

# 米国の地方政府における議会—支配人制 についての研究動向と日本への示唆

辻 陽

## はじめに

本稿では、米国の地方制度における議会—支配人（シティ・マネージャー）制度<sup>(1)</sup>について、どのような研究がなされてきたかをレビューし、日本への示唆を考える。

日本ではかねてより地方議員のなり手不足が問題視されており、その一因として議員報酬の低さや議員活動の魅力のなさなどが指摘されている（例として江藤 2019）。筆者はこれに同意するものであるが、他方で、現状の小規模自治体の財政状況を勘案すると、小規模自治体での議員の専門化には大きな壁が立ちはだかっていると考えている。また、国民からの地方議会・議員への不信の背景には、地方議会・議員の機能が見えにくいことがあると思われ、その点からも地方議会を機能化させるための制度配置が重要であると主張した（辻 2019）。具体的には、戦後日本において画一的に維持されてきた二元代表制へのこだわりを捨て、第22次地方制度調査会が提言した議会—支配人制を導入するなど、多様な制度設計を日本の地方自治制度にも取り込むべきではないか、と述べたのである。もちろん、

---

(1) なお、議会—支配人制度について、他の邦語文献では「シティ（・）マネージャー制（度）」などと表記されることがあるが、本稿では特記する場合を除き、一括して「議会—支配人制（度）」と表記する。同様に、「シティ（・）マネージャー」についても、原則として「（市）支配人」と表記する。

そのためには、すべての自治体が二元代表制を採用することを規定した日本国憲法第93条第2項の改正が必要であり、実施に移すことは非常に難しい。とはいえ、現状の日本の地方議会の状況に問題を抱え、さらに他の方法によってこの問題を乗り越えることが難しいのであれば、日本の地方における制度配置を変更する方向性を模索することにも多少の意義があるのではないか。

そこで、本稿は、米国の約3割の自治体で採用されている議会—支配人制（議会が自ら選ぶ支配人に市政運営を託す執政制度）に焦点を当て、それをめぐる議論について紹介するとともに、日本の地方政府にもたらされる教訓について考える。予め結論を述べておこう。議会—支配人制について紹介した日本語文献は数が限られており、またその内容についても米国の検討状況を十分に包括したものになっていない。そこで、米国における研究蓄積について内容を確認したところ、次のことが明らかになった。第一に、伝統的な政治行政二分論で想定されるところの、議会・議員が政治的に目的を設定し、市支配人が行政としてそれを執行するとする役割分担のあり方が、それほど明確ではなくなってきたことである。第二に、この流れと軌を一にして、市支配人の担う役割は政策の形成・執行にも広がり、議会・議員への説明責任を果たすだけでなく、市民に対する応答的責任も求められるようになってきたことである。そして第三に、市長—議会制と議会—支配人制の境界線も曖昧になり、様々な執政制度が米国で導入されてきたことである。

## 1. 日本の地方議会改革の困難

現状、日本の地方議会は困難を抱えている。そのなかでも特に大きなものは、地方議員のなり手不足である。2023年の統一地方選挙では、41道府

米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆

県議選の定数の25%、373町村議選の定数の約3割が、それぞれ無投票となった<sup>(2)</sup>。また、全国町村議会議長会の調べによれば、2019年の統一地方選挙後から2023年の統一地方選挙までの4年間に行われた926の町村議会議員選挙のうち254の自治体で無投票となっており、なかでも31町村が定員割れを起こしていることが明らかになった<sup>(3)</sup>。

道府県議選はともかく、2023年統一地方選挙で無投票を経験していない東京都内の区議選や無投票率が3.6%にとどまっている（政令市を除く）市議選に比べると、町村議会議員のなり手不足は深刻である。先述した通り、町村議会の議員報酬は低く、一部議会ではその引き上げを行っているところだが、専門化できる水準にまで引き上げた例はあまり聞かない。また、小規模自治体では財政力が弱く、一般会計予算に占める議会費の割合が高いため、そもそも議員報酬の引き上げが難しく、議員のなり手不足問題を解決する簡便な方法はないといえよう（辻 2024）。

議員のなり手不足の背景として、待遇面以外の問題も指摘できよう。辻（2019）で述べたように、首長に対して議会のもつ権限が限られる一方、首長は条例提案権や予算調製権をもち、専決処分によって議会の議決を「迂回」できるなど、首長優位の制度配置となっているために、議員としてのやり甲斐が削がれている可能性がある。もちろん、アメリカの大統領制のように、議会に予算提出権などの権限を与えるといった工夫は、法律レベルで、つまり地方自治法の改正によって可能ではある。だが、先述の

---

(2) 総務省選挙部「令和5年4月9日執行 統一地方選挙結果の概要（速報）」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000876499.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000876499.pdf)）及び「令和5年4月23日執行 統一地方選挙結果の概要（速報）」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000879034.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000879034.pdf)）参照。

(3) 全国町村議会議長会 2024年2月総会決議参考資料「町村議会議員の一般選挙における無投票及び定数割れ団体数について」（[https://www.nactva.gr.jp/php/files/20240209013322\\_5.pdf](https://www.nactva.gr.jp/php/files/20240209013322_5.pdf)）参照。

とおり小規模自治体になるほど財政的な余裕はなく、議会側のスタッフ、たとえば議会議務局職員を増員して議会を補佐する体制を充実させることは極めて難しい。

他方で、2017年から会合が重ねられた「町村議会のあり方に関する研究会」では、その報告書において、現行の議会のあり方に加えて、生活給を保障される少数の専業議員とそれ以外の議会参画員からなる「集中専門型」、そして多数の非専業議員によって構成され、夜間・休日に議会を開く「多数参画型」の議会形式が提案されたが<sup>(4)</sup>、全国町村議会議長会は強く反発し、これら新しい議会運営形式は導入されていない<sup>(5)</sup>。

結局のところ、特に現状の小規模自治体については、十分な財政的担当がなされないかぎり、議員のなり手不足問題を解決することは極めて困難だと言わざるをえない。そこで本稿では、この問題の一つの解決策として、議会一支配人制度の導入について議論する。

## 2. 日本における議会一支配人制の検討状況

### 2.1. 第22次地方制度調査会の答申

1988年に初開催された第22次地方制度調査会では、(1) 都区制度を含めた大都市制度のあり方、(2) 小規模町村のあり方、(3) 国から地方への権限移譲、(4) 地方財政が議題として取り扱われ、それぞれについて答申が出された。このうちの「小規模町村のあり方についての答申」では、小規模町村では、若年層の著しい減少と高齢化の急速な進行のために、産業を振

---

(4) 詳しくは総務省ホームページ ([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/choson\\_gikai/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/choson_gikai/index.html)) 参照。

(5) 全国町村議会議長会だけでなく、都道府県、市レベルを含んだ三議長会としては、首長に対峙できるだけの権能をもった議会のあり方を志向していると思われる。

米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆  
興し地域の自立機能を強化することが喫緊の課題であるとして、次のような提言を行っている。その一つの柱が、地域リーダーの育成・活用や土地利用の合理化を謳った、小規模町村の地域振興であり、もう一つの柱は、一部事務組合の複合化など広域行政体制の整備である。そしてもう一つの柱が、小規模町村の行政運営の体制の改革である。このなかでは、数少ない職員で複雑多様化する行政需要に対応できるよう組織運営の改善が求められる一方で、組織形態の簡素効率化と、そのための多様化が必要であるとして、町村総会の活用や行政委員会制度の見直し、広域市町村圏の中心都市もしくは都道府県による事務の補完・代行の検討が述べられた。さらに、「その他」として、「いわゆる議会—支配人制の導入等の基本的な組織形態のあり方、事務配分の特例についても、今後、検討する。」とされたのである<sup>(6)</sup>。

このように、小規模自治体の行政運営のあり方として、議会—支配人制が地方制度調査会において取り扱われた意義は大きいといえるが、残念ながら第23次の地方制度調査会が議題としたのは、広域行政体制や都市の規模・能力に応じた事務移譲を含む都市制度のあり方の検討であり、議会—支配人制について顧みられることはなかった。

## 2.2. 議会—支配人制についての日本での検討状況

それでは、学界における議会—支配人制についての検討状況はどうだろうか。結論から述べれば、この制度について、多くを割いて紹介したり検討したりしたものは、限られているといえる。

比較的早期に、議会—支配人制について検討したのは外山公美である。

---

(6) なお、自治省(当時)は、議会—支配人制の導入について、地方自治法の改正のみで可能との見解を示した一方で、調査会内部からは、憲法93条に抵触するとの声もあったとのことである(「読売新聞」1989年11月23日付朝刊)。

外山（1995）は、議会—支配人制の一般的な形態と成立の背景にボス政治による腐敗と市政改革運動があったことや「科学的管理法」の考えが公行政へ適用されたことがあったことを説明したうえで、カリフォルニア州サンディエゴ市で議会—支配人制が導入された歴史的経緯を紹介している。さらに、同市の市支配人が政治的リーダーシップを発揮し政策形成過程への関与を強めたことを論じている。また、外山（2009）は、アメリカにおける地方政府の様々な執政制度を紹介したうえで、米国並びに日本における地方執政制度の類型化の試みを紹介している。

同じく千草孝雄もアメリカの地方自治制度について研究を重ねてきた一人である。千草（2000）は、議会—支配人制研究の第一人者である James H. Svara の論説を取り上げた。すなわち、議会—支配人制について、議会が影響力をもつのか、それとも支配人が影響力をもつのかについて、4つのタイプに類型化できるとする Svara（1995）の内容を紹介し、「使命（mission）」、「政策（policy）」、「行政（administration）」、「管理（management）」のどの分野でも市支配人の活動領域が大きな「強力市支配人型」、逆にすべての分野において市議会の影響力が強い「市議会優勢型」、議会が行政の問題に入り込む「市議会侵入型」、そして市議会も支配人も影響力を互いに行使し合う「市支配人孤立型」があると論じた（なお、Svara の研究については、本稿でも触れる）。また、千草（2015）では、Jerri Killian と Enamul Choudhury による2010年の市支配人調査の概要をまとめ、人種の多様化や高学歴化が見られるようになったことを述べている。

嶋田（2000）は、政治行政二分論並びに政治行政融合論の再検討を通じて、Woodrow Wilson に代表される初期の二分論が行政からの政治の排除を意味していたこと、融合論には行政官による政治領域の侵食が含まれていたこと、そして以後の二分論が民主主義に基づく政治主導を再確立する意味合いをもっていたことを指摘する。さらには、政策としての政治が

米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆

行政から切り離せないという現実が融合論の提唱以降明らかになったことを踏まえ、議会—支配人制を例に、規範と事実の乖離という問題に対する手がかりを見つけようとする。具体的には、後述する ICMA (the International City/County Management Association: 国際市郡支配人連合) の倫理綱領の変遷について分析し、市支配人の役割において政策形成への関わりが認められるようになってきたこと、そして政治的リーダーとしての役割を果たしてはならないとする項目が1969年の改正によって削除されたことを明らかにした。加えて、千草(2000)でも検討された、Svara による議会—支配人制を類型化したモデルを取り上げ、「使命(嶋田文中ではミッション)」、「政策」、「行政」、「管理(嶋田文中ではマネジメント)」という4つの機能について、制度主体としての機関(つまり市議会と市支配人)の間での責任配分が論じられたことを重視しつつも、このモデルが規範論としての二分論を乗り切れなかったと主張している。

平田(2001)は、アメリカの都市政治研究が連邦政治研究に比べてはるかに少ないことを指摘したうえで(iv頁)、1章分(第7章)を割いて、米国において議会—支配人制度が誕生し発展してきた経緯を説明している。具体的に述べよう。同国において蔓延ったマシーン政治による腐敗を打破するために市政改革運動が19世紀末から20世紀初めにかけて行われるなか、有権者が非常に多数の政府役職者を選出しなければならないことがボス支配につながっていた。そこで、有権者が市会議員を選び、市会議員が行政の専門家を選ぶ議会—支配人制にすればマシーン政治を打破できるとして、20世紀初頭にオハイオ州デイトン市で議会—支配人制が採用された。しかし、市支配人の果たすべき職のあり方についての考え方は一定しておらず、1920年代から30年代にかけては民間企業のような能率性が重視された一方、第二次大戦後には、コミュニティの目標設定に積極的に関与し、市民に直接働きかける「コミュニティリーダー」としての役割が求め

られるようになったという。

穂坂監修(2008)は、日本の地方政府への議会—支配人制導入について検討した研究書である<sup>(7)</sup>。本書に寄稿した金井利之は、十分な賢慮をすることのできない首長に代わり、市支配人が実務的な統合機能を果たす可能性を論じ(36-37頁)、同じく中邨章は、米国において議会や住民の利益を調整する役割を市支配人が果たしており、たいへんおもしろい仕組みだと考えるものの、即刻日本の地方自治に導入することも難しいと述べている(89-91頁)。佐々木信夫は、現在の日本の地方自治について、執行機関の長に権力が集中する一方で議会の統制能力や立案能力が低いために、副市長などの任命職を市支配人的役割に位置づける可能性に触れている(118-120頁)。

この他、日本における議会—支配人制の適用可能性を論じたものとして、伊藤(2014)、今川・田中(2012)や田村(2018)などがある。伊藤(2014)は、思考実験として、現行憲法の規定を前提として、柔軟な解釈を試みることで、日本における自治体統治機構の多様化が図れるか検討を行った。たとえば、憲法第93条第2項に規定されている「地方公共団体の長」について、1人ではなく合議体であってもよいと解釈すれば、議会が議事機関と執行機関を兼ねる一元代表制を採用できることになるし、「地方公共団体の長」と地方自治法上の「執行機関」を概念として切り離し、地方自治法の関連規制を全面的に改めて、議会を議事機関でありかつ執行機関に位置づければ、議会が市支配人を専任し執行権限をこれに委譲する形で、議会—支配人制を導入することも可能になる、と述べている。

今川・田中(2012)は、H. George Frederickson らによる米国自治体における各種執政制度類型論を紹介し、議会—支配人制(本論文内では「シ

---

(7) なお、議会—支配人制を扱った古典的研究書として、吉村(1977)がある。



米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆

ティ・マネージャーモデル」と「市長—議会モデル」が完全融合した (conciliated) 「完全融合モデル」が、日本にも適用できるのではないかとした。すなわち、このモデルでは、市長は住民の直接選挙もしくは議会の選任によって決定され、市長とは別に CAO (Chief Executive Officer) が市長によって議会の同意を得て任命され、この CAO が行政全般を担う、とするものである。この形態による行政運営がなされているオハイオ州シンシナティ市の行政運営について述べたうえで、彼らはこのモデルの日本への導入が、地方自治体の行財政基盤を強化すると強調する。つまり、一元代表制と少数の議員による議会構成が、シンプルな政策立案と決定、執行の迅速化をもたらすと述べる。

他方、田村 (2018) は、アメリカの市支配人制度とイギリスのチーフエグゼクティブ制度について説明したうえで、今日の日本が、人口減少社会における持続可能な地域経営のためにも、憲法を改正して議会—支配人制の導入に向けた準備を行う必要性があると論じている。具体的には、議員は非常勤として、委員会制は採用せず、本会議開催の日程も月 2 回程度とすることや、市支配人を公募して、条例案の制定等といった法務全般、各部署の管理及び職員の任免、行政執行全般、予算案及び決算の作成、自治体の政策に関する提案や各種計画の策定などをこれに行わせることなどを、その制度設計として具体的に論じている。もっとも、市支配人制度の導入に向けた課題として、二元代表制が定着した現在において市支配人制度導入への反発が強いと考えられることや、いわゆるフルセットの自治体行政からの転換の可能性の問題、市支配人として適した人材が確保できるのかといった問題なども指摘している。

なお、丸山 (2017) は、執政制度論の観点からというよりは、市支配人の行政事務における所掌範囲や業務内容の観点から、米国における議会—支配人制研究の検討から得られた内容を日本に適用し、副首長もしくは外

部から派遣された者が「シティマネージャー」としての立場に立った場合に期待される市支配人の役割と権限について、分析している。

### 2.3. 小 括

本節では、日本における議会—支配人制度の検討状況について概観した。まず、地方制度調査会において1980年代後半にその検討が呼びかけられたものの、その後は沙汰止みになったことを確認した。

続いて、学界における研究の蓄積状況を明らかにした。その結果、平田によるものを除けば、外国文献について包括的に紹介したものはない、とまとめることができる。もちろん、千草や嶋田のように、Svaraによる分析内容を詳細に検討し、政治行政二分論と結びつけた理論的な考察もあったが、米国における議会—支配人制をめぐる豊富な文脈そのものについて日本語文献として述べられているものは、ほとんど存在しない。

また、議会—支配人制が採用されている自治体の運営状況について説明した近年の研究も、外山や今川・田中の分析を除けばあまり存在しない。とりわけ、小規模自治体において、議会—支配人制がどのように運用されているかを説明したものがないことが、ここでの検討から明らかになった。

加えて、議会—支配人制度の日本の地方自治への適用可能性について論じた研究もここで取り上げたが、本来の市支配人の位置付けから離れて現行の日本の地方自治制度における特定のアクターを「シティ・マネージャー」と想定する議論も展開されており、焦点がぼやけた状態になっている。

以上の通り、議会—支配人制についての日本国内での検討状況はかなり限られたものにとどまってきた。そこで次節では、米国における議会—支配人制度の研究が何を分析してきたか、明らかにしたい。

### 3. 米国における議会—支配人制度の検討状況

#### 3.1. ICMA

米国では、シティ・マネージャーの業界団体である ICMA が組織され、議会—支配人制度を採用している市郡の状況について統計データをとりまとめている。ICMA Constitution (ICMA 憲章) では、その目的が市・郡の支配人の能力を高め、その専門的な運営を通じて地方政府の質を強化することにあると定められている<sup>(8)</sup>。さらには、Declaration of Ideals (理想の宣言) において、地方政府レベルにおける民主主義や代表制の堅持や、地域社会に奉仕するための応答性の高い地方自治体組織形態の追求など、11項目が唱われている<sup>(9)</sup>。

概して、効率性の高い地方政府のあり方を目指すこの ICMA は、その前身組織である the City Managers' Association として、1914年に発足した。1924年に the International City Managers' Association への改称が決定され、1969年には the International City Management Association に、そして1991年に現行の the International City/County Management Association に、それぞれ名称が変更された。1914年の会合では米国とカナダの32自治体しか参加していなかったこの組織も、1930年には400自治体に加え、1985年12月には2,500以上の議会—支配人制度採用自治体数が確認された。今日では、約3,000の自治体がこの地方自治制度を採用している<sup>(10)</sup>。

---

(8) ICMA ホームページ (<https://icma.org/page/icma-constitution>)。

(9) 同上 (<https://icma.org/declaration-ideals>)。

(10) ICMA の沿革や発展については、ICMA ホームページ (<https://icma.org/page/icma-history>) 並びに平田 (2001) 参照。

このように、ICMA は永い歴史をもち、その間様々なデータの蓄積と分析を行ってきた。米国の研究者も、この ICMA のデータに依拠して議会—支配人制度のあり方について検討を実施してきた。次項で紹介する様々な研究の多くは、この ICMA の公開データに基づいたものである。

### 3.2. 市支配人の機能や特徴に着目した研究

本項では、市支配人制度の展開をレビューした、John Nalbandian の論文や、先述の Svava が執筆した論文を紹介したうえで、支配人の役割や特徴について論じた議論について、基本的には時代を降りながら紹介しよう。最初に注目するのは、議会—支配人制についての研究を行った、John Nalbandian によるものである。

Nalbandian (1989) は、過去75年にわたる議会—支配人制の歴史を振り返り、市支配人が当初下水や舗装を担当する者として技術者から選ばれてきたことを論ずる。しかし、歳入欠陥や個別利益政治への対応、政府間関係、マスメディア対応などが地方政府のあり方を変え、市支配人には、地方政府のプロフェッショナルとしての役割が期待されるようになった、と述べる。つまり、政治的に中立な管理者 (administrator) である伝統的なイメージと、地域の利益をさばく政治的ブローカーという現代的なイメージの間で乖離が生まれ、この点を市支配人が乗り越えてきた様子を明らかにしている。

また Nalbandian (1991) では、市支配人の見方に対して、3つの変化が見られたと述べている。具体的には、伝統的な政治行政二分論から、選挙によって選出された人と任命職の間の機能分担に関する議論への変化、政治的中立性と説明責任から、政治的感受性 (political sensitivity) と応答責任に関する議論への変化、そして中核的価値としての効率性から、プロフェッショナリズムを支える効率性、代表性、人権、社会的公平といっ

米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆  
た様々な価値観についての議論への変化が、それぞれ見られるようになったという。

さらに、Nalbandian (1999) において、その後の10年間に市支配人の役割に変化が見られたと論ずる。つまり、地域の期待に沿って自治体を運営することが市支配人の責任になったことや、住民参加や代表、住民との協働が重要になったこと、そして行政運営においてよりプロセスが重視されるようになったことと述べている。

次に、Nelson and Svava (2015) を紹介しよう。彼らは、上記 ICMA の調査結果も参照しながら、次のように市支配人の特徴を時代ごとに概観した。先述のとおり、1908年に議会支配人制度が採用され、1914年に市支配人協会が発足した頃の市支配人については、政策を策定し議会に採用してもらうよう催促するリーダーとしての素質を見せることが重要であったと指摘する。つまり、行政運営とともに市民の代表を説得する役目を負っていた。たしかに、市支配人が政治から距離を置くべきとする主張もあったが、実際に政治的リーダーとなる市支配人も現れるようになった。1920年代になると、政治的決定こそ行わないものの、政策を策定し提案する主体として市支配人がいることが明らかになった。とはいえ、この頃の市支配人が市民と協働するイメージは提起されていない。つまり、初期の市支配人は、政策についてのアドバイザー (advisor) ではあっても特定の利益や市民の支持を得ようとする擁護者 (advocates) ではなかったし、選挙政治や政治的活動からも距離をおいていた。このことは、議会を後ろから後押しする役目にとどまるとする市支配人が圧倒的に多かった1933年のサーヴェイ調査結果から明らかである。

しかし、大恐慌により地方政府の裁量が小さくなり、市支配人がリーダーシップを行使する余地がなくなると、行政の役割も限定されるようになった。また、財政的な要請から、政策 (policy) と行政 (administration)

を切り離す必要性が一層求められるようになった。結果、市支配人は、よりテクニカルな存在となり、リーダーシップをとるよりは、(政策を決定する)議会に事実を提供する側に回る役割しかもたなくなった。

戦後になると、再び市支配人に地域のリーダーとしての積極的な役割が与えられるようになり、市支配人は議会に事実を提示するだけでなく地域の目的達成に向けてアドヴァイスする役目も担うようになった。政策リーダー (policy leader) もしくは政策革新者 (policy innovator) であるべきとされたのである。また、1960年代以降になると、公民権運動の高まりもあり、社会が大きく変化して郊外がつくられ、新しいサーヴィスや利益団体も形成され、市民の政治への参画も進んだ。市議会の議員構成においても、それまでは白人・男性・中産階級という点で同質的であったものが、人種、ジェンダー、年齢、地域、職業の面で多様化が進展した。

また、研究の面でも新しく3つのアプローチが提示された。具体的には、市支配人が政策やそれを進展させる要因にどれだけ絡んでいるか、市支配人の役割がどの程度広がったか、そして市支配人の役割をどう概念化できるか、といった研究がなされるようになったのである。これらの研究からは、もはや議会に政策決定を任せるだけの存在ではないと考える市支配人が多数を占めるようになり、市支配人が政策の開始や議会への議案の上程、市民との対話に関わるようになったこと、1980年代には議員が選挙区から選出されるようになったために市支配人にも議会との(政治的)交渉がより求められるようになったこと、そして市支配人が政策決定にも携わる例や、フルタイムではない議員に替わって政府過程の中心を占める例が見られるようになったことが明らかにされた。つまり、全体として議会と市支配人で政治と行政を分担する見方が適切でなくなったことが、この頃の研究により示唆されたという。

さて、市支配人の役割を類型化したものについて見てみよう。Kam-

米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆

merer (1964) は、当時の市支配人の役割について、ルーティンの、適応的 (adaptive)、革新的 (innovative) の3つに分類した。このうち、適応的職務とされたのは、人事、プログラム実行のための組織編成・指揮命令、市民との関係、公共の任務 (public works)、都市計画そして財政においてであった一方、革新的職務とされたのは、市を代表する、市として交渉する、議員候補を応援する、の3つであった。さらに、市支配人の裁量について、市長<sup>(11)</sup>が公選の場合、議選に比べて裁量が小さいことが確認された。

Fannin and Hellriegel (1985) は、市支配人の役割について5つに類型化できると論じた。具体的には、議会と連携をとらず政策形成も経験や直感に基づいた決定も行う行政職人 (administrative craftman)、専門知識に基づいて政策形成・決定を行う行政技術者 (administrative technician)、議会が政策決定を行うのにアドヴァイスを行う役に徹する忠告者 (expert advisor)、有権者や議員と連合をつくるアクティビスト (political activist)、そして政策形成も議会に任せる非アクター (policy non-actor) がある、とした。

Almy (1977) は、市支配人が歳入の分配にどのように関与しているか、そして市支配人の態度がどのようにそれに影響しているかを、市支配人に対するサーヴェイ調査結果から分析した。具体的には、市民が予算分配に関与しない場合、そうである場合と比べて市支配人の裁量が大きくなると予測を立て、結果として小都市においてその違いがあることを明らかにした。具体的に述べると、市支配人は基本的に、建設関係 (amenity) や安全

---

(11) なお、米国の自治体における市長 (Mayor) には、公選市長と議選市長とが存在する。議会—支配人制においては、議会が市長を選出し、市長が、儀礼的な役割を果たすほか、議長として議事を設定したり議会を運営したりする役割を果たすことが多い。なお、議会—支配人制において市長が果たす役割について取り扱った研究については後述する。

(public safety) 関連の支出を好むものの、小都市では市民からの意見聴取を行った際には保健福祉や水道にも資金を振り向けようとする一方、逆に大都市では市支配人の職業化が進み、基本的に意見聴取を好まない傾向にあることを示した。

市支配人の交代や在職期間に関する研究もある。Whitaker and DeHoog (1991) の研究では、市支配人の交代が生ずる理由として、議会の中で主導権争いが生ずる場合と、議会と市支配人との間に衝突が生ずる場合の2つがあることが示された。Renner and DeSantis (1994) は、市支配人が離職を余儀なくされる理由を検討した。権限の弱い市支配人ほど議会と衝突する可能性が低くなると仮説を立て、市書紀 (City Clerk) に対するサーヴェイ調査を行ったところ、予想通りの結果とはならず、現職議員が敗れたところや市支配人が予算権限をもたないところで市支配人の離職が増えた一方、市長の在職年数が長いところで市支配人の離職が減ることを明らかにした。

逆に、Watson and Hassett (2003) は、どのような条件に合致すれば市支配人が長期に渡って職を継続するか、20年以上務めている市支配人を対象とした独自サーヴェイ調査を実施した。その結果、同質的な社会であることや人口規模が小さい (3万人以下) こと、非党派的で全市を一区とする議員選挙が行われていること、そして同じ州の出身者であることなどが、その条件であることを確認している。また、長期にわたって在職する市支配人は現状に満足しており、議会からも信任を得ている状況も明らかにしている。

このように、市支配人の役割や特徴について論じた研究からは、徐々に地域住民と関わったり、積極的に政策形成を図ったりする市支配人が増えてきたことが明らかになった。また、大都市ほど市支配人の職業化が進む一方、小都市では市支配人が長期的に在職する傾向があることが、確認さ



米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆  
れた。

### 3.3. 政治行政二分論との関係を論じた研究

本項では、政治行政二分論から議会—支配人制を捉えた文献や、行政改革、革新主義との連関で議会—支配人制を検討した文献を中心に紹介する。

先述の通り日本人研究者からも検討の対象とされたことから明らかなように、議会—支配人制について分析をした第一人者として、James H. Svava を挙げることができる。Svava (1985) は、議会—支配人制を題材に、政治と行政の関係を理論的に再検討した。彼によれば、従来展開されてきた政策行政二分論は、政府の民主主義的統制と法の支配に重点を置き、政策は政治家によって形成され、行政はそれを執行するとするものであるとする。それに対してさらに3つのモデルが存在すると、彼は述べる。1つ目は、政策混合モデル (Mixture in Policy Model) というものであり、これは、行政の政治からの絶縁が継続される一方で、行政が価値の選択や資源の配分のための材料を準備し政治が政策を決定するとするものと見る。つまり、政治行政二分論よりも、行政の政策に関わる幅を大きく広げたものである。2つ目の行政混合モデル (Mixture in Administration Model) とは、行政における政治や議会の役割を強調するものであり、政治が行政に介入するものといえる。最後は、政治家行政運営者同等モデル (Elected Official-Administrator as Co-Equals in Policy Model) であり、政策混合モデルよりさらに一歩進み、行政が平等や参加の価値に踏み込み、政策形成過程における行政と市民との対話を強調する内容となっている。彼によれば、以上の4つのモデルもそれぞれ欠陥を抱えていると論じ、ノースカロライナ州の市支配人の実態から、新たなモデルを提唱する。それが、政策と行政における責任共有モデル (Shared Responsibility for Policy and the Administration Model) である。ここでは、議

会と市支配人が関わる分野として、「使命 (mission)」、「政策 (policy)」、「行政 (administration)」、「管理 (management)」の4つがあるとする。このうち、「使命」の分野では政治家が大きな役割を果たし、「政策」の側面では政治家も行政も政策形成に関わり、「行政」において政策執行は行政の役目とされる一方で、政治家が政策執行に関わる決定や行政の監視を行い、「管理」の分野では政府内の管理に政治家が口を出すことは少ない、というモデルがあると論じた。

この論文をきっかけに、Svara はその後、政治行政相互補完モデル (Complementarity of Politics and Administration) を提唱する。たとえば、Svara (1998) では、政治と行政は相互に縄張り争いをする関係に

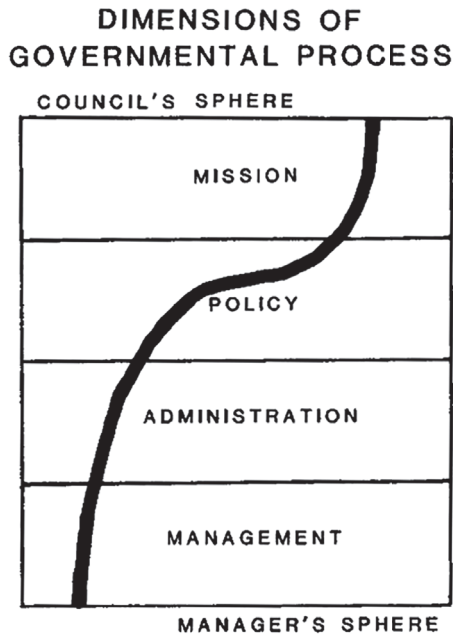


図1 Svara による責任共有モデル (Svara (1985: Fig 2) より抜粋)

米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆

ないと主張し、Svara (2001) では、政治家は行政過程を支配できるものの行政の有能性に遠慮し、他方で行政は政策に大きな影響を及ぼせるものの説明責任の手前、二の足を踏む状況があることを示した。

そして、Svara (2002) では、議会—支配人制において5つの議会モデルがあると論じた。1つ目の評議員会 (board of trustees) モデルとは、政治と行政が完全に二分され、議会が政策を決定し、行政や市民からも切離されたモデルである。このモデルでは、実質的に市支配人の役割が大きくなり、議会はラバースタンプに成り下がる可能性もある。2つ目の取締役会 (board of directors) モデルとは、議会が市政府の方針を決定し、政治行政二分論的關係を維持しつつも、行政に対して政治が明確に関与・介入するモデルである。3つ目は代議員会 (board of delegates) モデルであり、これは市議会が市民の代表であり行政に対するオンブズマンであることを主張するタイプである。政策プログラムを進めるのは市支配人であり、議員の役割は限定的である。4つ目の幹事会 (board of governors) モデルでは、議会が目的を設定し、市支配人からの提案をレビューしたうえで採用し、行政執行を監督するモデルである。すなわち、政府の「使命」を決定したり「政策」プログラムを設定したりするときには政治家が重要であり、市支配人らのアドバイスや推薦に基づいて決定を行い、その際には政治家は自らの考えを注入する、とした。また、「行政」の段階では政治家は監督者となる一方、市支配人やスタッフには一定の自由と裁量が与えられる。そして「管理」の次元においては政治家の役割は限られたものとなる。これが今日の議会—支配人制の一般的な形態であり、政治家と行政の關係は密接かつ協調的である、とした。そして最後の活動家委員会 (board of activists) モデルとは、議員は「政策」アクティビストでもあり「行政」に対するオンブズマンでもあるが、それぞれ独自の支持層をもつためにまとまりに欠ける。そのとき、市支配人は「政策」のアド

ヴァイザーとしての役割を果たすだけでなく、「使命」や「政策」形成の段階から関わり（政策目的を設計したり計画の開始者になり）、議員間の調整を行う必要に迫られる。そして議員は、「管理」にも積極的に介入する、というものである。近年は、選挙区選挙や政党化の進展のために、幹事会モデルから活動家委員会モデルに移行する自治体も出てきているというのが、1997年当時のサーヴェイ調査を行った結果として示す彼の結論である。この移行については、政治家が市民の要望に応答的になるという（民主主義論からみて）プラスの側面と、統治の一貫性が保ちにくくなるという（行政面からの）マイナスの側面とがあり、両者の折衷モデルが望ましいと、彼は述べている<sup>(12)</sup>。

さて、政治行政二分論の観点から議会支配人制についての検討を進めた研究者のうち、もう一人、Tansu Demir の業績も紹介しておこう。Demir and Nyhan (2008) は、政治行政二分論が理論的にも実証的にも一貫性をもたないものであると断じている。彼らは、政治行政二分論で重視される行政の中立有能性 (neutral competence) と、政治の指導性 (political guidance) を理論的な支柱としたうえで、前者については専門知識、中立性そして階層性を、後者については市民に対する政策リーダーシップと官僚に対する立法的監視を、それぞれ構成要素として捉える。そして、それぞれが計画能力 (planning ability) や説明責任 (democratic accountability) とどう関係するかを検討した。

---

(12) なお、Montjoy and Watson (1995) は、先に Svava や先に取り上げた Nabaldian の検討に対して批判を行っている。すなわち、初期の市支配人の実際の動きが、Wilson や Goodnow の唱えた政治行政二分論につながったわけであり、その逆ではないと論じている。また、議会—支配人制は、議会の市支配人に対する優位を前提とするものの、そもそも政党政治を念頭には置かず、議会として市支配人に対する統制を利かせることを想定している、とする。そして、政治行政二分論自体、市支配人が議会の許すかぎり政策過程に参加できることを否定しているわけではないと述べている。

もし政治行政二分論が正しいならば、行政の中立有能性も政治の指導性も、それぞれ個別にプラスの効果をもつ。計画能力や説明責任に与えるはずである。よって、議会—支配人制ならば、議会における政治的対立があったとしても、権限をもつ市支配人によって解決されるはずである。しかし、政治行政二分論の理解のとおり、政治の指導性が働くならば、政治が決めたことに対して行政は関与しないはずであり、行政が市民に対して説明責任を果たせなくなるだろう。また、計画能力についても、政治行政二分論は政治側に政治的指導力があることを前提にし、他方で行政側の中立有能性の高さがプラスに働くとしている。つまり、両者は矛盾しており、理論的に齟齬がある、と主張する。そのうえで、彼らは市支配人に対するサーヴェイ調査を実施し分析した結果、政治的指導力があることが、市民への説明責任を高めることにはつながっても計画能力を高めることにはあまり影響せず、行政の中立有能性は計画能力を高めても市民への説明責任を果たさない効果をもたらすことを明らかにした。要するに、政治行政二分論の主張が、理論的にも実証的にも否定されたと彼らは論じたのである。

Demir (2009) では、先述した Svava による政治行政相互補完論と、「使命」、「政策」、「行政」、「管理」の4分野モデルについて、これらどのようなケースが4分野モデルに該当するか、その境界が曖昧であると批判する。そのうえで、サーヴェイデータを用いて、政治行政相互補完論において互いに連続線の上にあるとされる政治 (politics)～管理 (management) の4分野について検討を行う。すなわち、政治 (politics)・政策 (policy) の分野に関して、市支配人に対する、選挙など政治的活動に参加するか、政策決定のために市民を巻き込んで尽力するか、衝突の解決に乗り出すか、政策開始・形成に関与するか、政策目標と資源配分に関わるか、政策評価や政策分析を行うかどうかといった質問への回答結果を集計した。他方、行政 (administration)・管理 (management) の分野については、議員が

政策執行に関与するか、行政部署の目標設定に関わるか、政策の評価や改善策の提案を行うか、行政組織内の衝突の調整に乗り出すか、人事に関わるかどうかといった問いへの市支配人の見解をまとめた。その結果、政治—政策次元では、市支配人は政治参加には消極的で、市民と関わることはあまり多くなく、他方で目標設定や政策分析には積極的に関わる事が確認された。行政—管理次元に関しては、議員が人事や組織に関わることは稀だが、政策執行の評価には関与し政策執行時に発生した問題にも対処する傾向があることを明らかにした。

Demir and Reddick (2012) でも、政治行政相互補完論や「使命」、「政策」、「行政」、「管理」の4分野モデルについての検討が行われている。ここでは、何が市支配人の政策形成を促進し、何が議員の行政関与を説明するか、を問いとして分析した。

彼らは次のように予測する。議員の資源（時間、スタッフ、知識など）の不足や政策の複雑化のために、市支配人が政策執行だけでなく議題設定、政策形成、目標設定をも担うようになるなかで、市支配人は、議会の期待に応える必要に迫られ、それは市支配人の役割認知に影響したと考えられる。同様に、議会—市支配人関係が良好であるか否かによっても、市支配人の役割は変わってくるだろう。さらに、政策的問題が複雑化するほど、政策決定者へのプレッシャーは増し、責任の共有化が進むと考えられる。そして、市支配人の学歴や経験も、彼・彼女らの役割認知に影響し、その政策への関与を高めるだろう。

他方で、議会の行政への関与の度合いも、状況に応じて異なると考えられる。議員は有権者に選挙されることでその正統性と説明責任をもつことになるが、彼・彼女らの行政への関与は政策執行に当たっての政府と有権者の間の溝を埋めることになるかと予測される。そのために必要な条件として考えられるのは、市支配人が議会と積極的に情報交換するなど良好な関

米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆  
係を築くこと、逆に議会も市支配人の能力を尊敬すること、議会の資源への  
アクセスを容易にすること、活発に市民と協働する議員がいること、そ  
して政策内容である。

Demir らは、全国1,000の市支配人に対するサーヴェイ調査を行い、上  
記した各条件と市支配人の政策形成への、そして議員の行政への関与との  
関係を見た。その結果、市支配人自身の役割認知や議会の期待が、市支配  
人の政策形成関与を説明した一方、市支配人の議会への協力関係や議会の  
資源へのアクセスの良好さ、そして政策の文脈が議会の行政運営関与に影  
響していることを明らかにした。

本項の最後に、行政改革と結びつけた研究についても取り上げておこ  
う。1980年代より、Reinventing Government (REGO) と呼ばれる動き  
が、米国内の地方自治体で見られるようになった(オズボーン他 1995)。  
これは、自治体への分権化を進める一方で、政府による職員採用を縮小  
し、市政運営の柔軟性を高め、市場志向的技術を政府に適用しようとする  
ものであった。具体的には、政府サービスの委託や指標の導入、歳出の  
抑制、官民パートナーシップの促進、そして顧客調査などが、地方政府に  
おいて行われるようになり、これら改革を通じて、総じて政府サービスの  
効率化と市民への応答性強化が図られた。

さて、このような動きに対して、議会—支配人制がどう対応したかを分  
析した研究を紹介しよう。Kearney, Feldman and Scavo (2000) は、市  
支配人の特徴や地域(自治体)の特徴、そして地方政府の特徴が、どのよ  
うに市支配人の REGO に対する態度に影響し、市支配人による REGO 的  
行政改革手法の採用につながったかを検討した。その結果、市支配人は全  
体として REGO に好意的ではあるものの、在職年数が少ないほど、そし  
て財政状況のよい自治体の市支配人ほど、より好意的であることを示し  
た。同様に、Kearney and Scavo (2001) は、人種において同質的な自治

体ではこれら改革が進められやすい一方、市民団体との固い絆をもつ強い市長がいるところでは、このような改革が導入されにくいことを示した。

本項では、主として Svara と Demir による研究を紹介し、議会と市支配人の役割分担が変化してきたことを確認した。つまり、議会—支配人制が、政治行政二分論で捉えられてきたものから乖離し、議会と市支配人それぞれの役割が拡大し、相互に交わるようになってきたこと（この点は前項でも確認された）、そして実証分析を通じて、政治行政相互補完論の精緻化が図られてきたことが、明らかになった<sup>(13)</sup>。

### 3.4. 市支配人と議会との関係に着目した研究

続いて、市支配人と議会との関係について触れた研究について概観しよう。先駆的な業績である Carrell (1962) は、議会と市支配人が衝突するパターンとして6つあると論じた。具体的には、双方のうちどちらに権限があるかをめぐって争うもの、両者の個性の衝突によるもの、政治的考えが異なることによるもの、政策への固執か柔軟性重視かをめぐる考え方の違いによるもの、市支配人自身の頑固さによるもの、そしてコミュニケーションをめぐるすれ違いによるものである。

Boynton and Wright (1971) は、10万人以上の45市における議会と市支配人の関係を定性的に分析した。伝統的な議会—支配人制における市長は儀礼的かつ技術的な存在にとどまっていたが、多くの市長が拒否権を有し

---

(13) なお、Wheeland (2000) も、伝統的な政治行政二分論では議会—支配人制を捉えることができないと論ずる。そのうえで、今日の市支配人が、議会や地域に対する教育者 (educator)、スタッフや議員や市民に対する傾聴者 (listener) でありファシリテーター (facilitator)、議会での決定や市民の意見に対する部下 (subordinate)、そして政策執行における上司 (director) の5つの役割をもち、なかでも「上司」や「教育者」の役割を市支配人が認める傾向にあることを、市支配人に対するサーヴェイ調査から明らかにしている。



米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆  
たり委員や部局長の任命権をもつなど、多様性があることを示した。また、市長は他の議員とは異なり、政党リーダーと接触をもったり市の政党リーダーになったりしやすい傾向にあることも明らかにした。さらに、市長と市支配人の間でも、行政運営や議会との接触、地域コミュニティとの関係といった領域で違いがあることを確認した。結論として、一部の議会—支配人制が、市長—議会制とあまり違わなくなり、より政治的になることがあることを示した。

このほか、Svara (1999) は、人口が20万人を超える31の議会—支配人制を採る自治体の市長、議員、市支配人、市支配人代理、財政・公共事業・警察各部門のトップを対象にアンケート調査を行った結果を示している。議会と市支配人の関係がうまくいかない理由として、議会内が不和な場合や、政治行政二分論の見方が依然として支配的な場合、自治体としてのパフォーマンスがよくない場合、そして議員が政策目的や政策設定には関与せず行政の執行に関与する場合があると論じている。

市支配人と議会における市長の関係に注目した研究も存在する。Svara (1987) は、ノースカロライナ州の5つの市の市長、議員、地域リーダーに対してアンケートを行い、市長の役割について尋ねたところ、儀礼的役割や議会の議長を務める役割だけでなく、市民と対話する役割や議会と行政をつなぐ役割も果たしていること、さらには、政策に影響を及ぼす目標設定者 (goal setter) あるいは政策擁護者 (policy advocate) としての役割も担っていることを明らかにした。そのうえで、市長のタイプについて、管理人 (caretaker)、儀礼的なトップ (Symbolic Head)、調整者 (Coordinator)、政策推進者 (Promoter)、改革者 (Activist/Reformer)、政策指揮者 (Director) そして CEO (Chief Executive) に分類できると論じた。

Morgan and Watson (1992) は、議会—支配人制における市長の権限に着目した分析を行っている。市長のもつ公式の権限として、議会招集権

限、公選か否か、拒否権をもつか、部局長の任命権をもつか、議題を設定できるか、予算を設定できるかなどに注目し、他方で、非公式の権力については在職年数が長いか、市支配人と頻繁に話し合うか否か、メディアに出るかどうか、州都の市長か否かに着目し、それぞれ関連があるかどうかを検討した。その結果、全般的に人口の多い自治体で公式の権限が強く、それ以上に非公式の権力を使って儀礼的な役割を果たす傾向にあることを明らかにした。他方で、市支配人へのサーヴェイ調査からは、人口の多い自治体の市支配人については人口の少ない自治体の市支配人に比べてそのもつ権限は少なく、どちらかといえばファシリテーターもしくはコーディネーターの役目を担っていることが、明らかになった。そして、市長と市支配人のそれぞれについて、権限が強い場合と弱い場合の4類型について検討し、いずれも弱い管理人 (caretaker) システムの数が最も多く、市支配人が強く市長が弱い事例がこれに続くことを明らかにした。他方で、人口が20万人以上の自治体に限定すると、市長が強く市支配人が弱い類型がもっとも数が多くなるということも確認している。

Zhang and Feiock (2010) は、市支配人がプロとしての経験を積んでいる場合、市支配人が教育的経験をもつ場合、市支配人がそのネットワークに入っている場合、市支配人の政治的選好が政治的リーダーのそれと一致する場合、そして市支配人が議員と良い関係を築いている場合には、その政策形成に果たす役割が大きくなる一方、市長の経験が永い場合や市支配人が行政上大きな権限をもつ場合には、市支配人の政策形成に果たす役割は小さくなるとする仮説を立て、フロリダ州の市長と市支配人を対象にとったアンケートを分析したところ、これら仮説が一定程度支持されたことを明らかにした。

なお、近年では、議会—支配人制における市支配人と議会の関係だけでなく、市長—議会制など他の執政制度類型と比較した研究も現れてきてい

米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆  
る。項を改めて紹介しよう。

### 3.5. 議会—支配人制と市長—議会制その他執政制度との比較

Frederickson and Johnson (2001) によると、古典的な市長—議会制では、拒否権や行政要職の任命権と予算提案権を有する、フルタイムで有給の公選市長が行政運営に責任をもつ体制が想定されていたとし、それは人口が多く多様性の高いところで採用されやすいものであった。他方、古典的な議会—支配人制は人口規模が小さいところで見られ、パートタイムとして務める5～7人程度の議員が中選挙区制によって選ばれ、市長は議員のなかから議事運営者として選出されてきた。そして、議会は市支配人を任命し、市支配人が各部局の長を任命するほか予算を提案する、という姿が想定されていた。しかし、1980年代以降、市長—議会制において議会—支配人制のように行政管理能力を高める制度改革が実施される一方、議会—支配人制採用自治体では市長—議会制の特徴である政治的応答性や説明責任、リーダーシップの能力を高める制度改革が行われるようになってきた、とされる。つまり、互いに大きく異なる特徴のあった、市長—議会制と議会—支配人制の区分が見えにくくなってきたことが示唆されるのである。

上記の点を念頭に置きつつ、まず取り上げるのは、Carr (2015) の研究である。彼は、議会—支配人制と市長—議会制との比較を論じた76の先行研究をまとめ、そこから得られた10の論点について検討を行っている。10の論点とは次の通りである。(1) 議会—支配人制における市支配人は、市長—議会制における市長ほど、政治的に強力な利益によって掲げられる政治的アジェンダに呼応的でない。(2) 議会—支配人制における市支配人は、市長—議会制における市長に比べ、より包括的な政策を採用する傾向にある。(3) 議会—支配人制における市支配人は、市長—議会制における市長

に比べ、政治的に見えやすい利益を志向するような政策を採用しにくい。(4) 議会—支配人制を採用している自治体の住民は、市長—議会制が採用されている自治体の住民に比べ、自治体の選挙に参加しない。(5) 議会—支配人制における市支配人は、市長—議会制における市長に比べ、政策決定の際に住民を巻き込む傾向にある。(6) 議会—支配人制における市支配人は、市長—議会制における市長に比べ、多くの時間を組織運営に費やす。(7) 議会—支配人制では、市長—議会制に比べて組織内の衝突が生じにくい。(8) 議会—支配人制における市支配人は、市長—議会制における市長に比べて、革新的政策を実行しやすい。(9) 議会—支配人制は、市長—議会制に比べて、質の高いサービスを提供しやすい。(10) 議会—支配人制は、市長—議会制に比べて、政府の機能の面において有効的である。

Carr は、これら10の論点について、どの程度立証されたかを検討した。その結果、(3)(4)(6)については、一定程度実証的されているものの、(2)(7)(8)はそれほどではなく、(1)(5)(9)(10)に関しては、その論拠が非常に弱いことを示した。そのうえで、この課題を解決するためには、第一に、なぜ議会—支配人制が市長—議会制よりもよいマネジメントになるかという理論構築を行うことが、そして第二に、これら議論の証拠となるものを生み出すことが、それぞれ必要であるとしている。

以下では、これより前の研究から年代を追って順に見ていこう。Newell and Ammons (1987) は、議会—支配人制における市支配人や市長—議会制における行政担当者が、管理、政策、政治のいずれに強く関わっているかについて、サーヴェイ調査結果を用いて分析した。その結果、議会—支配人制における市支配人は、市長—議会制における市長に比べ、管理や政策に割く時間の割合が大きいこと、そして20年前に比べて市支配人の政策分野における役割認識の重要性が高まっていたことを確認した。

Hayes and Chang (1990) では、議会—支配人制と市長—議会制のどちら

米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆  
らが効率的な行政運営に適しているかの論争について、数理モデルを組ん  
で検討した結果、両者において大きな違いは生じないと論じている。

Nunn (1996) は、インディアナ州における市長—議会制を採用する自  
治体と、テキサス州における議会—支配人制採用自治体それぞれにおける  
公共事業の実施状況を比較し、次の点を明らかにした。すなわち、議会—  
支配人制における市支配人は市長—議会制に比べ、土地利用の区分化や政  
策実施の定型化、そして詳細な財政分析を実施する傾向にある。他方で、  
議会—支配人制を採用する自治体の方が市長—議会制採用自治体に比べ、  
インフラ支出額が多い、ということである。

Feiock, Jeong and Kim (2003) では、どのような自治体において1980  
年代に行政改革が見られたかを分析し、市長—議会制においては経済状況  
の悪化が改革手法の採用を促していたのに対して、議会—支配人制ではそ  
のような傾向が確認できなかったことが明らかにされている。

French (2003) は、人口の少ない地方政府の分析が少なかったことを  
指摘したうえで、議会—支配人制とその他の執政制度の間でどのような違  
いがあるかを検討した。その結果、議会—支配人制における市支配人の教  
育経験の程度がそれ以外の制度形態における行政管理者に比べて高いこ  
と、議会—支配人制における市支配人はそれ以外の制度形態における行政  
管理者に比べて行政に費やす時間が長い一方で政治に費やす時間が短いこ  
と、そして議会—支配人制以外の制度形態を採用する地方政府の一人あた  
り支出の額が議会—支配人制におけるそれに比べて高いことを明らかにし  
ている。

Krebbs and Pelissero (2010) は、衝突を生じやすい環境下にある市支  
配人は、そうでない市支配人に比べて、新政策を打ち出しにくいという仮  
説を立てたうえで、市支配人に対するサーヴェイ調査から、検討を行っ  
た。その結果、市長が直接公選であるなど市長の権力が強い場合や、党派

的議員選挙が行われている場合、先述した REGO 的行政改革が行われにくいことを明らかにしている。

Choi, Feiock and Bae (2013) では、人口 3 万人以上の比較的大きな市においてどのような要素が議会—支配人制の採用もしくは廃棄をもたらしたのかが検討されている。社会における多様化の進展が地方政府の執政制度のあり方にも影響したと考え、次の仮説を立てる。すなわち、人口が少ないところや人種が同質的なところ、共和党が強いところでは議会—支配人制の採用率を高め放棄率を低める一方、失業率の増加や製造業企業数の変化といった社会状況の変化が執政制度の変化をもたらす、というものである。そしてイベントヒストリー分析の結果、上記の仮説が概ね妥当することを確認している。

Zhang (2014) は、市長の影響力と市支配人の影響力がゼロサムの関係にあるのかそうでないのかに関心を寄せ、市長—議会制と議会—支配人制が近接化してきたことによって、市長の政策形成における影響力が増しても市支配人のそれが下がることにはならないとの仮説を立てる。加えて、議会が政策形成をしたいと強く願うほど市支配人の政策形成に果たす役割は低下し、市支配人と議会の関係がよい場合には市支配人の政策形成の力が増すと仮定する。その上で、市支配人に対するサーヴェイ調査からこれら仮説を検証し、議会の政策形成能力や議会の政策形成欲求が高まると市支配人への権限委譲が進まなくなることや、市長の政策形成における影響力が増すことが市支配人の政策形成能力に正の方向に寄与することを明らかにした。

Aguado (2018) は、2008年の世界金融危機後に自治体が予算カットを行ったかどうかについて、市長—議会制と議会—支配人制を比較検討した。市長—議会制だと、恩顧主義や集団利益と密着したマシーン政治となりやすい一方、議会—支配人制であれば、職業主義と専門性によって世間

米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆から隔離した形で政策決定が行え、予算をカットしやすいだろうとの仮説を立て、人口2,500人以上の地方政府を対象に行なったサーヴェイ調査結果を分析した。その結果、17の歳入確保・歳出削減項目のうち平均して、市長—議会制では3.76の手段を、議会—支配人制では5.35の手段を講じていたことや、失業率や人口などを統御してもなお、市長—議会制では議会—支配人制に比べて手段をとりにくいことが確認された。

以上見てきたように、地方政府の執政制度は多くの研究者の関心を引き付けてきたことが確認された。また、市長—議会制と議会—支配人制の境界が次第に曖昧になっていくのと同時に、分析そのものも精緻化してきたことが確認された。本項の議論から、どの執政制度が望ましい形態であるかは結論づけることができないが、少なくとも米国の地方制度が多様であり、その是非をめぐる白熱した議論が戦われていることが、明らかになった。

### 3.6. 小 括

本節では、日本において不十分な紹介に留まっていた、議会—支配人制に関する研究動向をまとめた。第2項からも明らかのように、市支配人が果たす役割は、戦後以降、時代を降るにつれて拡大してきた。政治的に中立で、政治に対する説明責任を果たす、市政運営者といったイメージだけではなく、ときには政治に巻き込まれつつも、市民に対して応答的責任を果たす、政策提案、形成、牽引者としての役割も担うようになった。

このことはつまり、政治行政二分論が想定していた議会—支配人制が導入された当時の状況からの乖離を意味している。そのことは、第3節以下の検討からも確認できる。日本国内の複数の研究でも紹介されているように、James H. Svara が、「使命 (mission)」, 「政策 (policy)」, 「行政 (administration)」, 「管理 (management)」の4分野において、議会と市支

配人がどのように関わるかとする責任共有モデルは、その後の議会—支配人制に関する議論に大きな影響を及ぼした。

そして、市支配人と議会・議員の関係を分析した研究や、市長—議会制と比較したときの議会—支配人制の特徴について分析した研究からも、行政運営にのみ集中する市支配人像ではなく、議会や市長との調整、協働によって政策を前進させる市支配人像が明確になった。たしかに、議会—支配人制の方が、より効率的な行政運営につながるとする研究も一定の蓄積がある。しかし、かつてのように市長—議会制と議会—支配人制とが制度設計において明瞭に二分される状況ではなくなるなか、議会が政治、支配人が行政をそれぞれ分担するのではなく、両者が協力し合いながら政策を実施する姿が明らかになってきたのである。

#### 4. 日本の地方政府における執政制度についての教訓

本稿では、米国の自治体において採用されている執政制度のうちの一つ、議会—支配人制に焦点を当て、その議論の紹介を行ってきた。日本では、1980年代末に地方制度調査会が導入検討の必要性について論じたものの、その後の議論が低調であったことを確認した。そのうえで、米国における研究動向のうち、重要と思われる一部の業績について、市支配人の果たす役割、市支配人と議会との関係、政治行政二分論と重ね合わせた議論、そして他の執政制度との比較という視角から、内容をまとめた。

本稿の検討から明らかになったことは、次の3つである。第一に、これまで何度も繰り返して述べてきたことであるが、市支配人の役割が拡大してきたことである。議会—支配人制が導入されて以降、比較的初期の段階においては、技術者あるいは管理者としての役割が求められ、政治的中立性を厳格に守る市支配人像が支配的であった。しかしながら、1960年代以降



の社会の変化により、市民が政治に参画し、多様性が求められる世の中になると、議員・議会も同質的なものではなく、場合によっては政策擁護者としての役割を果たすようになってきた。それに合わせて、市支配人もこれら市民や議会・議員への対応を迫られ、時には政策の提案者や開始者として、時には政策の推進者として、関わることを余儀なくされ、政治行政二分論で想定されていたような市支配人像から大きく乖離していったのである。

第二に、これと関連して、もはや市長—議会制と議会—支配人制という2類型が明確に区分されにくくなったことが、研究動向レビューから明らかになった。市長—議会制を採用していたとしても、市長に行政管理能力が強く求められるようになったり、他方で議会—支配人制を採る自治体において議選だった市長が公選されるようになったりと、それぞれの類型の理念型とされる形から大きく外れるタイプの執政制度を採る自治体が出てきたのである。実際、市支配人や市長の有する制度上の権限から、その特徴を明るみに出そうとする研究も出てきている。つまり、執政制度の多様化が明瞭に現れている、とまとめることができる。

そして第三に、議会—市支配人制が、地方自治にとって根本的な問題をはらむ制度ではない、ということである。時代の要請に応じて、市支配人の役割も、そして議会—市支配人制の形態も柔軟に変化してきた。また、具体的な制度のあり方も、自治体によって千差万別である。つまり、それぞれの自治体が、その時期においてふさわしい制度を採用することによって、求められる機能を果たしてきたのである。

翻って日本においては、首長と議会とが対峙する二元代表制が全国一律に採用されており、また憲法上の規定として定められているため、様々な執政制度を地方自治に採り入れることができないままである。また、学界における賛否はあるが、基幹的政治制度のもう一つである地方議員の選挙

制度についても、(こちらは法律事項であるが) 大きな変更は加えられていない。つまり、米国の地方自治制度の多様性と変遷の様子から見て、日本の地方における基幹的政治制度の硬直性が、より明瞭になったのである。たしかに、首長に対する地方議会の権限が徐々に強まったという側面はあるものの、このことが、今般の地方議会不信やその遠因と思われる地方議会の「機能不全」を解消する手立てにはなっていないといえるだろう。上記伊藤(2014)で論じられたように、現行憲法の解釈変更を通じて議会一支配人制を目指す方向性もないわけではないだろうが、田村(2018)が述べたように、憲法改正も視野に入れた検討が必要な時期に入っているのではないだろうか。

## 謝 辞

本稿は、科学研究費助成事業基盤研究C(22K01351)「地方政府における基幹的政治制度についての日米比較研究」の成果の一部である。

## 参考文献

- 伊藤正次(2014)「日本の自治体統治機構の多様化は可能か」磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治(第3版)』北樹出版, 88頁
- 今川晃・田中啓太郎(2012)「我が国におけるシティ・マネージャー制度の受容可能性」『同志社政策科学研究』第14巻第1号, 17-31頁
- 江藤俊昭(2019)『議員のなり手不足問題の深刻化を乗り越えて』公人の友社
- オズボーン, デビッド, テッド・ゲーブラー著, 野村隆監修, 高地高司訳(1995)『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター
- 嶋田暁文(2000)「アメリカ行政学, シティ・マネージャーと政治・行政二分論—政治・行政関係をめぐる準備的考察」『中央大学社会科学研究所年報』第5号, 131-155頁
- 千草孝雄(2000)「市支配人制研究の動向」『高岡法学』第11巻第2号, 47-65頁
- 千草孝雄(2015)「市支配人制の現状」『駿河台法学』第29巻第1号, 65-74頁
- 辻陽(2019)『日本の地方議会—都市のジレンマ, 消滅危機の町村』中公新書
- 辻陽(2024)「議員のなり手不足問題と議員定数・議員報酬」『地方議会人』2024年5月号, 8-11頁
- 外山公美(1995)「アメリカ合衆国の大都市における「議会—市支配人制」の動態

米国の地方政府における議会—支配人制についての研究動向と日本への示唆

—カリフォルニア州サンディエゴ市を事例として—『政経研究』第31巻第3号, 157-178頁

外山公美 (2009) 「アメリカにおけるシティ・マネージャー制度の変革」『日本大学法学部創設120周年記念論文集』, 171-193頁

平田美和子 (2001) 『アメリカ都市政治の展開—マシーンからリフォームへ』勁草書房

穂坂邦夫監修 (2008) 『シティマネージャー制度論—市町村長を廃止する』埼玉新聞社

丸山武志 「小規模自治体の行政課題と日本版シティマネージャー制度の展開—地方創生自在支援制度非派遣者の経験を通じて」『龍谷大学大学院政策学研究』6号, 149-174頁

吉村正 (1977) 『シティ・マネージャー—理念と実際』東海大学出版会

Aguado, Alexander (2018) “Mayor-Council Form of Government and Policy Responses in Times of Economic Travail”, *Politics and Policy*, Vol.46, No.5, pp.714-730

Almy, Timothy (1977) “City Managers, Public Avoidance, and Revenue Sharing”, *Public Administration Review*, Vol.37, No.1, pp.19-27

Boynton, Robert Paul and Deil S. Wright (1971) “Mayor-Manager Relationships in Large Council-Manager Cities: A Reinterpretation”, *Public Administration Review*, Vol.31, No.1, pp.28-36

Carr, Jered B. (2015) “What Have We Learned about the Performance of Council-Manager Government? A Review and Synthesis of the Research”, *Public Administration Review*, Vol.75, No.5, Pages 673-689

Carrell, Jephtha J. (1962) “The City Manager and His Council: Sources of Conflict”, *Public Administration Review*, Vol.22, No.4, pp.203-208

Choi, Cheon Geun, Richard C. Feiock and Jungah Bae (2013) “The Adoption and Abandonment of Council-Manager Government”, *Public Administration Review*, Vol.73, No.5, pp.727-736

Demir, Tansu and Ronald C. Nyhan (2008) “The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice”, *Public Administration Review*, Vol.68, No.1, pp.81-96

Demir, Tansu (2009) “The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political-Administrative Relations”, *Public Administration Review*, Vol.69, No.5, pp.876-888

Demir, Tansu and Christopher G. Reddick (2012) “Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations”, *Public Administration Review*, Vol.72, No.4, pp.526-535

Fannin, William R. and Don Hellriegel (1985) “Policy Roles of City Managers:

- A Contingency Typology and Empirical Test”, *American Politics Quarterly*, Vol.13, No.2, pp.212-226
- Feiock, Richard C., Moon-Gi Jeong and Jaehoon Kim (2003) “Credible Commitment and Council-Manager Government: Implications for Policy Instrument Choices”, *Public Administration Review*, Vol.63, No.5, pp.616-625
- Frederickson, H. George and Gary Alan Johnson (2001) “The Adapted American City: A Study of Institutional Dynamics”, *Urban Affairs Review*, Vol.36, No.6, pp.872-884
- French, Edward P. (2003) “Municipal Government: Does Structure Make a Difference in Small Cities and Towns?”, *Politics and Policy*, Vol.31, No.4, pp.694-725
- Hayes, Kathy and Semoon Chang (1990) “The Relative Efficiency of City Manager and Mayor-Council Forms of Government”, *Southern Economic Journal*, Vol.57, No.1, pp.167-177
- Kammerer, Gladys M. (1964) “Role Diversity of City Managers”, *Administrative Science Quarterly*, Vol.8, No.4, pp.421-442
- Kearney, Richard C., Barry M. Feldman and Carmine P. F. Scavo (2000) “Reinventing Government: City Manager Attitudes and Actions”, *Public Administration Review*, Vol.60, No.6, pp.535-548
- Kearney, Richard C. and Carmine Scavo (2001) “Reinventing Government in Reformed Municipalities: Manager, Mayor, and Council Actions”, *Urban Affairs Review*, Vol.37, No.1, pp.43-66
- Krebbs, Timothy B. and John P. Pelissero (2010) “What Influences City Council Adoption and Support for Reinventing Government? Environmental or Institutional Factors?”, *Urban Affairs Review*, Vol.70, No.2, pp.258-267
- Montjoy, Robert S. and Douglas J. Watson (1995) “A Case for Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government”, *Public Administration Review*, Vol.55, No.3, pp.231-239
- Morgan, David R. and Sheilah S. Watson (1992) “Policy Leadership in Council-Manager Cities: Comparing Mayor and Manager”, *Public Administration Review*, Vol.52, No.5, pp.438-446
- Nalbandian, John (1989) “The Contemporary Role of City Managers”, *American Review of Public Administration*, Vol.19, No.4, pp.261-278
- Nalbandian, John (1991) *Professionalism in Local Government: Transformations in the Roles, Responsibilities, and Values of City Manager*, San Francisco: Jossey-Bass
- Nalbandian, John (1999) “Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers”, *Public Administration Review*, Vol.59,

No.3, pp.187-197

- Newell, Charldean and David N. Ammons (1987) "Role Emphases of City Managers and Other Municipal Executives", *Public Administration Review*, Vol.47, No.3, pp.246-253
- Nunn, Samuel (1996) "Urban Infrastructure Policies and Capital Spending in City Manager and Strong Mayor Cities", *American Review of Public Administration*, Vol.26, No.1, pp.93-112
- Svara, James H. (1985) "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities", *Public Administration Review*, Vol.45, No.1, pp.221-232
- Svara, James H. (1987) "Mayoral Leadership in Council-Manager Cities: Preconditions versus Preconceptions", *Journal of Politics*, Vol.49, No.1, pp.207-227
- Svara, James H. (1998) "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration", *Public Administration Review*, Vol.58, No.1, pp.51-58
- Svara, James H. (1999) "Conflict and Cooperation in Elected-Administrative Relations in Large Council-Manager Cities", *State and Local Government Review*, Vol.31, No.3, pp.173-189
- Svara, James H. (2001) "The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol.61, No.2, pp.176-183
- Svara, James H. (2002) "The Roles of the City Council and implications for the Structure of City Government", *National Civic Review*, Vol.91, No.1, pp.5-23
- Watson, Douglas J. and Wendy L. Hassett (2003) "Long-Serving City Managers: Why Do They Stay?", *Public Administration Review*, Vol.63, No.1, pp.71-78
- Wheeland, Craig M. (2000) "City Management in the 1990s: Responsibilities, Roles, and Practices", *Administration and Society*, Vol.32, No.3, pp.255-281
- Whitaker, Gordon P. and Ruth Hoogland DeHoog (1991) "City Managers under Fire: How Conflict Leads to Turnover", *Public Administration Review*, Vol.51, No.2, pp.156-165
- Zhang, Yahong and Richard C. Feiock (2010), "City Managers' Policy Leadership in Council-Manager Cities", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.20, No.2, pp.461-476
- Zhang, Yahong (2014) "The City Manager's Role in Policy-Making: A Perspective Beyond Substitution and Collaboration Models", *American Review of Public Administration*, Vol.44, No.3, pp.358-372