評価過程における分析	53
第5章 日本的シティマネジャーシステムの可能性	58
5-1 自治効率とシティマネジャーシステム	58
5-1-1 シティマネジャーシステムと政策形成	58
5-1-2 シティマネジャーシステムと政策執行	59
5-1-3 シティマネジャーシステムと政策評価	60
5-2 日本的シティマネジャーシステムの構築	61
5-2-1 シティマネジャーシステムの導入	61
5-2-1-1 制度的隘路とその可能性	61
5-2-1-2 多様な自治形態の検討	63
5-2-2 日本的シティマネジャーシステムの構築	64
5-2-2-1 理念としての倫理綱領	65
5-2-2-2 マネジャー所属団体の存在	66
おわりに	68
参考文献	70
参考資料：2004年版ICMA倫理綱領	73

# 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－

熊本県立大学大学院  
アドミニストレーション研究科  
澤田 道夫

## はじめに

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、平成 12 年度の「地方分権推進一括法」の施行や、「三位一体の改革」などの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である。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展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<sup>\*1</sup>」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

---

\*1 本論文においては、「シティマネジャーシステム」という言葉を「シティマネジャー及びそれに類する専門的行政官の導入により行政の質の向上を図る取り組み」という意味で使用する。この言葉は、シティマネジャー制そのものだけでなく、CAO などの導入による取り組みなども含めた若干広い意味で使用する。シティマネジャーの制度そのものを指す場合は、「シティマネジャー制」と記述することとする。

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量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する。そこではまず、日本とは異なり様々な統治形態が存在する米国の自治体についてその制度の概略を把握する。次に、シティマネジャーシステムがどのように生まれ、現在までどのように発展してきたかについて、若干の分析を踏まえて論述する。

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う。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する。そして、現在のシティマネジャーシステムの目指す方向性を分析し、その方向性を検証する。

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い、そこから析出した指標を用いて自治の質的向上を測る新たな鍵概念である「自治効率」を提唱する。

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する。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・執行・評価の3つの過程に分け、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る。

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する。そこではまず、シティマネジャーシステムが自治効率の向上に有効であることを示した上で、その日本への導入について隘路と可能性を検証する。続いて、現在までの日本におけるシティマネジャーシステム導入に向けた検討の状況を瞥見する。そして最後に、自治効率の向上につながる真の「日本的シティマネジャーシステム」の構築に向けて、米国のシティマネジャーシステムの分析を通じて得た同システムの有効性とそれを効果的に機能させるための幾つかのインプリケーションを示すこととしたい。

## 第1章 シティマネジャーシステムの生成と発展

本章では、基礎自治体における自治の質的向上を図る有用な手段として、本論文が着目しているシティマネジャーシステムの一般的な概念を把握することとする。論述に当たっては、まずシティマネジャーシステムを創造し、広く実施してきている米国の様々な地方政府<sup>2</sup>の統治形態を概観する。その上で、シティマネジャーシステムについて、その前史から生成、発展過程を跡づけながら、米国における地方自治の大きな流れと特徴を押さえておきたい。

### 1-1 米国における地方政府の統治形態

米国の地方政府の統治形態には様々なバリエーションが存在するが、それらは大別して

---

\*2 本章で考察の対象として取り上げる地方政府は、原則として 2,500 人以上の人口規模を持つ都市とする。2004 年現在、米国にはこのような都市が 7,000 程度存在する。人口 2,500 人未満の地方政府は、特別区等を含め 30,000 近く存在するが、これらの地方政府を対象とした有意な調査及び統計が存在しない等の理由から考察対象としていない。

3つに分類することができる。すなわち、市長制（市長議会制、Mayor-Council Form<sup>\*3</sup>）、委員会制（Commission Form）、そしてシティマネジャー制（議会マネジャー制、Council-Manager Form）の3つである。本節においてもこれらの3つの類型を中心に概観することとする。

基本的な統治形態は上記の3種類であるが、個々の地方政府の構造は日本のそれのように画一的ではなく、「合衆国においては、おそらく全く同じ政府構造をとる市は皆無であろう<sup>\*4</sup>」と言われるほど、無数の亜種を生み出しながら今日に至っている。従って、同じ名称で分類されてはいても、その制度の細部については大きく異なっていることが珍しくない、ということに留意する必要がある。

### 1-1-1 市長制（市長議会制）

米地方政府の統治形態のうち、日本人に馴染み深いものはこの市長制であろう。この制度は、米東部諸州など、自治の存立基盤が比較的強固な自治体に多い。その特徴は、市政における権力を市長と議会に分割していることである。市長は基本的に全市一区の選挙で公選され、執行機関である市行政府を代表する。議員は全市一区又は地区ごとの選挙によって公選され、議事機関としての議会を構成する。この市長と議会の二元代表制は、日本の地方自治体においてとられている制度と共通する点が多い。

他方、この市長制は日本のそれと顕著に異なる面もある。それは、市長に付与される権限の範囲が自治体ごとに異なっている点である。それゆえ、市長の権限の範囲によって、米における市長制はさらに弱市長制（Weak Mayor-Council Form）と強市長制（Strong Mayor-Council Form）の2つに伝統的に区分される。最も早くから行われてきたのは弱市長制であり、19世紀の大半における米国の諸都市は弱市長制のもとで統治され、その後19世紀末になって弱市長制の持つ欠点へのアンチテーゼとして強市長制が登場し急速に普及した。さらに近年では、市長が必ずしも行政の専門家ではないことから来る非効率性に対処するため、CAO（Chief Administrative Officer）と呼ばれる専門的行政官を雇用する地方政府も増えている。以下の行論において強・弱市長制に触れておく。

#### 1-1-1-1 弱市長制

弱市長制においても、市長が市行政府の長となり、議会が立法、政策形成などを行うという構図が変わるわけではない。この制度が「弱」市長制と言われる所以は、主に市長の部局長等の任免に係る権限が大幅に制限されていることから、市政執行に当たっての指導力が限定されているという事実由来する。

この制度では、市長による各部局長の任命には議会の承認が必要とされ、さらに議会も一部の役職を独自に任命する権限を持つ。そのため、市長が各部局に行使できる影響力は必然的に低下することとなる。また、議会は立法、政策形成のみならず、予算の調製機能を持つなど、市の行政執行に大幅に関与している。

市長のリーダーシップをさらに低下させる要因が、選挙によって公選される部局長が多いことである。出納長、徴税査定官、指定弁護士などは、任命職ではなく公選されることが多い。一度に多くの部局長が直接公選されるため、投票用紙（Ballot）が長く（Long）

---

\*3 Councilについては、一般に市会と訳されることが多いが、本論文においては議会と訳す。

\*4 Adrian,C.R., Press,C.『Governing Urban America』（McGraw-Hill, 1977）p.152

なってしまうことから「ロングバロット（Long Ballot）方式」と呼ばれる選挙制度は、弱市長制の顕著な特徴である。この方式により公選された部局長は、当該部局に対し独自の権限を行使するため、結果的に市長のリーダーシップによる統制範囲はさらに狭まることとなる。

このような制度が採用された背景には、「弱市長制はジャクソニアンデモクラシーの産物であり、フロンティアスピリットに由来する政治家や政府に対する不信感を反映したものであった。（中略）弱市長制という制度は、政治家の持つ権力が弱く、彼らに対するチェックが多いほど、彼らが及ぼす害は少なく、彼らの腐敗は市政全体に及ばないであろうという思考を内包していた」<sup>\*5</sup>という考え方があった。

しかし、弱市長制においては、市行政府の活動は市長・議会・公選部局長等様々に分散した権限によってコントロールされることとなり、個々に独立し協調性を欠いた小政府の寄せ集めと言った様相を呈することとなる。このような統治形態は、政策の一貫性や効率性、市民意思に対する応答責任に重大な問題を抱えやすく、現代の多様な政治ニーズに的確に対応していくことも困難と言えよう。また、公選された部局長等が有権者に対し報酬的に便宜を計らうといった政治腐敗も起こりやすく、実際に、19世紀から20世紀初頭の米国都市における「政党マシン（Political Machine）」による都市支配の時代には、権限の分散と非効率が行く弱市長制は政党ボスにとっては最も好都合な統治形態であった。<sup>\*6</sup>

複雑化する社会の中で、弱市長制は市民ニーズへの対応や行政の効率という側面から見た場合、現代的な統治形態としては到底十分とは言えない。そのため、小規模自治体を除き、現在ではこの統治形態をとる地方政府は減少する一方となっている。

## 1-1-1-2 強市長制

強市長制は、弱市長制におけるリーダーシップの欠如や非効率、市民意思に対する応答責任の不足に対する批判から、市政改革運動（リフォーム運動）の一環として19世紀末に誕生した。この制度においては、既存の弱市長制の問題点に鑑み、連邦政府の制度を参考に市長権限が大幅に強化されている。

強市長制においては、市長は各部局長に対する完全な任免権を持っており、任免に議会の承認を必要としない場合も多い。これにより、市長は各部局の活動を統括するリーダーシップを確保する。また市長は、条例に対する拒否権、条例提案に加え、予算の調製権も持つことから、政策形成に当たっての幅広い統括能力が付与され、主導的な立場で議会に臨むことが可能となる。

強市長制においては、行政執行権は市長に集中しているため、この制度の下では議会の役割は相対的に縮小する。強市長制における議会は、もはや弱市長制のような行政執行的役割を担うことはなく、条例の制定や予算の承認などの政策決定及び市長が行う行政活動の監視が主な業務となる。

このように、強市長制は、人事におけるメリットシステムの採用、効率的な予算執行、政策の一貫性と市民意思への応答責任の確保など、数多くの面で弱市長制を凌駕する有効性を発揮したため、この制度を採用する市は急速に拡大し、近年まで米国地方政府における最も普及した統治形態となっていた。

---

\*5 Ibid., p.153

\*6 Ibid., p.157、平田美和子『アメリカ都市政治の展開』（頸草書房、2001）pp.4-6 他

### 1-1-1-3 CAOの導入

弱市長制の欠点を克服したとされる強市長制においても、なお幾つかの問題点を抱えている。そのうち最も顕著なものとして指摘されるのが、市長の行政官としての資質の問題である。市民は、市長に対し巧みな政治的手腕と専門的な行政執行能力を求める。しかし、通常この2つを同時に兼ね備えた者を探すことは困難である。立候補者全てが専門的な行政執行能力に優れた人材である保証もなく、また、有権者が立候補者の中から行政能力に優れた者を的確に見分けることも困難である。<sup>7</sup>

市長制におけるこの弱点を克服するために考案されたものが、主として「Chief Administrative Officer (CAO)」と呼ばれる専門的行政官の雇用である。CAOは、市長によって任命され、市の行政に関わる事項を担当する。CAOの任務は、各部局長の統括、予算の調製、人事、市の日常業務に関する管理を行い、その専門的知識により市長に助言を行う。これにより、市長は日常業務から解放され、市を代表する儀礼的業務や高度な政策決定などの政務機能に専念することができる<sup>8</sup>。

1931年に、サンフランシスコの市及び郡の政府において採用されたのが、最初期のCAOの一つであるとされる<sup>9</sup>。このCAOは、その有効性を認められ、現在では市長制（弱市長制、強市長制含む）をとる市の半数以上が本制度を採用するに至っている。

### 1-1-2 委員会制

1-1-1で概説した市長制においては、市政における権限は執行機関としての市長と議事機関としての議会に分割されていた。日本的な感覚では、この権限の分割は当然であるかのように思われる。しかし、米国の地方自治においては、権限の分割は統治形態の絶対条件ではない。米国地方政府における3類型の残る2つ、委員会制及びシティマネジャー制は、市政における権限が分割されていないことに大きな特徴がある。以下に、まず委員会制から概観する。

委員会制においては、市民によって公選された5名から7名の委員が委員会を形成し、通常の議会と同様に立法、政策形成などの業務を行う。ここまでは通常の議会における議員と同様であるが、個々の委員はさらに、市行政府の各部局の長となり、直接、市の行政執行に携わる。委員会が議事機関であると同時に執行機関でもあるという二重性が、委員会制の最大の特徴である。この制度においても、委員の1人が市長として市を代表する儀礼的職務をつとめるが、市長と他の委員とは同格であり、拒否権等も持たない。

委員会制は、1900年、テキサス州ガルヴェストン市がハリケーンにより壊滅的な被害を受けたことを契機にはじまる<sup>10</sup>。ガルヴェストン市の迅速な復旧のため、州議会は自治

---

\*7 この他にも、市長が政治家であることから行政上の問題を政治的に取り扱う場合があること、議会と市長との権力分割及び相互監視システムがややもすれば相互対立を引き起こし議会の予算案否決と市長の拒否権行使により市政が停滞する場合があること等が指摘されている。(Adrian, C.R., Press, C., op.cit., pp.160-161)

\*8 CAOが行う業務は、後述するマネジャーの業務と類似する点が非常に多い。この点については、第2章で考察を行う。

\*9 Adrian, C.R., Press, C., op.cit., p.162

\*10 自然災害が契機となったことから、シティマネジャー制の推進者として有名なチャイルズは、「委員会制は計画的につくられたものではなく、偶然の産物である」と述べた。(Ibid., p.165)



政府の活動を停止し、5人の実業家を「ガルヴェストン委員会」の委員として任命して復旧に当たさせた。この委員会の活動が大きな成果をあげたため、同市は1903年に新たな市憲章を制定し、本制度を本格的に採用したのである。

委員会制においては、従来までの弱市長制に比して公選される委員が少なく、その分、権限が少数の者に集中することから意思決定も迅速であり市民意思に対する応答責任も明確である、と制定当時は考えられた。そのため、本制度はリフォーム運動推進者達の支持を受け、第一次世界大戦の頃までに急速にそれを採用する市の数を増やした。しかし、社会の複雑化の中で行政の専門化に対する要求が高まるにつれて、本制度は欠点も露呈することになる。その主なものとして、まず、公選される委員が政治家であるために、委員が専門的行政執行能力に優れている保証がないこと、有権者に対し自らが長をつとめる部局の事業について利便を計るという政治腐敗の可能性があること、等の問題が発生する。さらに、各々同等の権限を持つ委員が各部局の長となり、それを統括するリーダーシップが存在しないことから、部局間の活動の調整がなされずセクショナリズムに陥りがちであること、市としての政策の一貫性を欠くこと等、弱市長制に類似した様々な欠点をも抱えることとなる。そのため、いったん委員会制を採用した市が、後にそれを廃止し、市長制やシティマネジャー制へと移行する例が後を絶たず、現在ではその採用数はごくわずかとなっている。

### 1-1-3 シティマネジャー制

市長制、委員会制に次いで20世紀初頭に誕生した統治形態が、シティマネジャー制である。この制度は、市政における権限を議会に集中し、その上で専門的行政官による行政執行を行うことで、市民意思の反映と行政の効率化を両立しているシステムとして、米地方政府では現在最も採用数の多い統治形態となっている。その詳細な生成と発展、機能的特質の分析は後節に譲り、ここでは日本において通常理解されているシティマネジャー制のモデルの概要のみを述べておきたい。

シティマネジャー制においては、有権者が直接選挙するのは5人～9人程度の少数の議員だけとなる。これらの議員が議会を構成し、全ての政策決定について市民に責任を持つこととなる。シティマネジャー制においても市長は存在するが、行政執行権限や拒否権は持たず、市を代表する儀礼的用務をつとめるのみである。

議会は、自らが行った政策決定について、その執行に当たらせるために訓練された専門的行政官を「シティマネジャー」として雇用する。マネジャーは、議会によって任命され、市の行政に関わる事項について議会に対し責任を負うと共に、その専門的知識により議会の政策形成を助けることを職務とする。マネジャーは政治家ではなく行政の専門家であるため、議会が意思決定を行った政策について、中立的立場で効率的に執行することが可能であり、政治的腐敗も起こりにくい。

シティマネジャー制においては、各部局長の任免及び統括、予算の調製、市の日常業務に関する管理などは、全てマネジャーによって行われることとなる。マネジャーは市行政府において大きな権限をふるうが、その任免権限については議会が保持しており、マネジャーの行動が議会の意向に沿わないと判断された場合は、随時に罷免されることとなる。

さらに、このシティマネジャー制を特色づけているのが、マネジャー達の団体である国際市管理協会(International City/County Management Association, ICMA)の存在である。ICMAには、現在大半のマネジャーが所属しており、その存在により個々のマネジャーの研修・情報交換の場が確保されると共に、地方政府に対するマネジャーの供給母体として、自由

なマネジャーの任免を可能としている。また ICMA では、マネジャーが遵守すべき「倫理綱領 (Code of Ethics)」を定めており、違反した場合には除名処分等の罰則規定があることから、マネジャーの政治腐敗等の問題が一層起こりにくくなっている。

シティマネジャー制の採用により得られる効果として、以下のものが伝統的にあげられる。1) 市民が少数の議員を選挙し、その議会が市政に関する意思決定を行うことによってデモクラシーが確保されること、2) 議会が意思決定を行う際も、マネジャーの専門的知識に基づく助言を受けることができることから意志決定が的確迅速となること、3) 政治家である議員が実際の行政執行に関与しないため、政治腐敗が起こりづらいこと、4) 行政を専門的行政官に委ねることによりその効率性の向上を図ることができること、5) 倫理綱領が存在することや、任免権を持つ議会がマネジャーの能力、勤務状態をチェックすることから、マネジャーの腐敗・怠慢等が起こりにくいこと、等である。

このように、シティマネジャー制は民主性と効率の双方を実現した制度として市政改革者達の圧倒的な支持を受けた。採用した都市において実際に市政運営に有効であることを示したことで、急速に採用する市の数を拡大し、現在では市長制を上回り最も多数の地方政府において採用される統治形態となっている。

#### 1-1-4 その他の統治形態

ICMA が発行している地方自治年報 (Municipal Year Book) においては、市長制、委員会制、シティマネジャー制の他、タウンミーティング制 (Town Meeting Form) 及びその変形としての代表型タウンミーティング制 (Representative Town Meeting Form) を加えた5つの統治形態について各年の統計がとられている。そのため、このタウンミーティング制と代表型タウンミーティング制にも簡単に触れておきたい。

この両制度においては、いずれも有権者による集会が開催され、その集会の場において直接投票により議決が行われることが特徴である。集会は年1回～数回開催され、そこで政策決定のための投票が行われる。また、この集会の場でセレクトマンと呼ばれる行政委員が選出され、このセレクトマンにより構成される行政委員会が議決された政策の実施について責任を負うことも、両制度に共通である。相違点は、集会の場における投票方法にある。タウンミーティング制においては、集会の場における投票は全有権者によって行われるが、代表型タウンミーティング制においては、有権者の集会への出席及び討議への参加は自由だが、投票自体はあらかじめ選出された一定の人数の代表者によって行われることとなる点が異なっている。

なお、どちらの制度においても、セレクトマンは一市民であり、必ずしも有効な行政を行うことができるとは限らない。そのため、現実には発生する日常問題への対処の方策として、前出の CAO と呼ばれる行政の専門家を雇う都市も多い。

この2つの制度は、入植当時の直接民主制の名残りととどめるものであり、特にニューイングランド地方においては、2001年の調査においてこの2つの制度をとる市の合計が同地方の市の54%を占めるなど<sup>\*11</sup>、現在も多数の都市で採用されている。しかし、ニューイングランド以外の地域では、これらの制度を採用する都市はほぼ皆無である。

---

\*11 MacManus, S.A., Bullock III, C.S. 「The Form, Structure, and Composition of America's Municipalities in the New Millennium」(『Municipal Year Book 2003』、ICMA、2003) p.6

## 1-1-5 米地方政府の統治形態の推移

現在までの米地方政府の統治形態の推移は、表1に示すとおりである。同表から読み取れる傾向として、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。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。

一方で、委員会制、タウンミーティング制、代表型タウンミーティング制については、合計しても全体の10%に満たない数でしかなく、人口2,500人以上の都市においてはもはや影響力を持つ統治形態とはなりえないことが分かる<sup>\*12</sup>。

（表1）米地方政府の統治形態の推移（※1）

統治形態	2004			2000			1996			1992		
	件数	割合	増減	件数	割合	増減	件数	割合	増減	件数	割合	増減
市長制	3,089	44%	+101	2,988	44%	△ 331	3,319	50%	△ 316	3,635	54%	△ 51
シティマネジャー制	3,453	49%	+151	3,302	48%	+542	2,760	41%	+319	2,441	37%	+85
委員会制	145	2%	+2	143	2%	△ 11	154	2%	△ 14	168	3%	△ 5
タウンミーティング制	338	5%	+4	334	5%	△ 31	365	5%	+2	363	5%	△ 6
代表型 //	63	1%	△ 2	65	1%	△ 5	70	1%	△ 9	79	1%	△ 3
不明	3	0%	+3	0	0%	-	0	0%	-	0	0%	-
合計	7,091	100%	+259	6,832	100%	+164	6,668	100%	△ 18	6,686	100%	+20
統治形態	1988（※2）			1984			1980			1976		
	件数	割合	増減	件数	割合	増減	件数	割合	増減	件数	割合	増減
市長制	3,686	55%	0	3,686	56%	+126	3,560	56%	+316	3,244	54%	-
シティマネジャー制	2,356	35%	+66	2,290	35%	+121	2,169	34%	+19	2,150	36%	-
委員会制	173	3%	△ 3	176	3%	△ 22	198	3%	△ 17	215	4%	-
タウンミーティング制	369	6%	△ 1	370	6%	+23	347	5%	+88	259	4%	-
代表型 //	82	1%	1	81	1%	△ 2	83	1%	△ 4	87	1%	-
不明	0	0%	-	0	0%	-	0	0%	-	0	0%	-
合計	6,666	100%	+63	6,603	100%	+246	6,357	100%	+402	5,955	100%	-

※1 人口2,500人以上の都市のみ

※2 88年鑑においては市長制をとる市の数が3,684となっているが、後日修正されている。

（The Municipal Year Book 1976-2004（ICMA）に基づき筆者作成）

## 1-2 シティマネジャーシステムの生成と発展

本節においては、現在米国地方政府で最も普及した統治形態であるシティマネジャー制について、そのシステムがどのように生まれ、どのように発展したかを概観する。考察に当たっては、同制度の前史（19世紀後半）、生成期（20世紀初頭）、発展期（20世紀前半以降）の3期に分けて、その状況を考察したい。

\*12 委員会制、タウンミーティング制、代表型タウンミーティング制とも、人口の少ない都市においてはその有意性は市長制・シティマネジャー制とさして変わらないと考えられるため、人口2,500人未満の都市においては、一定の占有率を持つものと考えられる。しかし、この点については有意な統計資料等が存しないため、今回は考察は行わない。

## 1-2-1 シティマネジャー制前史（19世紀後半）

19世紀前半のアメリカにおいては、ジャクソニアン・デモクラシーの理想のもと、統治される側から統治する側へのコントロールを確保するため、可能な限り多数の公務員を選挙によって公選し（Long Ballot）、しかも選挙においては政党単位で候補者を立て（Partisan Election）、小選挙区で争う（By Wards）という「ロングバロット・パルチザン・ワード制」が一般的であった。このジャクソニアン・デモクラシーを背景として、米地方政府には弱市長制が採用された。他方、南北戦争の前後からの産業革命による急速な工業化及び都市化は、農村から都市への人口流入と、外国人移民の流入をもたらした。この弱市長制や都市化、移民の流入などの要素は、ボスが率いる政党マシーンにとって、市政支配に好都合であった。すなわち、政党マシーンは移民集団を援助・保護し、その見返りとして投票を得ることで、多数の部下を市の中核に送り込み市政を支配壟断していたのである<sup>\*13</sup>。

19世紀終盤になると、都市整備、貧困層の救済、労働争議など、資本主義経済の発展に伴い発生した新たな問題へ対処すべく、行政に求められる役割は急速に拡大した。しかし、政党マシーンが支配する弱市長制の非効率な行政運営と政治腐敗のもとでは、これらの行政需要の拡大への対処が困難であったため、効率的で公正な行政を求める市政改革運動（リフォーム運動）が起こった。リフォーム運動家は、市政を改革するためにビジネスモデルを導入した新たな制度を提唱し、当初は強市長制、委員会制が提案され、その後はシティマネジャー制が推進された。また、選挙方法としては、少数の者を公選し（Short Ballot）、非政党制（Nonpartisan）、全市一区で争う（At Large）という「ショートバロット・ノンパルチザン・全市一区選挙制」が典型的なリフォームモデルとなった<sup>\*14</sup>。

また、リフォーム運動は他方では学問としての行政学の誕生に貢献した。19世紀末から20世紀初頭にかけて、政治と行政を切り離すリフォームの思想を反映し、テイラーの科学的管理法（Scientific Management）の影響による「能率至上主義」と「政治行政二分論」の2つを理念の中心にすえ、W. ウィルソンやF. グッドナウにより本格的な行政学が確立されることとなる。

この、ビジネスモデルを導入した効率的で公正な行政を求める「リフォーム運動」の流れと、勃興した行政学における能率至上主義及び政治行政二分論に代表される「科学的管理法」の流れの中で、シティマネジャーが生まれ育ってゆくことになる。

## 1-2-2 シティマネジャー制の生成（20世紀初頭）

シティマネジャー制がいつ頃発案されたかは定かではない。しかし、その最初期のアイデアは、1899年8月に『カリフォルニア自治体（California Municipalities）』という雑誌の中で当時カリフォルニア都市連盟の事務局長であったヘヴン・メイソンにより提案された「自治体マネジャー」に見ることができる。メイソンは、弁護士や医者などと同様に市政運営にも専門家が必要であるとし、自治体マネジャーに求められる資質として土木工学等の技術や会計、法律などの知識をあげ、さらに「このような職を我々が求めるのであれば、

\*13 外山公美「シティ・マネージャー職概念の変遷過程」（『季刊行政管理研究』no.54、1991）、平田美和子前掲書、『自治組織の多様性』（財団法人日本都市センター、2004）他

\*14 Hansell, B. 「Is it time to "Reform" the Reform?」（*Public Management*、ICMA、Dec.1998）p.15

諸大学はこれらの自治体ビジネスの専門家を養成する機関を立ち上げるであろう」とまで予言している<sup>\*15</sup>。次いで 1904 年、カリフォルニア州ユーカイア市において、最初の専門的行政官である執行官（Executive Officer）の制度が創設された。この執行官は、議会が任命し、市政の政策遂行と各部局長の業務を管理を行い全職員の任命権を有する専門的行政官だった。この制度に鑑み、ゴールデンゲート大学の行政学院長をつとめたランディ・ハミルトンは、ユーカイア市が米国において専任のマネジャーを配置した最初の市であるとしている<sup>\*16</sup>。また 1905 年には、シカゴ都市憲章協議会の一員だったシカゴ大学のチャールズ・メリアムが、シカゴ市における任命制の執行官の採用を提言している（採用はされなかった）<sup>\*17</sup>。

そして 1908 年、ウィルソン大統領の生地であるヴァージニア州スタントン市が総支配人（General Manager）制度を採用した。弱市長制による市政の停滞に悩んでいた同市は、人口増加による二院制への移行を期に市政の改革を模索した。当初採用を検討した委員会制が州法の規定に抵触したことから、市の行政を委ねるために専門家としての総支配人を雇用した。このように総支配人の地位を設けて行政執行業務を一任したことは、明らかに同市の市政を企業の経営と同等視し、企業に適用される方法を市政に適用しようとするものであった<sup>\*18</sup>。一般には、このスタントン市の総支配人制を以てシティマネジャー制の起源としている。

生まれただけのシティマネジャー制を成長させる「育ての親」の役割を果たしたのが、リフォーム運動家として高名なリチャード・チャイルズであった。ショートバロット協会の事務局長をつとめ、後に全国都市連盟（National Municipal League、NML）の会長となるチャイルズは、スタントン市の事例に注目し、「民主的平等」と「効率的な行政執行」という2つの理想を追求した制度として、委員会制と総支配人制の長所を取り入れた「委員会—マネジャー制」と呼ばれる新たなプランを作成した。同プランは 1911 年にニューヨーク州ロックポート市で提案され、同市では否決されたものの、翌 1912 年にはサウスカロライナ州サムター市においてこのチャイルズ案に基づくマネジャー制が初めて採用されたのである。

その後、1913 年にかけて幾つかの市で同制度が採用されたが、全国的に大きな注目を集めたのが、1914 年に当時人口 13 万人を超えるオハイオ州デイトン市において採用されたことだった。デイトン市におけるシティマネジャー制は、マネジャーに適材を得たこともあり、その後のシティマネジャーに模範とされるような成功を収めた<sup>\*19</sup>。このデイトン市の成功を受け、リフォーム運動もその推進する統治形態の対象を委員会制からシティマネジャー制に移行させた。NML は 1915 年、チャイルズの作成したプランをもとにモデル都市憲章（Model City Charter）を改訂し、シティマネジャー制を推奨するものとしたのである。こうして、シティマネジャー制は、マシーン政治に対するリフォーム運動の一環として急速に採用する地方政府の数を拡大していく。

---

\*15 Stillman II ,R.J.『The Rise of the City Manager』（University of New Mexico Press、1974） pp.14,117-119

\*16 外山公美前掲論文 pp.39-40

\*17 Stillman II ,R.J.（1974）, op.cit., p.14

\*18 吉村正『シティ・マネジャー』（東海大学出版会、1977） pp.25-27

\*19 同書 pp.34-36

### 1-2-3 シティマネジャー制の発展（20世紀前半以降）

第一次大戦後、米国は社会経済共に発展し大量消費社会が実現された。経済の発展は、F. W. テイラーによって 19 世紀末に 20 世紀初頭にかけて提唱され、企業において導入が進んだ「科学的管理法」による能率理念の社会への浸透を促し、政治・行政の分野にもビジネスの概念や手法を取り入れて能率を向上させることが求められるようになった。これらの社会的・政治的状況が、シティマネジャー制の発展の追い風となり、1926 年に人口およそ 50 万人のオハイオ州シンシナティ市が同制度を採用すると、急激にそれに続く市が増えた。その後、第二次世界大戦後を経て、委員会制衰退の傾向の中でシティマネジャー制はますます採用する市を増やしていった。この発展は、1950 年代以降の都市郊外の人口増加に伴う都市周辺部の自治体化の進行、そして新たに自治体となったそれらの市が同制度を選好したことも一因となっている<sup>\*20</sup>。

シティマネジャー制が地方政府に普及していく中で、マネジャー達の団体として 1914 年に「シティマネジャー協会」(City Managers' Association、CMA) が設立された。同協会は、1924 年にはカナダのマネジャーも会員に拡大する形で「国際シティマネジャー協会」(International City Managers' Association、ICMA) へと改組した。また同年、マネジャーが守るべき規範である「倫理綱領」(Code of Ethics) を制定し、シティマネジャー職の専門性に関する理念を明確化するなど、シティマネジャー職の専門性の確立に取り組んだ。さらに 1969 年には、名称を「国際市管理協会」(International City/County Management Association、ICMA) と変更し、その支援対象をシティマネジャー制のみならず全ての統治形態をとる地方政府へ、会員も CAO にまで拡大している。現在も、会員への採用情報の提供、研修、出版物の発刊などの活動を行い、シティマネジャー制の推進母体として活動を続けている。

制度ができた当初から 1930 年代にかけては、マネジャーは土木等の技術者が多かったが、行政需要の多様化を受け、財政や人事など幅広い分野における専門的知識を身につけた者が必要とされるようになった。それらの需要に対応するため、シラキュース大学マックスウェル校が 1924 年に市政管理の教育プログラムを開始するなど、数多くの高等教育機関が早い時期からマネジャーに必要な専門的知識の教育のためのプログラムに取り組み、マネジャーの専門性の向上をサポートしてきた<sup>\*21</sup>。現在では、マネジャーの大半が大学などの高等教育機関で行政に関する専門的教育を受けており、行政の専門家としての方向性が確立している。2000 年の調査においては、マネジャー職の実に 71 %が行政学などに関し修士号を持つという結果が出ている<sup>\*22</sup>。

現在のマネジャーは、最初に部局長やアシスタントマネジャーとして行政執行や人事管理を学び、小規模市のマネジャーとして経験を積んだ後、より規模の大きい市へ職を求めるとというのが一般的なキャリアパターンとなっている。しかしマネジャー職は決して公務員としての資格に限定されておらず、民間企業や NPO 法人などのキャリアを持つ者がその経験を生かしてマネジャー職をつとめることも多い。前出の 2000 年調査においてシティマネジャーの過去 10 年のキャリアを調査したところ、65 %が部局長などからアシスタントとなりマネジャーとなるという「縦型」のキャリアパターンをとっていたが、15 %

\*20 Stillman II, R.J. (1974), op.cit., pp.22-24

\*21 Ibid., pp.34-36

\*22 Buckwalter, D.W., Parsons, R.J. 「Local City Manager's Career Paths」( *The Municipal Year Book*、ICMA、2000 ) p.18

は民間企業など外部からマネジャーに就任している<sup>\*23</sup>。このように米国においては、行政と民間とを隔てる垣根は低く、人材が盛んに交流している状況が一般的となっているのである。

2004年現在、人口規模が2500人以上の米国地方政府の中で、シティマネジャー制をとる市は49%、市長制をとる市が44%と、その比率は完全に逆転している。およそ100年前に誕生したシティマネジャー制は、人口規模の大きな市でこそ、その割合を市長制に一步譲るものの、小規模から中規模の市においては最も採用数が多く、米国地方自治を代表する統治形態になっているのである。

このように、その有効性が認められ、最も支配的な統治形態となったシティマネジャー制だが、それに対する問題点も従来から指摘されてきた。その典型的なものとして、同制度においては政治的リーダーシップの中心が存在しないことから議会内の意見の対立の調整が困難であり、多様化する市民意思の政策への反映が十分でなくなることがあげられる<sup>\*24</sup>。これらの指摘に対しマネジャーの側も、社会情勢の変化の中で繰り返し倫理綱領を改訂し自らの理念のあり方を問い直すなど、模索を続けてきた。次章においては、シティマネジャー制を取り巻く社会の変化を通して、現代に至るまでのシティマネジャーの理念の変遷を追い、シティマネジャーシステムの機能的特質について分析を行うこととする。

## 第2章 シティマネジャーシステムの機能的特質の分析

前章において、米国における地方政府の統治形態及びシティマネジャーシステムの生成から発展までを概観した。本章においては、シティマネジャーシステムの持つ機能的特質について分析を行い、制度が発展していく中で、マネジャー達の持つ機能がどのように変化したかを考察する。

考察に当たっては、まずシティマネジャーシステムの持つ理念について、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する。次に、シティマネジャーの政治的機能について検討し、さらにシティマネジャー制の外縁部における行政の専門化の動きを踏まえ、シティマネジャーシステムが現在どのような状況に位置するのかについて分析を行うこととする。

### 2-1 シティマネジャーシステムの理念の変遷

シティマネジャーシステムの機能的特質を考察するためには、そのシステムが誕生してからこんにちまで、どのような機能が求められ、それに応えてどのような理念が追求されてきたのかをまず把握する必要がある。その際、理念というものが、それが生まれた時代背景とは無縁のものだと考えてはならない。シティマネジャーシステムが現実の社会情勢に対処すべく生まれたものであればこそ、その理念は各々の時代の要請に従い有り様を変化させてきているはずである。そこで本節においては、シティマネジャーの理念の変遷を、その背景となった行政学の思想的足跡を踏まえ、米国の社会情勢の変化と共に追うこととする。なお論述に当たっては、シティマネジャーの団体であるICMAの動向と、マネジャーの行動規範である倫理綱領の内容を中心に考察を行う。

---

\*23 Ibid., p.18-19

\*24 Adrian,C.R., Press,C., op.cit., pp.172-176

なお、これらの変遷過程を一覧として図1（19ページ）に示しているのので、併せて参照されたい。

## 2-1-1 マネジャー職理念の模索（1910年代～20年代）

シティマネジャー制が誕生した20世紀初頭においては、同制度の理念は未だ確立されていなかった。リフォーム運動の推進者達は、同制度の意義を「マシーン政治の追放」と「民主政治の実現」にあるとみなしていた。1914年にCMAが設立された当初には、NMLのチャイルズに代表されるリフォーム運動家はCMAを後援し、シティマネジャー制の宣伝やモデル都市憲章の制定によりシティマネジャー制の普及に大いに貢献することとなった。

一方で、リフォーム運動家とマネジャー達の認識が一枚岩だったわけではない。チャイルズらの目標はマシーン政治の追放と民主主義の実現にあったが、このような理想主義は、現実的な立場に立たざるをえないマネジャー達の意見とは必ずしも整合しなかった。これは、都市政治の浄化を目指すNMLと、都市政治の清濁にかかわらず実際に市政を円滑に執行しなければならないマネジャー達の違いであったと言えるだろう<sup>25</sup>。

その後、CMAはNMLとの直接の関係を絶ち、独自の活動を開始する。そして、シティマネジャーの職の確立に向けた取り組みとして、1924年にマネジャーが守るべき規範である「倫理綱領」を初めて制定した。この最初の倫理綱領は、全体的に道義的な規範条項が多く、マネジャー職の基盤となる確固とした理念を確立するに至っていない<sup>26</sup>とされるが、その後のマネジャーの専門職制確立に当たっての拠り所となるものとして、この早い段階で倫理綱領がつけられたことには大きな意義が認められよう。

## 2-1-2 科学的管理法の時代（1920年代～30年代）

24年倫理綱領の採択に続く歳月で、シティマネジャーの職理念は徐々に構築されていった。その理念として最初に採用されたのが、当時の行政学の基本的思想となった「能率至上主義」と「政治行政二分論」であり、その背景となり根源的な理論的基盤となったものが、F. W. テイラーにより提唱された「科学的管理法」であった。

米国において19世紀後半に発達した機械工業は、工場の作業環境を、従来の熟練工による徒弟制度的作業管理体制から多数の未熟練労働者を機械技師が管理するという体制へ移行させた。移民を主体とした労働者は工場労働の経験もなく、劣悪な労働環境に置かれ、しばしば賃金向上を要求してサボタージュを行うなど、労働生産性は低い水準にとどまっていた。機械技師として能率の増進に腐心していたテイラーは、従来の固定日給賃金の制度を問題視し、ストップウォッチを利用して1日の標準作業量を求め、達成度合いに応じて賃率を設定する「課業管理」を提唱した。また、道具や装置を統一する「作業の標準化」、管理活動を専門化し計画機能と執行機能を分離する「職能組織」の必要も唱えた。『科学的管理の諸原則』（1911）に代表されるテイラーの思想は、テイラーリズムと称され、当時の米国社会全般に広がりを見せた。

この科学的管理法の考え方は、「科学的方法によって、事実を厳密に観察し分析し総合して、企業の最高能率実現のための管理原則を見いだそうとするものであり、このアプロ

---

\*25 平田美和子前掲書 pp.204-205

\*26 同書 p.206



一チが、一方における産業社会の発展に伴う行政事務の複雑膨大化、他方における行政の無能、という当時の政府の状況に対する深い実践的並びに理論的関心から生まれ育とうとしていたアメリカ行政学に、至大の動機と感化を与えずにはおかなかった<sup>\*27</sup>と言われるほどに当時の行政学に多大な影響を与えた。当時の行政学においても、最高能率の実現を目指した「能率至上主義」と、計画と執行の分離を目指した「政治行政二分論」が基本的理念として唱えられるようになったのである。

1929年にシカゴ大学に本部を移した ICMA は、シカゴ学派行政学の影響を受け、この科学的管理法を理論的基礎として倫理綱領の改定（1938年）を行う。この38年倫理綱領においては、「シティマネジャーは政治的リーダーではない」と明確に規定するなど、政治と行政の分離が明確に規定され、マネジャーの任務は行政の能率的執行にあることが強調されている。

このように、科学的管理法は、行政における能率を増進し政治と行政を分離するという、この時期のシティマネジャーシステムの理念の基盤として最も相応しい思想だった。「シティマネジメント専門職におけるテイラーリズムの極致は、1938年倫理綱領の採択である<sup>\*28</sup>」とされるほど、マネジャー達は科学的管理法を理念として信奉したのである。

### 2-1-3 政治行政融合論への移行（1940年代～1950年代）

シティマネジャーシステムの基本的理念となった科学的管理法は、やがて社会構造の変化による挑戦を受けることとなる。米国における大恐慌とニューディール政策、第二次世界大戦、戦後の50年代における経済的繁栄、そしてその裏側での人種問題の顕在化などは、能率至上主義と政治行政二分論に根本的な疑問を投げかけることとなった。ニューディール政策により連邦政府が行った救済制度や、それを継承・発展させた社会保障制度の成立などは、従来の「小さな政府」から「大きな政府」への転換であり、行政の行う事務をこれまでとは比較にならないほどに増大させた。また、人種問題の顕在化は、従来の能率至上主義や政治行政二分論のみで単純に判断を下すことができない問題の存在を知らしめることとなったのである。

このような社会構造の変化から、行政学の中においても従来の能率至上主義や政治行政二分論への批判が起こった。既に1933年には、政治行政二分論に基づく管理論の泰斗であるギュリック自身によって政治行政二分論への反省とニューディール政策下における新たな理論の必要性が提起されていた<sup>\*29</sup>が、その後、政治と行政が「協動的」過程であることの強調（ディモック）、政治と行政の枠を超えた一般管理学としての能率概念の提唱（サイモン）等を経て<sup>\*30</sup>、ワルドーにより政治行政融合論が提唱されることとなる。

このような社会の流れを踏まえ、シティマネジャーも今までのように「日々の行政執行のみに関心を持つ中立的行政官」という立場に安住することはできなくなった。また、実際に日常的に議会に対して意見を述べ、勧告を行うことは、とりもなおさず政策決定行為としての政治に関与することであり、このことはむしろ市政を効率よく運営していくという使命を背負って第一線で働くマネジャー達の方がより理解していたことであろう。H. ストーン、D. ブライスらの著作『アメリカ合衆国におけるマネジャー政治』（1940）に

\*27 手島孝『アメリカ行政学』（日本評論社、1964）p.26

\*28 外山公美前掲論文 p.41

\*29 手島孝前掲書（1964）pp.104-105

\*30 久原美樹子「自治行政発展の基礎理論的研究」（熊本県立大学、2004）pp.18-20

よれば、「マネージャーは市議員選挙や市議員のリコール運動に参加したり、あるいはある政策推進のために情実を利用したり、また政治的処罰を下すと威嚇するような行為をしないという意味では、政治に関与していない。しかしその一方で、マネージャーは公的、私的に市会及び市民にマネージャーの仕事について説明するのみならず、新たな政策を提案し、さらにそれへの支持を得たい時には個人や組織と交渉するのであり、その意味では政治に介入していた<sup>\*31</sup>」とされる。そして、この認識を踏まえて、今までの科学的管理法ではなく新たな理念のもとに、1952年に三たび倫理綱領が改定された。

この倫理綱領においては、その第4条に「シティマネジャーは、コミュニティリーダーとして、政策提案を議会に提出し、コミュニティの目標へ向けた議会の意思決定の基盤を与えるために議会に政策案件に関しての事実及びアドバイスを提供する」と規定している。ここで、シティマネジャーは自らを「コミュニティリーダー」と表現し、政策形成への関与を明確化している。科学的管理法からついに脱皮し、コミュニティリーダーという文言で市の政策に積極的に関わっていくという理念を打ち出したことが、52年倫理綱領の持つ意義と言えよう。

#### 2-1-4 ICMAの拡大（1960年代）

60年代にはいると、公民権運動などの人種問題の拡がり、社会福祉政策の拡大、ベトナム戦争の拡大等、米国における社会問題が従来とは比較にならないほど複雑化した。これを受けて、ICMAも倫理綱領の改定に着手することとなる。

この時期に最も注目すべきは、CAOの増大である。シティマネジャー制を採用する市が増え続ける中で、他の統治形態をとる地方政府にあっても複雑化する市政に対応するためマネジャーの有効性に着目するのはまた必然である。こうして、市長制をとる市やタウンミーティング制をとる市において多数の専門的行政官が雇用されることとなった<sup>\*32</sup>。このような市政における専門化の拡大に直面し、ICMAは自らの団体のあり方を問い直すこととなる。

60年代末、1年間にわたる内部検討委員会での検討を終えたICMAは、新たな目標を発表した。そこで強調されているのは市政における専門的マネジメントの確立であり、これは市の統治形態の如何を問わず、そこに専門的な行政執行を普及させていくことを新たな理念とする、ということであった。そして、「ICMAの目標は、その統治形態にかかわらず、都市政府における専門的マネジメントの確立であり、その目標の達成のためには組織の名称の変更が必要」となり「倫理綱領も全ての都市のマネジャーが会員となれるように改定する必要がある<sup>\*33</sup>」として、1969年、その名称を従来の国際シティマネジャー協会から、国際市管理協会へと変更し、新たな倫理綱領を制定したのである。

69年の倫理綱領の特徴は、会員の拡大に伴い、シティマネジャーを対象としていた各条項がより包括的なものに変更されている点にある。その結果、従来倫理綱領の第1条に規定されていた「シティマネジャーの理念に完全に合致しない限りマネジャーの職を引き受けてはならない」との文言は、「効率的かつ民主的な自治体という理念」への献身という文言に変更されている。また、52年倫理綱領を特徴づけていた「コミュニティリーダ

\*31 平田美和子前掲書 pp.211-212

\*32 Renner, T. 「Appointed Local Government Managers: Stability and Change」( *The Municipal Year Book* , ICMA , 1990 ) p.43

\*33 「The ICMA Goals」( *Public Management* , ICMA , Sep.1968 )

一」という文言は削除されることとなった。この 69 年倫理綱領は、シティマネジャー制をとる市のみで守りを固めるのではなく、あらゆる地方政府において行政の効率化を図っていくという積極的な意図を明確化したということで、従来のシティマネジャーシステムから大きく一歩を踏み出したものであると言える。

## 2-1-5 拡がる懊悩（1970 年代）

1970 年代にはいると、石油ショックや戦費の拡大などから次第に米経済は減速した。地方政府においても、人種問題や社会福祉などの市政の課題は複雑化する一方であった。このような状況の中で、シティマネジャーにはますます行政に関する幅広い専門的知識が必要とされるようになった。マネジャーの受ける教育は、行政ジェネラリスト及びスペシャリストとしてものが増え、30 年代には 77 % のマネジャーがエンジニアとしての学歴を持っていたが、70 年代にはその比率は 18 % まで低下した<sup>\*34</sup>。また、専門家としてではなく地元出身であるという理由で雇用された「地元採用」のマネジャーの比率も、30 年代の 67 % から 70 年代の 25 % 程度と大きく減少している<sup>\*35</sup>。

また、福祉政策の継続による財政支出の拡大は次第に市政を圧迫し、それに伴う連邦などからの補助金行政の拡大の中で、次第に地方政府の自律性が低下していったのも、この時期の特徴である。国・州といった上級政府機関からの補助金等を通じた地方政府への圧力は、シティマネジャーを「ポトマック（ワシントン）の伝令役<sup>\*36</sup>」にしてしまうのではないかと懸念されるほどになった。

このような中で、ICMA は 1972 年と 76 年の 2 度にわたり倫理綱領を改定した。特に、72 年倫理綱領において、初めて倫理綱領の「ガイドライン」が設定され、シティマネジャーが行うべきでない事項について具体的な基準が示された。これは、市政における役割の増大と、そこから生じる様々な状況に対するマネジャー達の困惑に対処するためであると考えられよう。

一方、この時期に目立って増大してきたのが、マネジャーの職務に対するフラストレーションである。1980 年の ICMA の調査をもとに行われた分析によれば、「職務の重圧はマネジャーを“一日 25 時間”の仕事人間に変えており」、「奉職する市の大・中・小によらず、1980 年の調査はマネジャーの感じている大きなフラストレーションを析出した」とされる。1971 年の時点においては「公共サービス」や「コミュニティの構築」という言葉に自身の職務に関する大きな意義を見いだしていたマネジャーは、わずか 10 年の間に、64 % が「契約更新をためらう」と回答するようになってしまったのである。この理由は、単に職務が増大したと言うばかりでなく、市政における要望の多様化、予算の減少、そして市民が次々にマネジャーに背負わせる膨大な業務を効率的・効果的に処理できない、という事実によるとされる<sup>\*37</sup>。

このような状況下で、マネジャーの側からの悲鳴にも似た市政運営に関する議会の関与、なかんずく市長の関与の要望があげられるようになった。既に 1971 年には、マネジャー

\*34 Stillman II, R.J. 「The City Manager: Professional Helping Hand or Political Hired Hand?」( *Public Administration Review* vol37, no.6、1977 ) pp.663-664

\*35 Renner, T., op.cit., p.43

\*36 Stillman II, R.J. ( 1977 ), op.cit., p.668

\*37 Stillman II, R.J. 「Local public management in transition: A report on the current state of the profession」( *The Municipal Year Book*、ICMA、1982 ) pp.168-169

達の持つ認識として、「我々は、直接公選された市長が市政府の中でより強い役割を担うべきであることを理解しなければならない。コミュニティのリーダーシップは、公選された政治的リーダーの手中にあるべきであり、マネジャーは喜んでその責任の移行を助けなければならないのである。<sup>\*38</sup>」とする意見が述べられている。そして、同様の意見はその後現代に至るまで頻繁に繰り返されることとなる<sup>\*39</sup>。

また、同時期に大規模市における市長とマネジャーの関係について考察した論文では、「大規模で複雑なコミュニティにおいては、利害関係が複雑に入り組んでいるため政治的リーダーシップがより必要」であり、市長と支配人による「政策主導と政策形成のチーム」が頻繁に見られるとされる。そして、このように市長の政治的リーダーシップを強化した市は、もはや CAO を導入する強市長制との区別は困難であると述べられている<sup>\*40</sup>。

## 2-1-6 多様化の時代（1980年代～）

1980年代には、いわゆるレーガノミクスによる減税と支出の削減、規制緩和などの政策がとられた。これは、40年代以降の福祉国家としての「大きな政府」から、「小さな政府」への再度の方針転換であった。この方針転換による補助金の削減等は、市政にとって大きな打撃となった。従来の社会福祉政策は、補助金の削減によって簡単に中止できる性格のものではなく、地方政府の財政は大幅に悪化した。また、失業者・ホームレスの増大や犯罪の増加など、都市環境の抱える問題も深刻化した。90年代には、従来進んでいた所得格差が一層拡大し、従来の黒人問題に加え新たにエスニック問題が市政における重要課題となる。

複雑に絡み合う利害とそれに関係する様々なアクターが自らの意見を市政に反映しようという試みた結果、シティマネジャーシステムが構築された当時、リフォーム運動が目指した選挙制度改革も次第に見直されることとなった。1996年に ICMA が行った調査の結果、約 30%の市が議会の選挙を小選挙区、又は小選挙区と全市一区選挙の混合で行っており、17%が政党単位で候補者を立てるパルチザン選挙を行っている<sup>\*41</sup>。これは、様々な意見をより市政に反映することを望む市民の要求を現したものと見えよう。

このように利害が多様化する社会の中で、シティマネジャーの果たす政治的役割が継続的に増大していくと同時に、議会の対立を調停するために市長の権限を強化する様々な方策もとられるようになってきている。ICMA の 2001 年の調査では、シティマネジャー制の本来のモデルにおいては議員の互選となっている市長について、65%の市がこれを直接選挙しているという結果が出ている<sup>\*42</sup>。

またこの間、シティマネジャー制をとる市以外の市においても、CAO の導入が一層進んだ。前掲の 2001 年調査では、市長制をとる市の 57%において、この CAO が導入されているという結果も出ている。このように、シティマネジャー制で認められた専門的行政

---

\*38 Fletcher,T.W.「What is the future for our cities and the city manager?」(*Public Administration Review* vol31, no.1、1971) p.18

\*39 Brimeyer,J.「Council-Manager Relationship: Time for Adjustment, Before It is too late」(*Public Management*、ICMA、1993)、Hansell,B.(Dec.1998), op.cit.等を参照せよ。

\*40 Bonyton,R.P., Wright,D.S.「Mayor-Manager Relationship in Large Council-Manager Cities」(*Public Administration Review* vol31, no.1、1971) p.35

\*41 Hansell,B.(Dec.1998), op.cit.

\*42 MacManus,S.A., Bullock III,C.S., op.cit., p.8

官による行政の効率化は、そのほかの統治形態においても幅広く採用されているのである。

ICMA の倫理綱領は、1995 年及び 98 年にも改訂が行われている。しかし、その文言や基本的な姿勢に大きな変化はない。その意味では、倫理綱領に示されるシティマネジャー職の理念は、69 年改訂の時点からほとんど動いていないと言えよう。しかし、1998 年には、当時 ICMA の理事長をつとめていた B. ハンセル自身が、リフォーム運動により生まれたシティマネジャーシステムは、既にほとんど全ての箇所でその原型から姿を変えており、「リフォーム運動の概念自体をリフォームする」必要があることを述べている。そして、「リフォームのための活動は決して終わることがなく、今日のリフォームは明日のリフォームの対象となる」として、シティマネジャーシステム全体の理念の再構築を提唱している<sup>\*43</sup>。

以上、シティマネジャーシステムの誕生から現代までの流れを概観した。この歴史からも分かるとおり、シティマネジャーシステムというものは、決して固定化されたものではなく、時代の変化に伴い変遷を重ね、現在においても未だにそのあり方の追求が続いている動的なものであると言えよう。

---

\*43 Hansell, B. (Dec. 1998), op.cit., 「Reforming the Reform, Part 2」( *Public Management*、ICMA、Jan. 1999 )、 「Revisiting the Reform of the Reform」( *Public Management*、ICMA、Jul. 1999 )

(図1 社会情勢の変化とシティマネジャーシステムの理念の変遷)

	アメリカ政治史	行政学の流れ	シティマネジャーシステム	ICMAの状況 理念の変遷
19世紀末	マシーン政治による都市支配 ↓ マシーン政治に対するリフォーム運動が起こる ↓ 強市長制、委員会制誕生		メイソン「自治体マネジャー」提案(1899) ユークリア執行官制(1904)	
20世紀初頭		行政学の誕生	スタントン総支配人制(1908) <b>シティマネジャー制誕生</b>  技術的管理者がマネジャーの多数を占める	シティマネジャー協会(CMA)誕生(1914)  リフォームの理念と現実とのギャップ
20年代	科学的管理法の浸透	科学的管理法の影響 ↓ 政治行政二分論 能率至上主義	高等教育機関のマネジャー育成支援開始	国際シティマネジャー協会(ICMA)誕生(1924) 倫理綱領の制定(1924)  規範的条項が多いものの、初めて独自の職理念を示す
30年代～40年代	大恐慌と失業者の増大 ニューディール政策 社会保障制度の成立  「小さな政府」から「大きな政府」へ	政治行政二分論批判	徐々にマネジャーの主体は技術的管理者から行政専門家へ	科学的管理法の影響による中立的行政官概念、能率至上主義が支配 倫理綱領改定(1938)  最も科学的管理法の影響を受けた倫理綱領
40年代～50年代	経済的繁栄 人種問題等の顕在化	政治行政融合論の台頭		マネジャーが政治的役割を担うという意識が高まる 倫理綱領改定(1952)  「コミュニティリーダー」という政策指導者としてのシティマネジャー概念導入
60年代	公民権運動 社会福祉政策 ベトナム戦争拡大		シティマネジャー制以外の市においても、CAOの導入による専門化が進む	ICMAメンバーをCAOにまで拡大、国際市管理協会へ名称変更(1969) 倫理綱領改定(1969)  倫理綱領の条項を包括的なものに変更
70年代	石油ショックと経済の停滞 福祉政策の継続による財政圧迫 補助金行政による自律性低下		マネジャーは政治的役割を果たすという認識が高まる、市政の複雑化によるマネジャーのフラストレーションの増大、市長の政治的リーダーシップへの要望	倫理綱領改定(1972、1976)  倫理綱領ガイドライン制定
80年代～	レーガノミクス ↓ 「大きな政府」から「小さな政府」への転換  都市環境の悪化、所得格差の拡大、エスニック問題 ↓ 多様化する社会		補助金削減による自治体運営の困難化  選挙制度の変更(小選挙区パルチザン選挙の復活)、市長権限の強化の実施、CAOの任命がさらに進む ↓ 各統治形態間の相互浸透、混然化が進む	倫理綱領改訂(1995、1998)  新たな理念の再構築提唱

※矢印は、影響を与える関係を示す

## 2-2 シティマネジャーシステムの機能的特質の分析

### 2-2-1 シティマネジャーの政治的機能

シティマネジャーの原型となるモデルにおいては、マネジャーは専門的行政官として議会によって雇用され、業務を執行する。市政に関する意思決定の権限は全て議会にあり、シティマネジャーは政治に関与することなく、中立的な立場で議会の意思決定を忠実かつ効率的に執行する存在であるとされていた。しかし、この原型モデルは、複雑化する社会と行政の行う事務の増大に伴い、既に非現実的なものと考えられて久しい。

実際問題として、現実の市政の運営には、政策形成から完全に分離された政策執行は存在しない。政策を形成するに当たっての優先順位の決定、予算の配分、計画の策定などは全て政治的プロセスであり、しかもその全てに市の現在の行政執行の状況に基づく分析が必要とされる。これは、実際の行政執行に関わる者のみならず、現に専門的知識に基づく議会への助言がシティマネジャーの重要な職務の一つとなっている。議会において、ある案件について対処の必要があるかどうか助言を求められて答弁を行う際、マネジャーは政治的機能を果たしているのである。

また、政治的機能は日常の業務の執行においても現れる。議会が行う意思決定は日常の細目までは及ばないため、必ず裁量という政治的問題が発生することとなる。マネジャーは、単純に判断することが可能な事務的・技術的な問題のみならず、複雑な社会問題にも判断を下さなければならない。新しい局長をA氏とするかB氏とするか、あるいは、市民との面会の時間をC氏を先にするかD氏を先にするかに至るまで、マネジャーは個人の評価に加え、議会や市民の感情などを勘案することなく行うことはできないのである。

このような現実を踏まえ、「シティマネジャーが政治的役割を果たす」と言うことは現在では当然視されている。社会の発展とそれに伴う行政事務の複雑高度化、問題の多様化に対処するシティマネジャーの役割は、もはや単なる執行官のそれではなく、政策形成やコミュニティにおける合意形成において、積極的に政治的機能を果たすようになってきているのである。

しかし、如何に市政を切り盛りしようとも、マネジャーは自らを市長（イコール政治的リーダー）であるとみなしてはいけなく、そのことは強調してよい。その代わり、彼らは1952年倫理綱領において、自らを「コミュニティリーダー」と表現したのである。

マネジャーが「政治的リーダー」ではなく「コミュニティリーダー」であると称した理由は、現行の倫理綱領（1998）にも謳われているとおり、1）自らをマネジメントの専門家であると認識していること、2）市の政策立案については議会が責任を負うこと、3）政治活動への関与を慎むことに加え、さらに4）特定の利益のためではなく全ての市民の利益に対して奉仕すべきであること、という彼らの決意にあると言えよう。「政治的リーダー」は、彼を支持した（あるいは今後支持する）有権者を考慮する必要があり、また考慮していくのが当然であるが、しかし、シティマネジャーは「コミュニティリーダー」として、市民全てのために自らの専門的能力を発揮していく存在なのである。有権者や圧力団体の意向、個々の議員の思惑といった狭い政治の世界へ飛び込むことを潔しとしなかったマネジャー達が、政治的な力関係ではなく、市政全体に対して公平・公正に奉仕するというアイデンティティを求めた結果が、この「コミュニティリーダー」という表現に表れていると言えるのではないか。

この「コミュニティリーダー」の文言は、その後、1969年倫理綱領において削除され

る。これは、CAO に対しても門戸を開け放ったことから、市長に雇用される立場の CAO にリーダーという表現を付与することが引き起こしかねない問題について配慮した結果であろう。文言は削除されたが、この「コミュニティ全体への奉仕者」という理念はその後の倫理綱領にも引き続き盛り込まれ、シティマネジャーの政治的役割に基盤を与え続けている。この意味で、倫理綱領の提供する理念の持つ役割は非常に大きいと言わざるをえない。

シティマネジャーの政治的機能が增大する一方で、注目する必要があるのは、市長の権限強化の動きである。シティマネジャー制の欠点として上げられるものに、シティマネジャー制は利害対立について鈍感であるという点や、政治的リーダーシップが欠如しているという点が指摘される<sup>\*44</sup>。これらの指摘は、市民の意思が市政に十分反映されないという不満を意味する。

本来、シティマネジャーの原型モデルにおける市長の職は、議会議員の互選で決定され、市を代表する儀礼的役割を果たす多分に名誉職的なものとされていた。しかし、複雑多様化する現代社会においては、市民意思も様々な形をとり、お互いに自らの意思を市政に反映しようとするため、議会もそれを受けてますます異なる立場に分かれて対立することとなる。このような議会やコミュニティの対立を調整するため、より強力な政治的中心としての市長の存在が求められるようになったのである<sup>\*45</sup>。この要望に対処するため、現在ではシティマネジャー制をとる市のうち 65 %において市長の直接選挙が行われている<sup>\*46</sup>。直接選挙は、市長の選出に関し他の議員の意向が必要ないため、強市長制と同様に必然的に市長の権限が強化されることとなる。

また、マネジャー達の中にも、市民間の合意形成のために市長のリーダーシップを望む声が増えたことは既に述べた。1970 年代から顕在化したこの要望は、複雑化した市政運営をもはやマネジャー 1 人の力では運営しきれなくなったという事実の現れであり、裏返して言えば、シティマネジャー制において、本来市政に関する意思決定について責任を持たなければならないはずの議会が、その責任を放置したまま市政をマネジャー一人に背負わせ続けてきた、という事実の反証でもある。市長の直接選挙を行う市が増えている背景には、マネジャー側からの市長の権限強化を切望する声の存在もあるのである。

以上の点をまとめると、1) シティマネジャーは、その原型モデルである中立的執行者という立場とは異なり、コミュニティ全体への奉仕者として政治的役割を果たしており、その役割は継続的に増大している、2) その一方で、社会問題の複雑化を反映して、市民・マネジャー双方からの要望により市長直接選挙による権限の強化などの市長の政治的リーダーシップの強化に向けた取り組みが行われるようになってきている、ということができる。

## 2-2-2 その他の統治形態における専門性の向上の追求

シティマネジャー制をとる市における専門的行政官による効率的かつ公平な行政運営の成功は、必然的に近隣の他の統治形態をとる地方政府に影響を与えた。その結果、シティマネジャー制以外の統治形態をとる地方政府、なかんずく市長制をとるそれにおいて、シ

---

\*44 Adrian,C.R., Press,C., op.cit., pp.172-175

\*45 Hansell,B.( Dec.1998 ), op.cit., p.16

\*46 MacManus,S.A., Bullock III,C.S., op.cit., p.9



ティマネジャー制の利点を取り入れ、専門的行政官に行政執行を担当させて行政の効率化を図る市が大幅に増加した。これらの専門的行政官が、CAO（Chief Administrative Officer）と総称される者である。

弱市長制をとる地方政府においては、多数の公選された者により、リーダーシップが欠如し市民意思への応答に問題を抱え、かつ素人による非効率な行政が行われてきた。そのため、市長のリーダーシップを強化した強市長制が提案され、全米に普及したことは既に述べた。しかし、強市長制においても、政治家である市長が行政の効率的執行に優れている保証はない。一方で、複雑多様化する社会の中で、行政に求められる役割は飛躍的に増大しており、行政の効率性の向上が要求されることとなる。この弱点を克服するために考案されたものが、CAOである。

CAOは、1930年代初頭にサンフランシスコに考案されて以来、その有効性から徐々に採用する市の数を増やした。第二次大戦以降、1951年にはフィラデルフィア及びロサンゼルス、1952年にはルイジアナ州ニューオーリンズ、そして1953年にはボストンやニューヨークなど大都市において急速に普及し<sup>47</sup>、60年代においてはその割合は無視できないまでになった。このため、ICMAも組織の見直しを行い、69年にはその目指すところのものが一つであるとして、CAOも会員対象とすることで組織の拡大を行ったのである。

表2に示すとおり、市長制においてCAOを導入するケース（以下、便宜上「CAO制」と呼ぶこととする。）は、1976年からの4年間で2倍以上に増加するなど70年代以降急激に増加した。増減数だけを見れば、80年代まではCAO制の導入はシティマネジャー制の伸びを上回っている。CAO制を導入する市はその後も増え続け、2001年にICMAが行った調査の結果によれば、調査に回答した市のうちCAO制を導入している市は57%にまでなっている<sup>48</sup>。このことから分かる通り、CAOの導入による行政運営の効率化は、既に米国地方政府における一般的な取り組みとなっているのである。

（表2）専門的行政官の導入状況推移（※）

種 別	1996		1992		1988	
	件数	増減	件数	増減	件数	増減
CAO 導入	1,055	+57	998	+100	898	+147
シティマネジャー導入	2,875	+164	2,711	+125	2,586	+66
種 別	1984		1980		1976	
	件数	増減	件数	増減	件数	増減
CAO 導入	751	+188	563	+310	253	-
シティマネジャー導入	2,520	+111	2,409	+53	2,356	-

※ シティマネジャー及びCAOの判断はそれぞれICMAの定義づけ（表3参照）による。また、この数値は人口規模を限定せずICMAが把握している限りの数値とされているため、表1の数値とは一概に比較できない。なお、1997年以降は統計手法が変更されたためこの区分によるデータは存在しない。

（The Municipal Year Book 1976-1996（ICMA）に基づき筆者作成）

このように、シティマネジャー制以外の専門的行政官の導入が普及してくると、「シティマネジャーとCAOとの差は何か」という疑問が当然に生じる。1987年にICMAが行っ

\*47 Stillman II, R.J. (1974), op.cit., pp.24-26

\*48 なお同一の調査においては、タウンミーティング制の71%、委員会制の61%がそれぞれCAOを導入していると回答している。MacManus, S.A., Bullock III, C.S., op.cit., p.13

た調査結果に基づく分析<sup>\*49</sup>によれば、マネジャーと CAO は、それぞれ以下のような機能を果たしているという。

まず、シティマネジャーと CAO についての ICMA の定義づけを示す（表 3 を見よ）。

（表 3）ICMA 判断基準

項目	シティマネジャー	CAO
任免	その任期の定めの有無によらず、議会の多数決により任命され罷免される	公選の市長あるいは議会によって任命され、市長あるいは議会に責任を持つ
政策形成	あらゆる事柄の政策形成について直接の責任を持つ	同左
予算編成権	条例の規定により、予算の準備、議会説明、予算の執行について <u>全面的に責任を負う</u>	予算の準備、執行管理について <u>主たる責任を負う</u>
人事権	条例の規定により、主要な部局の長の少なくとも大半について <u>任免権を持つ</u>	主要な部局の長の任命について <u>影響力を行使する</u>
組織間連携	条例の規定により、マネジャーによって任命された部局の長は <u>マネジャーに対して業務執行の責任を持つ</u>	部局の長と業務の執行管理に関して継続的・直接的に <u>連携する</u>
対外的責務	市の行政執行に係るあらゆる問題に関することに責任を持つ	同左
任命基準	任命は、候補者の学歴及び行政職歴に基づいて行われる	同左

（Andersen,E.「Two Major Forms of Government」(The Municipal Year Book 1989) p.26 より。相違点下線部筆者)

この表の下線部に注目すると、シティマネジャーに比して、CAO は予算編成権、人事権、組織間連携等の項目において比較的権限が限定されている（この限定された権限の「残余分」は市長に帰属することとなる）。しかし、それ以外の面では、マネジャーと CAO は全く同様の業務を行っていることが分かる。

次に、シティマネジャーと CAO に対し、幾つかの表現の中からその職を象徴するものとその職において最も重要と思われるものについて質問したものが表 4 である。

（表 4）シティマネジャーと CAO の意識の比較 (単位：%)

	分類	調整者	予算管理者	改革者	推進者	案内人	政策調査員	政策指導者	模範
象徴するもの(※)	マネジャー	<b>57.4</b>	53.1	33.3	<b>57.8</b>	13.0	9.4	<b>53.2</b>	20.3
	CAO	<b>70.6</b>	<b>59.3</b>	22.3	<b>53.4</b>	14.3	8.4	49.5	20.0
最も重要なもの	マネジャー	17.6	<b>21.5</b>	5.0	<b>24.6</b>	1.9	1.5	<b>23.7</b>	4.3
	CAO	<b>28.8</b>	<b>22.6</b>	2.7	<b>23.1</b>	1.6	1.6	15.7	4.0

※複数回答ありのため、合計は 100%にならない

（Andersen,E.「Two Major Forms of Government:」(The Municipal Year Book 1989) p.27 をもとに筆者作成。上位 3 位太字筆者)

\*49 Andersen,E.「Two Major Forms of Government: Two Types of Professional Management」(The Municipal Year Book、ICMA、1989)

表4では、上位3位までの項目を太字にしている。この表によれば、シティマネジャーはその職を象徴するものとして、推進者・調整者・政策指導者を上位3位に選択している。また、最も重要なものとして、推進者・政策指導者・予算管理者をあげている。一方 CAO は、象徴として調整者・予算管理者・推進者を、重要なものとして調整者・推進者・予算管理者をあげている。

ここで分かることは、マネジャーも CAO も市政の「推進者」としてコミュニティを牽引していくことの重要性を認識していることである。そして、そのためにマネジャーは「政策指導者」としての立場を重視している。マネジャーが「推進者」を最も重要な業務とし、「政策指導者」を上位に選択していることは、マネジャーがコミュニティの指導的役割を認識していることを示す。一方 CAO は、「政策指導者」の役割もある程度認識しているものの、「調整者」を突出して重視している。これは、CAO の場合指導者は市長であり、CAO の役割はあくまで市長の補助するものであるという認識を示す。

予算管理については、マネジャーも CAO も非常に重視していることが分かる（CAO はこの単語を、職を象徴するものとしても重要なものとしても上位3位内にあげている。またマネジャーについても、重要なものとして3位、職を象徴するものとしても3位である「政策指導者」とほとんど変わらない4位にあげている）。これは、両職とも専門的行政官を導入する主要な目的である「効率的な行政運営」を鋭く意識していることを意味する。

以上見てきたように、CAO はシティマネジャーに比して予算や人事面での権限が比較的限定されていること、また、マネジャーがコミュニティの政策における自らの重要な役割を認識している中で、CAO にとっては行政機関の長はあくまで市長であり、政策における自らの役割については二次的なものと位置づけていることなど、幾つかの点で相違点があるものの、他の多くの点ではシティマネジャーと CAO は、市政の効率的な運営のための全く同一の業務を行っている。

シティマネジャーと CAO の業務には相違点は少ない。それでは両者はどこに違いがあるのか。前出の分析ではその最大の相違点を権力の集中と分割に求めている。つまり、シティマネジャー制は議会に対して市政の権限を集中しており、CAO 制は市長と議会に市政の権限を分割していることが相違点としているのである<sup>\*50</sup>。別言すれば、シティマネジャー制と CAO 制の相違点は、その雇用する専門的行政官を取り巻く周辺の統治形態にあるのであり、その行政官の職務内容にあるのではないと言えよう。

### 2-2-3 シティマネジャーシステムが目指す方向性

2-2-1、2-2-2において考察してきた事項を再度まとめよう。まず、シティマネジャー制においては、マネジャーがコミュニティ全体への奉仕者として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いる。ここで示される方向性は、「政治的リーダーシップの強化」である。かつてのマシーン政治による弱市長制の非効率な行政から、専門家の導入により効率性を

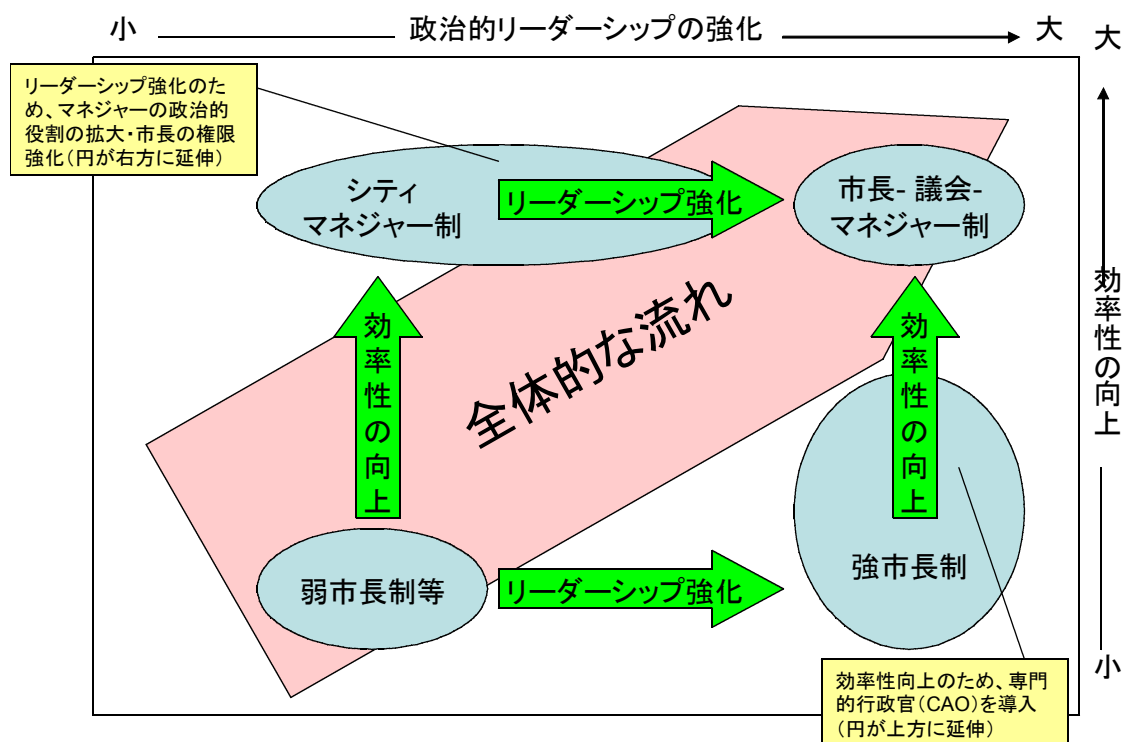
\*50 Ibid., pp.30-32。同論文においては、市長制における権力の分割は議会の代表機能、実効性、権威や責任などを低下させ、市長との対立により市政に停滞を招くものであると非難している。そして、シティマネジャー制においても選挙制度の改革や市長の権限強化などにより政治的リーダーシップが確保されていること、単一のリーダーではなく政策チームが重要であることなどを述べ、シティマネジャー制と CAO 制の相違点をやや攻撃的な論調で強調している。

向上させたシティマネジャー制は、さらにその内部における政治的リーダーシップの強化に取り組んでいるのである。

対照的に、CAO 制においては、政治的リーダーシップは確保された強市長制の中で、シティマネジャーと大差ない業務を行う専門家を導入することにより、行政運営の効率性を向上させる取り組みが行われている。ここで示される方向性は、「効率性の向上」である。弱市長制から政治的リーダーシップを強化させた強市長制は、さらに専門家の導入による効率性の向上に取り組んでいるのである。

以上の2点から必然的に導き出される結論は、シティマネジャー制と CAO 制が、一方は「政治的リーダーシップの強化」を図りながら、もう一方は「効率性の向上」を図りながら、双方とも同じ目標に向かって進んでいるということだろう。その概念を図2に示す。

(図2) 米国地方政府における統治形態の変化



この図の左下は、マシン政治時代におけるリーダーシップも効率性も低い「弱市長制」である。そして、政治的リーダーシップを強化する形で改革を行ったのが右下の「強市長制」であり、効率性を強化する形で改革を行ったのが左上の「シティマネジャー制」となる。しかし、シティマネジャー制においても政治的リーダーシップの強化が求められるようになり（シティマネジャー制の円が右方に延伸）、他方で強市長制においても効率性の向上を求めて CAO が導入されることとなる（強市長制の円が上方に延伸）。そして、双方の行き着く場所が図の右上の統治形態となる。このように、米国地方政府の統治形態は、左下から右上へという大きな流れの中で変化しているのである。

この図右上の円の統治形態について、ICMA 理事長（当時）の B. ハンセルは「市長－議会－マネジャー制」という呼称を提唱した<sup>\*51</sup>。この制度においては、議会が自治体を

\*51 Hansell, B. ( Jan.1999 ), op.cit.

主導し、市長はガバナンスの過程におけるリーダーとなり、マネジャーは日常サービスの供給と政策執行の責任者となるとされる。ここで注目すべきは、ハンセル自身がこの制度が市長制に含まれるのか、シティマネジャー制に含まれるのかを問うていないことである。彼は、従来の統治形態が分立するという枠概念から離れ、市長制やシティマネジャー制を市長－議会－マネジャー制のバリエーションの一つとして見ている。この意見には批判もあったとされるが<sup>\*52</sup>、その後もこのシティマネジャー制と強市長制の融合はさらに進んでいることが報告されている<sup>\*53</sup>。

この「市長－議会－マネジャー制」が真のゴールであるのか、それともさらに新たな統治形態が現れるのか、それは現段階では判断しがたく、今後も米国地方政府の推移を見守る必要がある。しかし、「政治的リーダーシップ」と「効率性」を双方共に向上させるというのがその目指すところであり、その方向に向かってシティマネジャーシステムが進んでいるということだけは、疑いのないところであろう。

### 第3章 自治行政における新たな概念としての自治効率

本章においては、前章までに考察したシティマネジャーシステムの機能的特質の分析をもとに、日本の地方自治の質を図るための新たな概念としての「自治効率」を提唱したい。まず初めに、シティマネジャーシステムの分析をもとに自治の質的向上を図るための指標を析出する。そして、その指標を用いることで、自治行政の有効性を考察する際に利用できる概念として「自治効率」を提唱することとする。

#### 3-1 自治の質的向上を図る2つの指標

前章において行った機能的特質の分析において、シティマネジャーシステムは「政治的リーダーシップの強化」と「効率性の向上」の2つの方向性を目指していた。これらについて、日本の自治体の実態に即してさらに分析を行う。

##### 3-1-1 政治的リーダーシップの強化

まず「政治的リーダーシップの強化」について見てみよう。米国におけるリーダーシップの強化の動きは、弱市長制から強市長制へという動きや、シティマネジャー制におけるマネジャーの政治的機能の拡大及び市長の権限強化などに現れている。前者は、市行政府の活動を統括する主体が市長の他にも議会・公選部局の長など多数にわたるために低下していたリーダーシップを改善するものであり、後者は社会の複雑化により議会内での意見の対立の調停が困難になったことに対応するものである。

この政治的リーダーシップ強化の動きについて、日本の自治体が安易に範（モデル）とすることはできない。何故なら、日本の自治体は憲法及び地方自治法により厳密にその統

---

\*52 Hansell, B. ( Jul. 1999 ), op.cit.

\*53 MacManus, S.A., Bullock III, C.S., op.cit.

治形態を定められており、自治体の長は執行機関の長として議会とは独立して選挙されることとなっているからである<sup>\*54</sup>。この選挙方式は、米国の強市長制と同様であり、長としての権限にも大きな差はない。従って、制度上の比較においては「日本の自治体の長は当初から十分な政治的リーダーシップを確保している」という結論が導かれる<sup>\*55</sup>。そして、それをさらに強化すればよいという考え方に安易に立つことは、長の独善性を強めかえって自治の質を低下させることにつながりかねない。それでは、自治の質的向上を図る指標としては「政治的リーダーシップの強化」は参考とならないのか。

ここでは視座を移し、政治的リーダーシップの強化の取り組みがなぜ行われるのか、その理由を掘り下げて考察してみよう。米国における政治的リーダーシップの強化の取り組みは、社会問題の複雑化に伴う様々な意見の対立に対応し、合意形成を促進するためであることを第2章で見てきた<sup>\*56</sup>。

政策形成過程について研究を行ったリンドブロムは、その著書の中で民主的な政策形成を行うための考え方を示した<sup>\*57</sup>。リンドブロムによると、以下の状況が存在することにより、市民の意思が市政に十分に反映されることには困難が伴うという。1) 人間の認識能力には限界があり、複雑な問題の原因追及や政策結果の予測能力はない、2) 利害関係者は政策の優先順位に対して異なる意見を持つ、3) 選挙において、政策的争点に関する有権者の知識は十分でないことが多く、また、数多くの分野に関して持つ意見を一票で表明するのは困難である。政党の存在はそれらの問題を緩和するが、彼らは投票行動に熱心な少数派を多数派よりも重視することがある、4) 公選職は自身の都合によって政治的責任や評価を回避するように政治的枠組みを策定する、5) 公選職は十分な予算のないまま計画を承認し、必然的に行政職員の裁量の範囲が拡大する、6) 利益集団は利害関係を整理する役割を持つが、十分な政治資源を持つ者（経済界など）にしか対応しない、7) 市民の間には社会経済的な立場の違いから政治的不平等が存在する、などである。

リンドブロムはこれらの問題点を踏まえて、政治に関与する人々は共通の目的など持っておらず、それぞれ個別に自らの目的を追求するということを認める。しかしその過程において、相互に交流し互いの見解を考慮に入れ、妥協できる点を探して合意を作り上げていくことによって、結果的に合理的な政策が形成されるとしている<sup>\*58</sup>。そして、このような合理的な政策形成が行われるためには、人々の間に合意形成を促進するような仕組みを構築していくことが重要である、と示唆する。

シティマネジャーシステムにおける政治的リーダーシップ強化の取り組みは、リンドブロムの述べるこのような合意形成促進の仕組みの一環であると考えてよい。従って、「政治的リーダーシップ」とは、「議会やコミュニティにおける意見の対立を踏まえ、その中における合意形成を促進していく能力」ということとなる。この意味で理解して初めて、シティマネジャーの政治的機能の強化や、市長の権限強化などの取り組みが行われている理由も正しく理解できよう。それは、市政の中に新たなポスをつくるのではなく、合意

---

\*54 憲法第93条、地方自治法第17条参照。

\*55 このことは、自動的に自治体の長がリーダーシップを発揮していることを意味するわけではないことに留意する必要がある。自治体の長が議会の多数派と異なる意見を持つ場合、しばしば議会との対立によりリーダーシップの発揮が困難になる。

\*56 政治的リーダーシップとは、往々にして想起されがちな「政治的力関係において対立する意見を圧殺し自己の権益のみを主張する」というものとは異なる。このことは、「シティマネジャーの政治的機能の強化」という文言の持つ意味がこのような方向性を指向するものではないことを考えても明白であろう。

\*57 C.リンドブロム・E.ウッドハウス『政策形成の過程』（藪野祐三・案浦明子訳、東京大学出版会、2004）

\*58 リンドブロムはこれを「民主主義の潜在的知性」と呼ぶ。C.リンドブロム・E.ウッドハウス前掲書 pp.32-47

形成の促進により市民意思をより市政に反映していくことを目的としているのである。

以上の点を踏まえ、シティマネジャー制に比して長の権限の強い日本の自治体にこの指標を適用するとすれば、それは『住民意思を行政に的確に反映させるための、住民間及び住民と行政との合意形成の促進』ということになる。この指標が大きくなるほど住民との対話が進み、住民意思を反映した民主行政を行うことができることとなるだろう。また、この指標が小さくなれば、住民意思と関わりなく行政のための行政が行われることとなるだろう。このことは、近年自治行政における基本理念の一つとなりつつある「パートナーシップ（協働）」の概念ともつながるものである。

リンドブロムは、協議しながら政策形成を進めていく過程に多数の者が関与すれば、考慮される意見の多様性をさらに広げることができ、その結果政策形成の質の向上及び民主性が高まることとなると述べた<sup>\*59</sup>。その意味で、合意形成促進のために協働が求められるこの指標は、自治の質的向上を図るものの一つとなりうるであろう。

### 3-1-2 効率性の向上

次に「効率性の向上」について考察する。この指標は、シティマネジャー制のみならず、あらゆる統治形態において CAO の導入などが行われ、それによって行政運営の効率化が図られているというものである。この指標については、直感的に理解しやすいものであろう。従って、『効率性の向上』について自治の質的向上を図るもう一つの指標とすることとしよう。なお、ここで重要なことは、目的はあくまで「行政効率の向上」であり、マネジャーの導入は手段に過ぎないという点に留意する必要がある。行政の専門性向上以外の方法でも、効率性を向上させる方策は多数存在するだろう。

では、そこでいう「効率」とはどのような意味かという疑問が当然に生ずる。単位時間当たりの仕事を増やすことが効率なのだろうか。その向上のために住民からの要望は一切受け付けないといったようなことを効率と呼ぶのだろうか。

ここで「効率」という言葉をどのような意味で使用するのか、その定義を明確にしておきたい。これまで本論文では、「能率」や「効率」などの言葉をあえて定義せず、一般的に想起される意味合い<sup>\*60</sup>のものとして使用してきた。しかし、自治の質的向上に役立つ指標を析出するに当たって、シティマネジャーシステムが向上させようとしている「効率」とは何なのかを正しく定義する必要があるだろう。

効率と能率については、西尾勝がその論文「効率と能率」<sup>\*61</sup>の中で定義を行っている。それによれば、効率とは行政活動の産出について評価者の評価基準に照らしてその実績を評価する「有効性」の達成率を表すものであり、能率とは投入と産出とを対比する概念であるとしている。そして次のような点から、効率と能率は別次元の問題として考察すべきであるとする。1) 政策のフィードバックの部分（政策の効果が現れ、それが政策の効用となり、その結果が行政需要から行政ニーズにつながる部分）は政策の合理性（政策の有効性と能率性）というよりは政策設定の合理性（政治体系の有効性と能率性）の問題であること、2) 効果から効用までの間には多くの外在的要因が作用すること、3) 個人の効用はその人が帰属する階層・集団によって大きな差異があり、それを評価するのは困難で

\*59 C.リンドブロム・E.ウッドハウス前掲書 p.91

\*60 能率：一定の時間内にすることのできる仕事の割合。仕事のはかどり具合。効率：（費やした労力に対する）仕事のはかどりぐあい。（三省堂『大辞林』より）

\*61 西尾勝「効率と能率」（辻清明ほか編著『行政学講座3 行政の過程』、東京大学出版会、1976）

あること、などである。この定義による効率と能率の概念は、政策の有効性（＝効率）を政治的決定に求め、能率を行政執行における投入産出比のみに求めるものであり、政治行政二分論に基づくものと見てよい。シティマネジャーシステムが求めたのは、かつては確かにこの意味での「能率」であった。しかし、政治行政二分論から脱皮して久しい現在のシティマネジャーシステムが求める効率とはこれとは異なるものでなければならぬだろう。それでは、その効率とは如何なるものか。

ここで、シティマネジャーが「コミュニティリーダー」として自らを表現していたことに再度注目したい。このコミュニティリーダーという言葉は自治体全体の奉仕者を意味しており、そのために市民意思の市政への反映を目的としたマネジャーの政治機能強化も行われてきたことは既に述べた。特に米国においては、地方政府による課税が認められている分、税に対する市民の意識は高く、住民投票・住民提案などの形で市民が直接に税の決定プロセスへ参加する例が多いとされる<sup>62</sup>。このように高い参加意識を持つ市民を行政対象者としている以上、シティマネジャーシステムにおいて向上が図られる「効率」とは、市民の評価を念頭に置きその満足度の向上につながる「効率」でなければならず、西尾における「能率」よりもむしろ「有効性」でなければならない。しかし一方で、専門的行政官であるシティマネジャーを雇用することはすなわち、投下したコストの範囲内で産出を可能な限り最大化する「能率」という目的を追求することでもある。従って、有効性を重視するあまりコストを無制限に投入したり、あるいは産出量を無視したりすること<sup>63</sup>は、シティマネジャーシステムが目指す効率とは相容れないものであろう。

そこで本論文においては、「効率」という用語を「投下された行政コストに対する行政サービスと住民満足度の割合」という意味合いで使用することとする<sup>64</sup>。これは、「能率」を含めた「有効性」の評価という意味で、政治行政融合論の立場に立脚した効率の概念に他ならない。

(図3) 能率、有効性及び効率の比較の概念

① 能率	=	$\frac{\text{行政サービスの産出}}{\text{行政コスト}}$
② 有効性	=	$\frac{\text{住民満足度}}{\text{行政コスト}}$
③ 本論文の効率	=	$\frac{\text{行政サービスの産出} \times \text{住民満足度}}{\text{行政コスト}}$
※ この概念は、ある政策の実施前と実施後の変化を比較しその向上もしくは減少を考察する概念である。		

\*62 『主要国の地方税財政制度の概要』(財務省財務総合政策研究所、2001) p.389。なお、1978年にカリフォルニア州で行われた住民投票「プロポジション 13」は、市民が地方税に対して自らの意思を発揮した象徴的な例「納税者の反乱(Tax Revolt)」として知られる。(p.378)

\*63 このような有効性の重視は、日本において革新自治体と呼ばれる自治体で、議会の多数派と対立する首長が住民の支持を得て政治的リーダーシップを強化しようとする過程でしばしば見られてきた。このことについては、荒木昭次郎『参加と協働』(ぎょうせい、1990)に詳しい。

\*64 同じく、「効率的」という場合は「行政コストに比して行政サービスと住民満足度の割合が高い」という意味で、「効率性の向上」という場合は「同割合を向上させること」という意味で使用する。



無論、住民満足度については操作可能な指標に乏しく厳密な数値化は困難である。しかし、米国においては科学的管理法以前の時代に既にこのような効率論が提起されており<sup>\*65</sup>、西尾に代表される政治行政二分論的な効率の捉え方が一般的であった日本においても、政策を受ける主体である住民等がどのようにそれを評価しているのか、どのように効果があったと感じているのかが測定されなければ効率は測定され得ないとして、政治行政融合論の立場に立脚した効率論も展開され始めている<sup>\*66</sup>。

操作可能な数値としての「能率」のみで行政を判断することは、ややもすれば行政内部のみで完結する都合のよい解釈に陥る。しかし自治行政においては、住民満足度を無視した行政内部のみの能率の存在は許されない。その意味で、シティマネジャーシステムから析出される「効率」は、自治の位置を指し示す一つの指標となりうるだろう。

### 3-1-3 2つの指標の相互浸透

前節までにおいて、シティマネジャーシステムの機能的特質の分析から『合意形成の促進』と『効率性の向上』の2つの指標を析出した。しかし、これら2指標は、双方独自に測定することができる指標でありながらも相互に影響を与えあっていることに留意する必要がある。

『合意形成の促進』は政治的リーダーシップの強化の取り組みから導き出された。合意形成が促進されていく過程で多数の者の多様な意見を踏まえることにより、より合理的な政策が形成されることとなる。ここで注目すべきは、多様な意見を踏まえるということが、あらゆる要望を御用聞き的に何でも取り入れ、政策をふくれあがらせることを意味するものではないということである。投下できる行政コストに限りがある中で多様な住民意思を行政に反映させるためには、お互いの現状を的確に把握することで問題点の所在を明らかにし、住民と行政が一体となって納得できるまで知恵を出し合い合意を形成していくことが必要となる。そのような合意形成の結果として生まれた政策は、それを経ずに生まれた政策に比してより住民意思を反映したものとなり、住民の満足度は高まるであろう。昨今の行政運営においては、限られたコストを真に必要な政策に重点的に投下することにより効率を高めることが求められている。必要な政策を選択するに当たって、住民が求めない無駄な政策を繰り返すことなく、住民の意思を反映しその満足度を高める活動に集中することは、結果的に行政効率の向上にもつながるのである。

もう一方の『効率性の向上』の指標についても、既にその定義において住民満足度を念頭に置いたものとなっている。ここでは、効率について以下のように定義していた。

$$\text{効 率} = \frac{\text{行政サービスの産出} \times \text{住民満足度}}{\text{行政コスト}}$$

\*65 西尾勝前掲論文(1976) p.170

\*66 久原美樹子前掲論文参照。

例としてある政策を考えてみよう。この政策が、行政コストを2倍投入して産出と住民満足度をそれぞれ2倍にしたとする。その場合、効率は2倍（産出2×満足度2／コスト2）となり「手間暇に見合った政策」となるだろう。しかし、コストを2倍かけ産出を2倍としても住民満足度が向上しなければ効率は現状のまま（産出2×満足度1／コスト2）であり、何らの効率性向上は見られないこととなる。また、同様に2倍のコストで2倍の産出を達成したとしても、その政策を選択したことによる自治体の負債増や生活環境の悪化など、様々な観点から住民満足度が半減したとすれば、効率はむしろマイナス（産出2×満足度0.5／コスト2）となることになる。従来効率論においては、ややもすればコストと産出の数値のみが考察され住民満足度に関する議論が抜け落ちていたが、シティマネジャーシステムから導かれる効率においては、住民満足度とそれを達成するための合意形成の促進についても同様に重視していかなければならない。合意形成の促進による住民意思の反映をなおざりにすれば、効率もまた低下せざるを得ないのである。

以上、自治の質的向上を図る指標について、シティマネジャーシステムの機能的特質の分析を通じて『合意形成の促進』と『効率性の向上』の2つを導出し、考察を加えた。次節においては、この2指標を利用して自治を考える上での新たな概念である「自治効率」について提示することとする。

### 3-2 「自治効率」の概念

これまで、基礎自治体の自治の質の向上に有効となる指標を検討してきた。本節においては、それらを利用して自治効率の概念を定義づけることとする。

そもそも行政において住民に最も近い場所に位置する基礎自治体は、地方自治の本旨に基づけば、最も大きな決定権を持ち、自ら積極的に住民のための政策を策定していくことができる存在でなければならない。それがややもすれば、住民の意思が反映されず非効率であるとの指摘を受けるのはなぜか。それは一つには、基礎自治体の行政運営を検証する概念が不足していたこともあげられよう。従来自治に関する理論においては制度的・法的解釈の憲政原理のみが先行し、基礎自治体の実態を踏まえた社会実践原理としての自治に関する概念が十分とはいえなかった。現在の基礎自治体に必要とされているものは、住民意思の反映（デモクラシー）と効率的な行政運営とを調和させる自治概念である。

そのため本論文では自治の質的向上を図る新たな概念として「自治効率」というものを提唱したい。この「自治効率」とは、従来の能率概念における効率ではなく、「合意形成の促進により住民意思をよりの確に行政に反映することを通じて行政の効率化を図る」という意味を持つものである。

自治効率を判断するためには、シティマネジャーシステムの分析を通じて得た2つの指標を利用する。すなわち、横の軸に『合意形成の促進』を、縦の軸に『効率性の向上』をとり、その両軸の経時的な変化により自治効率の位相を判断するのである。

(図4) 自治効率の概念図

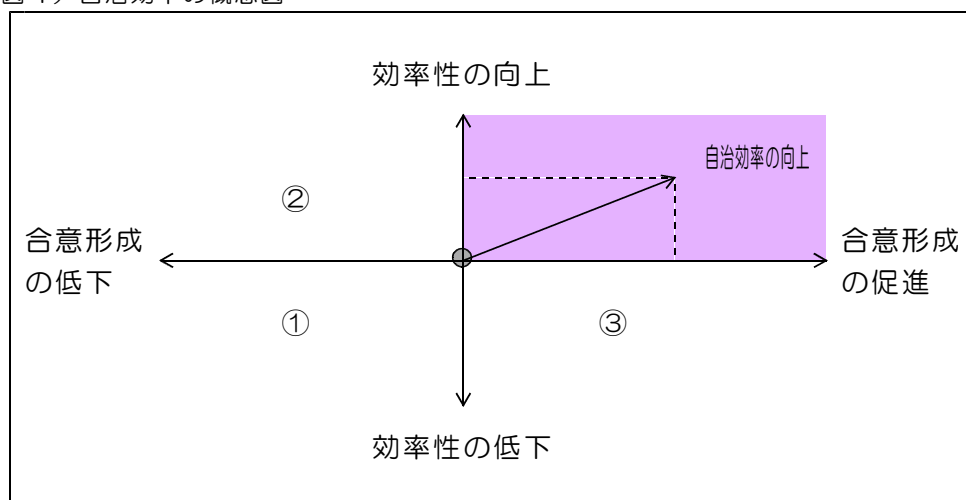


図4における中央の円が基礎自治体の現在（あるいは過去）の状況である。そして、ある政策により自治の質がどのように変化するか（したか）が自治効率として矢印によって表示される。この意味で、自治効率は静的な概念ではなく動的な概念である。政策により効率性が向上するのであれば縦軸を上に行き、逆に減少するのであれば下に行く。また合意形成が促進されていれば横軸を右に、そうでなければ左に行くことになる。

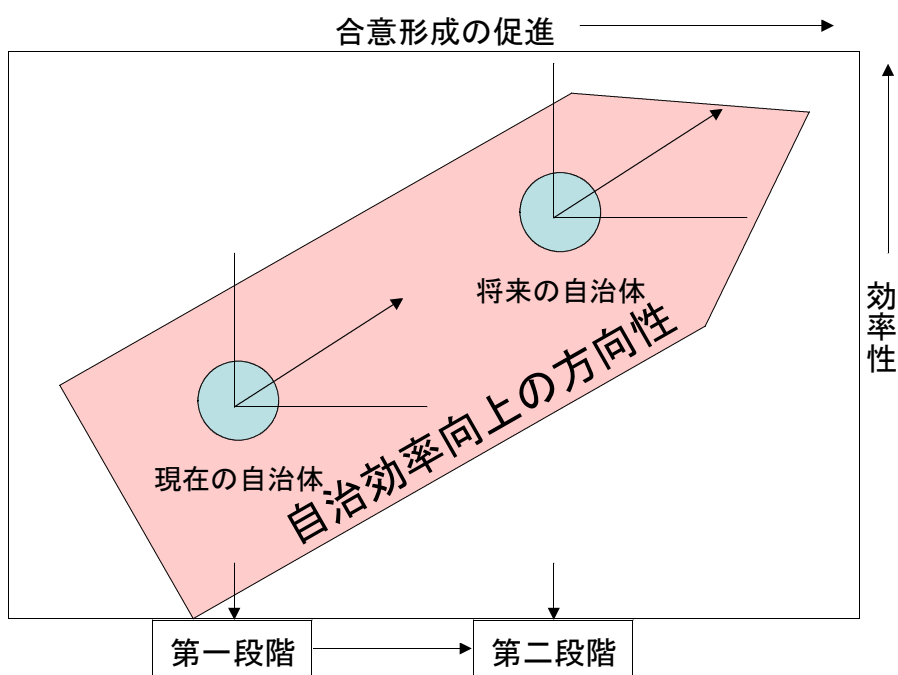
ここで留意しなければならないのは、この2つの指標がそれぞれを測定可能でありながらも相互に影響を与える関係にあるということである。合意形成の促進は効率性を内包し、効率性の向上は合意形成を要求する。そのため、一方が向上したとしても、もう一方が低下しているのであれば、それは自治効率の向上と呼ぶことはできない。上図でいえば、色がついている象限における変化についてのみが、自治効率の向上と呼べるものとなるのである。

もう少し詳しく説明しよう。①の象限では合意形成も効率性も低下しており、自治効率は低下しているものとして誰にでも分かりやすい。しかし、②や③についてもそれぞれ効率性の向上・合意形成の促進は図られているにもかかわらず、やはり自治効率が向上したとは言いがたいのである。②の象限においては、行政の効率化は図られたがその前提となるはずの住民間の合意形成は低下している。つまりここでは、住民満足度の如何を無視して産出のみを向上させる努力が行われたこととなる。このような行政自らのための行政運営は、住民の望まぬ政策ばかりが繰り返されることとなり、結果的に行政に対する住民の信頼を失わせ住民満足度の低下を招き、やがて効率それ自体も失われることとなる。また③の象限においては、合意形成は促進されたが効率は低下している。これは合意形成を重視するあまり自治体の置かれている現状や必要とされるコストについての説明を怠り、住民や議会の要求を無制限に受け入れたことを意味する。このような効率の放棄はやがて自治体職員を追いつめその財政を破綻させることにつながる。その時になって基礎自治体を待っているのは、要求を受け入れ満足させていたはずの住民や議会からの理不尽とも思える叱責であろう。つまり、効率を無視した合意形成の促進も、やはり自治効率の向上にはならないのである。

この自治効率を向上させるためには、的確な評価の実施などによる行政コストの削減に加え、住民の意見を積極的に求め多様な意見の中で合意形成を図っていくという協働型自治運営が必要となる。自治体の政策決定に当たり自治効率を勘案することにより、決定さ

れる政策の質はより向上する。また行政活動の評価に当たっても、自治効率の向上の観点から評価することにより、基礎自治体において合意形成が促進されているかどうか、効率化が図られているかどうかを総合的に判断することが可能となるだろう。ある政策は合意形成を促進したが効率を低下させたかもしれず、またある事業は効率を向上させたが合意形成を低下させたかもしれない。それらを正しく評価し、真に自治効率として向上させていく方法を協働して考えていく必要があるだろう。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（図5参照せよ）。

（図5）自治効率向上の方向性



『合意形成の促進』とは行政における住民主体のデモクラシーを、『効率性の向上』とはすなわち行政効率を指す。従来、このデモクラシーと効率は相互に相反するものであると概念されてきた。すなわち、デモクラシーを重視し住民意思を行政に反映するための手続きを行えばその分単位時間当たりの効率は低下し、効率を重視した行政を行うのであれば住民意思をくみ上げるための手続きは煩雑・非効率視されデモクラシーを失うこととなるという、二律背反の論理枠組みの中でとらえられてきたのである。しかし、この自治効率の概念は、その2つを調和する概念である。自治効率の向上という観点から基礎自治体を見直すことで、デモクラシーと効率を調和した自治行政の実現を図ることが可能となるであろう。

本章においては、シティマネージャシステムの機能的特質の分析を通じて得た指標を利用して、自治の質的向上を図る自治効率の概念を提示した。次章においては、基礎自治体の行政運営についてこの自治効率の観点から分析を加え、そのあるべき姿を示すこととする。

## 第4章 自治効率と基礎自治体の行政運営

本章では、前章で提唱した自治効率の概念を実際に日本の基礎自治体の行政運営に当てはめ、自治の質的向上が図られているのかどうかを検証する。検証に当たっては、まず初めに自治体における政策形成の態様を理論的に考察し、それを踏まえて基礎自治体の政策過程を、段階を追って論及していくこととする。

### 4-1 基礎自治体の行政運営と自治効率

基礎自治体の行政運営を考察するに当たっては、基礎自治体において決定され執行される政策について、それがどのように選択されその過程でどのような合意形成がなされたか、そしてどのように執行され評価されたかを観察することが重要となる。何故なら、自治体における政策こそは、その自治体の基本的な考え方や行動様式を最も如実に示すものであるからである。ある課題についてどのような政策をとったか、あるいはとらなかったか<sup>\*67</sup>について、それを決定する過程においてどれだけ自治効率の要素となる『合意形成の促進』や『効率性の向上』について考慮したかにより、その自治体の自治行政力を測ることができよう。地方の自主自律性についての認識を高く持ち、住民との協働を進め不要な行政コストの削減に取り組む自治体においては自治効率は高まり、逆であれば低下することとなるだろう。

基礎自治体の政策は多種多様であり、それを分析するに当たっても様々な方法論が存在しうる。議会や住民など各アクターに着目した分析や、基本計画と実施状況などの比較分析、環境政策や福祉政策などの分野ごとの分析、個別の政策に着目した事例分析など、方法は多数考えられよう。本論文では、政策形成から執行までを段階ごとに考察する「政策過程論」に基づいて、各段階における基礎自治体のあり方について分析を行うこととする。

政策過程論では、ある政策の必要性が認識されてから、その政策が行われ評価されるまでの過程を幾つかの段階に分けている。使用される分類としては、問題認識及び課題設定過程、政策形成過程及び政策採択過程、政策執行過程、政策評価過程、そして修正・再投入過程などがある<sup>\*68</sup>。一般的には、問題認識・課題設定・政策採択の各過程を「政策形成過程」に、修正・再投入過程を「政策評価過程」に含めることにより、「政策形成」、「政策執行」、「政策評価」の3つの過程を政策過程論における考察の対象とすることが多い。

政策過程論におけるこの一連の流れを「マネジメントサイクル」とも称する。この「マネジメントサイクル」の概念は、経営学における業務改善を行政に適用したものであり、通常「PDS (Plan・Do・See) サイクル」又は「PDCA (Plan・Do・Check・Action) サイクル<sup>\*69</sup>」と表現される。

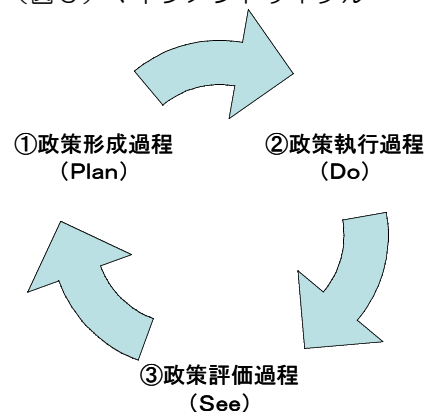
\*67 「政策をとらない」という決定も政策決定の一つであり、自治効率の観点による考察の対象となりうる。基礎自治体の業務に数多い法廷受託事務について、その業務手続き等が厳密に決められている場合ですらも、自治効率の観点からの政策決定を行うことは可能であり、観察の対象となりうる。

\*68 山谷清志『政策評価の理論とその展開』(晃洋書房、1997) pp.89-93 参照。なお、同書においては政策形成過程について、実際に議会の審議項目に載せるかどうかや利益集約、関係者間の折衝・調整などの実務的な項目についても各段階の一つとして詳述しているが、本論文は基礎自治体の全体的な政策の分析を目的としているためそこまでの細分化は行わない。

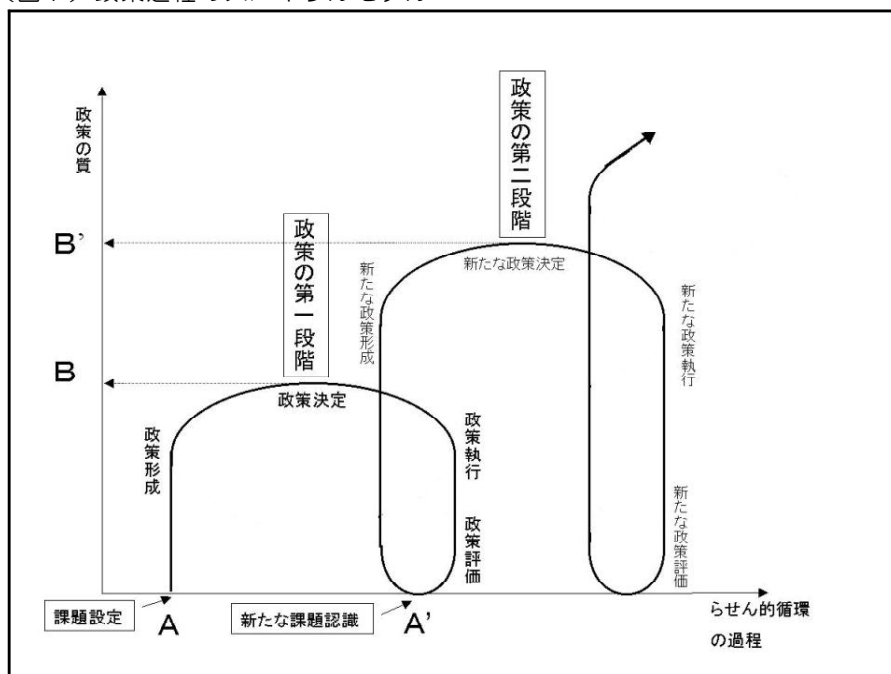
\*69 PDCA サイクルは 1950 年代に品質管理の父といわれる W. E. デミングにより生産プロセスの分析することにより改善を継続的にフィードバックする概念として提唱された。このため、デミングサイクルとも呼ばれる。

図6において、①において形成された政策は②の段階で執行された後に③で評価を受け、それがフィードバックされて再度①の政策形成に結びついていることが分かる。しかしこの図では、フィードバック後に形成されるべき政策の質がやや曖昧である。政策過程論においては、フィードバックにより政策評価を次に結びつけ、スパイラルに改善を行うことが期待されている。従って、形成される次の政策は当然当初の政策に比してより質の高いものでなければならない。これを図示すると、図7のようになる。

(図6) マネジメントサイクル



(図7) 政策過程のスパイラルモデル



(篠原一の政治過程論<sup>70</sup>をもとに筆者作成)

このスパイラルモデルでは、A点において政策課題が設定される。その政策課題に対応した政策が形成され、Bの高さ(質)で決定される。そしてその政策が執行され評価を受け、その評価のフィードバックにより新たな政策課題がA'として設定され、再度その課題に対する政策形成が開始される。そして決定された新たな政策の質を表すらせんの高さ(B'の高さ)は、当初の政策の高さBと比してより高いものとならなければならない。このように政策は立体的ならせんの循環の過程として繰り返されることとなる。

それでは「自治効率」はこの政策過程論にどのように関わるのであろうか。政策過程を表面的になぞるだけでは、形成される政策が真に自治の質の向上につながるという保証は

\*70 篠原一『現代の政治力学』(みすず書房、1962) pp.6-7 参照。

ない。社会的な意義を失っている政策について、行政内部のみで有効性を評価し規模を拡大するなどの、再三指摘される問題を見ても明らかであろう。しかし、政策過程において自治効率の向上という視点を取り入れることにより、形成される政策に住民の視点を付与することが可能となる。自治効率の概念に基づいて形成された政策は、単なる「お題目」の枠を超え、当該自治体における自治の質の向上を図るための最も重要なツールとなりうる。また、そのような取り組みが行われて初めて、政策過程は決まった業務の繰り返しではなく「改善のための見直し」と「新たな課題への挑戦」のスパイラルな過程となるのである。

それでは現在の基礎自治体においては、これらの政策過程の各段階において自治効率の向上に向けてどのような取り組みがなされているのであろうか。次節において政策過程論の各過程ごとに、基礎自治体の抱える問題点について分析を行う。

## 4-2 政策過程における基礎自治体の行政運営

本節においては基礎自治体の政策について、政策過程論に基づき「政策形成」、「政策執行」、「政策評価」の主要な3過程ごとに自治効率の向上の観点から見た望ましいあり方を示す。そして基礎自治体のこのあり方に対してどのような位置にあるのか、その現状と自治効率を高めるための様々な取り組み、そしてその隘路について考察することとする。

### 4-2-1 政策形成過程における分析

政策過程論において最初の段階となるのが「政策形成過程」である。この過程においてはまず、発生している問題を認識し、課題設定が行われることとなる。問題認識においては、客観的データに基づく問題の認識もあれば、利害関係に基づく問題の認識が行われることもあるだろう。そして、現状の分析や将来予測を踏まえて認識された問題に対して課題設定が行われる。この段階までは住民や議会が主体的に動くこともあれば行政主体で動くこともある。そして、その課題に対応した政策が形成される。政策の形成に当たっては、合理性・客観性を勘案しながら原案が作成され、その原案に基づいて具体的な政策が生み出される。その際、各種利害の調整や公平性・公正性の確保などを図らなければならないのはいうまでもない。では、自治効率の観点から見た場合、ここでは如何なるアプローチがとられるべきだろうか。

まず、自治効率の指標の一つである合意形成の促進から考察する。政策形成に当たっては、その問題発見の段階から住民が深く関わる必要がある。何故なら、基礎自治体の政策が主たる対象とする身近な生活の場における問題の発見においては、その地域に住む住民こそが最も優れているからである。このためにも、住民の意見の吸い上げを可能とする体制整備が必要不可欠である。従来基礎自治体においては広報面を重視し広聴面をなおざりにする傾向があったとされるが<sup>\*71</sup>、適正な広報広聴体制の構築が望まれる。また住民は、地域を住みやすくしその魅力を高めるための、自分達にとって真に必要な政策が実施されることを望んでいる。しかし、課題設定に当たり行政が主体となる場合、往々にして行政の都合のみで話が進むこととなり、場合によっては事業が実施しやすいように当初の問題認識がねじ曲げられることすらある。それを防ぐためにも基礎自治体の行政運営において

---

\*71 荒木昭次郎前掲書 pp.231-232



は、政策形成の段階から住民の参加を求め、自治体内における合意形成の促進を図っていくことが必要となる。このことは同時に、住民の間にも自らが行政と対等であるという自覚を促し、行政が何でもやってくれるという甘えの意識から脱皮することにもつながる<sup>72</sup>。また、政策に対する住民相互の意見の対立がある場合や、市政運営の観点から住民に不人気な政策を提案する必要がある場合も考えられよう。このような場合においても、行政は客観的データに基づきその政策がなぜ必要なのか、優先順位をどのように考えるべきか、その政策を行わない場合はどのような結果が想定されるかを明確に提示し、住民が納得がいくまで合意形成を図る必要がある。それを怠れば住民の理解を得られず、実施された政策が自治効率の向上に結びつくことは難しいだろう。

次に、効率性の向上について考察する。政策の形成に当たっては、住民間の合意形成を促進する必要があることは述べた。そのためには、住民に合意形成のための十分な情報を提供しなければならない。しかし情報の提供に当たって、住民が到底理解し咀嚼しえないほどの大量の情報を流し込むようなやり方は、真の情報提供とはいえず、逆に悪意ある重要情報の隠蔽に他ならない<sup>73</sup>。住民の判断に必要とされる情報を整理し、的確なデータ及び説明を提供し、それ以外の情報についても必要の都度簡単迅速に引き出せるような体制を整備する必要がある。それによって、合意形成を促進し迅速な意思決定につなげていくことができよう。また、住民の合意を政策へ反映しながらも、同時に合理性・合法性・客観性を備え公正・公平の原則に貫かれた政策を作成しなければならないのはいうまでもない。さらに行政内部における意思決定も迅速化していく必要がある。住民の合意形成の促進に要する日数は、その後のスムーズな政策執行や信頼関係の確立、住民満足度の向上の観点から見ても意義あるものといえるが、行政内部における煩瑣な手続きや議論のための議論に要する日数は、自治効率の向上と何らの関係がない単なる意思決定の遅延でしかない。無駄を省き、時間をかけるべきところに時間をかけることこそが、政策全体としてみた場合、真の効率化の向上につながるのである。効率的な行政運営を実現するには以上のことを満たすだけの行政内部における政策形成能力も問われるのである。

それでは、現実の基礎自治体においてはどのような対応がとられているのであろうか。幾つか検証してみよう。最近、自治体においても「協働」がその基本理念の一つとして徐々に定着しつつある。これは、行政と住民との間に相互に対等なパートナーシップを築こうとするものであり、基礎自治体においても先進的なところではその理念に沿った取り組みが行われている。北海道二セコ町や兵庫県宝塚市におけるまちづくり基本条例の制定などはこれに該当しよう<sup>74</sup>。これらの条例においては、住民と行政との協働を実現するため、行政に住民に対する説明責任や参加の権利の保障を義務づけると共に、住民に対してもまちづくりについての権利及びその責務を掲げている。これらは、政策形成過程から住民を対等な立場で参加させることで合意形成の促進を図っていくという意味で、自治効率を向上させるための取り組みに他ならない。しかし一方で、多数の基礎自治体において依然として自治効率の向上につながらない従来型の政策形成が存在する。政策課題の設定の際、住民が真に必要としているかどうかを考慮せず、前例踏襲的価値判断を行っている自治体などはこれに該当しよう。また、共通の利害関係を考慮せず、特定の利害関係者のみに偏重して対応するという傾向も往々にして存在する。これは、前章で触れたリンドブロムの政策形成過程論における「政党は多数派よりも投票行動に熱心な少数派を重視する」とい

---

\*72 荒木昭次郎前掲書 pp.246-247

\*73 西尾勝『行政学(新版)』(有斐閣、2001) p.212

\*74 松下啓一『新しい公共と自治体』(信山社、2002) pp.49-51



う行為の自治体版ともいえよう<sup>75</sup>。

一例をあげれば、昭和 61 年に財団法人日本都市センターが栃木県真岡市の依頼により行った「真岡市行政組織等調査報告書」においては、同市において住民団体への費用助成や特定の産業団体への職員の派遣などの支援を、従来の慣習に基づきそのまま認めるなどの措置が行われていたとされる。当時、同市は本来の農村型社会から都市型社会へ移行しつつある状況であり、これらの措置は農村型社会における相互扶助的習慣の顕現であるとされ、結果的に住民の行政へのタカリ意識が存在し行政側にもそれを醸成する姿勢があったと述べられている<sup>76</sup>。

一方、政策形成能力の向上についても、各自治体において職員研修制度による職場研修や派遣研修による個人の能力向上が図られている。しかし、政策形成能力とは、個人の能力に加えて組織の体制・意思決定システムのあり方なども併せた複合的なものであることから、広報広聴体制の整備や組織のフラット化などによる意思決定の迅速化への取り組みなど、組織体制についても様々な方策を模索していかなければならない。しかし、こちらにおいても問題のある基礎自治体は存在する。前例と同じく日本都市センターが昭和 63 年に行った埼玉県川越市における「川越市行政組織診断報告書」においては、広報広聴体制を整備するに当たり政策広聴と市民相談を混同し、政策機能を担う部門ではなく市民対応部局がその任に充てられていると指摘されている。また、長の意思決定を補佐する会議体システムも、同様の内容を審議する会議が複数の所管に分かれて存在し手続きを煩瑣にしていることや、幹部職員にも長を補佐する立場としての自覚に欠けている者が多いと結論づけられている。

真岡や川越の事例については 10 年以上前の調査結果でもあり、市政改善の意識を持って行政診断を依頼した自治体でもあるため、現在では両市とも指摘を受けた問題を改善し自治の質的向上が図られていよう。しかし、そのような改善の意識を持たない基礎自治体は未だ多数存在するのではないだろうか。

自治効率の向上の観点からはどのような政策形成が望ましいのか、これまでの考察をまとめよう。まずは、合意形成の促進を図るためにも、自治体と住民との信頼関係を築くことが必要不可欠であろう。住民との間に不信がわだかまれば、そのためには、特定の利害関係のみに対応することなく住民間の共通の利害関係について合意形成を図らねばならない。それには、住民の意見を的確に把握し、併せて行政の持つ資源とその限界を自治体の住民全てに知らしめるための広報広聴体制の整備が重要となるだろう。また、住民との協働を無視した従来型の政策形成ではなく、政策形成段階において住民参加を取り入れた「パートナーシップ型政策形成<sup>77</sup>」を行う必要がある。政策形成の段階から住民が参加することにより、自治体内部での課題認識が共通化され住民合意をより政策に反映させることが可能となる。また、住民一人一人が単なる受益者という立場から脱皮して「自治体経営者」の一員となり、行政の限界を認識し限られた資源で実施すべき政策を作り上げていくことにより、住民の甘えやタカリ意識を排し、対等な立場で信頼関係を築くことができるだろう。そのためにも行政内部には、的確なデータや説明により合意形成を促進すると共に、住民の合意に基づきながらも同時に合法性・公平性・公正性などを備えた政策を作り上げていくという能力が問われる。このような取り組みを行って初めて、政策形成が自治効率の向上へとつながっていくのである。

---

\*75 C.リンドブロム・E.ウッドハウス前掲書 p.60

\*76 『真岡市行政組織等調査報告書』(財団法人日本都市センター、1986) p.6-7

\*77 松下啓一前掲書 pp.63-64

## 4-2-2 政策執行過程における分析

次に考察の対象とするのは「政策執行過程」である。この過程においては、形成された政策を具体的な形にしていくに当たり、執行体制の整備が行われ執行手段や資源が明確化される。そして執行計画が策定され、その中で執行手順・技術等が具体的に明示されると共に、計画の期間や諸制度・関連部局・住民などとの調整が行われる。実際の執行に当たっては、これらを踏まえた上で公正・公平の原則に基づき事業が実施され、その事業について合法性や費用・効果の面から管理が行われることとなる。それではこの過程においては、自治効率はどうのように働くのだろうか。

日本における従来の行政概念では、行政が政策執行を担当し住民にそれを提供するという、いわば「恩恵を施す存在」であるかのように通念されてきた。これは、夜警国家から福祉国家<sup>\*78</sup>へと変遷する過程で国家の役割が肥大化し、ナショナルミニマムの概念に基づく福祉の提供や所得の再分配機能、ケインズ経済学の発想に基づく公共投資による経済政策などが国家の権能として官民双方に理解されてきたためとされる。この当時は、自治体は国の強い影響力のもとで、国の政策を忠実に実施する出先機関としての役割を果たすことが当然視されてきた。

しかし、1970年代のオイルショックを境に、先進諸国の経済は一様に不況に陥り財政危機を迎えることとなった。このため80年代にはいと、米国におけるレーガノミクス、英国におけるNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の取り組みなど、世界的に行財政改革の流れが興った。これに並ぶ形で、日本においても中曽根政権下で「増税なき財政再建」のスローガンのもとに行財政改革の取り組みが行われた<sup>\*79</sup>。しかし日本においては、この改革の一方で対外経済摩擦の解消に向けた内需拡大が要請され、国がこの役割を地方に押しつけたことから自治体の公共投資が増加し、かえって国への政策的・財政的依存を増進させることとなった<sup>\*80</sup>。現在、国は三位一体の改革などさらなる財政引き締めを断行し、自治体の経営はますます困難の度を増している。

自治体の財政状況が悪化し自由度が狭まっていく中で、次第に自治体の行政サービスを住民と協力して実施する「協働」の理念が自治行政の基本理念の一つとなっていった<sup>\*81</sup>。この間、「公益」と「私益」の間に位置する「共益」の部分を担当する新たな主体として、NPOなども現れた。91年ごろから認知されるようになった<sup>\*82</sup> NPOは、その後急速に普及し、98年には「特定非営利法人活動促進法（NPO法）」が誕生するなど、主体の一人として定着した。そしてこんにちまで、特に基礎自治体において行政が提供する財やサービスの多くの部分をNPOでも代替が可能であることを示してきているのである。NPOが民間側から「共益」にアプローチする存在とすれば、行政側からのそれに当たるものは独立行政法人や公共施設におけるPFI方式・指定管理者制度であろう。これらは、「官から民へ」のスローガンのもとに行政に民間の活力を導入しようと試みるものである。このような協働の流れ、NPOの台頭や独立行政法人などの導入の動きは、行政に変わる政策執行の主体が多様化していることを示す。現在では、行政の政策執行機能はサービスの

---

\*78 西尾勝前掲書(2001) p.4-8

\*79 同書(2001) p.8-9

\*80 小泉和重「地方府県の財政危機とその原因」(『アドミニストレーション』第7巻2号、熊本県立大学、2000) pp.4-6

\*81 荒木昭次郎前掲書他

\*82 松下啓一前掲書 p.22

生産・供給自体では必ずしもなく、公共サービスのネットワークの維持管理にあるとする指摘もある<sup>\*83</sup>。政策執行を行政のみで独占することなく、多様な主体によるガバナンスの理念を取り入れているか否かが問われる時代となっているといえよう。

政策執行が多面的主体によって担われるようになってきている現在、基礎自治体が厳しい財政状況下で行政運営を行うためには、協働の理念に基づいてこれらの多面的主体に協力を求め、お互いに知恵を出し合い協力して政策を執行することについて合意形成を図っていかなければならない。基礎自治体は自らが政策を執行することを当然とせず、どのような主体がどのような方法で政策を執行すれば住民満足度が最も向上するかについて検討する必要がある。ただし、住民やNPO法人だからといって即座に行政よりも立派に政策が執行できると考えることは、同じ過ちを繰り返すこととなる。あくまでもお互いが対等の立場に立って合意形成を図っていく必要があるだろう。

この取り組みは同時に、行政が従来行ってきた業務の執行について行政以外の主体の知恵と力を借りることにより、行政が執行する部分を削減し業務の効率化を図ることにつながる。この効率化による余剰資源を本来的に行政が行うべき政策に振り向けることにより、一層の費用対効果の拡大を図ることも可能となる。このような取り組みが行われてこそ、自治効率の向上を図ることができよう。

しかし現在の基礎自治体においては、未だこのような観点からの取り組みは十分に行われていないのが現状である。その一因としては、自ら執行すべき業務を他者に「分け与える」ことにより、行政組織の予算的・人力的規模の維持の根拠が薄弱化することに対する恐れもあげられよう。官僚制の態様を考察したダウنز<sup>84</sup>は、官僚機構は以下の理由から本質的に拡大を求める傾向があるとした<sup>84</sup>。1) 拡大する組織は縮小する組織に比して有能な人材を確保できる、2) 組織の拡大は指導者に権力、収入、威信の拡大を与える、3) 組織の拡大は成員に地位の向上をもたらす、4) 組織の拡大は組織の生存の機会の拡大につながる、5) 組織の拡大は予算及び支出の増大につながる、などである。現在の基礎自治体においてはダウنزが述べたような組織の拡大はあり得ないが、それでも組織の縮小よりは現状維持を選好することに替わりはない。予算の単年度主義とも相まって「もらった予算は使い切るのが優秀な公務員」とされ、執行規模の縮小などは考慮の外となる。政策執行はあくまでも行政が主体であり、民間やNPO法人などはせいぜい下請け程度にししか考えていない職員も多数存在しよう。このような自己の執行規模の縮小に抵抗し他部局あるいは他の主体との協働を顧みない官僚制の弊害が、「セクト主義」や「縦割り行政」として非難を受けることとなるのである。

しかし一方では、行政と住民が政策執行において積極的に協力するための取り組みも各地で行われている。1985年に米国で生まれ、98年から日本においても導入がはじまった「アダプトプログラム(Adopt Program)」などはその一例であろう。これは、道路や公園、河川など本来は公共用地であるものについて、それを住民が「養子(Adopt)」に見立てて管理・美化活動を行い、実の親である行政はその活動を支援していくというものである。このプログラムは2005年6月現在、全国230箇所を導入されているとされる<sup>85</sup>。

このような自治効率を向上させるための取り組みは、自治体の長のリーダーシップ、行政と住民や住民間の合意形成の促進、住民との協働などがあって初めて成り立つものである。これを実行することができれば、同時に行政の効率化も可能となっていく。今後基礎

\*83 西尾勝前掲書(2001) p.250

\*84 A.ダウنز『官僚制の解剖』(サイマル出版会、1975) pp.22-24

\*85 社団法人食品容器環境美化協会ホームページ(<http://www.kankyobika.or.jp/adopt/>)より。

自治体が自治の質的向上を図っていくためには、政策執行過程におけるさらなる取り組みが求められていこう。

### 4-2-3 政策評価過程における分析

最後に「政策評価過程」について考察してみたい。この過程においては、執行された政策の応答性や有効性、目標達成度合いについて客観的な指標を基に評価を行う。そして、その結果をフィードバックする形で新たな課題を設定し政策の修正を行うこととなる。その際、政策執行中に新たに生じた問題も課題に投入されることとなるだろう。この政策評価過程は、政策の質をスパイラルに向上させていくための要となる部分であり、これを適正に実施し反映していくことによって、次の段階で形成される政策の質はより向上したもののとなるのである。

この政策評価過程を有用なものとし、自治効率の向上につなげていくためには、まず最初の前提として政策評価を実施することが基礎自治体の条例・規則等により明確に定められていることが望ましい。評価が制度化されていない場合、政策によって評価を行ったり行わなかったりすることが考えられる。特に住民に対して説明責任を果たすことが困難な問題のある政策ほどその傾向は強まるであろう。これでは、そもそも自治効率が向上しているのかどうかすら判然とせず、住民との間に信頼関係を築くことは不可能である。国においては、橋本政権での中央省庁改革の柱の一つとして98年に中央省庁等改革基本法、99年の改正国家行政組織法・総務省設置法の中で政策評価の枠組みが決定され、これに基づき2001年に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が制定されている。また、都道府県においても国の取り組みに先行する形で、96年の三重県の「事務事業評価システム」を皮切りに様々な取り組みが行われてきている<sup>\*6</sup>。政策評価を制度化することにより、従来は行政が独占していた政策形成から政策執行までのブラックボックスに客観的に評価を加えていく意義は大きい。現在の基礎自治体における政策評価制度の導入状況を表5に見ると、政令市・中核市・特例市を除く比較的規模の小さい基礎自治体においては、3,034団体中既に導入もしくは試行中の団体が661団体と未だ21%にとどまっている。町村に限ってはその割合はさらに10%にまで低下する。これらの制度について、基礎自治体においても可及的速やかに導入を促進していく必要があるだろう。

(表5) 自治体の政策評価導入状況(※)

	都道府県		政令指定都市		中核市		特例市		市区		町村	
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
既に導入済	46	97.9	13	100	32	91.4	33	82.5	289	45.9	160	6.7
試行中	0	0	0	0	1	2.9	5	12.5	117	18.6	95	3.9
検討中	0	0	0	0	2	5.7	2	5	194	30.8	1,097	45.6
該当なし	1	2.1	0	0	0	0	0	0	30	4.7	1,052	43.8

※ 構成比は、それぞれ全都道府県(47団体)、全政令指定都市(13団体)、全中核市(35団体)、全特例市(40団体)、全市区(630団体)、全町村(2,404団体)に占める割合。

(総務省「平成16年度地方公共団体における行政評価の取組状況」より。)

\*86 片岡勲「政策評価の伸展と今後の課題」(『アドミニストレーション』第8巻1・2合併号、熊本県立大学、2001) pp.6-13

しかし、政策評価を制度として導入したとしても、それが行政内部のみによるお手盛りの評価であれば、その評価に基づいて設定された新たな政策の質は向上しないであろう。行政について社会心理学の観点から分析を行ったサイモンによれば、ある組織に属する成員は次第にその組織に一体化し、全体の利益よりもその組織の利益をより重要と判断するようになる。そしてその結果、組織についてコスト意識を失い、事業の実施に当たっては効率性よりもその事業が十分に実施されうるかということを重視して意思決定を行うようになる<sup>\*87</sup>。サイモンの理論に基づけば、行政内部のみで評価を行った場合、評価者は住民に対して（そして同じ行政内の他部局に対して）自らの組織を守るため、実施した政策の良し悪しやコストにかかわらず常に肯定的に評価する傾向があることとなる。どのような政策であれ常に満点の評価が下るようであれば、それはもはや評価とは呼べまい。従って、政策評価過程では、第三者による客観的評価を加えていくことが重要となる。無論、政策形成過程のところで述べたとおり、客観的評価を下す第三者にもむやみに情報を与えるだけではなく、的確なデータを整理して判断しやすい形で渡せるだけの能力が基礎自治体には求められよう。

また、政策評価を真に意味のあるものとするためには、その評価は自治効率の向上という観点から見た評価である必要がある。すなわち従来の政策評価に、その政策の実施に当たり住民の合意形成が図られたか、住民意思が十分に反映され住民満足度は向上したか、効率性は向上したかなどの視点から判断を加えるのである。自治効率の指標は数値化が困難であるため、定性的評価とならざるを得ず評価に困難を覚える場合もあるだろう。しかし、単純な投入／産出比だけではなくこのような視点からの判断を行わない限り、住民が望んでいる事業と望まない事業の判別はつかない。自治効率を向上させるためには、住民に適切な説明を行い十分な情報を提供し協議を重ねて合意形成を促進することにより、住民が真に必要としている事業を見いだし、それに集中的に予算を配分することができよう。場合によっては、住民が全員望まないことについても、客観的なデータを示して説明し理解を求めることもあるだろう。基礎自治体がこのような能力を持ち、住民を対等なパートナーとして信頼関係を構築していけば、合意形成もより促進されよう。

ここで、政策評価に当たって住民のわがままや甘えに唯々諾々と従っていくだけでは自治効率の向上とはなりえないことを付言しておきたい。予算・人員などの行政資源が限られていることから、当該地域の住民全員の要望をかなえてやることは不可能である。従って、住民の要望を鵜呑みにして取り入れることは結果的に特定の者の要望に対応しているだけに他ならない。このような対応は自治体の共通の利害関係に対する対応とはいえず、共通の利害関係に基づかないまま「政策的判断」で実施した政策の評価は、必ずしも住民の合意を得られるとは限らない。このような場合行政は、是々非々の理論で客観性から要望を検討し、それについての住民間での合意形成を図らねばならない。またもし「政策的判断」により行った政策があるのであれば、その内容について合意形成がなされるべく説明を行うべきであり、それが不可能であればその政策の打ち切りを考えるべきであろう。住民が行政に甘え行政が住民にへつらっているのは、真の協働関係は成り立たないのである。

政策評価過程は、資源の集中による行政の効率性の向上に取り組むに当たり、非常に有用なツールとなりうる。この政策評価過程を適正に実施することにより、限られた資源を政策に割り当てる際に重点的な予算配分を行うことができる。また、組織や人員配置もこれらの評価によって見直してゆくべきであろう。不要な政策という評価が下されたものについては、縮小・廃止を検討すべきである。先述のサイモン理論によれば、行政内部から

---

\*87 H.A.サイモン『経営行動』（ダイヤモンド社、1965）pp.252-270

はなかなかこのような結論は出てこないこととなる。そのためにも、客観的な評価による判断は非常に重要となる。

それでは政策評価過程については、実際の基礎自治体においてはどのような取り組みが行われているのだろうか。先述のとおり、基礎自治体のうち比較的小規模な市町村においても 21 %で政策評価が制度化されている。しかしその実質においては、評価が内部のみによる形式的な評価にとどまっており、未だに真剣に自らの政策を見直すという段階には達していないと思われる。基礎自治体よりも早期から政策評価に取り組み、その制度化が 100 %近い都道府県ですら、評価を行う職員の中にその効果を疑問視する声もあり、惰性・非効率の指摘を受けている現在<sup>\*88</sup>、基礎自治体においても真の意味での評価は行われてはいないだろう。自己評価でさえ不十分であれば、ましてや自治効率の向上につながるような政策評価が行われているとは考えにくい。基礎自治体において政策評価を担当する者の大半はこの政策評価の意義を理解しておらず、余計な仕事と考えているだろう。実際問題、自治効率の観点から自らの事業の評価を行いその有用性に疑問符をつけたものは予算・人員を削られ、自らの業務を見直しもせずにはいたものはそのまま事業が継続されるのであれば、サイモンの理論の事例同様、何人もまじめに政策評価を行わなくなるだろう。このような現状を打破するためには、行政がきちんと情報公開を行った上で第三者による客観的評価を併用する必要があるだろう。

しかし、政策評価を行って行財政改善につなげ効率性を向上するため、合意形成の促進を図っている基礎自治体もある。一例をあげると、東京都多摩市が平成 15 年 7 月に発表した「多摩市行財政診断白書」は、その意義を「厳しい行財政環境の中、市民の皆さんと情報を共有しながら、時代のニーズに対応した柔軟で効率のよい行政システムを多摩市に構築するための議論の資料として作成」に求め、同市の行財政状況を説明している。その中で、ニュータウンによる人口増に応じて大量に採用した職員が高齢化したことによる人件費の上昇、ニュータウン建設時に高い水準で整備された各種施設の維持管理費・補修費による経費の増大などについて、使用する専門用語には身近な言葉に引き直した解説を付した上で分かりやすく説明している。多摩市のように自治体の実態を住民に知らしめ一緒に解決策を検討していく取り組みは、行政と住民が対等の立場で知恵を出し合う基盤をつくろうとする試みとして評価できよう。

行政が自らの厳しい行財政の実態を住民に知らしめることは、決して恥をさらすことではない。それは、住民に正しい情報を与え住民を対等なパートナーとして協働の取り組みを行うものであり、自治効率向上の第一歩なのである。

以上、政策過程論に基づく各段階について、自治効率の向上という観点から基礎自治体の現状を分析した。そこでは、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。基礎自治体が、今後とも住民に最も身近な行政機関として自治行政に取り組み、その質を向上させていくためには、政策過程の各段階において積極的に自治効率の向上を目指していかなければならない。それこそが、現在の基礎自治体の抱えている最大の課題であると言えよう。

次章においては、基礎自治体の自治効率を向上させるために、自治効率の指標を析出する母胎となったシティマネージャシステム自体の機能的特質を踏まえ、そのシステムを日

---

\*88 平成 16 年 11 月 29 日熊本日々新聞「県の政策評価制度 4 年目迎え「曲がり角」」他参照。

本に導入することが可能かという点を考察し、併せて日本型シティマネジャーシステムを構築していく上での問題点等について論及することとする。

## 第5章 日本のシティマネジャーシステムの可能性

前章において基礎自治体の行政運営について自治効率の観点から検証を行った。その結果、先進的な基礎自治体においては自治効率の向上への果敢な挑戦が行われているものの、全体としては未だ自治効率の向上が十分に図られてはおらず、政策決定過程における様々な段階で問題点を抱えることが浮き彫りにされた。そこで本章においては、それらの問題解決の一助となるべく、シティマネジャーシステムの機能的特性を踏まえ、その日本的なシステムの構築による自治効率の向上の可能性について考察を加える。

### 5-1 自治効率とシティマネジャーシステム

日本の基礎自治体において自治効率を高めるには如何なる方策が考えられるだろうか。これまでに検証してきた自治体においては、自治基本条例の制定などによる住民との協働の制度化、アダプトプログラムなどの住民参加型事業の展開、政策評価制度の導入による不要な事業見直しなどの取り組みが行われてきた。これらはいずれも既存の自治機構の枠内での取り組みであるが、現在では画一的な自治行政の枠組みを見直し、多様な自治体組織の導入を可能とするための検討もはじまっているところである。

本節では、基礎自治体の自治効率を向上させるための手法の一つという視点からシティマネジャーシステムを再度検証し、それが自治効率の向上にどのような影響を与えうるか、について考察を進める。

#### 5-1-1 シティマネジャーシステムと政策形成

シティマネジャーシステムは、自治効率にどのように関わるのだろうか。自治効率で使用する2つの指標『合意形成の促進』と『効率性の向上』は、そもそもシティマネジャーシステムの機能的特質の分析を通じ、それが目指している方向性として導かれたものである。その意味では、シティマネジャーシステムの導入は基礎自治体の自治効率の向上につながると仮定することもできるが、果たしてこの仮説は正しいといえるだろうか。これを検証するため、第4章で検証した政策過程の各段階においてシティマネジャーシステムの導入が如何なる影響を与えうるか、を個々に検証しておきたい。

まず政策形成過程から見てみよう。この過程において自治効率の向上を図るためには、当初の段階から住民参加を取り入れ、行政と住民とが対等な立場で住民間の共通の利害関係について合意形成を図らねばならないとされた。この合意を形成していくためには基礎自治体の抱える資源について住民に十分な周知を行うと共に、合理的・客観的データに基づいて地域の抱える問題点を洗い出し、自治体の実情に共通理解を持った上で互いに知恵を出し合い議論をしていくことが必要となる。これができなければ、旧来の行政への甘え・タカリ意識が抜けないまま、住民は相互に自己の要求のみを主張し、結果的に声の大きいものや議会を味方につけたものの要求がまかり通ることとなる。これでは住民の間に真の合意形成が促進されたとはいえず、行政と住民との信頼関係の構築も不可能であろう。

このようなことにならないためにも、行政の持つ的確なデータ提供と分かりやすい説明により、住民の抱える疑問に答え協力を促進していく能力が求められる。専門的知識に基づく議会に対する政策提案や助言をその職分の一つとするシティマネジャーであれば、そのような要望にも応えていくことが可能であろう。米国において行われている、住民代表がマネジャーの専門的知識による支援を受けながら、予算と緊急性等を勘案して市が取り組むべき政策の優先順を話し合う「優先順位づけ委員会」などの方策は、このような取り組みの一つとして参考となろう。

またこの過程では、住民の合意という骨組みに、合法性・公平性・公正性などの肉をつけた実際の政策を作り上げていく能力も問われることとなる。ここでも行政に関する専門的知識を身につけたマネジャーの果たす役割は大きいといえる。

### 5-1-2 シティマネジャーシステムと政策執行

次に政策執行過程を検証する。この過程において自治効率の向上を図るためには、行政が従来行ってきた業務の執行について行政以外の主体の知恵と力を借り、行政が執行する部分を削減するとともに、業務の効率化を図っていく必要があるとされた。しかし現在の自治体行政においては、未だこのような観点からの取り組みは十分に行われるに至っていない。むしろ協働を排し自己の組織の維持に執着するセクト主義が横行しているというのが実情であろう。

このような組織においては、単一のリーダーシップによる部局横断的な進行管理を行い、縦割り行政の弊を打破し、よりダイナミックな組織体制を構築した上で協働を促進していく必要があるだろう。このようなリーダーシップは、通常自治体の長が発揮すべきものと考えられる。しかし、長は政治家であることから、組織管理についての専門的知識を持たないことも多い。このような場合、長が如何ほどにリーダーシップを発揮しようとしても、組織管理という技術的な問題からその取り組みは不十分なものとなりやすい。ここでも、専門的知識を持つシティマネジャーであれば、各組織のセクト主義を抑え効率的な行政執行を実現することができる。

また協働を進めるに当たっては、住民やNPOなどの行政以外の他の主体の知恵や力を借りるべきところは借り、対等な立場で政策を執行していくこととなる。そこで他の主体の助力を得ることによって行政に生じた余剰資源を、行政が本来行うべき業務に傾注していく際にも、マネジャーによる部局横断的な効率的采配を期待できよう。

### 5-1-3 シティマネジャーシステムと政策評価

最後に政策評価過程を検証する。この過程では、第三者による客観的評価が非常に重要であるとされた。その客観的判断を仰ぐためにも、行政内部において実施した政策に関するデータの評価・整理が公正に行われていなければならない。正しく評価・整理されたデータを示し説明を行って評価を受けることが適正な政策評価の実施につながり、結果的に行政と住民との信頼関係の構築にも役立つこととなる。しかし、故意又は能力不足により内部でのデータの評価・整理が適正になされていないのであれば、評価を行う者は行政の政策全てにわたって書類や実績を追いかけねばならず、客観的な判断を下すことは到底不可能であろう。

このような場合においても、シティマネジャーが的確なデータの準備及び説明を行うことにより客観的な政策評価の実施が可能となるだろう。また、シティマネジャーが自治体



組織とは別個の団体に所属するいわば「外部の者」であることも、客観的な政策評価の実施に際して有効に働く。基礎自治体の政策評価には、往々にして既存の慣習や価値観によるバイアスがかかる。「従来行ってきた政策だから必要である」とか「政策的判断により実施されてきたものであるから継続しなければならない」といったような考え方がそれに当たるだろう。このような場合従来の組織の内部の者では、そもそもそのような問題を意識できないか、仮に意識したとしても他者がそれを是としている組織の中においてその見直しを行っていくのは困難である。その点、マネジャーは外部から専門的行政官として雇われるため、既存概念に拘束を受けずに自治体全体を見渡し、より広い範囲で真に住民が必要とする政策について合意形成を図っていくことができよう。

以上のようにシティマネジャーシステムの導入は、政策形成・政策執行・政策評価の3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が示された。これにより、「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」という仮説は論理的にも整合すると判断でき、その意味でシティマネジャーシステムは、基礎自治体が自治の質的向上を図っていくための有効な一手段となりうるのである。

## 5-2 日本のシティマネジャーシステムの構築

前節の考察でシティマネジャーシステムの導入は自治効率の向上に有効であることが示された。それでは、現在の日本においてシティマネジャーシステムの構築は可能なのだろうか。本節では、現在検討が進められている多様な自治形態のあり方について、その中でシティマネジャーシステムについてはどのように論及されているのかを鳥瞰し、その可能性を探る。

加えて、単純に制度的に導入が可能となったとしても、それだけではシティマネジャーシステムは有効に機能しないことから、本論文において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て得られたシステムの有効性にも着目して論じることとしたい。本節においては、現在の制度論議において見落とされている点の指摘を行い、制度論を超えた日本のシティマネジャーシステムのあり方について論究する。

### 5-2-1 シティマネジャーシステムの導入

米国において有効性を証明し最も多くの地方政府が採用することとなったシティマネジャー制だが、現在に至るまで日本に浸透するには至っていない。これは、日本においてシティマネジャーシステムを導入するに当たり、幾つかの制度上の隘路が存在していたためである。しかし、同システムの有効性に着目しその導入を提言する声は、学術論文等を中心に以前から存在した。また現在では、地方分権をより一層推進し、基礎自治体のエンパワーメントを強化することを目的として、国においても制度の検討がはじまっているところである。

以下において、シティマネジャーシステムの導入に当たっての制度的隘路をあげ、それを踏まえた上でその導入の可能性を考察する。そして、現在日本で行われている検討の状況を概観したい。なお、本論文では紙幅の都合上、制度面の詳細に至るまで考察を行わず概括するにとどめていることとお断りしておきたい。

## 5-2-1-1 制度的隘路とその可能性

シティマネジャーシステムを日本に導入するに当たって、最初に隘路となるのが法規上の諸問題であろう。マネジャーが専門的行政官として自治行政を担当する場合、現行法律上次のような問題が想定される。

まず、憲法第 93 条及び地方自治法第 17 条において、長及び議員は住民が直接これを選挙すること、また地方自治法第 148 条においては、地方公共団体の事務の管理及び執行はその長の職務とすることが規定されている。従って、公選職でないマネジャーが行政運営の管理及び執行を担当することについて法解釈上の問題が生じうる。次に考慮すべきはシティマネジャーの身分に関する問題であろう。基礎自治体が職員を任用する場合、通常であれば地方公務員法に基づき人事委員会の行う競争試験及び選考に合格した者が採用され、また給与等の勤務条件、免職や退職等の規定についても地方公務員法の制度が適用されることになる。これは、専門的行政官としてのマネジャーを外部から任命し任意に罷免するという制度の本旨から外れるものであろう。それでは、これらの隘路についてはその解決の方法は存在しないのだろうか。

ここでは、日本においてシティマネジャーシステムを導入するための幾つかの可能性について考察しよう。法規上の問題については、第一に憲法や自治法などの改正を行う方法が考えられよう。しかしこの方法は、特に憲法においては政治的諸問題を抱える部分もあり、現時点では現実性を欠くとも言える。

法規改正が困難である場合であっても、現行法体系を変更せずに対応する方法も考えられよう。これには、「法解釈」によるものと「みなし規定」によるものが考えられる。このうち、法解釈の立場に立つものとして、埼玉県志木市が構造改革特別区域（特区）の申請を行った「地方自治解放特区構想」があげられる。志木市はこの申請の中で「市町村長の廃止」及び「シティマネジャー制度の導入」を提案したが、その中で憲法上の問題について『93 条では、議事機関としての議会の設置と直接公選制を規定しているけれども、議事機関と執行機関の関係や両機関の組織形態については直接規定していないことから・ ・ ・（中略）・ ・ ・純然たる二元的代表制と異なった組織形態をとり入れる余地が残されているのではないかと、との解釈も成り立ちうる』という学説もある、としている<sup>\*89</sup>。しかし志木市の申請は総務省から却下されており、法解釈による隘路の解決は困難であることが窺えよう。

より現実味の高い方法として、みなし規定により対応する方法も考えられる。こちらは長を従来通り公選することとし、長の政治的リーダーシップとマネジャーの専門的知識の協力の下で自治体の実際の行政運営を行っていくとするものである。これは、従来の助役に代わる新たな特別職としてシティマネジャーを設置することで可能となる。マネジャーの設置に当たっては、既存の助役の職をマネジャーとみなすのであれば地方公務員法第 3 条第 3 項第 1 号（就任に議会の同意が必要な職）の規定により、新たにマネジャー職を制定するのであれば同第 4 号（長の秘書で条例で指定する職）の規定に基づく条例を制定することにより特別職として設置することが可能である。その場合、特別職であることから

---

\*89 埼玉県志木市「地方自治解放特区」（[http://www.city.shiki.saitama.jp/html/welcome/welcome05\\_seisaku\\_jichikaihoutokku.pdf](http://www.city.shiki.saitama.jp/html/welcome/welcome05_seisaku_jichikaihoutokku.pdf)、2003、2004）より。なお、志木市ホームページの URL 変更に伴い現在は同ファイルは削除されている。「構造改革特区への挑戦」（[http://www.city.shiki.lg.jp/html/welcome/welcome05\\_seisaku\\_kouzoukaikakutokkuhenochousen.html](http://www.city.shiki.lg.jp/html/welcome/welcome05_seisaku_kouzoukaikakutokkuhenochousen.html)）のページ参照のこと。

地方公務員法の一般職の規定に拘束されないため、もう一方の隘路であるマネジャーの身分についても解決できる。このような手段によれば、日本においても現行法規下でシティマネジャーを導入することは十分可能であろう。

このような取り組みは、米国のシティマネジャーシステムがその目指す方向性として「市長―議会―マネジャー制」を指向したことも一致する。日本においても、今後このような方向性が求められるのかもしれない。

## 5-2-1-2 多様な自治形態の検討

それでは、日本においては過去にどのような検討がなされてきたのだろうか。シティマネジャーシステムは、かつては一般にはほとんど知られていなかったといつてよい。しかしそのシステム自体については、行政学者を中心に以前から考察がなされてきたところである。例えば、既に 1973 年には、手島孝がその著書の中でシティマネジャーと CAO に論及し、助役職をシティマネジャーとすることについて提言を行っている<sup>\*90</sup>。また、77 年には吉村正が日本におけるシティマネジャーに関する基本的な文献を出版し<sup>\*91</sup>、82 年には自治省（現総務省）官僚の襲田正徳が自らの米国調査の体験を踏まえてその制度の紹介を行った<sup>\*92</sup>。91 年には外山公美がマネジャー職理念の変遷過程を考察し<sup>\*93</sup>、その後 2001 年には平田美和子が従来の研究を総括する形で、リフォーム政治とマネジャーの関係や倫理綱領が示す理念、マネジャーの政治的機能などについて詳細な分析を行ったところである<sup>\*94</sup>。

このように、従前は学問的な考察の対象であったシティマネジャーシステムだが、近年では実社会においても認知が進み人口に膾炙するようになってきている。このきっかけとなったのは、2003 年及び 2004 年に前出の埼玉県志木市が行った「地方自治解放特区」構想<sup>\*95</sup>の申請であろう。この志木市の構想におけるシティマネジャーは、名称こそマネジャーであるものの、内容的には公選職である議員の中から代表者を選びこれをシティマネジャーとして行政事務を行わせる、というものであり、議員の代表をマネジャーとすることから自由な任免が不可能であること、マネジャーが公選職であるため行政の専門的知識を持つ保証がないことなど、本来のシティマネジャーとはかけ離れた構想と言うほかはない。しかしこの志木市の構想は、シティマネジャーシステムに対する一般的な認知を高め、これまで不動のものと観念されてきた基礎自治体の構造の見直しに向けて一石を投じたものとして、その意義は小さくないだろう。

その後、平成 16 年 9 月に麻生総務相が地方自治法の改正も視野に入れたシティマネジャーの導入に関する検討を指示したとの報道がなされた<sup>\*96</sup>。また、平成 16 年から進められていた第 28 次地方制度調査会における審議においても、平成 17 年 12 月 9 日、従来の長と助役などのあり方を見直し新たに副市長の職の設置などを盛り込んだ答申が行われて

---

\*90 手島孝『地方復権の思想』（西日本新聞社、1973）

\*91 吉村正前掲書

\*92 襲田正徳「市支配人について」（『自治研究』第 58 巻第 8～12 号、良書普及會、1982）

\*93 外山公美前掲論文

\*94 平田美和子前掲書

\*95 埼玉県志木市「構造改革特区への挑戦」（[http://www.city.shiki.lg.jp/html/welcome/welcome05\\_seisaku\\_kouzoukaikakutokkuhenochousen.html](http://www.city.shiki.lg.jp/html/welcome/welcome05_seisaku_kouzoukaikakutokkuhenochousen.html)）

\*96 平成 16 年 9 月 7 日付け新聞各紙による。

いる<sup>97</sup>。このように、近年ではシティマネジャーシステムは学問的考察の領域を超え、実際の導入に向けた検討が盛んに行われているのである。このことに鑑みても、今後日本においてシティマネジャーシステムが導入されていく可能性は高いといえよう。

しかし、これまで述べてきた実社会における検討は、その全てが制度論に止まっており自治の質的向上という視点は抜け落ちていることは留意する必要があるだろう。基礎自治体にとっては、自治の質的向上が目的であり、シティマネジャーシステムはその手段に過ぎないことはいふを待たないが、そこで行われているのはあたかもシティマネジャーの導入自体が目的であるかのような制度的検討である。同様のことは学術論文にもいえよう。自治の質的向上の視座からシティマネジャーシステムを考察しているのはわずかに手島のみであり、その他の論文はおしなべて制度自体の考察に重点が置かれている。

シティマネジャーシステムは、自治効率の向上にとって有効な手段であることは本章の冒頭で考察したとおりである。このシステムを真に生かし自治の質的向上につなげていくためには、単にシティマネジャーを導入するのではなく、制度論を超えた「日本的シティマネジャーシステム」を構築していくことが必要となるのである。

## 5-2-2 日本のシティマネジャーシステムの構築

これまでの考察で、日本においてもシティマネジャーシステムの構築は十分に可能性を持つこと、また同制度の導入については、従来決して検討がなされてこなかったわけではなく、むしろ近年では非常な注目を集めているとあってよいことが分かった。しかし、これまでの日本における検討は、如何にシティマネジャーを現行の自治組織の中に取り入れていくか、マネジャー導入に当たって如何に法的整備を行うべきか、マネジャーを既存の枠内のどの位置にはめ込むか、等々の制度論にとどまっていることも事実である。

しかしシティマネジャーシステムは、単純に制度を整備しそれを導入すれば自治体が抱える問題の全てが解決する、というものではない。それが真に有効性を発揮するには、以下に示す幾つかの条件が必要とされるのである。それらの条件を満たしてこそ、本論文の提唱する「日本的シティマネジャーシステム」の構築が可能となろう。

### 5-2-2-1 理念としての倫理綱領

現在検討が行われている制度論では、マネジャー達がどのような理念に基づいてその職務を全うすべきかについて全く考慮がなされていない。しかし、理念的な背景を欠いたまま制度のみを制定した場合、以下のような問題が生じよう。

まず、シティマネジャーという職に関する理念が存在しないため、その職のあり方について既存の自治体の長や助役などとの区別が困難となり、結果的に長などがその名称を変えただけ、という印象を与えてしまうことが想定される。先ほどあげた志木市の例はこれに該当しよう。また職理念の不在は、マネジャーのアイデンティティが、その奉職する自治体や従前に所属していた機関にしかないということになる。再度サイモンを引用すれば、ある組織に属する成員は次第にその組織に一体化し、全体の利益よりもその組織の利益を

---

<sup>97</sup>平成 17 年 12 月 10 日付け新聞各紙による。

より重要と判断するようになる<sup>\*98</sup>。たとえシティマネジャーであっても、その属する集団に一体化すれば、必然的に既存価値観によるバイアスにとらわれてしまうこととなろう。職理念がないまま政治家や官僚出身者がマネジャーとなった場合、それらの者が持つアイデンティティはそれぞれ政治家・官僚としてのものであり、その既存概念にとらわれたまま職務を遂行することとなる。その結果、マネジャー職が新たな「天下り先」となってしまいう可能性もあるのである。

ここで必要とされるのは、シティマネジャーシステムを貫く理念の存在であろう。米国においては、シティマネジャーは ICMA の倫理綱領を遵守することとなっている。第2章で概観したように、この倫理綱領はシティマネジャーにとって市政全体に奉仕する職としての理念的基盤となっている。日本においても、このような職理念としての倫理綱領が求められよう。このような倫理綱領が存在しなければ、マネジャーは従来の行政と何ら変わらず、地元の政治や外部の圧力に右顧左眊することとなる。しかし倫理綱領がその拠り所となれば、マネジャーには確固たる理念がその基盤として与えられ、狭い範囲に拘泥することなく基礎自治体全体の奉仕者として活動することが可能となるだろう。

米国においてもシティマネジャー職の理念は時代に依りて追求され続けてきた。倫理綱領はその時代のシティマネジャーシステムの理念を反映するものである。全てのシティマネジャーは、「一公務員」や「一政治家」としてではなく「シティマネジャー」として業務を遂行するに当たって、この倫理綱領にアイデンティティを求めているのである。その意味でも、日本的シティマネジャーシステムを構築するに当たっては、マネジャーがまず第一に遵守すべき倫理綱領の存在が必要不可欠である。そしてその倫理綱領は、米国におけるそれ同様、自治効率を高めるためのものでなければならぬのは言うまでもないだろう。

## 5-2-2-2 マネジャー所属団体の存在

もう一つ、日本的シティマネジャーシステムの構築を考察するに当たって忘れてはならないものが、全てのマネジャーが所属する ICMA に当たる団体の存在である。そのような団体が存在しない場合、以下のような問題が生じることとなる。

まず、シティマネジャーシステムの確立のためには、マネジャーとしての人材の供給が不可欠である。行政に関する専門家としての知識と経験を持った人材の供給が十分でなければ、シティマネジャーの任免及び任意の交代が不可能であり、結果的に従来の長や助役と変わらないことになってしまうだろう。また、マネジャーとその雇用を希望する自治体とを仲介するものがなければ、いわゆる雇用のミスマッチが起こることとなる。そのため、人材の供給体制としてこのようなマネジャーの所属団体の存在が必要となるだろう。

シティマネジャーを志望する者にとっても、このような団体の存在は重要である。ICMA が 2000 年に行った調査によれば、マネジャー就任に当たって重要となるものは何かとの問いに対して、多くのマネジャーが「事前の経験」よりも「模範的マネジャーの存在」や「指導者の存在」をあげている<sup>\*99</sup>。このように、マネジャー達はその職を選ぶに当たって、経験よりもお互いに影響を与えあう場をより重視しているのである。

次に、全てのマネジャーが所属する団体の存在することにより、各マネジャーがその奉職する自治体のみには一体化することなく、幅広い視野を持つことが可能となろう。この団

\*98 H.A.サイモン前掲書 pp.252-270

\*99 Buckwalter,D.W., Parsons,R.J., op.cit., p.18

体を通じて、マネジャー同士が情報交換を行い横の連携を保つことによって、より効率的な行政運営が可能となる。この団体は、シティマネジャーの専門性を高めるための研修なども行う必要があるだろう。また、全てのマネジャーはこの団体が制定する職理念としての倫理綱領を遵守することとなる。ICMA 同様、この団体はマネジャーの行動を規範面において監査し、場合によっては自治体の意向にかかわらず除名処分などの制裁を下す権限を持つ必要がある。これによって、団体はその属するマネジャー達能力及び適正な質の確保を図ることができよう。そしてこのような団体が基礎自治体の信頼を得れば、マネジャーの導入も進み、結果的に各自治体の自治効率を高めることができよう。

無論、上記のマネジャー団体は ICMA それ自体でも問題はない。しかし、基礎自治体において現在他所との人事交流がほとんどないことを考え合わせても、唐突に外国に本部を置く団体を人材供給源として持つてくるのには抵抗があるだろう。そのためこの団体は、日本に独自に設置することが必要ではないだろうか。この団体の活動に当たっては、日本における行政学の理論と基礎自治体の現場の知恵を融合させるため「官学連携」といった方式で運営されることが望ましい。また、ICMA とも緊密な協力関係を結ぶことは当然であろう。このような日本版シティマネジメント協会（JCMA と呼ぶべきか）が存在すれば、シティマネジャーシステムはより一層効果的に運営されることが可能となるだろう。

以上の考察をまとめよう。日本的シティマネジャーシステムの構築に当たっては、単に制度のみを制定すればよいというものではない。同システムが有効に機能するためには、シティマネジャーのアイデンティティとなる理念としての倫理綱領が必要となる。また、マネジャーの人材供給源及び研究・相互交流の場として、ICMA 同様のシティマネジャーの団体が官学連携により設置される必要がある。今後日本的シティマネジャーシステムを検討するに当たっては、これらの点を踏まえて行う必要があるだろう。

さらにこの日本的シティマネジャーシステムは、導入しさえすればそれで終わりという類のものではない、という点にも留意する必要がある。その導入は、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かなければならないとの認識がなければ、同システムの有効性も画餅となることを忘れてはならないだろう。

## おわりに

本論文は、基礎自治体の自治の質的向上を図る方策を求めるという問題意識のもと、米国において高い評価を受けているシティマネジャーシステムに注目し、そのシステムの検証を通じて自治の質的向上に結びつく指標を導出し、以て自治の充実強化の基本的考えを確立することを目的として研究を行った。

研究に当たっては、まずシティマネジャーシステムの機能的特質の分析を通じて、その目指す方向性を求めた。その結果、シティマネジャーは従来理解されてきた政治行政二分論的な中立的執行官という立場と異なり、複雑化する市政の諸問題に対応するため当初から政治的役割を果たしており、しかも年々その政治的機能が強化されてきたこと、さらに同制度を採用する市においても直接選挙の実施などによる市長の権限強化が行われていることなどから、「政治的リーダーシップの強化」が求められてきていることも究明した。また、シティマネジャー制以外の統治形態を採用する地方政府においても、CAO などの

専門的行政官の導入に見られるように市政における「効率性の向上」への取り組みが行われていることも析出された。そして、それらの2つの取り組みを総合したものとして「市長－議会－マネジャー制」ともいうべきものが、米国の地方政府における大きな方向性として目指されていることが明らかになった。

続いて、シティマネジャーシステムの分析により得られた指標をもとに、基礎自治体の自治の質的向上を測る要素として「合意形成の促進」と「効率性の向上」を設定し、これら2つを柱とする「自治効率」の概念を提唱した。そして、これが有効に働けば基礎自治体の自治の質的向上を図ることができるとの仮説を立て、それを実際の基礎自治体の政策過程に当てはめて検証を行った。

さらに論文の最後では、日本におけるシティマネジャーシステムの構築の可能性について考察を行い、現在行われているシステム導入に関する制度論的検討の過程を概観した。そして、「日本的シティマネジャーシステム」を真に有効に機能させるために必要となるものとして「理念としての倫理綱領」及び「マネジャー所属団体の存在」を指摘した。さらに、マネジャーの導入は、それ自体が目的なのではなく、それにより自治効率の向上を目指すための端緒に過ぎないことを示唆した。

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。

なお、本論文で米国のシティマネジャーシステムを扱うに当たっては、考察の必要上、個別の都市や地域の検討は行わずあくまで理論的なモデルとして取り扱ったことをお断りしておきたい。この研究は、現在日本において導入を進めようとしている同システムと自治の質的向上とのつながりを解き明かそうとするものであり、その成果が地方自治の充実発展にいささかなりとも寄与できれば望外の幸せである。

## 参考文献

- 1) 荒木昭次郎『参加と協働』（ぎょうせい、1990）
- 2) 襲田正徳「市支配人について」（『自治研究』第58巻第8～12号、良書普及會、1982）
- 3) 片岡勲「政策評価の伸展と今後の課題」（『アドミニストレーション』第8巻1・2合併号、熊本県立大学、2001）
- 4) 久原美樹子「自治行政発展の基礎理論的研究」（熊本県立大学、2004）
- 5) 小泉和重「地方府県の財政危機とその原因」（『アドミニストレーション』第7巻2号、熊本県立大学、2000）
- 6) 埼玉県志木市編「地方自治解放特区」（埼玉県志木市、2003・2004）
- 7) 財団法人日本都市センター編『真岡市行政組織等調査報告書』（財団法人日本都市センター、1986）
- 8) 財団法人日本都市センター編『川越市行政組織診断報告書』（財団法人日本都市センター、1988）
- 9) 財団法人日本都市センター編『自治組織の多様性』（財団法人日本都市センター、2004）
- 10) 財務省財務総合政策研究所編『主要国の地方税財政制度の概要』（財務省財務総合政策研究所、2001）
- 11) 篠原一『現代の政治力学』（みすず書房、1962）
- 12) 神野直彦、澤井安勇『ソーシャル・ガバナンス』（東洋経済新報社、2004）
- 13) 第27次地方制度調査会編「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（第27次地方制度調査会、2003）
- 14) 第28次地方制度調査会編「地方の自主性・自律性の拡大のあり方について」（第27次地方制度調査会、2005）
- 15) 手島孝『アメリカ行政学』（日本評論社、1964）
- 16) 手島孝『地方復権の思想』（西日本新聞社、1973）
- 17) 外山公美「シティ・マネージャー職概念の変遷過程」（『季刊行政管理研究』no.54、財団法人行政管理研究センター、1991）
- 18) 西尾勝「効率と能率」（辻清明ほか編著『行政学講座3 行政の過程』、東京大学出版会、1976）
- 19) 西尾勝『行政学（新版）』（有斐閣、2001）
- 20) 野村達朗編著『アメリカ合衆国の歴史』（中央経済社、1998）
- 21) 平田美和子『アメリカ都市政治の展開』（勁草書房、2001）
- 22) 松下啓一『新しい公共と自治体』（信山社、2002）
- 23) 山谷清志『政策評価の理論とその展開』（晃洋書房、1997）
- 24) 吉田民雄『都市政府のガバナンス』（ミネルヴァ書房、1998）
- 25) 吉村正『シティ・マネージャー』（東海大学出版会、1977）
- 26) 渡辺榮文「行政・経営融合論」（『アドミニストレーション』第8巻1・2合併号、熊本県立大学、2001）
- 27) A.ダウンス『官僚制の解剖』（渡辺保男訳、サイマル出版会、1975）
- 28) C.リンドブロム・E.ウッドハウス『政策形成の過程』（藪野祐三・案浦明子訳、東京大学出版会、2004）
- 29) D.フルドー『行政国家』（山崎克明訳、九州大学出版会、1986）
- 30) H.A.サイモン『経営行動』（松田武彦他訳、ダイヤモンド社、1965）
- 31) R.ダール・E.タフテ『規模とデモクラシー』（内山秀夫訳、慶応通信、1979）



- 32) Adrian,C.R., Press,C. "Governing Urban America" (McGraw-Hill, 1977)
- 33) Andersen,E. 'Two Major Forms of Government' (*The Municipal Year Book*, ICMA, 1989)
- 34) Bonyton,R.P., Wright,D.S. 'Mayor-Manager Relationship in Large Council-Manager Cities' (*Public Administration Review vol31, no.1*, 1971)
- 35) Brimeyer,J. 'Council-Manager Relationship: Time for Adjustment, Before It is too late' (*Public Management*, ICMA, 1993)
- 36) Buckwalter,D.W., Parsons,R.J. 'Local City Manager's Career Paths' (*The Municipal Year Book*, ICMA, 2000)
- 37) Fletcher,T.W. 'What is the future for our cities and the city manager?' (*Public Administration Review vol31, no.1*, 1971)
- 38) Hansell,B. 'Is it time to "Reform" the Reform?', 'Reforming the Reform, Part 2', 'Revisiting the Reform of the Reform' (*Public Management*, ICMA, Dec.1998, Jan.1999, Jul.1999)
- 39) ICMA. 'Code of Ethics'
- 40) ICMA. "The Municipal Year Book"
- 41) ICMA. 'The ICMA Goals' (*Public Management*, ICMA, Sep.1968)
- 42) MacManus,S.A., Bullock III,C.S. 'The Form, Structure, and Composition of America's Municipalities in the New Millennium' (*The Municipal Year Book*, ICMA, 2003)
- 43) Renner,T. 'Appointed Local Government Managers: Stability and Change' (*The Municipal Year Book*, ICMA, 1990)
- 44) Sanders,H.T. 'The Government of American Cities: Continuity and Change in Structure' (*The Municipal Year Book*, ICMA, 1989)
- 45) Selden,S.C., Brewer,G.A., Brudney,J.L. 'The Role of City Managers: Are They Principals, Agents, or Both?' (*American Review of Public Administration*, June.1999)
- 46) Stillman II ,R.J. "The Rise of the City Manager" (*University of New Mexico Press*, 1974)
- 47) Stillman II ,R.J. 'The City Manager: Professional Helping Hand or Political Hired Hand?' (*Public Administration Review vol37, no.6*, 1977)
- 48) Stillman II ,R.J. 'Local public management in transition: A report on the current state of the profession' (*The Municipal Year Book*, ICMA, 1982)

参考資料：  
2004年版 ICMA 倫理綱領

## ICMA Code Of Ethics With Guidelines

The ICMA Code of Ethics was adopted by the ICMA membership in 1924, and most recently amended by the membership in May 1998. The Guidelines for the Code were adopted by the ICMA Executive Board in 1972, and most recently revised in July 2004.

The mission of ICMA is to create excellence in local governance by developing and fostering professional local government management worldwide. To further this mission, certain principles, as enforced by the Rules of Procedure, shall govern the conduct of every member of ICMA, who shall:

**1. Be dedicated to the concepts of effective and democratic local government by responsible elected officials and believe that professional general management is essential to the achievement of this objective.**

**2. Affirm the dignity and worth of the services rendered by government and maintain a constructive, creative, and practical attitude toward local government affairs and a deep sense of social responsibility as a trusted public servant.**

### Guideline

**Advice to Officials of Other Local Governments.** When members advise and respond to inquiries from elected or appointed officials of other local governments, they should inform the administrators of those communities.

**3. Be dedicated to the highest ideals of honor and integrity in all public and personal relationships**

## ICMA 倫理綱領(付ガイドライン)

ICMA 倫理綱領 (ICMA Code of Ethics) は、1924年に ICMAによって採用され、最も最近では1998年5月に改正された。倫理綱領のためのガイドラインは1972年に ICMA 理事会 (ICMA Executive Board) によって採用され、最も最近では2004年7月に修正された。

ICMA の目的は、世界的にプロの自治体マネジメントを発展・促進することによって、地方自治の質を高めることである。この目的を果たすために、ICMA のメンバーは、手続き規則 (Rules of Procedure) に則り、以下の原則を遵守しなければならない。

**1. 責任ある公選職による効率的かつ民主的な自治体という理念に献身し、そして専門的な全般的マネジメントがこの目的の達成に欠くことができないと信じる。**

**2. 信頼される公務員として、政府によって提供されるサービスの威厳と価値を確信し、自治体の抱える問題に対する建設的、創造的、実践的な姿勢を持ち、そして社会的責任に対する深い思慮を持つ。**

### ガイドライン

#### 他の自治体へのアドバイス

メンバーが、他の自治体の公選職あるいは任命職の公務員に対し、アドバイスや調査への回答を与えた場合、当該自治体のアドミニストレーターに知らせなければならない。

**3. メンバーは、公選職、その他の管理職及び職員、ならびに公衆の尊敬と信頼に値するよう、すべての公的及び個人的な関係において、**

**in order that the member may merit the respect and confidence of the elected officials, of other officials and employees, and of the public.**

#### **Guidelines**

**Public Confidence.** Members should conduct themselves so as to maintain public confidence in their profession, their local government, and in their performance of the public trust.

**Impression of Influence.** Members should conduct their official and personal affairs in such a manner as to give the clear impression that they cannot be improperly influenced in the performance of their official duties.

**Appointment Commitment.** Members who accept an appointment to a position should not fail to report for that position. This does not preclude the possibility of a member considering several offers or seeking several positions at the same time, but once a bona fide offer of a position has been accepted, that commitment should be honored. Oral acceptance of an employment offer is considered binding unless the employer makes fundamental changes in terms of employment.

**Credentials.** An application for employment or for ICMA's Voluntary Credentialing Program should be complete and accurate as to all pertinent details of education, experience, and personal history. Members should recognize that both omissions and inaccuracies must be avoided.

**Professional Respect.** Members seeking a management position should show professional respect for persons formerly holding the position or for others who might be applying for the same position. Professional respect does not preclude honest differences of opinion; it does preclude attacking a person's motives or integrity in order to be appointed to a position.

**Reporting Ethics Violations.** When becoming aware of a possible violation of the ICMA Code of Ethics, members are encouraged to report the matter to ICMA. In reporting the matter, members may

名誉と誠実の理想に献身する。

#### **ガイドライン**

##### **社会的信用**

メンバーは、自らの仲間内で、自らの自治体において、そして公共の義務の遂行において、社会的信頼を維持するよう行動しなければならない。

##### **影響力についての印象**

メンバーは、公的及び私的な用務を行うに当たって、公務において不正な影響を与えることができないという明確な印象を与えるようにしなければならない。

##### **就任の約束**

メンバーは、ある職への就任を承諾した場合、その職に就かなければならない。この条項は、メンバーが複数の申し出を考慮したり、同時にいくつかの職を求めることを妨げるものではない。しかし、一旦ある職への正規の申し出を受諾すれば、その約束は神聖なものであるべきである。口頭による雇用申し出の受け入れについても、雇用者が雇用条件に関して重大な変更をしない限り、拘束されるものである。

##### **資格**

雇用、あるいはICMAの任意資格プログラム (Voluntary Credentialing Program) のための申請書は、すべての学歴、職歴、個人的な経歴の詳細について、完全かつ正確でなければならない。メンバーは、脱漏及び誤謬の双方とも避けなくてはならないことを認識しなければならない。

##### **プロフェッショナルな敬意**

マネジャーとしての地位を求めるメンバーは、その地位の前任者、あるいは同じ地位を求めている他の者に対し専門家としての敬意を示さなければならない。この専門家としての敬意は、率直な意見の相違を妨げるものではない。それは、ある地位を得るために、他者の動機あるいは誠実さを攻撃することを妨げるものである。

##### **倫理綱領違反の報告**

メンバーは、ICMA 倫理綱領 (ICMA Code of Ethics) に対する違反を認識した場合、当該事由を ICMA に報告することが奨励される。報告に当たっては、公の告発とするか、内密の

choose to go on record as the complainant or report the matter on a confidential basis.

**Confidentiality.** Members should not discuss or divulge information with anyone about pending or completed ethics cases, except as specifically authorized by the Rules of Procedure for Enforcement of the Code of Ethics.

**Seeking Employment.** Members should not seek employment for a position having an incumbent administrator who has not resigned or been officially informed that his or her services are to be terminated.

#### **4. Recognize that the chief function of local government at all times is to serve the best interests of all of the people.**

##### **Guideline**

**Length of Service.** A minimum of two years generally is considered necessary in order to render a professional service to the local government. A short tenure should be the exception rather than a recurring experience. However, under special circumstances, it may be in the best interests of the local government and the member to separate in a shorter time. Examples of such circumstances would include refusal of the appointing authority to honor commitments concerning conditions of employment, a vote of no confidence in the member, or severe personal problems.

It is the responsibility of an applicant for a position to ascertain conditions of employment. Inadequately determining terms of employment prior to arrival does not justify premature termination.

#### **5. Submit policy proposals to elected officials; provide them with facts and advice on matters of policy as a basis for making decisions and setting community goals; and uphold and implement local government policies adopted by elected officials.**

##### **Guideline**

**Conflicting Roles.** Members who serve

報告とするかは自由とする。

##### **機密性**

メンバーは、倫理綱領 (Code of Ethics) の履行確保を目的として手続き規則 (Rules of Procedure) により特別に承認される場合以外は、審議中あるいは審議完了した倫理事案について、何人に対しても議論あるいは情報漏洩を行ってならない。

##### **求職**

メンバーは、現職のアドミニストレーターが辞職するか、又は離職することが明確となっているのでなければ、その地位を求めてはならない。

#### **4. 自治体の主要な機能が、常にすべての人々にとっての最善の利益に奉仕すべきことを認識する。**

##### **ガイドライン**

###### **サービスの期間**

一般に、自治体に専門的サービスを提供するためには、最低2年を必要とすると考えられる。短期間の在職は、何度も経験すべきではなく、むしろ例外でなければならない。しかしながら、特別な状況の下では、短期間で離職することが自治体とメンバー双方にとって最大の利益である場合もある。このような状況の例として、任命機関からの雇用条件に係る約定の拒否や、メンバー内の不信任投票、重大な個人的問題があげられよう。雇用に関する条件の確認は、志願者の責任である。着任前に雇用期間を決定しなかったことで、短期間の離職を正当化することはできない。

#### **5. 公選職に対し、政策提案を行い、意思決定及びコミュニティのゴール設定のための政策上の事柄について事実やアドバイスを提供するとともに、公選職によって採択された自治体の政策を支持し実施する。**

##### **ガイドライン**

**対立する役割**

multiple roles--working as both city attorney and city manager for the same community, for example--should avoid participating in matters that create the appearance of a conflict of interest. They should disclose the potential conflict to the governing body so that other opinions may be solicited.

**6. Recognize that elected representatives of the people are entitled to the credit for the establishment of local government policies; responsibility for policy execution rests with the members.**

**7. Refrain from all political activities which undermine public confidence in professional administrators. Refrain from participation in the election of the members of the employing legislative body.**

#### **Guidelines**

##### **Elections of the Governing Body.**

Members should maintain a reputation for serving equally and impartially all members of the governing body of the local government they serve, regardless of party.

To this end, they should not engage in active participation in the election campaign on behalf of or in opposition to candidates for the governing body.

##### **Elections of Elected Executives.**

Members should not engage in the election campaign of any candidate for mayor or elected county executive.

**Running for Office.** Members shall not run for elected office or become involved in political activities related to running for elected office. They shall not seek political endorsements, financial contributions or engage in other campaign activities.

**Elections.** Members share with their fellow citizens the right and responsibility to vote and to voice their opinion on public issues. However, in order not to impair their effectiveness on behalf of the local governments they serve, they shall not participate in political activities to support the candidacy of individuals running for any

同時に複数の役割を果たすメンバー(例えば、同一のコミュニティのために、市の弁護士及びシティマネジャー双方として働くなど)は、利害の対立を露わにする問題への関与を避けねばならない。この場合、対立の可能性を議会に対して明らかにし、当該案件について他者の意見が要請されるようにしなければならない。

**6. 自治体の政策については、その実行に対する責任はメンバーにあるが、その確立に関する功績については、市民により選出された公選職に権利があることを認識する。**

**7. 専門的アドミニストレーターとしての社会的信用を害するすべての政治的な活動を慎む。自らが雇用されている議会の議員の選挙に対する関与を慎む。**

#### **ガイドライン**

##### **議会の選挙**

メンバーは、すべての自治体の議会のメンバーに、その政党に関わらず、等しくかつ公正に仕えるという評判を保持しなければならない。この目的のため、メンバーは、立候補者側もしくは反対側に立った選挙活動に積極的に関与してはならない。

##### **首長等の選挙**

メンバーは、市長あるいは公選執行部の立候補者の選挙運動に関与してはならない。

##### **公職への立候補**

メンバーは、公職への立候補、又は公職への立候補に関連した政治的な活動に関与してはならない。メンバーは、政治的な支持や金銭的な寄付、あるいは他の政治的活動に従事してはならない。

##### **選挙**

メンバーは、一般の市民同様、公共の問題について投票し発言する権利と責任を持つ。しかしながら、在職している自治体にとっての自らの有効性を損なわないために、メンバーは、市、郡、特別区、学校、州又は連邦政府に立候補している個人を支援するための政治的活動に参加してはならない。特に、立候補者を支

city, county, special district, school, state or federal offices. Specifically, they shall not endorse candidates, make financial contributions, sign or circulate petitions, or participate in fund-raising activities for individuals seeking or holding elected office.

#### **Elections in the Council-Manager Plan.**

Members may assist in preparing and presenting materials that explain the council-manager form of government to the public prior to an election on the use of the plan. If assistance is required by another community, members may respond. All activities regarding ballot issues should be conducted within local regulations and in a professional manner.

**Presentation of Issues.** Members may assist the governing body in presenting issues involved in referenda such as bond issues, annexations, and similar matters.

### **8. Make it a duty continually to improve the member's professional ability and to develop the competence of associates in the use of management techniques.**

#### **Guidelines**

**Self-Assessment.** Each member should assess his or her professional skills and abilities on a periodic basis.

**Professional Development.** Each member should commit at least 40 hours per year to professional development activities that are based on the practices identified by the members of ICMA.

### **9. Keep the community informed on local government affairs; encourage communication between the citizens and all local government officers; emphasize friendly and courteous service to the public; and seek to improve the quality and image of public service.**

### **10. Resist any encroachment on professional responsibilities, believing the member should be**

持したり、金銭的な寄付をしたり、署名したり、嘆願書を回覧したりしてはならず、あるいは立候補者あるいは現職の個人の資金集めに参与してはならない。

#### **市会マネジャー制の選挙**

メンバーは、市会マネジャー制の採択に関する投票に際し、同制度を市民に説明するための資料を準備し、提出するの補助してもよい。他のコミュニティから援助が要求された場合も、その要求に応答してよい。投票に関する問題に関わるすべての活動は、地方条例の範囲内で、専門家としての方法で行われなければならない。

#### **問題の提示**

メンバーは、起債や合併などの住民投票に関わる問題について、議会を補助してもよい。

### **8. マネジメント技術の利用に関し、絶えず自らの専門的能力を高めるとともに、同僚の能力を向上させることに努める。**

#### **ガイドライン**

##### **自己評価**

すべてのメンバーは、定期的に自らの専門的な技術と能力を評価しなければならない。

##### **人材育成**

すべてのメンバーは、年間に少なくとも40時間、ICMAによって承認された方法に基づく専門家養成研修に参加しなければならない。

### **9. コミュニティに対して自治体における問題を知らしめ、市民とすべての自治体職員の間でのコミュニケーションを強化し、公衆に対する友好的かつ丁寧なサービスを強調し、公共サービスの質とイメージを改善するよう努める。**

### **10. 干渉されることなく公の政策を実行すべきであると信じ、専門家としての責任に対する如何なる侵害にも抵抗するとともに、すべての問**

**free to carry out official policies without interference, and handle each problem without discrimination on the basis of principle and justice.**

**Guideline**

**Information Sharing.** The member should openly share information with the governing body while diligently carrying out the member's responsibilities as set forth in the charter or enabling legislation.

**11. Handle all matters of personnel on the basis of merit so that fairness and impartiality govern a member's decisions, pertaining to appointments, pay adjustments, promotions, and discipline.**

**Guideline**

**Equal Opportunity.** All decisions pertaining to appointments, pay adjustments, promotions, and discipline should prohibit discrimination because of race, color, religion, sex, national origin, sexual orientation, political affiliation, disability, age, or marital status. It should be the members' personal and professional responsibility to actively recruit and hire a diverse staff throughout their organizations.

**12. Seek no favor; believe that personal aggrandizement or profit secured by confidential information or by misuse of public time is dishonest.**

**Guidelines**

**Gifts.** Members should not directly or indirectly solicit any gift or accept or receive any gift--whether it be money, services, loan, travel, entertainment, hospitality, promise, or any other form--under the following circumstances: (1) it could be reasonably inferred or expected that the gift was intended to influence them in the performance of their official duties; or (2) the gift was intended to serve as a reward for any official action on their part.

題を信念と正義に基づき差別無しに取り扱う。

**ガイドライン**

**情報の共有**

メンバーは、自治体憲章あるいは法令で明示された責務を勤勉に果たす際、議会とオープンに情報を共有しなければならない。

11. すべての人事案件を業績に基づいて処理することにより、公正と公平がメンバーの意思決定、任命、給与、昇任及び懲戒を司るようにする。

**ガイドライン**

**機会均等**

すべての任命、給与、昇任及び懲戒に関する決定において、人種、肌色、宗教、性別、国籍、性的傾向、所属政党、障害の有無、年齢又は婚歴による差別をしてはならない。所属する組織のすべてに渡って、積極的にさまざまな人員を募集し雇うことは、メンバーの個人的かつ専門家としての責任である。

12. 情実を求めず、機密情報や勤務時間の不正使用によって得られた権力や利益は不正であると信じる。

**ガイドライン**

**贈答**

メンバーは、次に掲げる状況の下では、直接であると間接であるとを問わず、如何なる場合であっても、それが現金、サービス、ローン、旅行、娯楽、歓待、約束、あるいは他の如何なる形式であれ、贈答を要請したり、許諾したり、受け取ったりしてはならない。

(1) その贈答が、公務の遂行に当たってメンバーに影響を与えるように意図されたものであると相応に推論され、あるいは予測される場合  
(2) その贈答が、業務における公的な活動に対する報酬の役割を果たすように意図されている場合

It is important that the prohibition of unsolicited gifts be limited to circumstances related to improper influence. In de minimus situations, such as meal checks, some modest maximum dollar value should be determined by the member as a guideline. The guideline is not intended to isolate members from normal social practices where gifts among friends, associates, and relatives are appropriate for certain occasions.

**Investments in Conflict with Official Duties.** Member should not invest or hold any investment, directly or indirectly, in any financial business, commercial, or other private transaction that creates a conflict with their official duties.

In the case of real estate, the potential use of confidential information and knowledge to further a member's personal interest requires special consideration. This guideline recognizes that members' official actions and decisions can be influenced if there is a conflict with personal investments. Purchases and sales which might be interpreted as speculation for quick profit ought to be avoided (see the guideline on "Confidential Information").

Because personal investments may prejudice or may appear to influence official actions and decisions, members may, in concert with their governing body, provide for disclosure of such investments prior to accepting their position as local government administrator or prior to any official action by the governing body that may affect such investments.

**Personal Relationships.** Member should disclose any personal relationship to the governing body in any instance where there could be the appearance of a conflict of interest. For example, if the manager's spouse works for a developer doing business with the local government, that fact should be disclosed.

**Confidential Information.** Members should not disclose to others, or use to further their personal interest, confidential information acquired by them in the course of their official duties.

**Private Employment.** Members should not engage in, solicit, negotiate for, or promise

要請のない贈答の禁止は、不正な影響と関係がある場合のみに限定することが重要である。例えば食品検査のような些細な事例においては、妥当な限界の基準はメンバー自身で決定されるべきである。本ガイドラインは、メンバーを友人、同僚、親類の間など、特定の場合にあっては贈り物が適切であるような標準的な社会的慣習から孤立させるよう意図するものではない。

**公務と対立する投資**  
メンバーは、公務と対立する金融ビジネス、商業あるいは他の私的な取引に、直接、あるいは間接的に投資したり出資してはならない。

不動産の場合においては、メンバーの個人的な利益を促進する可能性のある機密情報や知識の利用には特別な顧慮が必要となる。本ガイドラインは、個人的な出資と対立する場合には、メンバーの公的活動や意思決定に影響を与えられる可能性があるということを認識したものである。短期利益のための投機と解釈される可能性のある購入や売却は避けねばならない。（「機密情報」のガイドラインを見よ）

個人的な投資は、公的活動と意思決定に影響を与えるかのような偏見や印象を与える可能性があることから、メンバーは、議会と連携の上、当該自治体のアドミニストレーター職を引き受ける前、あるいは当該投資に影響を与える可能性のある議会の公的活動に先んじて、その投資に係る情報を開示すべきである。

**個人的な関係**  
メンバーは、すべての個人的関係について、利害の対立の様相があり得る場合は、それが如何なる場合であろうとも、議会に対し明らかにしなければならない。例として、もしマネジャーの配偶者が自治体と取引のある開発会社で働いているのであれば、その事実を明らかにしなければならない。

**機密情報**  
メンバーは、公務によって得られた機密情報を、他者に明かしたり、個人的な関心のために利用してはならない。

**個人的雇用**  
メンバーは、個人的な雇用の承諾について、



to accept private employment, nor should they render services for private interests or conduct a private business when such employment, service, or business creates a conflict with or impairs the proper discharge of their official duties.

Teaching, lecturing, writing, or consulting are typical activities that may not involve conflict of interest, or impair the proper discharge of their official duties. Prior notification of the appointing authority is appropriate in all cases of outside employment.

**Representation.** Members should not represent any outside interest before any agency, whether public or private, except with the authorization of or at the direction of the appointing authority they serve.

**Endorsements.** Members should not endorse commercial products or services by agreeing to use their photograph, endorsement, or quotation in paid or other commercial advertisements, whether or not for compensation. Members may, however, agree to endorse the following, provided they do not receive any compensation: (1) books or other publications; (2) professional development or educational services provided by nonprofit membership organizations or recognized educational institutions; (3) products and/or services in which the local government has a direct economic interest.

Members' observations, opinions, and analyses of commercial products used or tested by their local governments are appropriate and useful to the profession when included as part of professional articles and reports.

関与、要請、交渉あるいは約束すべきではない。そのような雇用、サービス、事業の実施が、公務における対立を醸成し、その履行を阻害するのであれば、メンバーの活動は、個人的利益の供与や個人的事業の実施に墮することとなる。

教示、講義、著述、相談は、公務における利益の対立や適切な履行の阻害を含まない典型的な活動である。すべての外部からの雇用において、任命機関による事前の通知が望ましい。

#### 代表

メンバーは、その属する任命機関からの委任や指示によるものでない限り、公共であると私的であるとを問わず、どのような機関の利益をも代表してはならない。

#### 保証

報酬の要望の有無を問わず、メンバーは、報酬を受けて自らの写真、承認、引用あるいはその他の広告を承諾することによって、特定の製品やサービスを保証してはならない。ただし、メンバーは、無報酬を条件として、次に掲げる件を保証してもよい。

- (1) 本あるいは他の出版物
- (2) 非営利の会員組織や認証教育機関による専門家育成あるいは教育サービス
- (3) 地方自治体が直接の商業的権利を持つ製品またサービス

自治体で使用したりテストしている製品に関するメンバーの観察、意見や分析は、専門的な論文と報告に包含される場合は、適切かつ有用である。