

アメリカにおける住民総会システムの日本への受容の可能性について —地域自治区における民主的コントロール構築のために—

同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科教授
今川 晃

1 調査目的

日本においては、近年多くの市町村で都市内分権の動きが見られる。いわゆる平成の市町村合併によって自治体の規模が広域化したために、自治体内の各地区の多様性を尊重し、一定の範囲で自治が担える仕組みとして、合併特例法や地方自治法で地域自治区の制度が設けられた。

また、地方自治法で定められた地域自治区の制度は、平成の市町村合併を経験していない自治体であっても採用は可能である。総務省では、2009年（平成21年）8月28日の『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』を受けて、その後、地域協働体構想を推進している。

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

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

ところが、筆者が見聞している範囲では、このような地域協議会と地域協働体はあまり機能していないところが多いし、一般的にもそのような傾向にあると考えられる。その主要な原因の一つは、地域協議会の意思決定の仕組みや話し合いの方法について、それぞれの地区独自のあり方が定まっていないところにある。本来であれば、住民の自主的な話し合いの場であり、これを前提とした協働の場であるが、実態は事務局である支所等の行政担当職員への依存心が強すぎる、という点が指摘できる。

二つ目に、地区の伝統的序列秩序（例えば、自治会を中心とした）を尊重するあまりに、地区内の各種団体が議論すべき議題の提出方法、議題の整理方法についても民主的、開放的で公平なシステムが形成されていないということも挙げることができる。

三つ目には、地域協働体による実行の場合には各種団体を前提に活動することになるが、そもそも地域協議会で話し合うべき地区の課題については、各種団体だけではなく、個人からも提出できるような仕組みを作ることで、地域協議会での新たな課題の発見、問題の共有ができ、議論が活性化すると考えられる。

日本では行政部局との関係においては、団体との関係が強調されてきた。とりわけ、地域社会においては、自治会と行政部局との関係は、相互依存関係にあったと言えるものである。しかしながら、全国的に自治会の組織率は減少しつつあり、また自治会役員の成り手もない地域も増加しているのが現状である。

以上のような状況の中では、個人の声を全体の声として公共の場で議論する仕組みについて、新たに検討しても良いように思う。したがって、活力ある地区を形成していくためには、地域協議会や地域協働体の運営の仕組みのあり方について根本的に見直していく必要がある。そこで、この仕組みを考える場合の、有力な選択肢のひとつとしてアメリカの住民総会の仕組みからヒントを得ることを目的に、マサチューセッツ州内のいくつかの自治体の調査を実施したのである。

なお、日本の地域自治区等は自治体ではないので、なぜ住民総会のシステムが参考になるのかという点について、付言しておきたい。平成の市町村合併の場合は、旧町村単位で地域自治区等が設定されることが多い。ところが、かつては自治体であったにもかかわらず、合併後は、支所機能の縮小とともにコミュニティの活性化の観点からとらえられるようになっていく。そこでは、合併後の旧町村の自治や意思決定のあり方、自治体政府と地域自治区との関係のあり方についての議論がおざなりにされてきた。くわえて、包括補助金の地域自治区等への配分は、実質的には一定範囲の予算執行権が付与されたことになるが、地域自治区等で適切で、民主的な予算運用のあり方についても、あまり議論されていないように思う。したがって、本稿では、アメリカの近隣地区の事例からコミュニティの活性化について学ぶよりは、旧町村と同規模のタウンの住民総会のシステムから何が受容可能かについて考察することとした。

2 住民総会・理事会・マネージャー制の受容の可能性

住民総会・理事会・マネージャー制度のわが国への受容の可能性について、これまでは住民総会に視点の重点を置きがちであったが、実際には理事会がガバメント全体の仕組みの中で中心的な役割を果たしているため、今回の調査では理事会に関して多くヒアリングを行っていった。

本稿では、まず今回の調査前の住民総会の整理について、述べておきたい（この、以下の2-1の項は、拙稿「アメリカのマサチューセッツ州内の自治体におけるガバメントとガバナンス」『自治体国際化協会平成20年度比較地方自治研究会調査研究報告書』に多く依存している）。

住民総会のような、直接民主制は理想的であるのかもしれない。しかしながら、プリマスやバーリントンのように開放型タウン・ミーティング（Open Town Meeting）から代表型タウン・ミーティング（Representative Town Meeting）に移行する傾向は以前から見られた。さらには、ウーバーンのように早くから議会を設置する市もあるが、ブライントリーは数年前に議会設置の改革があり、プリマスのように議会（Council）設置の議論が登場するタウンもある。

市長・議会の統治方式の選択議論は人口増に伴う住民総会の混乱が原因である場合が多いようである。しかしながら、それにもかかわらず伝統的な住民総会の理念を守ろうとする意識も強い。理事会があらかじめ住民の意見を調整したり、積極的に市民参加の委員会等を活用することで、住民総会の運営を円滑にして、直接民主制の理念を持続させてきたと考えられる。そこで、2-2の項では、理事会の意味について整理しておくこととする。

2-1 住民総会の意味－調査前の研究成果－

この項では、住民総会制の意義について、アンドーバー・タウンを事例に分析・整理しておきたい。

開放型住民総会制（Open Town Meeting-Board of Selectmen-Town Manager Form of Government）を設けているアメリカの自治体で最大規模の自治体はマサチューセッツ州のアンドーバー・タウン（Town of Andover：人口約 32,000 人）である。住民総会は立法機関であるから、形式的には登録した市民全員でガバメントの立法機能を担っていることになる。しかしながら実際には参加者は少ないし、社会的弱者の声も十分に反映されないという課題がある。

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

このように、ボランティアによる各種委員会がガバメント（住民総会や理事会等）の判断が適切に行われるようなガバナンスを形成しているのである。自治の原点ともいべき住民総会制から学ぶべき点は、市民がガバメントを創造するがゆえに、市民は自らを自らによって統治していることになる。したがって、ガバメントをより良く

機能させるためのガバナンス形成に努力するのである。実態は様々な課題を抱えているとはいえ、ひとつの民主主義の理念を支えるために、次のように制度設計の「政策」議論が行われていることは評価すべきであろう。

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

2000年10月2日に理事会は、タウン・マネージャーがタウン政府研究委員会（the Town Government Study Committee）を設置することを承認した。同委員会の役割は、タウン憲章やタウン政府の形態を審査し、何らかの改革がタウンにとって有利であるかどうかを評価し、2001年9月までに理事会に改革の勧告と報告書を提出することであった。最終報告書7）は2002年7月24日に理事会に提出されている。

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

このような論点に関して同報告書には、次のような積極的な理由が述べられている。

参加者が少ないし、高齢者や身体障がい者にとっては参加が困難であるので、参加者はすべての有権者を代表しているわけではないという批判がある。だが、公選の立法機関が住民総会よりも良いという証明はどこにも無い。特定の利害がタウン・ミーティングを支配する可能性も考えられるが、住民総会の実施前に非党派的な任命による各種委員会が効果的な影響を及ぼしている。したがって、各種委員会がそれぞれの分野でより調整機能を発揮できるように発展していけば良いし、より良きガバナンスの構築となるということとなる。

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

同報告書によれば、政治的な分析からは、アンドーバーにおけるボランティアへの熱意が、タウン政府への政治的な圧力を比較的弱めているとされる。マサチューセッツ州内の多くのコミュニティを悩ませている情実任用（patronage）や政治的駆け引き（political histrionics）の害からアンドーバーは逃れている。したがって、アンドーバーが議会を設置するような変更をすれば、政治的な動きが大きくなり、アンドーバーを発展させてきたボランティアへの関心は薄れていくのである、と理解されている。

同報告書では、タウン憲章にしたがって、タウン全体に関する問題について、より強力にかつ明確にリーダーシップや政策形成の役割を理事会は行使すべきであると勧告している。財政委員会を廃止して理事会にその権限を吸収し理事会権限を強化しようとする提案もあったが、そうなれば理事会は実質的に立法機関に近くなり、住民

総会の役割を侵食することになりかねないわけであり、上記の理由により代議制に向けた抜本的な改革は受け入れられなかったのである。

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

2-2 理事会の意味—今回の調査研究成果—

理事会は、行政分野全体をコントロールする役割を担っていると同時に、住民総会の召集令状を発行し、そこに議題等を設定する役割を果たす。こうした役割を果たすために、理事会はタウンによって異なるが、月に2回もしくは毎週等と頻繁に開催（主に夜間）されている。

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

また、住民からの意見について検討する必要があると理事会が判断した場合には、住民によって構成されるコミッティが設置される。

以上の、頻繁に理事会を開催する点、広く意見を聞く必要があれば柔軟に頻繁にパブリック・ヒアリングを開催している点、住民同士で議論を深める必要があればコミッティを設置する点については、理事会が開かれた民主的な運営をすることで、理事会の信頼性を高めることにもなる。

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

ところで、公共人材育成と言う観点から見れば、多様な実践的過程を通じて住民が学習する手段が講じられているようである。

住民総会や理事会で発言する機会が提供されることは言うまでもなく、プリマスで見られたように、代表型住民総会の前に地区集会の開催を義務付け地区の状況等の学習をするように意図したところもある。また、バーリントンのように、予め市民に人

材登録を促し、この情報を基本に各種委員会委員を選考する方法は、わが国でも参考とすべきひとつの手法である。

2-3 今回調査研究成果と地域自治区制度設計での受容

地域自治区の地域協議会の仕組みは地域によって、それぞれの環境に応じて、多様であった方が機能するように思える。したがって、選択肢の一つとして、以下の提案をしたい。

地域協議会のメンバーは、5人程度が適当であり、毎月2回は地域協議会を公開の場で開催します。傍聴者にも発言の機会を提供しますが、多数の市民が類似の課題を抱えている場合には、パブリック・ヒアリングを開催し地域協議会と市民が解決方法を探ります。また、市民の発言で地域協議会が重要だと判断した場合には、地域協議会が指名する7人から8人程度のメンバーによる委員会を設立し、慎重に審議します。このような委員会がテーマごとにいくつかにできることが望ましいと考えられます。こうした過程の中で、住民相互（あるいは団体相互）によって、解決に取り組まれる場合もあります。地域協議会が地区全体で協議すべきと考えた議題や一定数の署名（例えば20名以上）で議題とし、住民総会を開催します。住民総会で決まったことの運用については、住民協議会が各種団体とのネットワーク形成に努め、解決に努力します。また、住民協議会は、各種委員会や住民総会で意思決定されたことにしたがって、包括補助金の配分を住民総会で提案し、承認を得ます。また、自治体が任命した「公共政策の専門家」が支所や本庁行政部局と地区住民との協働関係の促進をしたり、地区の意思を議会や本庁に伝える役割を果たします。

詳細はこれから具体化しつつ決めなければならないが、開放的で、多くの人が関わっていける仕組みとして、アメリカの住民総会の仕組みは参考になると思う。

3 各都市の調査報告

以上の提言は、以下の各都市での調査から導かれたものである。個々の制度の紹介は割愛したが、日本の自治体の、とりわけ地域自治区の民主的な意思決定のあり方とそれに基づく実行について、参考になると思われる点を中心に記述した。ご参考になれば、幸いである。（写真の日付は、日本時間である。ご了承願う。）

3-1 デダム(Town of Dedham)

訪問日：2011年3月15日

ヒアリング先：William G. Keegan Jr (Town Administrator)

同席者：Michael A. Jaillet(Town Administrator of Westwood)

概要：1837年法人化。

人口：24,729人(2010年センサス)。約95%はホワイト。

Representative Town Meeting-Town Administrator-Board of Selectmen form of Government

代表型タウン・ミーティングのメンバー数は273名で、7つの地区それぞれから各39名が選ばれている。任期は3年で毎年3分の1(13名)改選される。

代表型タウン・ミーティングは年2回開催。6月のタウン・ミーティングは次年度予算を中心に、秋のタウン・ミーティングは税率を中心に行われる。理事会は、月に2回開催される。

1 タウン・アドミニストレーターからタウン・マネージャーへの動き

基本的には変化を好まない住民は多いが、タウンの明確な方向性が必要であると考える住民が増える傾向にある。

立法機関について、公開型タウン・ミーティング(Open Town Meeting)の時代は優先順位をつけるのが困難であったが、代表型タウン・ミーティングになったことで意見調整がより円滑になりインフラ整備が進み、タウンの方向性が見えるようになった。

近年は、行政の領域において、民主的・政治的な運営よりは、効率的・専門的な運営を住民は好む傾向にある。したがって、現在デダムでは、マサチューセッツ憲法LXXXIXにしたがって、有権者の15%以上の署名を集めて理事会(Board of Selectmen)に請願を行い、チャーターの改革を審議するためにチャーター委員会(Charter Commission)が設置されている。改革に関する主要な議論は、タウン・アドミニストレーターからタウン・マネージャーに改革してはどうか、という点にある。このような見直しは州法等で明文化されているわけではないが、およそ10年単位で行われる。隣町のウエストウッドでは、40年ぶりにデダムと類似した改革議論が行われている。

タウン・アドミニストレーターからタウン・マネージャーへの改革を必要とする理由として、次の点が指摘された。

タウン・マネージャーには、主要な委員会委員の任命権が与えられることである。

現在デダムにおいて、選挙で選ばれる公職は、非常に多い。理事会(Board of Selectmen)、代議型タウン・ミーティングの議長(Moderator)、学校委員会(School Committee)、計画委員会(Planning Board)、財産評価委員会(Board of Assessors)、図書館管理委員会(Board of Library Trustees)、環境・健康管理委員会(Board of

Health)、体育委員会 (Recreation Commission)、信託基金コミッショナー委員会 (Board of Commissioners of Trust Funds) 等の委員は、選挙で選ばれている。これに比して、例えば、タウン・マネージャー制度を導入している後に説明するアンドーバーでは、学校委員会、計画委員会、財産評価委員会、図書館管理委員会、環境・健康管理委員会等、州法で選挙により選出する規程の無いすべての委員会委員や公務員の任命権や解任権がタウン・マネージャーに与えられている。

選挙で選ばれた委員会の場合は、時々機能マヒの状態になることがある。したがって、タウン・マネージャーが任命・解任の権限を握っていた方が、適切なコントロールができると考えられるようになった。とりわけ、任命の方が選挙に比して、当該分野の専門能力を有する人を委員にすることができ、現在の民主的・政治的判断よりは専門的・ビジネス的判断が可能となる。

2 政治と行政との関係の改革

理事 (Selectman) は選挙で選ばれる素人だが、タウン・アドミニストレーターは専門家である。両者の観点の相違から時々争いになることがある。道路の変更の時も、専門的視点から対応することが難しい場合もあり、そこに住んでいる人たちが変化を望まなければ、理事会は住民の意向に従って政治的判断をする傾向にある。この具体的な手続きとしては、道路の拡張等の道路の変更を伴う場合には、理事会は公聴会を開催する。公聴会では、タウン・エンジニアが技術的説明を行い、タウン・アドミニストレーターと共に、住民からの質問に対応する。しかしながら、理事会は住民の意向で判断する傾向にあるので、より専門的判断が必要となる場合が増えてきている。

タウン・アドミニストレーターもタウン・マネージャーも理事会に対して直接責任を負うという点では共通するが、基本的にはタウン・アドミニストレーターが CAO (Chief Administrative Office) であり、タウン・マネージャーが CEO (Chief Executive office) という関係に近い。タウン・アドミニストレーターは日常的な行政の運用に責任を負うが、タウン・マネージャーはより政策的判断も含めた行政の最高責任者という位置づけになる。

タウン・マネージャー制に変更になったとしても理事会が政策的判断の中枢を担うことには変わりがないが、タウン・マネージャーは理事会が政策的判断を行う際の重要なパートナーとなるし、行政上の最高責任者として活動することになる。多くの委員会は、タウン・マネージャーの下に設置されるため、タウン・マネージャーはタウン・アドミニストレーターより委員会の判断を専門的見地から考えることができるようになり、よりまとまりのある政策的判断や行政運営が可能となるのである。

3 政策形成過程における理事会と各種委員会 (Board)

理事会が、適切な政策上の判断を行うために、第一次的に政策の判断が必要な場合や

地域の諮問機関が必要な場合に、理事会が委員を任命し、多様なコミッティを形成することがある。

例外的であるが、これ以外に、各種委員会（Board）がコミッティを任命することがある。各種委員会が特定の課題に特化した政策判断をするためのもので、財政の政策に関するコミッティ、身障者に関するコミッティ等がある。一つのコミッティに5人から9人程度の住民が参加している。

いずれにしても、基本的には、広範囲の市民としての政策的判断が必要な場合に、コミッティが形成され、理事会や各種委員会は、その報告を受け、より専門的判断を行うことになる。コミッティがあるので、理事会や各種委員会は適切な判断が可能となると考えられている。

理事会は、代表型住民総会の召集令状（Warrant）を発行する。この召集令状には、50程度の項目（Article）が入る。この項目に入れるかどうかの判断と承認は理事会が行うのである。この項目は、各種委員会、コミッティあるいは行政スタッフからの要請によるものもある。また、10人以上の住民による請願（Petition）によっても、この項目が設定される。

この場合、各種委員会とコミッティとの上下関係については明確ではなく、多様な要請を理事会が調整、承認することが重要なポイントとなる。

4 市民社会の現実

シビル・アソシエーションとしては、ロータリークラブがあるのみであり、行政はビジネス・アソシエーションと共同で、店舗等に関する仕事をすることがある。それ以外では、開発やゾーニングの変化があった時に、市民はプロジェクトに反対するグループをつくることがある。

ところで、行政スタッフや部門長は住民の声を処理するが、時間や財政支援を要する複雑な場合はタウン・アドミニストレーターが対応する。苦情解決の最終決定はタウン・アドミニストレーターが行うが、解決困難な場合は理事会で審議することになる。

5 公務員やタウン・アドミニストレーターという職

日本のように公務員採用と言う形のものはない。消防や警察は資格が必要であるが、その他の部門長等の採用では、専門能力やその専門の実績等が採用条件となる。かつては、ペーパー試験を実施していた時もあったが、現在は面接と2週間程度の実践で判断している。試験よりも良い結果が得られている。

空白ポストを埋めるかどうかの判断は、タウン・アドミニストレーターが行う。予算案が代表型タウン・ミーティングで承認されれば、アドミニストレーターの判断で採用が可能になる。タウン・アドミニストレーターは、この面で人事と予算のコントロールが可能になる。

ところで、タウン・マネージャーやタウン・アドミニストレーター同士の交流は、いろいろなレベルである。ICMA (International City/County Management Association) のレベル、MMMA (Massachusetts Municipal Management Association) の協会がある。さらには、州内の各地域の協会もある。したがって、周辺のタウン・アドミニストレーターやタウン・マネージャーとの情報交流は頻繁にある。タウン・ミーティングは全米では特異な統治形態であり、多くの他州のマネージャーとは話がかみ合わないことが多い。

タウン・マネージャーのバックグラウンドは、パブリック・アドミニストレーションの修士が多いが、デダムのタウン・アドミニストレーターは、地域計画の修士である。

一般的には、アシスタント・アドミニストレーターからスタートするが多い。それぞれの市や町が必要とするバックグラウンドを要求する。市や町のサイズが大きくなれば、採用のレベルも高くなる。小さな町を経験して、大きい町に移動する。タウン・プランナー、アシスタント・タウン・マネージャー、タウン・アドミニストレーターとポストも上昇していくことになる。

6 その他の情報

ウエストウッドは 1897 年に法人化した。デダムから分離した最後のまちである。財務状況を考えると、タウン・アドミニストレーターの仕事をしていると合併の必要性を感じることもあるとのことであった。しかしながら、自分がタウン・アドミニストレーターの職務を担当している時には、合併はしたくない、との発言もあった。

マサチューセッツ州では、カウンティはまだいくつかあるが、ほとんど権限も持っていないのが現状である。マサチューセッツ州は、すべてがシティやタウンの境界に入り、カウンティ独自の地域は無い。したがって、カウンティに税収が入らず、多くのカウンティの権限は州政府に移されたのである。なお、デダムを含む地域は、ノーフォーク・カウンティ (Norfolk County MA) であり、カウンティ事務所は現在も存在する。

3-2 ブルックライン (Town of Brookline)

訪問日:2011年3月15日・16日

ヒアリング先: Melvin A Kleckner (Town Administrator)

さらに、2011年3月15日の夜は理事会を傍聴。理事の方々から、東日本大震災の被害について、お見舞いの言葉をいただく。

概要: 1705年法人化(それまでは、ボストンの一部)。

人口: 57,107人(2000年センサス) 約80%はホワイト。高所得者多い町で有名。

Representative Town Meeting with five-member Board of Selectmen and

Town Administrator

1915年に、マサチューセッツ州で最初に代表型タウン・ミーティングを採用したタウンである。メンバー数は278名で、16地区からそれぞれ15名が選出（3年の任期で毎年3分の1が改選）されるメンバー270名とタウン全体のメンバーとして議長(Moderator)、書記(Town Clerk)、理事(members of the Board of Selectmen)、州議会議員(ブルックライン在住)で構成される。

定例の代表型タウン・ミーティングは、毎年5月か6月に1回開催される。臨時の代表型タウン・ミーティングは毎年10月か11月に開催され、それ以外にも時々臨時の代表型タウン・ミーティングが開催される。

1 理事とタウン・アドミニストレーターとの関係

理事に特段の資格、学歴等の能力要件があるわけではないが、弁護士やコミュニティ・オーガナイザーが多く、修士以上の学位を取得している比率が高い。特に法律関係の学位取得者が多い。多くのタウンの理事は無報酬であるが、ブルックラインは報酬を支給している。仕事は週15時間から20時間程度である。

また、加えて理事のバックグラウンドとしては、代表型タウン・ミーティングのメンバー経験者が多い。この経験を積むことで、タウンの多様な問題の認識を高めることが出来るし、理事としての資質を備える教育・訓練の場ともなっていると考えることが出来る。

この経験のバックグラウンドとしては、代表型タウン・ミーティングの経験を経て、コミッティの委員となり、この後に理事に選出されるケースも少なくない。

ところで、このような理事の資質に関して、他のタウンでは法律家としてのバックグラウンドを有する理事を確保するのは困難である。小規模なタウンでは、ポピュリズム的傾向が強く、弁護士等の専門家が住んでいない場合が多い。理事の資質によって、タウン・アドミニストレーターの仕事の質も左右されるのである。

ブルックラインのタウン・アドミニストレーターによれば、経験上、タウンによって、タウン・アドミニストレーターの仕事はかなり違う、ということである。どのタウンのタウン・アドミニストレーターも理事会で任命され、その役割もタウン・チャーターで決められている。しかしながら、理事の資質が高いか、タウン・アドミニストレーターを信頼し任せているか、によってタウン・アドミニストレーターの仕事内容は異なる。ブルックラインでは、タウン・アドミニストレーターは弁護士に囲まれて仕事をするようになる。

理事会は、代表型住民総会の召集令状(Warrant)を発行する。この召集令状には、議題としての項目(Articles)の設定が不可欠である。これらに、タウン・アドミニストレーターが重要な役割を果たしたとしても、理事が役割を果たしていると思わせることが大切である。

ブルックラインのタウン・アドミニストレーターは、その時々時代の要請に応じて、建築の専門家、会計の専門家、そして現在はコミュニケーションの専門家が担当している。現在はファシリテート能力が求められており、オーケストラの指揮者のような役割を果たしている。

ところで、セレクト・メンをセレクト・パーソンに読み替えるところが増えてきたが、このマンは男性を表しているわけではなく、職務を意味する言葉である。英国から移り住んだ植民地時代以来の名称であり、歴史的にも、法的にも使用されてきた表現であり、ブルックラインでは、名称の変更はしていない。

2 開かれた理事会運営

理事会はタウンの様々な問題に責任を負う執行機関である。理事は、3年の任期で5名が選ばれる。選挙は、毎年1人ないし2人の改選で行われる。理事会は、タウン・アドミニストレーター、行政の各部門長、代議型タウン・ミーティングで承認された委員会や各種コミッティ委員の任命を行う。多くのコミッティは理事会の任命である。また、先に触れたように召集令状（Warrant）に、議題としての項目（Articles）を設定する権限が与えられている。もちろん、提案等を受け入れるかどうかの最終的な決定権は、代議型タウン・ミーティングにある。

理事会のミーティングは毎週水曜日の夜に開催され、その模様はテレビ（Brookline Access Television）で実況中継される。また、理事会、委員会等のミーティング開催のインフォメーションは、開催の48時間前にはホームページや地方新聞で公表しなければならない。

すべての理事会で市民に発言するチャンスを認めているわけではないが、法的に諸権利が認められているのがパブリック・ヒアリングであり、理事会のミーティングでは発言権が提供されているわけではない。しかしながら、基本的には発言権を許した方がいいと考えられているので、パブリック・ヒアリングでは無くてミーティングであっても、たくさんの行列ができる場合等は、形式を急きよ変えて発言を認める場合がある。

筆者が傍聴した理事会のミーティングでは、日程上予定には無いが一般市民に発言が認められるパブリック・コメント（Public Comment）という時間が求められており、一般の人が低所得者の学生への奨学金等支援をしている NPO グループが支援を求める提案した。このような場合の発言は、あらかじめ理事を通じて、タウン・アドミニストレーターか理事会のミーティングの議長へ連絡があり、パブリック・コメントでの発言の事前登録を行う。

また、理事を通じて要求があり、タウン・アドミニストレーターと理事会の議長で市民の発言の機会の調整をして、議事に正式に含めるようにしている。発言の機会提供までに数週間の時間を要することもあるが、すべての人にチャンスを提供している。

時々、グループの中では戦略としてパブリック・コメントで発言することがある。パブリック・コメントの場合、事前登録は絶対条件ではないが、前もって登録してもらうことをすすめている。もちろん、パブリック・コメントは民主主義にとって重要であり、市民の発言には、適切な回答をする。筆者が傍聴した理事会のミーティングでは、雇用促進委員会（**Human Resources Board**）とその担当の行政の責任者による調査報告に基づく、提言があり、ブラックやヒスパニック等の少数人種民族に関して市民から発言が認められた。その他に、市民は理事を通して、間接的に発言する手法は頻繁に使われる。

なお、土地の利用、ゾーニングは法的な問題であり、市民の発言は法定のような雰囲気の中で行われる、とのことであった。

理事会のミーティングでは、市民の発言に基づいて、理事相互で意見交換も行われ、必要があれば、広聴的な意味も込められるが、特定のテーマについて一時的なコミッティを立ち上げる提案をすることを市民に約束し、理事会の承認を得てコミッティが設置されることもある。

3 代表型タウン・ミーティングとタウン・アドミニストレーターとの関係

統治方式の変更については、定期的に見直しが義務化されているわけではないが、タウンの組織と機構に関する委員会（**Committee on Town Organization and Structure**）で審議される。同委員会は、3年任期で7名の委員で構成され、代表型タウン・ミーティングの議長（**Moderator**）が任命する。見直しをするための同委員会を設置するかどうかは、議長の判断による。

統治方式を変更する場合には、チャーターの改正について、代表型タウン・ミーティングと州議会の承認を必要とする。同委員会は、昨年タウン・アドミニストレーターをタウン・マネージャーにするための権限強化についての提案を行ったが、代表型タウン・ミーティングで否決された。

提案内容の重要ポイントのひとつは、タウン・アドミニストレーターが行政の各部門長を任命できるとするものであった。しかしながら、予算を中心にすべての項目の検討を行う委員会（**Advisory Committee**）がこの提案に強く抵抗した。この委員会も議長が20名から30名までの委員を任命する。代表型タウン・ミーティングの各地区の選出メンバーひとりを含むこととなっている。また、代表型タウン・ミーティングのメンバーではない6名以下の全市的立場の委員が任命される。この後者の委員には、会計関係の専門家が任命されることが多い。ともあれ、このように、市民の立場から代表型タウン・ミーティングへの提案項目が事前に検討される仕組みがつけられているのである。

行政の各部門長の任命については、現在はタウン・アドミニストレーターが理事会に推薦し、理事会が任命する形式であるが、実質的には任命に当たってはタウン・ア

ドミニストレーターの影響力が強いのである。

しかしながら、議論は任命権限そのものよりも政策と行政を分離させるという方向にあった。したがって、行政の各部門長は理事会に応答する責任を負うことを継続すべきであるし、理事会は、タウン・アドミニストレーターの任命、解任権を通じて、タウン全体のマネジメント権限を行使し続けることになる。そこで、タウン・アドミニストレーターはタウンの日常的な行政運営(daily administration of the town)を監督する義務があるのである。

1705年にブルックラインはボストンから分離した歴史があり、タウン・アドミニストレーターの権限強化に反対の人は、昔のボストンのようになることを懸念しているということであった。このボストンから分離した経過について、筆者は不詳であるが、代表型タウン・ミーティングでは、民主的コントロールの現状維持を市民は望んだのであった。

ところで、代表型タウン・ミーティングの運営は、議長を中心にマネジメントされる。この議長は公選で選出され、先に触れたように予算を中心にすべての項目の検討を行う委員会の委員の任命権を有しているように、他州と比較してもマサチューセッツ州のタウンの議長の権限は強いと言われている。タウン・ミーティングは立法機関であるので、法的知識を持って運営することが重要であり、したがって議長には法律家が選出されることが多い。

開放型タウン・ミーティングと代表型タウン・ミーティングとの運営上の違いは、開放型タウン・ミーティングであれば、ある特定の関心のあるテーマの時に市民は多数集まって、その項目の評決が終了すると去ってしまう傾向にある点である。代表型タウン・ミーティングであれば、代表者はすべての項目の審議に参加するし、タウン・アドミニストレーターにとっても、情報提供等でコンタクトがとりやすく、参加者をコントロールしやすくなるのである。

マサチューセッツ州内では、開放型タウン・ミーティングから代表型タウン・ミーティングに移行する傾向にある。この逆の動きは無い。

4 市民社会の現実

先に述べたコミュニティ・オーガナイザーは、環境問題、社会問題、人種の多様化、人権、市民権等に関連して、市民活動の組織をまとめるリーダーのことである。例えば、警察がカメラをいろいろな場所に設置したがったが、プライバシー保護の観点から反対するグループがオーガナイズされたこともあった。多くのグループがポリシーに影響を与えるために一緒になり、代表型タウン・ミーティングで影響を与えようとすることもある。このような市民活動グループは、タウン・アドミニストレーターの権力を強化することに反対する傾向が強い。

共和党と民主党ということで一緒にならない人が、コミュニティでは一つの課題に

ついて一緒になる。

コミュニティ組織として、隣人同士が助け合う組織が形成されることもあるが、ボストンに近く、学生も多く、人口の流動化が比較的活発であるので、組織は継続しない傾向がある。近所同士が組織的に機能するのは、危機が来た時、あるいは大雪の時であり、協力関係の仕組みが生まれる。お互いがコミュニケーションやコラボレーションをとる方法は、子どもを通じての関係、学校や教会を通じての関係がほとんどであり、ここから何らかの組織形成が始まることはある。

ところで、タウン・アドミニストレーターが、何らかのポリシーについて、住民のコミュニティや組織に説得を行う機会はたくさんある。できるかぎり多くの組織やコミュニティにでかけていって、関係をつくるようにしている。とはいっても、タウン・アドミニストレーターは孤立した立場で対応することが多い。実際には、理事が頻繁に住民組織と会い、話を聞いたりしているのである。



(注) ブルックラインの理事会のミーティング会場。
壇上に5人の理事が着席。
手前の椅子は傍聴者の席。
市民の発言は、写真右側の前方のスタンド・マイクの前で行われる。発言者の資料配布は自由。
写真は筆者撮影。

3-3 アンドーバー (Town of Andover)

訪問日：2011年3月17日

ヒアリング先：Reginald S. Stapczynski(Town Manager)

概要：1646年法人化

人口：32,201人(2010年センサス)、約92%はホワイト

Open Town Meeting-Board of selectmen-Town Manager form of Government
開放型タウン・ミーティングを採用しているタウンで人口は最大。毎年1回予算に関する開放型タウン・ミーティングを開催。これ以外に、ゾーニングの変更、道路建設承認、条例の追加や改正について、臨時の開放型タウン・ミーティングが開催される。

1 理事の資質と選挙

理事会は5人の理事で構成され、3年任期で、毎年1人ないし2人が改選される。理事会のミーティングは、月に2回、月曜日の夜に開催される。理事は通常の仕事を持っていて、夜にボランティアで活躍する。報酬は月100ドル程度（実費弁償程度）である。

現タウン・マネージャーは21年の長期の勤続であるが、その間に一人も弁護士が理事に就任したことは無い。エンジニアや医療関係の専門家が比較的多い。理想的には、理事就任前に15ある委員会やコミッティでの経験を積んで欲しいが、多くはこのような経験もなく、突然キャンペーンを張って当選し、理事になる。筆者訪問時は選挙期間中であったが、3人の立候補者のうち1人は、仕事は広告関係であるが、計画委員会(Planning Board)の委員を17年間務め、その内7年間は同委員会の議長経験もあった。

理事の選挙は派手ではないが、民間団体主催の候補者によるディベートがあり、宣伝は新聞が中心である。土曜日の朝9時～正午までダウンタウンの真ん中で演説する。新聞では、候補者にこれからのタウンの政策の方向性や主要事業の選択について共通した質問をし、それぞれの回答を得て、掲載されたり、政策論争が行われる。新聞が主要な情報提供源である。新聞の編集者へのレターは、市民のサポーターが文章を書くのが通常である。候補者の宣伝の中にサポーターの名前があり、誰がサポーターかわかる。サポーターの名前も投票には、大きな影響を与えるとのことである。当然、倫理コードにしたがって、シティマネージャー、妻、その子ども達の名前はサポーターとして掲載できない。なお、選挙費用は、5,000ドルから10,000ドル程度で、多くは新聞掲載費用である。

このような地方新聞は、ひとつのタウンか複数のタウンにあり、タウン政府にとっても日常的に貴重な情報源となっている。

2 議長、開放型タウン・ミーティングの役割

開放型タウン・ミーティングの議長(Moderator)は、選挙で選ばれる。以前は同一の男性議長が29年間続いていたが、亡くなった後、彼のお嬢さんが議長になっている。議長は開放型タウン・ミーティングのフィシリテータ役であり、財政委員会(Finance Committee)の委員を任命する。タウン・マネージャーが予算編成をして、開放型タウン・ミーティングで財政委員会が承認するか否決するかの勧告を行う。

開放型タウン・ミーティングは立法機関であり、理事会とタウン・マネージャーが話し合い、ポリシーを実行していくことになる。年2回、開放型タウン・ミーティングが開催され、予算承認、ゾーニング(区画)、大きな購入(トラック等)の購入等の審議が行われる。財政委員会の勧告を経て、タウン・ミーティングで賛否が問われる。

タウン・ミーティングでは、確かにポリシーについての議論はあるが、多くは各委員会やコミッティの中で議論がつくされているし、財政委員会で議論もされているの

で、開放型タウン・ミーティングでは予算に対する議論が中心であるが、短い時間で済まされている。財政委員会が市民に信頼されていて、財政委員会の勧告があれば市民は信じてくれる。

したがって、開放型タウン・ミーティングでは、予算の賛否を通して、政策の賛否を問うことになる。予算承認すれば、増税もありうる。マサチューセッツ州プロポジション 2.5 では 30 年以上前可決し、町の予算は前年度比 2.5%以上上昇させてはいけないことになっているので、財政委員会も理事会もこの基準に神経質になっている。

開放型タウン・ミーティングでは、関心は予算に集まり、そのため第一目に参加者が多くなる傾向にある。



(注) アンドーバーの理事会のミーティング会場。
手前が傍聴席。写真は筆者撮影。

3-4 プリマス(Town of Plymouth)

訪問日：2011年3月14日

ヒアリング先：Rixhard J.Quintal, JR Sergio Harnais Mathew J.Muratore
(以上 Board of Selectmen)

Mark S.Stankiewick(Town Manager)

Patrick T. O'Brien(Special Assistant to The Town Manager)

宮城県七ヶ浜町と姉妹都市であり、東日本大震災・津波の被害を心配され、最大限の支援をしたいとお言葉を皆さまからいただいた。

概要：1707年法人化

人口：56,468人（2010年センサス）約95%はホワイト。

Representative Town Meeting-Selectmen-Town manager Form of Government

1953年に開放型タウン・ミーティングから代表型タウン・ミーティングに変更した。代表型タウン・ミーティングは、メンバーは126人で、各地区それぞれ9名選出。3年任期で毎年各地区3名が改選。少なくとも年度内に2回開催される。理事会、もしくは200名以上の有権者の署名で、臨時代表型タウン・ミーティングを開催できる。

1 開かれた理事会運営

5人の理事で構成される理事会のミーティングは毎週開催され、タウン・マネージャーの報告や議題についての審議の他、パブリック・コメント（Public Comment）の時間帯には、市民の発言も認められる。プレゼンテーションを求めるものは予め議題に含めるが、突然の発言であっても会場の受付で登録すれば、すべての市民に発言が認められる。市民からのコメントの後、その内容について、理事同士で意見交換を行う。マニア的な住民による妨害も考えられるが理事会の議長の判断で、進行はコントロールできる。ただ、発言時間を短くさせたり、黙らせたりさせるのは良くないことであるという、認識が共有されている。通常は、一人3分から5分程度である。

ところで、理事会とタウン・マネージャーとの見解が異なる場合がある。例えば、理事会は15人程度しか住んでいない集落にも道路拡張をしようとするが、タウン・マネージャーは反対である場合もある。こうした見解の相違があっても最終的には代表型タウン・ミーティングのメンバーに決定権がある。

2 市長・議会型統治方式への改革の動き

代表型タウン・ミーティングは、代表型タウン・ミーティングの議長(Moderator)によって進行が執り行われる。一般的に、代表型タウン・ミーティングは効率的ではないが、民主的であると認識されている。代表型タウン・ミーティングでは、同ミーティングのメンバー、理事、財政委員会(Advisory and Finance Committee)の三者による議論がよく見られる。この財政委員会とは、代表型タウン・ミーティングの議長によって任命され、あらゆるタウンの予算について意見を同ミーティングで公表し、参加メンバーに賛否の方向性を勧告する役割を果たすものである。代表型タウン・ミーティングの議題は基本的には理事会によって提出されるが、財政委員会、さらには10名以上の有権者の署名があれば有権者も議題を提出することができる。条例(bylaw)の制定、改廃については、理事会が提案できる。多くは行政の各部門で原案を作成している。

ところで、プリマスでは統治方式の検討が特に1980年代以降たびたび行われてき

た。まず、その前史としては 1952 年にそれまでの開放型タウン・ミーティングから代表型タウン・ミーティングに変更した。1974 年にチャーターは文書化され、統治方式は、**Representative Town Meeting-Board of Selectmen-Executive Secretary** であった。未だこの当時は行政の効率性や専門性への期待は今日ほど高くは無く、セクレタリーの事務的運営で処理されていた。

プリマスでは 1980 年から 2000 年にかけて 13,000 人以上の人口の急増があり、総人口 40,000 人を超えたため、混乱気味であった従来の統治方式を見直すために、1988 年にチャーター検討委員会が設置された。そこでは、代表型タウンミーティング・タウン・マネージャーの統治方式か議会・マネージャーの統治方式の二つの方式について議論された。ところが、議会を設置するためには州法によりタウンからシティへの変更の必要があり、そうなれば犯罪率が増えるといった風評も出たため、1988 年チャーターではタウン・マネージャーを設置し、行政運営上の権限強化を目指すこととなった。

1997 年のチャーター検討委員会では、タウン・ミーティングが混乱する原因のひとつに地区代表の参加メンバーが適切な情報を得ていないことがあったため、1999 年の改正チャーターでは、このタウン・ミーティングの参加メンバーが論点について十分な知識と情報を得るため、タウン・ミーティングの開催前に地区集会を開くことがルール化された。

この 2 年後には、これまでの統治方式では意思決定が遅く、社会状況の変化に応じた改革ができないため、議会や市長を設置する提案もなされた。しかしながら、結局は権限が少数者に集中することを恐れ、改革には至らなかった。さらには、地区代表の数を減らす提案も実現には至らなかった。

その後、2008 年の改革議論の時も、代表型タウン・ミーティングの議長によってチャーター審査委員会(**Charter review Commission**)が設置され、チャーター審査委員会では、全員が市長・議会型制度への改革に賛成であったが、代表型タウン・ミーティングのメンバーの多くは統治方式の抜本的改革には反対であった。筆者のヒアリングに参加したすべての理事も市長・議会型への制度改革に賛成であった。この理事たちは市長・議会型への改革は時間の問題であり、立て看板やビラの配布などのキャンペーンを張ったこともあるし、理事の中には理事選挙の公約に掲げることもある、ということであった。

代表型タウン・ミーティングから市長・議会型への移行によって、市民の発言権は制約されるが、これだけ人口が多くなれば、効率性の方をもっと重視しても良いと考えるようになってきたのであった。これまでの仕組みではディベートが多すぎて、時間がかかりすぎる。市長制であれば、短時間で解決が可能となる。

ところが、このような権限大きな市長を求める声も根強いが、一方では代表型であってもタウン・ミーティングへの直接民主主義的な期待と変化を好まない「長く住んでいる住民」の意識がどのように変化していくかは、今後も観察していく点であろう。



(注) プリマスの理事会のミーティング会場。

写真には写っていないが、この会場にも傍聴者の参加が可能なように、手前に椅子が多く用意されている。

前列向かって右が筆者。

3-5 ウーバーン(City of Woburn)

訪問日：2011年3月17日

ヒアリング先：Scott D. Gailvin (Mayor), John D. McElhiney(City Solicitor)

概要：1642年法人化

人口：38,120人（2010年センサス）、約90.6%はホワイト

Mayor-Council City

議会は9人の議員で構成され、その内訳は7地区から1名ずつ選出された7名の議員と市全体から選出された2名の議員である。市長は公選によって選出される。市長、議員共に任期は2年である。

1 開放型タウン・ミーティングーセレクトメ型から議会ー市長型設置へ移行

1888年まで、5人の理事と開放型タウン・ミーティングでタウンは統治されていた。それまでの約200年間、最初は英国植民地派がほとんどであったが、その後アイルランド人が入ってきて、この二つのグループ間の摩擦が次第に大きくなっていった。理事は1年ごとの選挙で決められていたため、毎年5人の理事グループの勢力図に変化が見られるようになった。したがって、こうした混乱を避けるために、代表者制の政府を選択することとしたのであった。マサチューセッツ州法では、人口12,000人を超えると、議会を設置できるという規定があり、この人口を超えたのが1888年当時であった。

その後、統治形態を根本的に変えると言う議論は無いが、約50年ほど前に、市議会議員と市長の任期を1年から2年に変更した。また、市議会議員の定数は、7地区から1人ずつ選出される7人と市全体から選出される8人の計15名であったのを、9人体制に改革した。人口の急増にともない、効率的な市政府の運営を目指して、このような改革が行われたのであった。

その後今日まで、統治方式の見直しのための委員会は設けられなかった。

2 市政府への市民参加の方法

市長には行政執行、予算提案等の権限が与えられている。一部議会承認を要するものもあるが、財産評価委員会の委員・議長秘書、警察部門・消防部門・例各部門の責任者や公共事業管理者等の職員については、市長独自の判断で任命でき、その任命権の範囲も広い。

ただ議会には立法権だけでなく、予算の歳出を承認する権限がある。例えば「警察官」の任命権は市長にあるとしても、採用人員数（人件費）やパトロールカーの購入経費等には議会の承認が必要となる。したがって、予算による行政へのコントロールを行う機能を議会は果たしている。

市長の下には、市長任命による現在 22 の諮問委員会（Board や Committee 等）が設置されている。例えば、環境保全委員会(Conservation Commission)は 7 名の市民で構成され、また人権委員会(Human Rights Commission)は 9 名の市民で構成されている。このように市民が各種委員会に参加することが代表的な市民参加の方法である。

日常的には市民は議員とコンタクトをとることが多い。市議会での市民の発言は認められているが、発言を希望する市民は文書で申請し、次の議会で発言が認められる。発言希望者が多く出るような課題の場合は、通常は議会がパブリック・ヒアリングを開催する。パブリック・ヒアリングは議会の委員会による開催の場合もあるが、伝統的には開放型タウン・ミーティングの歴史的な経緯から続いているものであり、現実的には 2 年おきに議員選挙があり、票を獲得するためにも日常的に市民の声に注意を払う必要があることが、この伝統を維持しているのである、と考えられている。

最近のパブリック・ヒアリングの事例は、学校委員会が開催したものであるが、未使用となった学校の校舎の再利用について、市長の意見と市議会議員数名との間で意見の対立が生じたことが発端となり、大きな規模のパブリック・ヒアリングが実施された。こうした一連の経過の情報は、地方新聞を通じて住民に情報提供されるので、地方新聞もこうした議論においては重要な役割を果たしている。この場合は、結局、市議会の採決で 5 対 4 となり、市長の方針が支持された。

上記のようなパブリック・ヒアリングは難しい問題が生じた時に開かれる。主にゾーニング、土地利用、開発に関する課題の場合に開催される。

その他の市民参加の手段としては、住民投票を求めるものもある。かつて、市議会の犬を鎖でつなぐ条例に対して、市民の 20% 以上の署名で請願が行われ、次の選挙時にその項目について投票したことがあった。実際には、ほとんど使われるものではないが、市民が我慢できなくなった場合には使用される手法である。

なお、市議会が許可しない限りは、市長は市議会への参加も発言も認められない。

* 文書の保管庫を拝見させていただき、議会の記録は言うまでもなく、1641 年の出生届から今日に至るまで市民記録もすべて保管されていた。



(注)

ブーバーン議会。

手前が傍聴席で、議員は傍聴者の市民と対面式の配置となっている。市民の発言は、写真中央のテーブルの前で行う。議会は神聖なものであり、発言ルールに従って静粛なムードの中で行われる。



(注)

筆者、市長室にて。
筆者の隣にいるのが市長。

3-6 バーリントン(Town of Burlington)

訪問日：2011年3月16日

ヒアリング先：Robert A. Mercier(Town Administrator)

概要：1799年法人化

人口：24,498人(2010年センサス)、約87%はホワイト

Representative Town Meeting with five-member Board of Selectmen and Town Administrator

代表型タウン・ミーティングのメンバーは、タウンの6つの地区からそれぞれ18名ずつ選出された108人のメンバーで構成される。代表型タウン・ミーティングは、1月、5月(年次)、9月の年3回開催される。定足数は55名である。

タウンの執行機関は理事会であり、タウンのあらゆる問題を監督する責任を有している。公選で選ばれた5人の理事で構成される。理事会のミーティングは月2回開催される。

タウン・アドミニストレーターは、理事会の管轄内の行政運営や調整に責任を負う。

1 代表型タウン・ミーティングの選択

1971年3月6日に住民投票が行われ、賛成4,307票、反対1,557票、白票410で、代表型タウン・ミーティングが採用された。開放型タウン・ミーティングに終止符を打ち、1972年3月4日に最初のメンバーの選挙が行われた。

この代表型タウン・ミーティングでは、すべての住民に発言する権利は認められているが、最終的には代表型タウン・ミーティングのメンバーの多数決で決せられる。また、代表型タウン・ミーティングの特徴として、代表型タウン・ミーティング解散後14日が過ぎると、その決定は有効となる。このような猶予期間が設けられているのは、有権者の5%以上の署名で、一定の問題を住民投票に付すことを要求する権利が認められているからである。住民投票にあたっては、有権者の20%以上の投票が必要であり、過半数で決せられる。

代表型になっても、統治される人々が、自らで統治するという民主的な理念が維持されるシステムを形成しているのである、と説明される。

有権者の選挙で選ばれる代表者は多い。書記責任者(Town Clerk)、議長(Moderator)、理事(Selectmen)、財産評価委員(Assessors)、出納長(Treasurer)、学校委員会委員(School Committee)、図書館役員(Library Trustees)、計画委員会委員(Planning Board)、環境・健康管理委員会委員(Board of Health)、治安担当者(Constables)、住宅供給委員会委員(Housing Authority)、体育委員会委員(Recreation Commission)、Shawsheen Valley Technical 高等学校委員会委員、タウン・ミーティング・メンバー(Town Meeting Members)が公選で選ばれている。これらの公選職を多く維持しているのは、権力の分散によって民主主義を維持するためである、とされる。この結果として、デダムで解説したように、タウン・マネージャーのように行政運営の専門家に権限を集中させるのではなく、タウン・アドミニストレーターを設置し、民主主義を前提として効率的な行政運営を行うシステムが維持されてきたのである。

2 理事会運営と行政への住民参加

理事会は住民の健康、安全、さらにはより質の高い生活を促進させるための政策形成機能や、そのためにより効率的に行政運営を図るための調整機能等を果たすのに加えて、代表型タウン・ミーティングの召集令状を発行する役割がある。したがって、召集令状に盛り込む議題の整理も重要な役割となる。ともあれ、理事会のミーティン

グでは、市民の時間(Citizens' Time) が設けられ、市民の発言が認められている。誰でも事湯に発言できるが、理事のコントロールに従うことが前提となる。また、重要な課題であれば、事前登録によって、パブリック・ヒアリングを理事会ヒアリングの中で実施する。

ところで、理事会のコントロールの下にあるタウン・アドミニストレーターは、有権者登録委員会(Board of Registrars)、コミュニティ生活センター委員(Community Life Center)、高齢者支援委員(Council on Aging)、文化委員会(Culture Council)、歴史的環境保全委員会(Historical Commission)、情報システム諮問委員会(Information System Advisory Committee)、有権者登録担当責任者(Registrars of Voters)等、24種類の委員会や担当責任者を任命する。これらの任命は、ボランティア参加の機会(Volunteer Opportunities)と位置付けられ、特定のテーマについて市民が審議等に参加する市民参加の代表的な手法でもある。

住民に配布される毎年発行の『住民案内』(“Residents' Guide”)には、タウンの統治システムや行政活動に関する最新情報が盛り込まれている。この冊子には、タウンの最新地図、有権者登録のフォームとともに市民人材登録(Trent Bank)の用紙が添付され、住民の自主的な登録を促している。この市民人材登録の目的は、上記のタウン・アドミニストレーターが任命する委員会等のメンバー選考ために行われるものである。この市民人材登録用紙には、氏名、住所、電話番号等の連絡先情報は言うまでもなく、興味のある委員会のチェックリスト、参加可能な頻度(月に何回程度か、等)、専門技術やバックグラウンドを記述する欄等が設けられている。民主的な運営を維持するだけでなく、市民の専門能力を活用することにより、効果的効率的な行政運営を実現していこうとするものである。

今回調査のすべてのタウンで確認したわけではないが、アンドーバーでも類似の人材登録を促進していた。おそらくほとんどのタウンで実施していることと推測できる。

3-7 ブレイントリー(Town of Braintree)

訪問日：2011年3月14日

ヒアリング先：Joseph C. Sullivan (Braintree's First Mayor)

概要：1640年法人化

人口：35,744人(2010年センサス)、約94%はホワイト

Mayor-Council

議会は9人の議員で構成され、その内訳は6地区から1名ずつ選出された6名の議員と市全体から選出された3名の議員である。議員の任期は2年である。

議会は、毎月第2と第4の火曜日に開催される。

市長は執行部の長であり、任期は4年。市長は公選によって選出される。市長

は行政各部門の長の他、すべての公務員を任命する。
なお、名称はタウンであるが、州法上のシティである。

1 市長・議会型統治方式への改革

ブレイントリーでは、1920年に開放型タウン・ミーティングから代表型タウン・ミーティングに統治方式の変更をおこなったが、それ以降は2006年のタウン選挙で市長・議会方式への変更まで大きな変化は無かった。最初の市長と議会の選挙は2007年9月に行われた。

市長の任命権の範囲は広く、以前は選挙で選任されていた書記責任者(Town Clerk)、出納長(Treasurer)、徴税責任者(Collector)、計画委員会(Planning Board)の任命権が付与された。市長は行政各部門長の任命権もあり、また行政各部門長の推薦に基づいて一般公務員も任命する。

このような統治方式を変更した背景としては、1990年代から2000年代前半にかけて人口の漸減は見られたが、全体としては人口増によって、代表型タウン・ミーティングでは、理事会と代表型タウン・ミーティングとの見解が異なる場合には、非効率的で決定が遅れると言った課題が生じてきたのであった。一方では、開放性や包摂性と言った観点からは、タウン・ミーティングは、市民がタウンで生じている課題を知り、情報を得る良き手段であったという声も聞かれる、とのことであった。

2 市長の説明責任の確立

市長は、責任の所在が明確となり、市長の説明責任能力が問われることが、市長制のメリットであると強調された。政党色を排除し、非党派であることを強調する。市長は積極的に市民の意見を聞くようにしているし、コミュニティやアソシエーションのミーティングやイベントに積極的に参加する。さらには、Eメールも活用している、ということであった。高齢者であってもタイプライターの経験があるので、世代を問わずEメールを使用している。



(注)
ブレイントリーの議会
左側は議員席で、右側のブルーシート上の椅子はすべて傍聴席。
写真は、2階ミーティング・ルームより筆者撮影。