

米国におけるシティ・マネージャーの役割

(財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 326 (May 30, 2008)

財団法人自治体国際化協会
(ニューヨーク事務所)

目 次

はじめに

概要	i
本レポートについて	1
呼称について	1
第1章 米国におけるシティ・マネージャーとは	
第1節 シティ・マネージャーの誕生	2
第2節 組織体制の基本構造	5
1 議会－マネージャー制	6
2 市長－議会制	6
3 理事会制	7
コラム①	8
第3節 組織体制の傾向	10
第4節 シティ・マネージャーの職務	13
1 NCL モデル市憲章	13
2 シティ・マネージャーの一般的な役割	14
第5節 ICMA と Code of Ethics	16
1 ICMA の設立と歩み	16
2 ICMA Code of Ethics の意義	17
3 ICMA Code of Ethics	17
4 シティ・マネージャーから見た ICMA	25
第2章 シティ・マネージャーの近年の傾向と課題	
第1節 新しいタイプの議会－マネージャー制	27
1 議会－マネージャー制の中身の変化	27
2 フレデリクソン教授らの分類	27
3 分類の定義	28
4 融合形の議会－マネージャー制におけるシティ・マネージャーの役割	30
第2節 シティ・マネージャーを取り巻く課題	31
1 ベビーブーマー世代の退職	31
2 もう一つの課題	32
コラム②	33

第3章 米国地方自治体におけるシティ・マネージャーの役割

第1節	シティ・マネージャーの設置根拠	34
1	メリーランド州ロックビル市	34
2	オハイオ州シンシナティ市	37
3	ニューヨーク州ブルックスビル村	39
第2節	シティ・マネージャーの職務内容	42
1	予算編成	42
2	人事	44
3	経済開発	47
	コラム③	48
第3節	議会及び市民との関係	49
1	議会との関係	49
	コラム④	51
2	住民との関係	52
	コラム⑤	53
第4節	シティ・マネージャーの任用	55
1	募集	55
2	採用	56
3	雇用契約	57

第4章 まとめ

1	シティ・マネージャーと議会－マネージャー制	65
2	少人数の議会	65
3	専門職としてのシティ・マネージャー	66
4	日本への示唆	66

はじめに

米国におけるシティ・マネージャーについては、これまでにいくつかの先行研究もあり、その制度の概要については、ある程度日本でも紹介がなされている。また、近年では、特に 2006 年の地方自治法改正の過程で、米国等で活躍するシティ・マネージャーやその制度が議論されたこともあり、この間、「シティ・マネージャー」という言葉を耳にすることも多かったと思う。

我が国におけるシティ・マネージャーのイメージは、「市に雇われた行政の専門家で、市長の代わりに行政全般を取り仕切る」といったものではないかと思うが、こうした平板なイメージのみが、日本では独り歩きをしている感が否めない。シティ・マネージャーという職は、米国において必要に迫られて人為的に発明された制度であり、あくまで米国の歴史的な文脈の中でまずは理解し、そしてシティ・マネージャーという職を担う人の多様で具体的な姿をできる限り実態に即して把握する、少なくとも、こうしたレベルでの理解がない限り、我が国の地方自治制度の検討にあたっても有意義な素材や議論を提供し得ないのではないかとの思いを長年感じてきたところである。

また、シティ・マネージャー制度の本質は、その背後にある議会－マネージャー制という組織体制にあり、この組織体制の特徴を理解することがシティ・マネージャーを理解する前提となる。我が国では、「シティ・マネージャー制度」との言い方をする場合が多いが、シティ・マネージャーは真空の中に存在するものではなく、文字どおり議会とシティ・マネージャーとの関係を軸とするこの組織体制の中であって、はじめて機能するものであり、「シティ・マネージャー制度」という用語よりは、むしろ「議会－マネージャー制」という用語の方が適切と考える。そして、このことは、単なる用語の問題という次元を超えて、この制度が我が国の地方議会制度の在り方にも一定の示唆を与えうる射程を持つということの意味する。

本レポートでは、こうした点に少しでも応えるべく、米国におけるシティ・マネージャーと議会－マネージャー制の現状を報告するものであり、また、日本の地方自治体の在り方を考えるにあたって、多少なりとも参考となればと考える次第である。

執筆にあたっては、当事務所上席調査員の支援のもと、米国地方自治体のシティ・マネージャーや副シティ・マネージャー、元シティ・マネージャー、ICMA 職員をはじめ、多くの方々に多大なるご助力をいただいている。この場を借りて、あらためてお礼を申し上げたい。

財団法人自治体国際化協会 ニューヨーク事務所長

概要

第1章 米国におけるシティ・マネージャーとは

シティ・マネージャーとその背後にある議会－マネージャー制とは、米国における革新主義の時代に、改革者たちが「マシン政治」を打破するためにつくり出した制度であり、組織体制である。「マシン政治」を打ち破り、「腐敗の無い政治」と「効率的な行政」を実現することを目的とした。議会－マネージャー制は、地方自治体において、比較的少人数の議会が、行政のトップとしてシティ・マネージャーを任命し、このシティ・マネージャーが、議会の採択した政策を実行する一元代表制の組織体制である。行政の専門職であるシティ・マネージャーは、任命権者である議会に対して責任を負うが、行政運営は、住民全体の利益のために行う。議会－マネージャー制は、中・小規模の地方自治体で多く採用される傾向にあるが、これはそれらの都市が同質性（宗教、人種、民族、生活スタイルの嗜好や経済活動への姿勢等）を持つ人々により基本的に構成されていることから、様々な対立が回避され、所得の再配分の必要性も低く、都市における政治的な要素が少ないことによる。議会－マネージャー制は、政治的なリーダーシップよりも効率性を重視する組織体制である。

続いて、現代のシティ・マネージャーの職務を NCL(本文 4 ページ脚注 3 参照)のモデル市憲章から見る。代表的なシティ・マネージャーの権限としては、従来からの予算編成権と職員の任免権を確認することができる。また、行政の専門職として、議会の政策立案等への支援が求められているが、政治から一線を画しながらも、積極的に議会を支援し、政策決定過程に関与するのが現代のシティ・マネージャーの姿である。加えて、議会、職員及び住民の協力関係の構築により、政策の立案とコミュニティ意識の高揚を図ることが求められているが、これは住民の市政への参画へつながる重要な職務と考えられる。

本章の最後に、ICMA(本文 16 ページ参照)の存在と Code of Ethics を取り上げる。1914 年に設立された ICMA は、現在 9,000 人を超えるシティ・マネージャー等が加入する職能団体となっている。その活動は、シティ・マネージャー職の確立と発展にあるが、その活動の根幹とするものが Code of Ethics である。この Code of Ethics により、ICMA メンバーは、法律や一般常識以上の規制を自ら課すことになるが、これによってメンバーの職業意識を高め、高い専門性を確保している。ここでは Code of Ethics とそのガイドラインから、現代におけるシティ・マネージャー像を考え、また併せて、Code of Ethics の存在のほか、シティ・マネージャーから見た ICMA の存在価値にはどのようなものがあるかを具体的に考える。

第2章 シティ・マネージャーの近年の傾向と課題

ホームルールが普及した今日では、米国における多くの地方自治体は、その根拠法（各州の市法、町法、村法等）に関わらず、自らの組織体制を住民自らが住民投票をとって選択することができる。さらに、この組織体制の中身も一様ではなく、特に、

議会－マネージャー制と市長－議会制の融合が進み、近年、組織体制には、様々なバリエーションが見られるようになっている。議会－マネージャー制においては、市長の権限を強化することが新しいバリエーションのポイントであり、市長の直接選挙、任期の延長、各委員会の委員長任命権、シティ・マネージャーの任命権あるいは議会に対する拒否権が付与されるケースもある。これらは、議会－マネージャー制においても、市長のリーダーシップを強化することを目的としたものであり、市長－議会制の特徴を取り入れたものと言われている。この時のシティ・マネージャーの役割を見ると、市長の権限が強化されたことで、相対的にシティ・マネージャーの権限が弱まる場合も見られるが、変化はむしろ、シティ・マネージャーの権限や役割の縮小ではなく、市長との関係がより緊密になることにあり、議会との協調に加え、議会の中でも、特に市長との連携強化が一層重要となる。

本章の後半では、シティ・マネージャーを取り巻く課題を取り上げる。最も大きなものは、ベビーブーマー世代の大量退職に起因する2つの課題であり、1点目はまさに基本的な人材不足、そして2点目は、世代間のギャップと言われている。これまで一定のシティ・マネージャー職のパイを一定の層が長く占めてきたことによって若い世代の台頭が少なく、シティ・マネージャーの専門性、知識、スキル、経験といった要素が次世代のシティ・マネージャーたちにしっかりと引き継がれるのかが大きな課題となっている。また、別の課題として、前述のとおり、近年は議会－マネージャー制と市長－議会制の融合が進んでいるが、時として融合ではなく、ドラスティックに組織体制の変更に住民の意思が向い、住民投票が実施されるケースが少なからず見られる。議会－マネージャー制の維持・発展は、そのままシティ・マネージャー職の維持・発展につながるものであり、こうした状況への対応は、シティ・マネージャーを取り巻くひとつの大きな課題となっている。

第3章 米国地方自治体におけるシティ・マネージャーの役割

本章では、現地調査を行った各地方自治体の例を引き、シティ・マネージャーの具体的な役割や考え方を紹介する。まずは、メリーランド州ロックビル市、オハイオ州シンシナティ市、そしてニューヨーク州ブロンクスビル村におけるシティ・マネージャー職の設置根拠（憲章あるいは条例）を確認するが、これら3つの地方自治体は、同じ議会－マネージャー制を採用する地方自治体であっても、それぞれ中身が異なるものであり、その外観を比較する。

次にシティ・マネージャーの主要な職務である予算編成と人事について触れる。予算編成においてシティ・マネージャーは、編成作業の責任者であり、議会に対しては調整者としての役割を担う。議会から固定資産税減税の要請があれば、その規模と財源について、シティ・マネージャーがベストと思う提案を議会に対して行うが、最終判断は議会の役割であり、状況に応じて様々な選択肢を示し、議会に判断を委ねる。

シティ・マネージャーは、基本的に全ての職員の任免権を持つが、直接採用に関わるのは、部長及び副部長クラスの職員までで、他の職員の採用は、各部の部長と人事

部に任せることが多い。また、自身がシティ・マネージャーに就任した際に、スポイルズシステムのように幹部職員を一新するようなことはしない。シティ・マネージャーは、全部長の人事評価制度における評価者となるが、実質的に副シティ・マネージャーと被評価者を分担している場合もある。人事評価を含め、副シティ・マネージャーにどのような職務を任せるとかはシティ・マネージャーの判断となる。

シティ・マネージャーは議会に任命され、議会に責任を負うことから、議会、あるいは各議員との関係は極めて重要である。シティ・マネージャーが職務を遂行する際、最も意を用いる場面であるが、各議員との接し方は、それぞれのシティ・マネージャーが自分のスタイルを持っている。しかし、共通して言えるのは、コミュニケーションが最も重要な点であり、懸案事項が無くても、定期的に情報交換の機会を持つことで、各議員の考えをつかみ、時宜にかなった情報の提供を行うとするシティ・マネージャーが多い。また、その中でも、議会のリーダーである市長との関係はさらに重要であり、他の議員に増してコミュニケーションを図り、連携を強化する必要がある。

また、住民との関係は、シティ・マネージャー対住民ではなく、市役所をいかに住民に身近で、役に立つ場所とするかがシティ・マネージャーの役割である。住民サービスの向上は、住民に対して責任を持つ議会のために行う職務なのか、市政の顧客は住民であるとし、シティ・マネージャーの根源的な職務として捉えるべきかは興味深い視点である。

本章の最後では、シティ・マネージャーの任用について、募集、採用、そして多様な雇用契約について紹介する。雇用契約書の内容は、共通する部分もあるが、基本的には、シティ・マネージャーと議会側との交渉によって内容が決められるため、地方自治体ごとに、そしてシティ・マネージャーごとに個別の契約内容となる。

第4章 まとめ

本章は本レポートの結論部分である。まずはここまで見たとおり、シティ・マネージャーは議会－マネージャー制という組織体制と不可分のものであり、この議会－マネージャー制の中にあってはじめて機能する職であることを改めて確認する。

また、その議会－マネージャー制のポイントは、比較的少人数の議会にあり、シティ・マネージャーがひとり一人の議員と直接話ができる規模の議会であることが重要である。日本の地方自治体に見られるような会派（政党）構成が必要な議会であるとシティ・マネージャーは機能しないであろう。

さらに、シティ・マネージャーは専門職であり、専門職としての知識とスキルが、少人数の議員で構成される議会と相まって効率的な行政を実現している点である。このシティ・マネージャーの専門性を端的に表すのが選挙に出る可能性であり、日本の副知事や副市町村長と比したときにその違いが明確となる部分である。

日本の地方自治体に対して議会－マネージャー制の導入を検討する際、最も期待するところは行政の効率化であろう。行政コストの削減や組織のスリム化といったことに資するものとする。また、中・小規模の地方自治体が生き残る道を示すものにもなり、今後の継続した制度の検討に期待するところである。

本レポートについて

2006 年の第 164 回国会において、地方自治法の一部が改正された。この改正により、市町村の助役は副市町村長と名称が変わり、また、都道府県の出納長及び市町村の収入役が廃止され、それぞれ副知事、副市町村長に一元化された。また同時に、長の補佐、職員の担任する事務の監督、長の職務の代理といった従来の副知事・助役の職務に加え、長の権限を副知事または副市町村長に委任することができることとなった。この法改正に向かう議論の中で、特に地方自治体におけるナンバー 2 の役割を検討する際、米国等で活躍するシティ・マネージャー（City Manager）なるものが注目を集めた¹。

また、このシティ・マネージャーの存在の基礎となる議会－マネージャー制（Council-Manager form）については、日本でも以前から、中・小規模の地方自治体における組織体制のあり方について、その議論の俎上に載せられることがあったが、近年においても、小泉政権下における「構造改革特区」において、この議会－マネージャー制を念頭に置いた申請を行う地方自治体が現れ、話題となったことがある²。

日本において、このようにシティ・マネージャーの存在が注目される中、シティ・マネージャー誕生の地である米国で、実際、シティ・マネージャーがどのような制度の中でどのような役割を担い、そしてその働きぶりはどのようなものなのかを紹介するのが本レポートの目的である。

呼称について

米国のシティ・マネージャーについては、実は、地方自治体によって名称が様々である。その地方自治体が、市（City）であるか、郡（County）であるか、村（Village）であるか、町（Town）であるか等により、「シティ・マネージャー」、「カウンティ・マネージャー（County Manager）」、「ビレッジ・マネージャー（Village Manager）」、あるいは「タウン・マネージャー（Town Manager）」と呼ばれることが一般的である。地方自治体によっては、さらに「首席行政官（Chief Administrator）」等、別の名称を使用する場合もあるが、本レポートにおいては、これらシティ・マネージャー職は、「シティ・マネージャー」との呼称に統一する³。ただし、個別の地方自治体における事例等を紹介する場合は、その個別の名称を使うことがあるが、混乱の無いよう補足しながら使用したい。

¹ 今回の地方自治法改正は、第 28 次地方制度調査会答申（http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No28_tousin_051209.pdf）に基づくものであり、この間の議事等については、<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html> で参照できる。シティ・マネージャーについては、例えば平成 16 年 10 月 14 日や 12 月 17 日の専門小委員会で議論されている。

² 埼玉県志木市による提案。提案内容は、http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No28_senmon_9_s1.pdf で参照できる。

³ 米国の地方自治体には日本の地方自治体のように市長と議会による二元代表制の組織体制（「市長－議会制」P 6 参照）を採用する地方自治体も多くあるが、これらの地方自治体には、市長の任命により首席任命行政官として市長の下で行政運営を行う行政職が置かれる場合がある。シティ・マネージャーと職務内容が類似する場合もあるこの職は、「シティ・アドミニストレーター（City Administrator）」、「マネージング・ディレクター（Managing Director）」、「副市長（Deputy Mayor）」等の名称が使われる。これらは、総じて「CAO（Chief Administrative Officer：首席行政官）」と呼ばれ、本レポート内でも「CAO」と表記し、異なる組織体制（「議会－マネージャー制」P 6 参照）下にあるシティ・マネージャーとは区別する。CAO は、市長に任命される職であり、市長と政治的に一体と見られることも多い。

第1章 米国におけるシティ・マネージャーとは

第1節 シティ・マネージャーの誕生

議会－マネージャー制及びシティ・マネージャーの誕生は、革新主義の時代、特に20世紀初頭からの「マシーン政治」¹に対する「リフォーム政治」²の展開時期へ遡る。議会－マネージャー制及びシティ・マネージャーの誕生については、平田美和子『アメリカ都市政治の展開』に詳しく記されているので、これを参考に、また、その中でも触れられているドン・プライス（Don K. Price）等『アメリカ合衆国におけるマネージャー制政治（City Manager Government in the United States）』の記述も参考にしながら概観してみる。

当時、米国の地方自治体における組織体制（government form）は、市長と議会の権力が明確に分立された市長－議会制（Mayor-Council form）であったが、市長の権限が弱い弱市長型の市長－議会制が一般的であった³。当時、リフォーム政治を進める改革者たちは、選挙を通じて市民の代表にふさわしい信頼できる人物を、市政へ送り込もうとし、一部に改革者による政権の誕生（改革派市長の誕生）を見た。しかし、これらの政権は常に短命であり、たちどころにマシーン政治の復権を許したのである⁴。

マシーン政治打倒のためには、選挙によるのではなく、制度的な改革が不可欠であることを悟った改革者たちは、「リファレンダム」⁵、「リコール」、「イニシアチブ」⁶、「ショートバロット」⁷、「ノンパルチザン選挙」⁸及び「全市単一選挙区」等の市政への導入を進めるようになった。これらは、「腐敗の無い政治」の実現を目指したものである。また、同時に改革者たちは、弱市長制から強市長制への変更も進めていったが、これは、市長の権限を強化することで、市政の効率化を図り、少ない費用で効率的に公共施設や公共サービスの提供を実現しようとするものである。このように改革の方向性には、「腐敗の無い政治」の実現と「効率的な行政」のふたつの方向性があったことが分かる。

¹ 19世紀後半から20世紀前半にかけてのアメリカの都市（特に大都市）においては、政党マシーン（あるいは単に「マシーン」）と呼ばれる政党組織が市政を支配していた。政党マシンは、一人のボスを頂点とする組織で、公共事業の発注や市職のあっせん等を意のままに行い、その都市を支配していた。移民をはじめとする都市の住民に職や物資を提供したり、日々の生活相談に応じたりしながら彼らの票を獲得し、政党マシンは自分たちの息のかかった政治家を市政へ送り込む手法をとっていた。マシーン政治の時代には、多くの汚職や腐敗があったと言われている。ニューヨーク市の「タマニーホール」が有名。

² マシーン政治を批判し、市政を改革しようとしたのがリフォーム政治である。当初は、マシーン政治のモラル批判が主であったが、20世紀に入ると、各種の制度改革を提案し、それを実現していった。

³ この体制は、大統領と議会という連邦の体制をモデルにしながら、市長の専制を避けるために公選職を増やし、市長の権力の分散を図った体制である。

⁴ 弱市長制の下では、注3のとおり権限が分散していることから、市長職だけを押さえても、改革を実現させるのは困難であった。

⁵ 住民投票制度

⁶ 住民（有権者）による条例の制定・改廃

⁷ 公選職が異常に多い従来のシステム（ロングバロット）を改め、有権者が適切に候補者を判断できる範囲に公選職数を限定する制度

⁸ 所属政党を前提とせず、政党の存在を否認した形の選挙。逆に政党選挙は、「パルチザン選挙」。

1900 年のハリケーンによって、壊滅的な被害を被ったテキサス州ガルベストン市 (Galveston)¹ は、翌 1901 年に速やかな復興を図るために州政府が従来の市政を停止し、一時的にガルベストン市の経済界から 5 名の理事を指名（後に市民による直接選挙となる）して市政を委ねた。これが理事会制 (Commission form) の誕生であり、誕生の経緯からも分かるとおり、理事会制は、一種の偶然の産物であった。しかし、この理事会制における経済界からの理事の選出（専門職による行政の執行）という手法は、改革者のひとりで、後に「シティ・マネージャーの父」と呼ばれるリチャード・チャイルズ (Richard S. Childs) の目にとまることとなる。理事会制における専門職による行政は、20 世紀に入り、急速に進展した工業化・都市化に伴う各種都市問題（上下水道、ゴミ収集・処理、警察、消防等）への対応やその際の財政支出の節約が求められる中、有効な組織体制として注目を集めるようになり、ガルベストン市に続き、テキサス州ヒューストン市 (Houston) (1905 年)、アイオワ州デモイン市 (Des Moines) (1908 年) で採用された。デモイン市のプランでは、「リファレンダム」、「リコール」、「イニシアティブ」、「ノンパルチザン選挙」等も加えられている。

しかし、この理事会制においては、理事間で行政上の責任が分散してしまい、政策決定過程でリーダーシップをとる者がなく、そして、選挙で選ばれる理事が、経験豊かで、訓練された技術者や行政官であることは稀であるという欠点が指摘されるようになった。そこで、1908 年にバージニア州のストーントン市 (Staunton)² が新たな組織体制を模索する中、理事会制を検討したが、これが州憲法 (Constitution) 上認められないことから、そのエッセンスを残す形で、従来の市長－議会制の中に、各部を統括する統括マネージャー (General Manager) なる職を採用した。この初代の統括マネージャーであるチャールズ・アッシュバーナー (Charles E. Ashburner) は、後に最初のシティ・マネージャーと呼ばれるようになる³。

チャイルズは、理事会制とストーントン市方式を参考として議会－マネージャー制の原型となる理事会－マネージャー制 (Commission-Manager form) を規定したモデル市憲章を、1911 年にニューヨーク州ロックポート市 (Lockport)⁴ のために作成した。この案は採用されなかったものの、議会－マネージャー制を制度的に定義付けた最初のものとなった。このモデル市憲章の中でチャイルズは、制度の普及を目指し、マネージャーの職名も検討したという。「行政長官 (Executive Secretary)」や「市長官 (Civic Secretary)」等の案の中から、「シティ・マネージャー」こそ相応しいとして、このモデル市憲章の中で、はじめてシティ・マネージャーという名称を使った。

このチャイルズの理事会－マネージャー制は様々な雑誌等で取り上げられ、採用

¹ テキサス州ガルベストン郡の郡都 (カウンティシート) で、人口約 58,000 人 (2006 年) の港湾リゾート都市。1900 年のハリケーンでは、推計約 8,000 人の死者が出たとも言われている。

² バージニア州北部のオーガスタ郡の都市で、人口約 23,000 人 (2006 年)。第 28 代大統領ウッドロウ・ウィルソンの出生地として有名。

³ ただし、シティ・マネージャー導入の考え方そのものはその以前から存在していたようである。(襲田正徳『市支配人について (上)』自治研究 58 巻 8 号 P63)

⁴ ナイアガラ滝に近い、ニューヨーク州西部の都市。ナイアガラ郡の郡都で、人口は約 21,000 人 (2006 年)。

する都市が現れる前から一種のブームとなっていた。そしてついに、サウスカロライナ州のサムター市（Sumter）¹が、1912年にこの理事会ーマネージャー制を採用、その後小さな地方自治体の採用が続き、大都市としては1914年にオハイオ州デイトン市（Dayton）²が採用し、大きな話題となった。理事会制を誕生させたガルベストンのハリケーンのように、デイトン市もこの前年に大洪水で大きな被害を受けていたことで、これが話題を大きくした。デイトン市の初代シティ・マネージャーであるアーネスト・ブラッドフォード（Ernest S. Bradford）が顕著な成功を収めると、一層の注目を集めるようになった。

チャイルズの考案したこの組織体制は、理事会制を参考としているため、理事会ーマネージャー制との名称になっているが、ブラッドフォードは、この組織体制は、議員がパートタイムである等から考えると、理事会制とは根本的に異なる組織体制であるとしており、議会と一人の行政官による議会ーマネージャー制のまさに原型をなすものである。（本レポートでもここからは、議会ーマネージャー制と呼ぶこととする。）1915年には、NML³が議会ーマネージャー制のモデル市憲章を採択し、議会ーマネージャー制が米国の地方自治体における最も有力な組織体制と認められることとなった。デイトン市の成功もあって、1914年には32都市であったこの議会ーマネージャー制の都市は、1918年には100都市を超え、さらに1930年には400都市を超えるとともに、バージニア州アーリントン郡（Arlington County）やノースカロライナ州のダーラム郡（Durham County）及びロブソン郡（Robeson County）といった郡においても、議会ーマネージャー制が採択されるようになった。

チャイルズは、もともとショートバロットを導入するのに最も適当な組織体制としてこの議会ーマネージャー制を考案している。ショートバロットによって、改革者たちの進める地方都市の「民主政治」を実現し、ひとりの専門家による「効率的な行政」の実現を目指したものと言える。チャイルズの専らの興味は「腐敗の無い政治」の実現にあったようであるが、いずれにしても、他に例を見ない、行政上の権限がシティ・マネージャーと言う一人の任命職に集中するこの議会ーマネージャー制は、このように誕生した。「誕生した」と記したが、ドン・プライス等『アメリカ合衆国におけるマネージャー制政治』の中で、「Invention」（発明）という語が使われているように、改革者により目的を持って、議会ーマネージャー制はまさにつくり出されたのである。

¹ サウスカロライナ州サムター郡の郡都。人口約40,000人（2006年）で、市内にはショー空軍基地がある。南北戦争で有名なフォート・サムター要塞と混同されるが、フォート・サムター要塞は、サムター市から約160キロ離れたチャールストン市沖にある。

² オハイオ州西部に位置する工業都市で、モンゴメリー郡の郡都である。人口約157,000人（2006年）で、都市圏人口は80万人を超える。ライト兄弟の出生地で、航空宇宙関連の研究も盛んである。ただ、現在は人口が減少傾向にあり、中心市街地の空洞化や高い犯罪率が問題となっている。

³ 100人を超える各地の市政改革グループの代表が、1894年にフィラデルフィアに集まり会議を開催した。そこで、市政改革についての全国的な組織としてNML（National Municipal League）が創設された。この時のメンバーには、後の米国大統領セオドア・ルーズベルトも参加している。NMLは名称をNCL（National Civic League）と改め、住民自治の促進と、近年は、地域向上のための住民、地方自治体、経済界、NPOの協力体制の構築を促進している。

第2節 組織体制の基本構造

シティ・マネージャーの存在を考える時、その背後にある組織体制を理解することが重要である。シティ・マネージャーの組織体制とは、前述のとおり議会－マネージャー制のことであるが、シティ・マネージャーは、議会－マネージャー制の中に存在する行政の専門職であり、議会－マネージャー制とは不可分のものである。

ホームルール（Home Rule）¹が普及した今日、米国における多くの地方自治体は、その根拠法（各州の市法、町法、村法等）に関わらず、自らの組織体制を住民自らが住民投票をとおして選択することができる。どの組織体制を選択するかは住民の意思であり、判断である。議会－マネージャー制を採用する地方自治体は、その特徴を認め、議会－マネージャー制を選択したわけである²。ここでは、その議会－マネージャー制の基本構造を確認し、その特徴を整理するとともに、議会－マネージャー制と対比させるため、米国における他の主な組織体制である市長－議会制と理事会制も併せて紹介する。

¹ 州政府等外部から加えられる統制を最小限にとどめ、地方自治体が自らの課題を自らの手で解決していくことができる権利である。住民投票による憲章の制定等一定の手順の下、その地方自治体のタイプ（市、村等）や組織体制、どのような権限を持ち、どのような住民サービスを提供するかを自ら決めることができる。

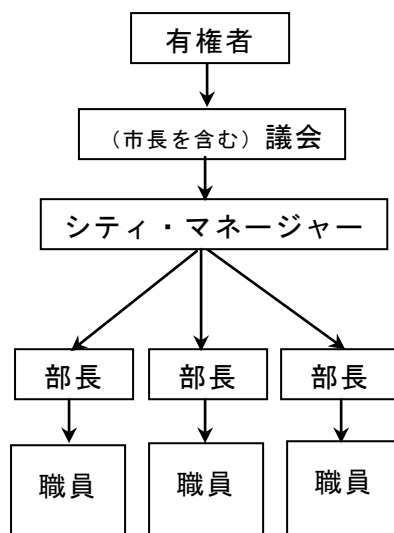
² 米国の地方自治体は、常に住民のコントロール下にあるように見えるが、こうした組織体制の柔軟性もその証左のひとつであらう。

1 議会－マネージャー制

住民による直接選挙で選出された議員（比較的少人数／5～9人程度）で構成される議会が、政策の決定や条例の制定等を行う。議会には、限定的な権限を持つ市長¹がいるケースがほとんどである。その議会が任命したシティ・マネージャーが、地方自治体の CEO（最高経営責任者）として、議会の採択した政策の実現や行政運営全般の責任を負う。シティ・マネージャーは、予算編成権、職員の任免権を持ち、議会には参加するが、投票権は持たない。また、シティ・マネージャーは、任命権者である議会に対して責任を負うが、行政は、全住民の利益のために行う。

この組織体制は、議会の一元代表制であり、対立を回避する構造をとっていることから、チェックアンドバランスの機能はないが、これによって効率的な行政を実現している。

図1 議会－マネージャー制の組織図



2 市長－議会制

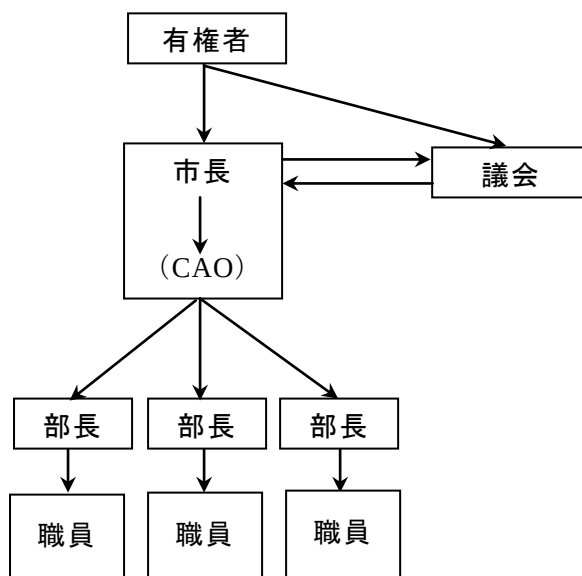
市長は、有権者の直接選挙によって全市単一選挙区から地方自治体の長として選出され、基本的に予算編成権、職員の任命権及び議会に対する拒否権等を持つ。一方、議会において各議員は、選挙区または全市単一選挙区から選出され、議決権及び提案権を持ち、基本的には市長の政策や権限に対するチェック機能を果たしている。権限が市長と議会の間で分割されているため、対立が生じやすいが、チェックアンドバランスが重視されている二元代表制の組織体制である。市長が CAO を任命し、CAO が市長の下で行政運営を担う場合がある。

また、この市長－議会制は、市長の権限が強い強市長制と、権限が弱い弱市長制の二つに分類される。強市長制と弱市長制の分類には諸説あるが、基本的には

¹ 名称は「Mayor」、「Chair」等。議会における議長、対外的に地方自治体を代表する等の役割を持つ。他の議員と同様に、議会における投票権を持つ。

市長及び議員以外の公選職の多少と、市長に拒否権があるか否かによる。弱市長制は、公選職が多く、市長は拒否権を持たないということになる¹。

図 2 市長－議会制（強市長制／CAO 職あり）の組織



3 理事会制

地方自治体の組織体制には、市長－議会制及び議会－マネージャー制の他に、大きな類型として理事会制²が存在する。理事会制の誕生は、先述のとおり、ハリケーンによって壊滅的な被害を被ったテキサス州ガルベストン市において、1901年に速やかな復興を図るために州政府が従来の市政を停止し、一時的にガルベストン市の経済界から5名の理事を指名（後に市民による直接選挙となる）して市政を委ねたことにはじまる偶然の産物である。その後、同じくテキサス州のヒューストン市が1905年に理事会制を採用している³。

理事会制の特徴は、選挙により選出された理事で構成される理事会が、立法部門と行政部門の両方の機能を持つことである。例えば、ある理事は、議会の議員でありながら、同時に土木部長を兼務するといった具合である⁴。

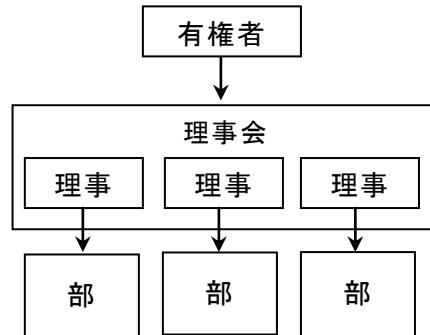
¹ 弱市長制と市長の権限を強化した議会－マネージャー制（P 27～参照）とは外観が似ている。また、憲章等における規定が市長－議会制であっても、実態としては市長も議会の一部であり、CAO に広範な権限を与え、議会－マネージャー制のような運営がなされている地方自治体も見られる。弱市長制と市長権限を強化した議会－マネージャー制との区分は、その境界線が判然としないとの印象が正直なところであるが、その区分は、市長やシティ・マネージャーの権限を考慮しながら、それが一元代表制（議会－マネージャー制）なのか、二元代表制（市長－議会制）なのかで判断するのが妥当と考える。

² 「委員会制」と呼ぶ場合もある。

³ ヒューストン市の現在の組織体制は、市長－議会制である。

⁴ 実態として、理事会制を採用する地方自治体も CAO を採用して行政運営を任せるケースが多く、理事会とこの CAO の関係に着目すれば、構造的には議会－マネージャー制に類似する。しかし、組織構造からすると、この CAO の下に部長としての理事がいるわけであり、一種奇妙な組織体制の態様をなすことになる。

図 3 理事会制の組織図



コラム①

理事会制の組織体制は、アラバマ州等一部の州¹でいくらか見られるものの、全体としては、表 1（P11）にもあるとおり、今日では比較的珍しい組織体制となっているが、理事会制が誕生した当時は、一時注目を集めた組織体制であった。CAO を置かない旧来の理事会制は、さらに数が少なく、各理事が議員と部長を兼ねる組織体制が、今日も機能しているのかとの純粋な疑問がある。この点について、現在も旧来の理事会制の組織体制を維持するニュージャージー州のリンドハースト町（Lyndhurst）を訪問し、調査したことがある。リンドハースト町は、人口約 2 万人の町であるが、見事に理事会制が機能していた。理事たちは、理事としての職務に加え、担当部の部長職も担っており、さらに元々の職業もある。印象的であったのは、彼らは皆、この部長職も本当に懸命にやろうとしている姿であった。だからこそ、リンドハースト町の理事会制が機能していると言える。加えて、各理事は、行政の専門家ではないが、それぞれに自らの職業（例えば弁護士）を通し、各担当部業務に関する一定の知識を有しており、この点での支障もないようである。

リンドハースト町の理事会制が機能しているのは、一生懸命に理事職及び部長職を全うしようとする理事がいて、その理事が行政において必要な一定知識を有しており、また、その理事をしっかりサポートする課長級職員が揃っているからであるが、これはリンドハースト町における偶然なのか必然なのかということである。有権者は行政手腕や専門知識まで考慮して理事を選んでいるわけではないようである。どの理事がどの部を担当するかは、選挙後に、当選した理事たちの間で話し合いによって決められるので、当選後の担当部まで考えて投票することは不可能である。しかし、リンドハースト町の理事会制を機能させているこれらの要素は、偶然ではなく、リンドハースト町の長い理事会制の歴史の中で定着したスタイルのようなものであって、一種の必然とも考えられる。「長い歴史の中で定着したスタイル」とは、実に説得力に乏しい見解であるが、これが現在も理事会制が機能している地方自治体の一種の「本

¹ アラバマ州ほか、フロリダ、イリノイ、ニュージャージー、ノースダコタ、サウスダコタ、ペンシルベニアの各州等で見られる。

質」だと感じたのも正直な感想である。

逆の言い方をすれば、これらの諸条件が揃うリンドハースト町ほか、現在も旧来の理事会制を採用している一部の地方自治体でしか、今日では成立・機能しないということである。行政の非効率性や部局間の連携難、あるいはリーダー不在といったよく言われる理事会制に対する制度的な欠点を棚に上げて、他の地方自治体が、今からこの理事会制を採用することは、諸条件が揃わず困難であり、また、それ以前に、他の組織体制の地方自治体における議員が、一転してリンドハースト町の理事のように仕事をしなければならない環境を求めるとはとても思えない。理事会制から他の組織体制へ変更する地方自治体はあっても、現在、理事会制を採用しようとする地方自治体は極めてまれであるという状況に対しては、そういった見方もできる。ちなみに、リンドハースト町においては、現在の理事会制が機能し、住民に何か不平・不満があるわけではないので、住民投票を実施し、理事会制を変更しようとする動きはなく、また、大きな負担がかかっている理事たちも、この理事会制を変更しようという思いは全くないようで、むしろ「リンドハースト町は理事会制の地方自治体である」ということが当然の前提となっているかのようであった。

職員の一人が言うところでは、確かにこの理事会制には非効率なところがあるが、それは担当理事に決裁をもらおうとしてもその理事が不在の時があるといった程度のことで、理事が行政の専門家でないので、諸案件につきいちいち説明を要し、作業が滞ったり、効率的な行政サービスができていないわけではないとのことである。では、リンドハースト町におけるシティ・マネージャーや CAO の不在を見た時に、課題としてあげられるものは何かと言えば、部局間の連携強化ということになる。この点は、リンドハースト町の理事たちも感じているところで、理事会制の現組織体制の中で可能な対策として、組織横断的な調整部局を設置することで、その課題を克服しようとしている。日本の地方自治体でもよく見られるこうした部局横断的な調整機能は、日本ではあまり成功した例を聞かないが、リンドハースト町で機能するのか興味深いところである。



リンドハースト町役場 (Township Hall)

第3節 組織体制の傾向

ICMA（P16 参照）が発表した人口 2,500 人以上の都市を対象とする調査結果によれば、1984 年には市長－議会制が過半数を超えていたが、その後、議会－マネージャー制を採用する地方自治体が増え、21 世紀となる頃には逆転している。それ以後も 2007 年には同体制の地方自治体が 49.0%（3,511 都市）と最も多くなっている（表 1 参照）。一方、こうした組織体制は、地方自治体の規模（人口数）により一定の傾向があるとされる。中・小規模都市¹では、議会－マネージャー制を採用する地方自治体が多く、大都市では、市長－議会制を採用する地方自治体が多いと言われている（参考：表 2）。中規模以下の都市に議会－マネージャー制が多いのは、郊外を中心に存在するそれらの都市が、宗教、人種、民族、あるいは快適な生活への嗜好や経済活動への姿勢等による同質性を持つ人々により基本的に構成されてきたことによる²。これら同質者集団においては、様々な対立が回避され、所得再配分の必要性も低く、都市における政治的な要素が少ないことから、比較的少人数の議員による議会と、政治から一定の距離を置くシティ・マネージャーによる効率的な組織体制が機能しやすいと考えられている。これは、地域的な特徴からも言われていることであり、西海岸や西部の近年創設された地方自治体も、同質者集団の地域が多く、議会－マネージャー制が採用されるケースが多い（参考：表 3）³。一方、他の地域と比べ歴史的に古いニューヨーク州等では、住民も多様性に富むことから、各住民グループを代表する者（議員）と政治的なリーダーシップを発揮する者（市長）が必要であり、市長－議会制、特に強市長制の採用が多く見られる⁴。

¹ ICMA の調査は、人口 2,500 人以上の都市を対象としているが、米国の地方自治体数は 2007 年の政府に関する国勢調査（Census of Government）によれば 36,011 団体（郡除く）となっており、米国の地方自治体の多くが人口 2,500 人未満の小規模都市ということになる。詳しいデータはないが、これらの都市における組織体制は、やはり議会－マネージャー制が優勢と言われている。

² 薄井一成、「分権時代の地方自治」P119 から P132

³ 表 3 で言えば、太平洋地域や西中南部、山岳部あたり。

⁴ 財団法人自治体国際化協会、「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」P72

表 1 米国地方自治体の組織体制（人口 2,500 人以上）

単位：地方自治体数（カッコ内は比率）

組織体制	1984 年	1988 年	1992 年	1996 年	2000 年	2004 年	2007 年
市長－議会制	3,686 (55.8%)	3,686 (55.3%)	3,635 (54.4%)	3,319 (49.8%)	2,988 (43.7%)	3,089 (43.6%)	3,116 (43.5%)
議会－マネージャー制	2,290 (34.7%)	2,356 (35.3%)	2,441 (36.5%)	2,760 (41.4%)	3,302 (48.3%)	3,453 (48.7%)	3,511 (49.0%)
理事会制	176 (2.7%)	173 (2.6%)	168 (2.5%)	154 (2.3%)	143 (2.1%)	145 (2.0%)	143 (2.0%)
その他	451 (6.8%)	451 (6.8%)	442 (6.6%)	435 (6.5%)	399 (5.8%)	404 (5.7%)	401 (5.6%)
合計	6,603 (100%)	6,666 (100%)	6,686 (100%)	6,668 (100%)	6,832 (100%)	7,091 (100%)	7,171 (100%)

出典：ICMA『Municipal Year Book 1984-2007』（郡は含まない。）

表 2 人口別による地方自治体の組織体制（2002 年）

単位：地方自治体数（カッコ内は比率）

人口	市長－議会制	議会－マネージャー制	その他	合計
1,000,000 超	2 (50.0%)	2 (50.0%)	0 (0%)	4 (100%)
500,000～1,000,000	7 (87.5%)	1 (12.5%)	0 (0%)	8 (100%)
250,000～499,999	12 (52.2%)	11 (47.8%)	0 (0%)	23 (100%)
100,000～249,999	29 (27.9%)	75 (72.1%)	0 (0%)	104 (100%)
50,000～99,999	60 (26.5%)	161 (71.2%)	5 (2.2%)	226 (100%)
25,000～49,999	164 (34.0%)	302 (62.5%)	17 (3.5%)	483 (100%)
10,000～24,999	326 (33.4%)	562 (57.6%)	88 (9.0%)	976 (100%)
5,000～9,999	353 (36.8%)	503 (52.5%)	102 (10.6%)	958 (100%)
2,500～4,999	448 (48.6%)	396 (43.0%)	77 (8.4%)	921 (100%)
2,500 未満	210 (43.8%)	235 (49.1%)	34 (7.1%)	479 (100%)
合計	1,611 (38.5%)	2,248 (53.8%)	323 (7.7%)	4,182 (100%)

出典：ICMA『Special Date Issue (Structure of American Municipal Government)』（郡は含まない。）

※当該調査は、任意回答方式で行われたため、各組織体制の割合を単純比較するのには適切なデータとは言えないが、一定の傾向を見る参考とする。

表3 地域別による地方自治体の組織体制（2002年）

単位：地方自治体数（カッコ内は比率）

地域	市長－議会制	議会－マネージャー制	その他	合計
ニューイングランド	64（14.1%）	134（29.5%）	257（56.5%）	445（100%）
中部大西洋	242（51.3%）	206（43.6%）	24（5.1%）	472（100%）
東中北部	425（50.6%）	397（47.3%）	18（2.1%）	840（100%）
西中北部	292（55.7%）	218（41.6%）	14（2.7%）	524（100%）
南大西洋	131（23.3%）	427（75.8%）	5（0.9%）	563（100%）
東中南部	148（74.7%）	48（24.2%）	2（1.0%）	198（100%）
西中南部	119（30.7%）	266（68.7%）	2（0.5%）	387（100%）
山岳部	106（38.4%）	169（61.2%）	1（0.4%）	276（100%）
太平洋地域	84（18.0%）	383（82.0%）	0（0%）	467（100%）
合計	1,611（38.5%）	2,248（53.8%）	323（7.7%）	4,182（100%）

出典：ICMA『Special Date Issue（Structure of American Municipal Government）』（郡は含まない。）

※表2同様、任意回答方式で行われたため、各組織体制の割合を単純比較するのには適切なデータとは言えないが、一定の傾向を見る参考とする。

第4節 シティ・マネージャーの職務

1 NCL¹モデル市憲章

ここまで、シティ・マネージャー誕生の歴史と、シティ・マネージャーの存在の背後にある議会－マネージャー制について確認をしてきた。次に、ここではシティ・マネージャーそのものにスポットをあてたい。シティ・マネージャーの一般的な職務について、NCL のモデル市憲章第8版²を参考に整理する。

シティ・マネージャーの権限と責任

- 1 すべての任命職員に係る任免を行う。
- 2 すべての部局に対する指揮及び監督を行う。
- 3 すべての議会に出席する。なお、シティ・マネージャーは、討議に参加するが、投票する権利はない。
- 4 すべての憲章、法律に定める事項及び条例の適切な執行に留意する。
- 5 年間予算案及び中期の主要な資本整備計画を作成し、議会に提出する。また、議会によって承認された最終予算を適切に執行する。
- 6 毎年度末を基準に、その年度の財政状況及び行政活動に係る報告書を作成し、議会に提出する。また、住民に対し、その報告書を閲覧に供する。
- 7 その他、議会の求めによる各種行政管理に関する報告書を作成する。
- 8 議会に対し、常に当該地方自治体の財政状況及び将来的な財政需要を報告し、この件に関する各議員の理解を図る。
- 9 当該地方自治体が抱える課題について、その対応策を提案し、議会による政策立案の支援を行う。
- 10 市長及び各議員に対し、業務が円滑に進むよう必要な支援を行う。
- 11 議会が長期的な目標及びそれを実現するための計画を策定するための支援を行う。
- 12 州や他地方自治体間の協力を推進するため、必要な支援を行う。
- 13 政策の立案及びコミュニティ意識の高揚のため、議会、職員及び住民間の協力関係の構築を図る。
- 14 憲章及び議会により求められるその他の職務を遂行する。

出典：NCL『モデル市憲章第8版』

NCL の前身である NML が、議会－マネージャー制を最も有効な地方自治体における組織体制として認め、モデル市憲章の組織体制として採用したのは 1915 年である³。版を重ね、この第8版が世に出たのが 2003 年であり、この第8版の

¹ P4 脚注3 参照。

² NCL『モデル市憲章第8版 (Model City Charter" 8th Edition)』P25

³ 第1版は 1898 年に作成。この時は強市長制をモデルとしていた。

編集には ICMA が深く関わっている¹。議会－マネージャー制の普及については、一般に ICMA によるところが大きいと言われるが、この NCL のモデル市憲章の果たした役割も大きく、憲章により設立された地方自治体の多くが、このモデル市憲章をひとつの雛型としている。

2 シティ・マネージャーの一般的な役割

このモデル市憲章には、シティ・マネージャーの職務が 14 項目にわたり列举されており、これによりシティ・マネージャーの一般的な職務を理解することができる。

まず、地方自治体の CEO として、職員の任免権及び予算編成権が付与され、一方で、議会に対して、財政及び行政活動に係る報告書、あるいは議会の求めによる各種の報告書の提出が求められている。また、行政の専門職として議会に任命されているシティ・マネージャーは、議会の政策立案等への支援が求められている。ただ、議会の決定した政策の実行については、特に言及が無いものの、シティ・マネージャーが議会に責任を持つ立場にあることを考えれば、議会が決定した政策の実行は当然であり、ここに記載する必要がないと考えられたと見るべきであろう。

議会との関係においては、「支援」という言葉が度々使用されているとおり、行政の専門職として、政策決定過程に関与はするが、あくまでも決定するのは議会であることを強調しているかのようである。ただ、政治から一線を画すことは、従来からのシティ・マネージャーの基本姿勢であるが、このモデル市憲章からは明確に窺えないものの、現代のシティ・マネージャーは、議会が決めたことをただ行うのではもちろんなく、第 9 項の議会に対する提案権及び、議会への各種の「支援」を積極的に行うことにより、政策決定過程に関わっている²。

第 13 条は、他項とは趣を変え、唯一「住民」という言葉が使われている条項であるが、近年、米国の地方自治体においては、当該条項にあるとおり、政策立案やコミュニティ意識の高揚を図るため、様々な場面における住民の市政への参画が求められている。当該条項の中では、「議会、職員及び住民間の協力関係の構築」との表現で、その推進をシティ・マネージャーが担うことを求めている。シティ・マネージャーは、その職務について、任命権者である議会に対して責任を持つが、行政の執行は、職員と協力しながら、その地方自治体の全住民に対して行うわけであり、そのことについて議会に対し責任を持つとすることができる。議会、職員そして住民の 3 者の協力関係の構築は、適切な行政運営の実現と、より良い住民サービスの提供につながるものであり、ひいては議会への責任を果たしていく

¹ 第 8 版モデル市憲章改訂委員会には、ICMA 現事務局長の Bob O'Neill 氏も委員として加わっており、当初の委員長死去に伴い、委員長にも就任している。また、モデル市憲章第 8 版をまとめた書籍の前文には、ICMA を NCL の長年にわたる友好団体 (long-standing partner) と表現している。

² 議員側もシティ・マネージャーに対して、政策立案過程への参画や政策の提案を期待している。ICMA が 2001 年に行った調査（人口 25,000 人以上の地方自治体の議員を対象）では、過半数を超える議員が、シティ・マネージャーを政策立案過程における極めて重要な政策の提案者・課題の提起者として認めており、残る議員の内の 38% も有力な情報源と見ている。

ことになる。

このように、シティ・マネージャーは、議会と積極的に協調し、また住民と関わる中で、一定のリーダーシップをその地方自治体の中で果たしていると言える。シティ・マネージャーの具体的な職務については、さらに第3章で触れたい。

第5節 ICMA と Code of Ethics

1 ICMA の設立と歩み

すでに何度も本レポートに登場している ICMA であるが、ICMA は、シティ・マネージャーあるいは議会－マネージャー制を全米に普及させた団体として広く認知されている。現在、ICMA は、9,000 人を超えるシティ・マネージャー、CAO 等が加入する一大職能団体となっているが、そのはじまりは、1914 年に 8 人のシティ・マネージャーによって結成されたシティ・マネージャー協会（City Manager Association / CMA）であった。この 100 年近くの間に、CMA は ICMA（International City/County Management Association）となり、メンバー数も 8 人から 9,000 人へと拡大したわけであるが、その活動の中心は、常にシティ・マネージャー職という専門職の確立と発展であった。ICMA は、シティ・マネージャーや議会－マネージャー制、あるいは地方行政に係る多様な情報を収集、分析し、メンバーへ提供している。情報の中には、シティ・マネージャー職等の求人情報も含まれる。また、提供しているのは情報だけではなく、シティ・マネージャーとしての知識やスキルを高める研修機会も数多く提供し、シティ・マネージャーの専門性向上に尽力している。

ICMA 略史

1914 年	オハイオ州スプリングフィールド市に 8 人のシティ・マネージャーが集まり、City Manager Association（CMA）が設立される。
1919 年	本部がニューヨーク市に置かれる。
1922 年	ローレンス市（カンザス州）に本部を移す。
1924 年	Code of Ethics が採択される。 カナダのシティ・マネージャーもメンバーとして認める。名称を International City Managers' Association（ICMA）に変更する。
1927 年頃	政治から独立した中立的、効率的かつ経済的な行政の実現（科学的管理思想）とのシティ・マネージャー職理念が確立される。
1929 年	科学的管理思想を通じたシカゴ大学との関係強化から本部をシカゴ大学へ移す。
1938 年	Code of Ethics を改訂し、政治と行政との分離を明確に規定する。
1940 年代	科学的管理思想が厳しい批判にさらされる。
1950 年代	シカゴ大との連携が消滅する。
1952 年	Code of Ethics を改訂し、「政策指導者としてのマネージャー」との考えが導入される。
1960 年代	シティ・マネージャーは「コミュニティリーダー」であるとの概念が定着する。
1967 年	ワシントン DC へ本部を移す。
1969 年	Code of Ethics を改訂し、シティ・マネージャーの政策決定におけるリーダーシップの必要性が確認される。

1969 年	シティ・マネージャー以外の専門行政職もメンバーとして認める。名称を International City Management Association (ICMA) に変更する。
1991 年	郡における専門行政職の進展を背景に、名称を International City/County Management Association (ICMA) に変更する。

出典：平田美和子『アメリカ都市政治の展開』及び ICMA ホームページを参考に（財）自治体国際化協会ニューヨーク事務所が作成

2 ICMA Code of Ethics の意義

ICMA が、その活動の根幹とするものが Code of Ethics（行動規範）¹である。この Code of Ethics により、シティ・マネージャー（ICMA のメンバー）は、その行動に法律や一般常識以上の規制を自ら課すことになるが、これによって、シティ・マネージャーの職業意識を高め、高い専門性を確保している。この Code of Ethics を見ることで、シティ・マネージャーの役割とその専門性を理解することができると考え、下記にその全訳を紹介し、若干の解説を試みたい。

Code of Ethics は、1924 年にはじめて CMA で採択され、以後、数度の改訂が行われている。ICMA のメンバーになる際には、この Code of Ethics の遵守が求められ、メンバーとなった後、この Code of Ethics に反する行為を行った者は、氏名の公表や ICMA からの除名といった処分が下される。

全 12 条で構成される Code of Ethics には、28 項目のガイドラインが併せて記載されている。このガイドラインは、過去にその解釈が議論となった項目、あるいは条文のみでは議論の余地を残すような項目について、ICMA が特にその見解を具体的に記し、内容の明確化を図ろうとしているものである。

シティ・マネージャーの中には、この Code of Ethics を執務室の壁に掲げ、常に自らの行動についてこれに照らすことを心掛ける者も多い。また、ICMA の年次総会では、毎回「Ethics Court」と呼ばれる研修会が開催され、多くの ICMA メンバーが参加する中、様々な事例を用い、その事例が Code of Ethics に照らして認められる行為であるか否かを議論する。この議論を通し、Code of Ethics の意義を深め、各条項の意味を確認し、そしてメンバーへの一層の周知を図っている。

3 ICMA Code of Ethics

ICMA Code of Ethics

ICMA の使命は、全世界において専門職による地方行政を生み出し、育成することにより、地方自治体における卓越性を創出することである。この使命の実現を図るため、手順を定め遵守しなければならないものとしてのこの確固たる理念は、ICMA の全てのメンバーの行為に適用される。ICMA のメンバーは：

¹ Code of Ethics の原文は、<http://icma.org/main/bc.asp?bcid=40&hsid=1&ssid1=2530&ssid2=2531> で参照できる。

1 責任ある議会による効率的で民主的な地方自治体とする考え方に献身し、この目的の達成には専門職による総合的な経営管理が必要不可欠であることを認める。

2 行政サービスの尊厳と価値を認め、地方自治体の諸課題に対する建設的、創造的、そして実践的な態度と、信頼される公職者としての社会的な責任に対する深い良識を堅持する。

(ガイドライン)

他地方自治体職員へのアドバイス メンバーが他地方自治体の議員又は職員からの求めに対しアドバイスや回答をした場合は、その事実をその地方自治体のシティ・マネージャーや CAO 等に報告しなければならない。

3 議員、職員、そして住民からの尊敬と信頼に値するために、公私全ての関係において、名誉と高潔の最高の理想に献身する。

(ガイドライン)

住民の信頼 メンバーは、その職務において、その地方自治体において、そしてその行動において、住民の信頼を維持するために自らを律しなければならない。

高潔なイメージ メンバーは、定められた職務を実行する中で、不適切に影響を受けていない明確な印象を与えるような方法により、公的・私的な事項にあたらなければならない。

就任にあたり その職へ就くことを受諾したならば、就任の手続きを確実に進めること。これは、メンバーが複数の就任要請を検討する、又は同時に複数の職に申請することを妨げるものではないが、一旦、その職への正式な就任要請を受諾したならば、誠実に対処しなければならない。任命権者側によって就任に関する基本部分に変更がない限りは、口頭による受諾も拘束力を持つものと考えられる。

信任状 就職に際して、又は ICMA の任意信任制度への申込みに際しては、学歴、経験、その他履歴についての関連事項を全て正確に記載しなければならない。メンバーは、省略や錯誤のないよう記載しなければならない。

専門職としての敬意 シティ・マネージャー等の職を探すメンバーは、その職の前任者や同じ職を求める他の申請者に対し、専門職としての敬意を払わなければならない。専門職としての敬意は、真剣な議論を妨げるものではなく、その職に就くための個人的な動機や誠意が不当に攻撃を受けることを防ぐものである。

Code of Ethics 違反の報告 Code of Ethics 違反の可能性を知るところとなった場合は、メンバーは、そのことに関し、ICMA へ報告しなければならない。報告をする際は、メンバーは、原告側として公表するか、又は原則非公開として報告するかを選択することができる。

守秘義務 メンバーは、審議中又は完結した Code of Ethics に基づく裁定事項に関する関係者の情報については、Code of Ethics 遵守のための実施規則によって特に認められた事案を除き、話題としたり又は情報を漏らしてはいけない。

求職 メンバーは、現に在職者があり、その者が辞任前又は離職することが公式に発表される前に、その職に就くことを求めてはいけない。

- 4 地方自治体の変わらぬ最重要事項は、すべての住民に対して最大の利益を提供するものと認識する。

(ガイドライン)

就任期間 地方自治体に対する専門職としての職務を全うするためには、一般に少なくとも2年間は必要であると考えられている。短期間の在任は、任用の例外でなければならない。しかしながら、特別な状況下においては、より短い期間の内にメンバーがその職を離れる方が、その地方自治体及びメンバーに有益である場合もある。例えば、雇用条件に関する誠実な履行を任命権者が拒否した場合、不信任を受けた場合、又は個人的理由が生じた場合等である。雇用条件を明確化するのは、その職への申請者の責任である。着任前に就任に関する条項が十分に詰められていなければ、早期解職に対抗できない。

- 5 議会に対し、政策を提案し、政策の決定と地域の目標を設定する基礎となる情報と助言を提供し、加えて、議会が採択した政策を支持し、実現する。

(ガイドライン)

相反する役割 同一地方自治体における複数の職、例えば市司法担当官とシティ・マネージャーとしての職務に就いたメンバーは、利害の相反が生ずる事案に加わることを避けなければならない。メンバーは、見解を求めるために、相反の可能性を議会に対して明らかにしなければならない。

- 6 住民の代表たる議員は、地方自治体における政策決定の資格を有し、その政策の実行についての責任は、メンバーに属するものと理解しなければならない。

- 7 行政の専門職としての住民の信頼を損ねるようなすべての政治的な活動を慎む。自分を任命した議会の議員に立候補することを慎む。

(ガイドライン)

勤務する地方自治体の議会の選挙 メンバーは、政党にかかわらず、仕える地方自治体のすべての議員に対し、等しく公平に接するという評価を維持しなければならない。そのために、メンバーは、親議会または反議会いずれの候補者の選挙運動にも積極的に関与してはならない。

首長の選挙 メンバーは、いずれの市長又は郡首席行政官の選挙運動にも関わってはならない。

選挙運動 メンバーは、選挙に立候補、又は立候補につながるような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、財政的な援助を求めてはならない。またその他選挙活動を行ってはならない。

選挙 メンバーは、投票及び公共の課題に対して意見を表明する権利と責任を住民と分かち合う。しかしながら、メンバーが仕える地方自治体に利するメンバーの役割を損なわないため、メンバーは、すべての市、郡、特別区、学校区、州及び連邦政府への立候補を支援するための政治的な活動に参加してはならない。特に、メンバーは、候補者への支持表明、財政的な支援、請願書類への署名や回覧、又は当選若しくは再選を目指す候補者への募金活動へ参加してはならない。

議会－マネージャー制の選択 メンバーは、地方自治体の組織体制を決める住民投票において、住民に対する議会－マネージャー制政府を説明する資料の準備及び提供を支援することができる。もし、別の地方自治体からの支援要請があれば、これを支援することができる。住民投票に関するすべての活動は、その地域の規則を守り、また専門職としての高い意識を持って、これに関わらなければならない。

課題の提示 メンバーは、例えば債券発行、併合等、住民投票に関してその課題を提示することで議会を支援することができる。

8 専門職としての自らの能力向上及びマネジメント技術を活用した同僚の能力開発を不断に図らなければならない。

(ガイドライン)

自己評価 各メンバーは、専門職としての技能や能力を定期的に自己評価しなければならない。

専門性の開発 各メンバーは、専門性の開発のために、1年間に少なくとも40時間を、ICMAメンバーにより認められた研修等に充てなければならない。

9 地方自治体の課題や出来事について、常に住民に情報提供し、住民と地方自治体職員との間のコミュニケーションを促進し、友好的で丁寧な住民サービスに留意し、住民サービスの質とイメージの向上を目指さなければならない。

10 不要な干渉を受けることなく政策の実現に向かい、また理念と正義に基づき、不当な分け隔てを排して諸課題に取り組むべきものと信じ、専門職としての責任の堅持に努めなければならない。

(ガイドライン)

情報の共有 メンバーは、憲章又は関連法規により与えられた責任を懸命に果たす中で、議会に対して広く情報を共有しなければならない。

11 任命、昇給、昇格、及び懲戒等処分を公平及び公正に実施するため、実績・能力に基づいてすべての人事諸案件を処理しなければならない。

(ガイドライン)

機会の均等 すべての任命、昇給、昇格及び懲戒等処分に関する決定は、人種、肌の色、宗教、性別、出身地、同性愛者、政治的所属、身体的障害、年齢、又は結婚歴による差別を行ってはならない。

組織全体をとおり、多様な職員を積極的に募集し、採用することは、メンバー個人として、また専門職としての責任である。

12 利益を求めない。部外秘の情報又は公権力の乱用による個人の栄達又は利益の確保は不誠実なものと心得る。

(ガイドライン)

贈答品 メンバーは、直接又は間接的に、次(1)(2)の状況下にあるいかなる贈答品—金銭、サービス、融資、旅行、娯楽、歓待、保証その他いかなるかたちのもの—を求める、又は(受領の意思の有無に関わらず)受け取ってはならない。(1) その贈答品により、メンバーが公務を遂行するにあたって影響を与えることを意図している、あるいは(2) その贈答品により、メンバーの職務範囲における権限の執行を見返りとして期待している場合。

一方的に送付された贈答品の受領を禁止することについては、不適切な影響を受ける度合いに応じて制限することが重要である。例えば食事券は許容範囲内であるとか、メンバーは、不適切な影響を受けない範囲の金額をガイドラインとして決めておかなければならない。このガイドラインは、友人、知人、そして親族間における贈答品のやり取りが適切とされる社

会通念上の一般的なケースから、メンバーを孤立させることを意図するものではない。

職務に反する事項への投資 メンバーは、直接又は間接的に、メンバーの職務と対立を生ずるいかなる金融業、商業、又はその他個人的な取引における投資を行ってはならない。

不動産の場合は、メンバーの個人的な利益を増進する可能性のある部外秘の情報及び知識の利用について、特に注意を要する。このガイドラインは、もし個人的な投資行為との間に利害関係がある場合には、メンバーの公務の執行や決定がそれにより影響を受けることを認めている。目先の利益への投機として見られるような売買は避けるべきである。（ガイドライン「部外秘情報」参照）

個人的な投資は、偏見を持たれ、又は公務の執行や決定に影響を生ずる恐れがあるため、メンバーは、議会と協調し、地方自治体の行政の専門職を受諾するのに先立って、又はその投資に影響を及ぼす可能性のある議会のあらゆる公的な行為に先立って、これらの投資に関する情報開示を行うことも検討する。

個人的な関係 メンバーは、議会に対して、あらゆる利害関係を生ずる可能性のあるいかなる個人的な関係も公表しなければならない。例えば、もしシティ・マネージャーの配偶者が、当該地方自治体と事業を進める開発業者に勤務していれば、これを公表しなければならない。

部外秘情報 メンバーは、職務上知り得た部外秘の情報を、他に公表又は個人的な利益の増進に利用してはならない。

副業 メンバーは、副業について、関わる、探す、交渉する、又は副業に就くことを受け入れてはならない。また、こうした副業、サービスの提供又は事業が利害関係を生じ、又はメンバーの職務における適切な執行を妨げる場合は、メンバーの個人的な利益のための活動、又は個人的な事業を行ってはならない。

指導、講義、執筆又は相談は、利害関係を生じない、又は適切な職務の執行を妨げない代表的な活動である。任命権者へ事前に通知することは、これら副業等を行う場合には適切である。

代理 メンバーは、任命権者が認める、又は指示する場合を除き、公的又は私的いずれの場合であっても、すべての機関・団体に対し、いかなる外部の利益をも代表してはならない。

推奨 メンバーは、報酬の有無に関わらず、有料・無料の商業広告において、メンバーの写真や推薦文、引用文の使用に同意することで、商品やサービスを推奨してはならない。しか

しながら、メンバーは、報酬を受け取らないことを条件に、次のものの推奨が認められている。(1) 書籍または他の出版物(2) 会員制 NPO 法人又は認定教育機関による専門能力の開発又は研修講座(3) 地方自治体の直接的な収入となる商品及び／又はサービス

メンバーの属する地方自治体によって使用又は検証された商品に対するメンバーの意見、見解、そして分析については、専門的な記事や報告の一部として取り扱われる際には、これらは適切であり、メンバーの専門性に対し有益である。

第1条から第3条までは、シティ・マネージャーの行動理念あるいは道義的な規範が記されている。第1条では、直接言及されていないものの、組織体制としての議会－マネージャー制の優位性を謳うものである。また、第3条は、シティ・マネージャーとしての行動が適切であったか否かを議論する際、必ず議論の俎上に載せられる条項で、シティ・マネージャーの公私を含めた日々を律する条項となっている。

また第4条では、シティ・マネージャーは議会に任命され、議会に対して責任を負うわけであるが、職務は議会にのみ対して行うのではなく、地方自治体が目指すものは「すべての住民に対して最大の利益を提供するもの」とし、その地方自治体に仕える者として、あくまで職務は全ての住民を対象とすることが確認できる。

第5条及び第6条は、議会との関係を規定する条項である。これまで何度も議論されてきたシティ・マネージャーの政治的な役割について、特に第5条において、議会に対する政策の提案、意思決定時における情報と助言の提供をシティ・マネージャーの役割と定め、政策決定過程への参画を認めている。また、併せて、議会が決定した政策の実現について、シティ・マネージャーがこれを推進する責任を持つとする、シティ・マネージャーの基本的な役割を規定している。

第7条では、「住民の信頼を損ねるようなすべての政治的な活動を慎む」という表現で、シティ・マネージャーの政治的な活動を規制しているが、「住民の信頼を損ねるような」との条件を付けて、逆に、全ての政治的な活動を禁じているわけではないことが理解できる条項となっている。また、併せて、政治的な活動のひとつである選挙への関与について、属する地方自治体の議員選挙へは立候補をしてはいけない旨も記されているが、ガイドラインでは、属する地方自治体に限らず、全ての選挙への立候補を禁じている。選挙時の行動は、シティ・マネージャーにとって重要な局面であり、ガイドラインにより様々なケースにおける対応が記されている。なお、ガイドラインの「勤務する地方自治体の議会の選挙」中で、仕える地方自治体の全ての議員に対しては、等しく公平に接する旨が規定されているが、これによりシティ・マネージャーは、与党・野党の別等に関係なく公平に各議員に接する義務を持つ。同時に、シティ・マネージャー自身もこの規定によって、各議員に対する中立性が確保されている。

ICMA の使命である専門行政職としての専門性確立の一環として、第 8 条においてはメンバー個人による自己の能力開発を求めている。ガイドラインの「専門性の開発」により、1 年 40 時間以上の研修等への参加を義務付けているが、ガイドラインを含め、Code of Ethics の中で数的な指標が示されているのはこの部分だけであり、独特の存在感を持つ。

第 9 条は、住民への姿勢が記されている重要な条項である。米国の地方自治体による住民への情報開示・提供は極めて積極的であり、住民は、ニューズレターやホームページをとおして、地方自治体に関するあらゆる情報が入手できる状況となっている。また、議員を含め、地方自治体側も、議会における住民からの意見表明の機会をはじめとして、積極的に住民からの意見を聞く姿勢にある。地方自治体と住民の距離がとても近いことを感じる場面のひとつである。本条では、住民サービスの向上を図るにあたり、この「住民への情報提供」や「住民と地方自治体職員とのコミュニケーションの促進」、そして「友好的で丁寧な住民サービスの提供」を、シティ・マネージャーの職務として特に規定している。

第 10 条は、第 5 条を補完するように、政策の実現等、シティ・マネージャーの職務の執行に係るその姿勢を規定し、高い専門性に相応しい公正・中立さを求めている。

第 11 条は、人事案件への対処を定めているが、公平・公正な人事の実現は、シティ・マネージャー誕生の時代からの課題のひとつであり、誕生からほぼ 100 年が経過した現在にあって、一種の象徴的な規定とも言える。

最後の第 12 条は、利益供与に関する規定である。第 7 条同様に、ガイドラインにより多くの事例が記されているところから、これまでに様々なケースが議論・検討されてきたことが窺える。どのようなケースは禁じられ、どのようなケースであれば許されるのかをできるだけ正確に規定しようとしている様子が、時に冗長的な表現が用いられる中に感ずることができる。また、誤解等が生ずることを避けるため、シティ・マネージャーの個人的な投資案件や親族等が関係企業に所属するケースについて、情報開示をすることを規定しているが、一方、贈答品の受取りについては、どれくらいの価値のものであれば不適切な影響を受けず、逆にどれくらいの価値を超えるとその懸念が生ずるかは個人的な感覚により左右されるものであるから、あらかじめ各シティ・マネージャーが自分の許容範囲をガイドラインとして決めておくとする方法が示されている。こういった場合、日本においては一律に基準が設けられるのが通常であることからすると、ユニークな規制方法であると感じる部分である。

Code of Ethics は、1924 年に採択されてから 1938 年、1952 年そして 1969 年に大きな改訂を行い、その後数度の小さな改訂を経て、現在の内容となっている¹。現在の Code of Ethics から見えてくるシティ・マネージャー像は、公正・中立的な行政職像と、政治からは一定の距離をとりながらも、政策決定過程に参加し、

¹ 最近の改訂は 2002 年。

コミュニティの利益を最大限に高める積極的なリーダー像である。公正・中立的な行政職像は、第7条や第12条のガイドラインが一見多くの規制をかけているようで、一定の許容範囲も示していることから見えるように、かなり現実とのバランスを考慮した公正・中立性である。これにリーダー像を加味すれば、現代のシティ・マネージャーのイメージは、「積極・現実型のシティ・マネージャー」と表現できるのではないだろうか。

4 シティ・マネージャーから見た ICMA

ICMA の活動に対するシティ・マネージャーたちの評価は極めて高いと言える。その理由として主に次の5点があげられる。

(1) ネットワーク

ICMA メンバー間の情報及び意見交換は頻繁に行われている。特に一定の地域内（州単位や郡単位）におけるシティ・マネージャーは、その中でさらに組織化し、そこで定期的な会合を持ちながら、一層の連携の強化を図っている。こうした会合では、共通の課題に対して、各地方自治体がどのように対応しようとしているかの意見交換や、あるいは課題に直面している地方自治体があれば、他の地方自治体からの助言や、過去に同様の課題を克服した地方自治体であればその時の経験などの情報がもたらされる。会合の場でなくとも、これらの人的なネットワークは、日頃から必要に応じて活用されている。また、さらに人的なネットワークのみならず、ICMA からもたらされる様々な情報は、毎朝届くメールニュースから、シティ・マネージャー等の求職情報、そして多様な統計資料と、シティ・マネージャーの日々の業務に資するものである。

(2) 研修プログラム

ICMA のメンバーは、Code of Ethics の第8条及びそのガイドラインにあるとおり、その専門性の開発に、年に一定の時間をかけることが課せられている。また、ICMA は、それを義務付けるだけではなく、多くの研修メニューを提供することで、メンバーの支援を行っている。年次総会においては、4日間の総会日程の中で、のべ200近い研修や分科会が開催されている。テーマは多様であるが、内容は極めて実務的、あるいはシティ・マネージャーとしてのモラルや規範に関するものがほとんどである。年次総会時に限らず、一定期間をとおした研修、インターネットを活用した研修、ICMA が各地へ出掛けて実施する出前研修のようなものもある。



ICMA 年次総会における研修会の様子

(3) Code of Ethics

すでに説明済みの Code of Ethics である。ICMA がこの Code of Ethics を、シティ・マネージャーの職務の根幹として維持・発展させていることで、シティ・マネージャーの高い専門性が確保されているものとシティ・マネージャーたちは高く評価している。

(4) 議会－マネージャー制の普及

シティ・マネージャーの存在の前提として、議会－マネージャー制の存在がある。近年、CAO 職が増加の傾向にあるとは言え、高い専門性と広範な権限を持って行政運営にあたるシティ・マネージャー職が ICMA の基本であり、議会－マネージャー制の維持・発展は、そのままシティ・マネージャー職の維持・発展につながる。ICMA は、Code of Ethics の第 1 条でその組織体制の優位性を謳い、第 7 条に続くガイドライン「議会－マネージャー制の選択」では、地方自治体による組織体制を決める住民投票に際して、ICMA メンバーが、議会－マネージャー制選択を支援できると規定している。

実際に、このような住民投票や組織体制変更の住民投票が行われる場合、通常その地域内に議会－マネージャー制に賛成する運動団体が組織され、近隣地方自治体のシティ・マネージャーたちがその団体を積極的に支援する（P 33 参照）。この際、ICMA は、運動資金の提供¹やアドバイザーの派遣等をとおしてこの運動を支援する。

(5) 退職年金制度の提供

シティ・マネージャーの多くは、行政の専門職として、自ら能力を磨き、自らの力で職を得ている、つまり常に「個人」がそのキャリアの基本であり、シティ・マネージャーはこの環境の中で、地方自治体や州を渡り歩き活躍するのである。かつては年金制度への加入は、シティ・マネージャーにとって大きな問題であった。地方公務員の年金制度の基本は、その地方自治体独自の年金制度か州が提供する地方公務員用の年金制度に加入するのが通常であるが、地方自治体や州を渡り歩くシティ・マネージャーがこれらの制度に加入しても、一定規模の年金受給権を得る、あるいは制度が規定する退職年齢に届くまで、その地方自治体で働き続けている可能性は高くなかったわけである。そのため、ICMA²は、シティ・マネージャーのための個人年金制度を提供し、勤務する地方自治体や州が変わっても、加入し続けられることを可能にしたのである。この制度は、シティ・マネージャーの退職後の人生設計に大いに資するものとなっている。

¹ 都市規模に応じて 2,000 ドル～7,000 ドル程度の運動資金が提供される。これは、運動用の広告、チラシ、ミーティング開催費用等に使われる。

² 正確には、ICMA がフォード財団の援助を受け 1972 年に設立した ICMARC（ICMA Retirement Corporation）が制度を提供している。

第2章 シティ・マネージャーの近年の傾向と課題

第1節 新しいタイプの議会－マネージャー制

1 議会－マネージャー制の中身の変化

シティ・マネージャーは、議会－マネージャー制という組織体制の下に存在する専門職として、前章では、その議会－マネージャーの基本構造を確認した。しかし、議会－マネージャー制を採用する米国の全ての地方自治体が、全く同じ組織体制にあるわけではなく、地方自治体は、住民投票をとおり、自らの組織体制のみならず、組織体制自体は変更しなくても、その内容について、様々なバリエーションを選択することができる。同じ州内で同じ組織体制を採用する地方自治体であっても、その中身が全く同一ではなく、むしろその仕組みや権限の所在が異なる場合が少なくない。

カンザス大学教授(行政学)のジョージ・フレデリクソン(H. George Frederickson)らが2004年に発表した論文¹等によれば、1950年以降、米国地方自治体の組織体制の中身を見ると、議会－マネージャー制の特徴と市長－議会制の特徴の融合が見られるという。

2 フレデリクソン教授らの分類

フレデリクソンらはまず、市長－議会制を「タイプ I (Political)」とし、議会－マネージャー制を「タイプ II (Administrative)」と分類した。タイプ I の市長－議会制は、前章でも見たとおり、「リフォーム政治」の流れの中で「弱市長制」から「強市長制」へと市長権限が強化されていったわけであるが、時代とともに市長の権限が過度に強大化したり、行政管理が非効率になるなどのケースが顕在化していった。また逆に、タイプ II の議会－マネージャー制は、この組織体制が作り出された後、同体制を採用する地方自治体が全国で相次ぎ、議会－マネージャー制は一般的な存在となったが、その後、議会－マネージャー制を採用する地方自治体では、政治的なリーダーシップの必要性が議論されるようになった。その結果、組織体制のあり方に少しずつ変化が見られるようになったとしている。

フレデリクソンらの調査によれば、1950年代頃からは、市長－議会制の地方自治体において、市長が CAO を採用し、行政運営の多くの部分を委ねる地方自治体が増えている²。これは、行政の専門職に行政運営を任せる議会－マネージャー制の特徴を取り入れたと言われている。一方、議会－マネージャー制の地方自治体

¹『The changing structure of American cities: A study of the diffusion of innovation』(Public Administration Review)

²市長－議会制は二代表制であり、市長と議会のパワーバランスによっては、効率的な行政運営が難しくなる構造的特徴を持つ。これはチェックアンドバランス機能の裏返しでもある。加えて、市長が有力であっても、行政運営については、経験や能力が不足している場合がある。それらを補完するため、市長の下に CAO を置くことが有効とされる。

においても、市長の直接選挙やその限定的な権限¹の拡大など市長－議会制の特徴を取り入れる都市が増えているとする。同教授はこうした傾向について、「タイプⅠとタイプⅡの地方自治体が互いの長所を取り入れ、双方が融合した『タイプⅢ』の地方自治体が誕生、増加してきた。」と分析している。フレデリクソンらによれば、現在、米国で従来の市長－議会制（タイプⅠ）や議会－マネージャー制（タイプⅡ）を採用している地方自治体は少なく、ほとんどがタイプⅢに分類されるという。

フレデリクソンらはタイプⅢに分類される地方自治体をさらに以下のような3つに分類している。

フレデリクソン教授らによるタイプⅢの分類

- Adapted Political City（市長－議会制寄り融合形）：タイプⅠの市長－議会制を基盤とする一方、政治的影響力を緩衝するため、行政管理上の重要な要素や管理能力を強化する要素²を取り入れた組織体制。
- Adapted Administrative City（議会－マネージャー制寄り融合形）：タイプⅡの議会－マネージャー制を基盤とする一方、政治的対応性や政治的責任を中央集権化する構造を取り入れた組織体制。
- Conciliated City（完全融合形）：conciliate という語には、「assemble（結集）」「unite（団結）」「compatible（両立）」という意味が込められており、タイプⅠ及びタイプⅡが深く融合した組織体制。憲章上など法的には、議会－マネージャー制である地方自治体が多い。

1980年代及び1990年代にこのタイプⅠとタイプⅡの融合が進んだと言われている。現在、米国地方自治体の多くは、この融合型のタイプⅢであるとフレデリクソンらは説明しているが、融合のポイントは、概して市長－議会制における CAO の採用と議会－マネージャー制における市長の権限の拡大にある。

3 分類の定義

フレデリクソンらのタイプⅠからⅢの分類表（表4）を見ると、タイプⅢの市長－議会制寄り融合形では、概ね CAO を置き、市長が議会の承認無しに CAO を任免できるとある。一方、議会－マネージャー制寄り融合形では、市長は直接選挙で選ばれ、市長は拒否権を持つ場合があるとある。完全融合形を定義付けるのは難しいが、このタイプの都市として例示されている中にオハイオ州シンシナティ市（Cincinnati）がある。このシンシナティ市を見ると、市長は直接選挙で選ばれ³、拒否権を持ち⁴、常勤で、直属の市職員（スタッフ）を持つ。加えて、市長任

¹ P6「議会－マネージャー制」参照。

² CAO が典型例。

³ 従前は、市議会議員選挙で、最も多くの票を獲得した議員が市長となっていた。

⁴ ただし、9名の議員のうち6名が再度賛成した場合は、拒否権は覆され、議会の採決が最終決定となる。

期は議員の2年に対して4年、各委員会の委員長任命権、シティ・マネージャーの任免権¹等の権限を持つ。シンシナティ市の例を見る限りでは、シンシナティ市がもともと議会－マネージャー制であったことから、議会－マネージャー制において、より市長の権限を強化した形に見える。ただ、市長は議会の議長を務めるが、議会の一員から離れて議決権を持たず、逆に議決事項に対する拒否権を持つことから、市長－議会制の大きな特徴も併せ持っているわけである。

表4 フレデリクソン教授らの分類表

タイプⅠ	タイプⅢ			タイプⅡ
Political 市長－議会制	Adapted Political 市長－議会制寄り融合形	Conciliated 完全融合形	Adapted Administrative 議会－マネージャー制寄り融合形	Administrative 議会－マネージャー制
市長直接選挙	市長直接選挙	市長直接選挙または議会から選任	市長直接選挙	市長は議会から選任
多くの議員が選挙区選出	議員は選挙区または全市単一選挙区、あるいはそのミックス	議員は選挙区または全市単一選挙区、あるいはそのミックス	議員は選挙区または全市単一選挙区、あるいはそのミックス	多くの議員が全市単一選挙区選出
別にCAOを設置せず	概ねCAOを置く	CAOを設置	CAOを設置	CAOを設置
市長は議会に属さない	市長は議会に属さない	市長は議会に属さない	市長は議会の一員	市長は議会の一員
市長は拒否権を持つ	市長は拒否権を持つ	市長は拒否権を持つ場合がある	市長は拒否権を持つ場合がある	市長は拒否権を持たない
市長は常勤	市長は常勤	市長は常勤または非常勤	市長は通常非常勤であるが常勤の場合もある	市長は非常勤
市長は直属の市職員を持つ	市長は直属の市職員を持つ	市長は直属の市職員を持つ場合がある	市長は直属の市職員を持たない	市長は直属の市職員を持たない
議員は常勤	議員は常勤または非常勤	議員の常勤／非常勤は地方自治体の選択	議員は非常勤	議員は非常勤
議員は直属の市職員を持つ	議員は直属の市職員を持つ場合がある	議員は直属の市職員を持つ場合がある	議員は直属の市職員を持たない	議員は直属の市職員を持たない

¹ ただし、議会の承認が必要。

ノンパルチザン選挙またはパルチザン選挙	パルチザン選挙またはノンパルチザン選挙	ノンパルチザン選挙またはパルチザン選挙	通常ノンパルチザン選挙	ノンパルチザン選挙
各 部 局 長 は 市 長 へ 報 告 を す る	各 部 局 長 は 市 長 へ 報 告 を す る	各 部 局 長 は CAO へ 報 告 を す る	各 部 局 長 は CAO へ 報 告 を す る	各 部 局 長 は CAO へ 報 告 を す る
市 長 が CAO	市 長 が 議 会 の 同 意 無 し に CAO を 任 免 で き る	市 長 が 議 会 の 同 意 を 得 て CAO を 任 免 す る	議 会 は シ テ ィ ・ マ ネ ー ジ ャ ー を 任 免 す る	議 会 は シ テ ィ ・ マ ネ ー ジ ャ ー を 任 免 す る
人 事 規 程 を 持 つ 場 合 が あ る	人 事 規 程 を 持 つ 場 合 が あ る	通 常 人 事 規 程 を 持 つ	通 常 人 事 規 程 を 持 つ	通 常 人 事 規 程 を 持 つ
入 札 制 度 を 持 つ 場 合 が あ る	入 札 制 度 を 持 つ 場 合 が あ る	通 常 入 札 制 度 を 持 つ	通 常 入 札 制 度 を 持 つ	通 常 入 札 制 度 を 持 つ
規 程 上 の 組 織 体 制 は 市 長 ー 議 会 制	規 程 上 の 組 織 体 制 は 概 ね 市 長 ー 議 会 制	規 程 上 の 組 織 体 制 は 市 長 ー 議 会 制 ま た は 議 会 ー マ ネ ー ジ ャ ー 制 の ど ち ら も あ る	規 程 上 の 組 織 体 制 は 概 ね 議 会 ー マ ネ ー ジ ャ ー 制	規 程 上 の 組 織 体 制 は 議 会 ー マ ネ ー ジ ャ ー 制

出典：H. George Frederickson & John Nalbandian 『The Future of Local Government Administration: The Hansell Symposium』

※タイプⅡ及び議会－マネージャー制寄り融合形においては、「CAO」と「シティ・マネージャー」が混在しているが、ともにシティ・マネージャー職を示している。）

4 融合形の議会－マネージャー制におけるシティ・マネージャーの役割

議会－マネージャー制における市長の権限の拡大は、犯罪の増加、経済の活性化、多様な住民層の融合といった、様々な都市問題を抱える地方自治体が、議会による協議型の意思決定よりも市長の権限を強化し、市長の強いリーダーシップにより諸課題の解決を図ろうとするものである。

シティ・マネージャーとの関係を見ると、市長の権限強化により、シティ・マネージャーの権限が相対的に弱まる場合もある。これは、例えば、予算編成権がシティ・マネージャーから市長に移される場合が考えられるが、この場合も、従来は議会の方針に従って予算編成を行っていたものが、市長の方針に基づき、シティ・マネージャーが予算原案を作成し、市長が議会へ提案することになる。しかし、市長の意向がより濃く予算案に盛り込まれることになるが、シティ・マネージャーの権限が大きく制限されるようには見えない。むしろ変化は、市長とシティ・マネージャーの関係がより緊密になる点にあり、シティ・マネージャーは、自らの任免権が議会にあるか市長にあるかによるのみならず、シティ・マネージャーの最も重要な職務である政策の実行のために、議会全体との協調に加え、議会の中でも市長との連携強化が一層重要となる。

第2節 シティ・マネージャーを取り巻く課題

1 ベビーブーマー世代の退職

現在の最も大きな課題は人材不足である。表5を見ても明らかのように、シティ・マネージャーの年齢構成に著しい偏りが見られる。2002年の資料だけを見れば、シティ・マネージャーが高齢に偏っているが、例えば、副シティ・マネージャー（Assistant City Manager、Deputy City Manager）やシティ・マネージャー補佐（Assistant to the City Manager）¹に若手が控え、これらを加えた行政専門職全体でバランスがとれていればさほど大きな問題には見えない。しかし、1971年と比較すれば、シティ・マネージャーの新陳代謝があまり活発ではないことがよく分かる。長くシティ・マネージャー職を続けている者が多く、固定的な人材がそのまま高齢化しているからである。この国に定年制の概念はないものの、一般的観点からの予測として、この戦後世代と言うか、ベビーブーマー世代²の大量退職が予想される中で、この現象には2つの課題が含まれる。

表 5

シティ・マネージャーの年齢分布

	1971年	2002年
30歳以下	26%	2%
31～40歳	45%	13%
41～50歳	21%	36%
51～60歳	5%	43%
60歳超	0%	7%

出典：ICMA データを基に The New York Times が作成

（1）人材不足

ひとつは、前述のとおり、基本的な人材不足である。シティ・マネージャーの平均給料が1999年の75,675ドルから2006年の108,076ドル³へと一定の伸びを見せながらも、競合すると思われる他の経営管理職（例えば、学校や病院の経営責任者）の給料がより高い額で求人がなされており、有能な人材がそちらへ流れている。この見方からすれば、通常、シティ・マネージャーの給料は、都市規模が大きくなるほど高くなる傾向にある⁴ため、より小さい都市ほどシティ・マネージャーの確保が困難となる。また、給料の問題だけではなく、共働きが一般となっている現代では、配偶者が職を探しやすい大都市での就職を希望するケースが

¹ シティ・マネージャーへの一般的なキャリアパスは、インターン→シティ・マネージャー補佐→副シティ・マネージャー→シティ・マネージャーとされている。ただし、こうしなければならないと決まっているわけではなく、地方自治体における部長等幹部職からや、民間企業や軍の管理職から副シティ・マネージャーやシティ・マネージャーとなる者もいる。

² 正式には、ベビーブーマー世代は、1943年～1960年生まれを指す。

³ ICMA『The Municipal Year Book』より。1999年はシティ・マネージャーのみの平均額で、2006年はシティ・マネージャー職ほか、CAOを含んだ平均額である。ちなみに、1999年におけるCAOの平均給料は、60,115ドルである。

⁴ P 60 表 7 参照。

多くなり、その点でも小規模の都市は不利と考えられる。あるいは、元シティ・マネージャーのひとり¹⁾は別の視点として、若い世代は公共のために働くことに価値を見出しているものの、それとシティ・マネージャー職とが結びついていないとする。その意味では、ICMA を中心に、シティ・マネージャー職の理解促進を一層進めることが求められる。

(2) 世代間ギャップ

もうひとつは、世代間のギャップである。副シティ・マネージャーやシティ・マネージャー補佐といった行政専門職には一定の若手人材が控えており、彼ら、彼女らが次のシティ・マネージャー職を担っていくこととなるが、この若い世代が十分に育っていないという現状がある。これは、前述のとおり、長くシティ・マネージャーを務める者が多いためである。シティ・マネージャーは、必ずしもひとつの地方自治体で勤務し続けるわけではなく、むしろそのキャリアの中で、複数の地方自治体を移動するケースが通常と言える。しかし、議会－マネージャー制を採用する都市が現在も増えており、また CAO を採用する市長－議会制等の地方自治体も増加の傾向にあるとは言え²⁾、表 5 で見たとおり、これは、一定のシティ・マネージャー職のパイを一定の層が長く占めていたことに起因する。シティ・マネージャーの世界は、年功序列ではなく、まさにプロフェッショナルな世界であり、知識やスキルがものを言う世界であるので、この現象を奇異にとらえる必要はないのかもしれない。しかし、若い世代が「育っていない」と表現したが、そのキャリアを形成するフィールドが少なかったというのは事実である。ICMA は、絶対的な人材不足よりも、むしろこの世代間ギャップの方を問題視しており、現世代のシティ・マネージャーから、シティ・マネージャーの専門性、知識、スキル、経験といったものを、しっかりと次の世代へ引き継いでいかなければならないと考えている。これは、世代間のギャップを埋めるのみならず、長い年月をかけて確立してきたシティ・マネージャーの職業意識や専門性という ICMA の使命・理念の危機にもつながりかねない課題であるからである。現在、ICMA は、リーダーシップや専門性の開発、人的ネットワークの構築といった若い世代を対象とする研修プログラムの充実を図っている。

2 もう一つの課題

シティ・マネージャーを取り巻く現在の状況において、もうひとつ触れておきたいポイントがある。本章第 1 節でも触れたとおり、近年、様々な要請により、議会－マネージャー制と市長－議会制の融合が進んでいるが、時として融合ではなく、組織体制の変更に住民の意思が向う場合がある。毎年相当数の組織体制変

¹⁾ New York Times (2007 年 1 月 11 日)「Unfilled City Manager Posts Hint at Future Civic Gap」では、このシティ・マネージャーの人材不足が取り上げられている。

²⁾ シティ・マネージャーと CAO は、同じ「業界」であり、人材の行き来は頻繁である。

更に係る住民投票が行われている¹が、最近は、地域の課題を解決するのに強いリーダーシップを求める傾向があり、議会－マネージャー制から市長－議会制への変更を問う住民投票も相当数行われているようである。議会－マネージャー制の維持と発展は、前章でも述べたとおり、そのままシティ・マネージャー職の維持・発展につながるものである。これは、ICMA という組織の根幹に関わるもので、ICMA は、昨今のこうした状況に強い危機感を持っている。ICMA の最近の年次総会では、必ずこの問題を取り上げ、議会－マネージャー制の強みを ICMA メンバーや参加者に対して周知する背景には、こうした状況がある。組織体制変更への対応、あるいは議会－マネージャー制の意義の周知とこの組織体制の維持・発展は、シティ・マネージャーそして議会－マネージャー制におけるひとつの大きな課題となっている。

コラム②

今年（2007 年）の 11 月に、ニューヨーク州ロングビーチ市（Long Beach）において、議会－マネージャー制から市長－議会制への組織体制変更を問う住民投票が行われた。この時は、近隣地方自治体のシティ・マネージャーたちが連携して反対運動を支援し、変更案は否決された。昨年（2006 年）のデータでは、結果として、市長－議会制から議会－マネージャー制への変更が 44 件、議会－マネージャー制から市長－議会制への変更が 2 件となっている。これは議会－マネージャーが依然人気があるということ以上に、ICMA メンバーによる支援もあって、議会－マネージャー制から市長－議会制への変更が 2 件で済んでいると見た方が良いかもしれない。

¹ ICMA のアンケート方式による調査によれば、1986 年は 129 件、1991 年は 105 件、1996 年は 216 件、2001 年は 180 件との結果である。（アンケート方式であるので、全地方自治体を対象としていない。【次ページの脚注へ続く】例えば、2001 年は、7,867 団体に調査用紙を配布し、4,159 団体から回答があった。）

第3章 米国地方自治体におけるシティ・マネージャーの役割

第1節 シティ・マネージャーの設置根拠

本節では、シティ・マネージャーの役割を具体的な法的設置根拠から確認したい。確認にあたっては、調査訪問した米国の地方自治体¹の中から、いくつかの事例を紹介する形式を採るが、この紹介の形式は、本章の次節以降においても同様である。

シティ・マネージャーの法的な設置根拠は、各地方自治体の憲章または条例に規定されているが、それ以前に、各州憲法または州法において、組織体制を含めて各地方自治体がどのような権限を有することができるかがまず規定されている。例えば、ホームルール州とされるニューヨーク州の州憲法においては、市は州議会の承認なしに憲章の制定及び修正が認められているが、これにより、ニューヨーク州内の市は、合衆国憲法、州憲法及び州法に反しない限り、住民投票をとおして自らの憲章の中でその組織体制やシティ・マネージャーの権限等を規定することができる。また、ニューヨーク州の場合、一部の郡²や村³も憲章を持っているが、基本的には、郡法、町法、村法等により、多くの権限を授権することができるよう定められているので、各法に基づいて、郡、町及び村がそれぞれ条例を定める中で、組織形態を含め、各地方自治体における権限やサービスを規定している。

1 メリーランド州ロックビル市（Rockville）⁴

ロックビル市は、メリーランド州で5番目に大きな都市であり、人口約5万9千人（2006年）で、ワシントンDCの都市圏内に位置する。ワシントンDCの北西約20キロにあり、地下鉄でワシントンDC中心部まで約30分と通勤に便利で、首都の政府系機関に通う住民が多く暮らす。ロックビル市は、モンゴメリー郡の郡都（カウンティ・シート）でもあり、多くの郡施設が置かれているほか、ハイテク及びバイオ関連の企業が本社や研究施設を置く。また同時に、メリーランド州で最古の街のひとつでもあり、市内に多くの歴史的な建造物が残されていることや、たくさんの公園を持つ⁵美しい都市としても有名である。市職員数は、約500

¹調査を行った地方自治体は以下のとおり。（人口は2006年データ）

ニュージャージー州ハドンフィールド区（Haddonfield）理事会制（人口11,515人）

メリーランド州ロックビル市（Rockville）議会－マネージャー制（人口59,114人）

メリーランド州レナードタウン町（Leonardtown）弱市長制（人口2,171人）

オハイオ州シンシナティ市（Cincinnati）議会－マネージャー制（人口332,252人）

ニュージャージー州リンドハースト町（Lyndhurst）理事会制（人口19,732人）

バージニア州フェアファックス郡（Fairfax County）議会－マネージャー制（人口1,010,443人）

ニューヨーク州ブロンクスビル村（Bronxville）議会－マネージャー制（人口6,486人）

ミネソタ州ウッドベリー市（Woodbury）議会－マネージャー制（人口54,365人）

² ナッソー、モンロー及びウェストチェスター郡ほか計19郡が憲章を制定している。

³ アレキサンダー、カーセージ及びキャッツキルほか計12の村が憲章に従って運営されている。

⁴ まずロックビル市を取り上げるのは、議会－マネージャー制が有効に機能し、シティ・マネージャーが良好な行政運営を行っている事例として、ICMAから調査訪問を薦められた地方自治体であることによる。次節以降においても、ロックビル市の例を比較的中心に紹介するのは同様の理由による。

⁵ 市面積の15%は公園敷地であり、市のどの場所からも10分以内にどこかの公園に行くことができると言われている。



ロックビル市役所（City Hall）

人である。

メリーランド州における地方自治体の規定は、メリーランド州憲法及びメリーランド州注釈付法令集（The Annotated Code of Maryland）において様々な権限が規定され、その中で憲章の作成が認められている。ロックビル市憲章（Rockville City Charter）を見ると、第2章（Article II）「市長及び議会」において、ロックビル市の立法権限が市長を含む5人の議員から構成される議会が持つことを規定し、第6章（Article VI）「シティ・マネージャー（The City Manager）」において、シティ・マネージャーを行政における長として設置することが規定されている。憲章内に組織体制を議会－マネージャー制とするとの記載は特にないものの、これによりロックビル市が議会－マネージャー制であることが分かる。

ロックビル市憲章¹

第6章（Article VI）シティ・マネージャー（The City Manager）

第1条（Sec.1）資格、任命及び解職（Qualifications, Appointment and Removal.）

a. 市政府における行政部門の長としてシティ・マネージャーを置く。シティ・マネージャーは、実務経験、知識又は職務に関する資質、特に関連する執行及び管理能力に基づき、議会によってただ一人任命され、議会によって決定された報酬を受けとる。シティ・マネージャーは、任命されるにあたり、ロックビル市又はメリーランド州の住民である必要はないが、任命後は、市内に居住しなければならない。

b. シティ・マネージャーは、議会の全員投票による過半数をもって解職される。

第2条（Sec.2）権限及び責任（Powers and Duties.）

シティ・マネージャーは、市における行政の適切な執行について、市長を含む議会に対して責任を持つ。そしてそのために、この憲章における人事条項に従って、下記の権限が与えられ、義務が生ずる。

1. すべての市職員の任命及び適切な住民サービスを提供するために必要な場合の停職又は解職を行う権利。ただし、この憲章によって別に規定された職員及びシティ・マネージャーが部長等にその部の職員の人事権を委任した職員を除く。
2. 毎会計年度の予算案の作成及び議会への提出並びに議会承認後の予算執行に関する責任。
3. その他、この憲章に反しない範囲における条例で定める職務の執行及び市長を含む議会からの指示事項の実施。

¹ ロックビル市の憲章及び条例は <http://www.rockvillemd.gov/government/citycode.htm> で参照できる。

人事権及び予算編成権について特に言及されており、この２つがシティ・マネージャーの職務において基本的かつ重要であることが分かる。第３項に、「条例で定められる職務」とあるので、ロックビル市条例 (Rockville City Code) を見る。

ロックビル市条例

第２章 (Chapter 2)

第２節 (Article 2)

３ シティ・マネージャー (Division 3. The City Manager)

(略)

- (１) すべての市職員の任命及び適切な行政サービスを提供するために必要な場合の停職又は解職を行う。ただし、法律によって別に規定された職員及びシティ・マネージャーが部長等にその部の職員の人事権を委任した職員を除く。
- (２) 毎会計年度の予算案の作成及び議会への提出並びに議会承認後の予算の執行を行う。
- (３) 議会に対し、会計年度終了後 90 日以内に、当該年度における市行政に係る最終報告書を作成し、提出する。
- (４) 議会に対し、常に市の財政状況及び将来的な財政需要を報告するとともに、それに対して適切と考えられる対応案を提示する。
- (５) 議会に対し、支払われるべき市職員の給与額を提示する。
- (６) 議会に対し、適宜文書により、必要又は望ましいと考えられる採用すべき方針案を提示する。
- (７) 議会の承認を得て、シティ・マネージャーの権限の下に、課、部局、職又は係の統合又は集約をする。シティ・マネージャーは、一つ又は複数の部長を兼ねることができる。
- (８) 議会によるシティ・マネージャー自身の解職に係る協議を除き、市長を含む議会の特段の指示がない限り、すべての議会に出席する。シティ・マネージャーは、議会で協議されるすべての案件について、その議論に参加することが認められている。シティ・マネージャーは、すべての議会開催について、通知を受ける権利を有する。
- (９) すべての資材及び物品並びに備品を、第 17 章（購入／略）の条項に基づいてこれを購入する。
- (10) すべての法及び条例の適切な執行に留意する。
- (11) 市又は部課に関わる事案について調査を行う。
- (12) 市行政に係るすべての案件及び市内の公共施設により提供されるサービスに対するすべての苦情について調査する。
- (13) 市によって付与されるすべての特別な権利及び許可並びに特権的事項の保護に留意する。
- (14) シティ・マネージャーの職務遂行のためにすべての時間を捧げる。

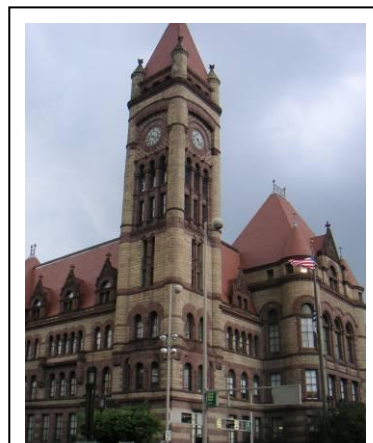
(15) すべての法律及び条例に反することのない範囲で、議会から求められたその他の職務を遂行する。

(16) 規則又は決定によりシティ・マネージャーの職務として規定されるすべての事項について、規則又は決定により特に委任することが認められないものを除き、他の市職員に委任することができる。

(1) 及び (2) は、憲章における規定（第 6 章第 2 条 1 及び 2）と基本的に同様の内容となっており、(3) 以降で、シティ・マネージャーの職務に関して新たに 14 の項目が明示されている。これらを見ると、人事及び予算に限らず、組織、政策、そして物品購入等まで、行政のトップに足る広範な権限の付与と責任が課せられていることが分かる。また、議会との関係において規定される項目が多く、シティ・マネージャーが議会に任命され、議会に対して責任を持つ職であることも理解できる。

2 オハイオ州シンシナティ市

シンシナティ市は、オハイオ州第 3 の都市で、人口 33 万 2 千人（2006 年）を擁する。古くからオハイオ川における川上交通の要衝として繁栄し、アメリカにおける伝統ある都市のひとつに数えられるが、近年は中心市街地の再開発や高い犯罪率が大きな問題となっている。従来は、議会－マネージャー制の組織体制を採用していたが、1999 年に住民投票を実施し、市長により強い権限を認めるよう憲章を改正している。前出のフレデリクソンらの区分で言えば、タイプⅢの完全融合形となるが、シンシナティ市の副シティ・マネージャーによれば、自分たちの組織体制は、議会－マネージャー制を基本としているとのことである。市職員数は、約 6,500 人である。



シンシナティ市役所（City Hall）

シンシナティ市憲章（Charter of the City of Cincinnati）におけるシティ・マネージャーの記述は、下記のとおりである。

シンシナティ市憲章¹

第 3 章（Article III）市長（Mayor）

第 2 条（Sec.2）

（略）

市長は、シティ・マネージャーを推薦し、市議会議員 5 名²の賛成を得て、シテ

¹ シンシナティ市の憲章及び条例は <http://www.cincinnati-oh.gov/council/pages/-3667/> で参照できる。

² シンシナティ市の市会議員は 9 名（市長含まず）。

ィ・マネージャーを任命する。議会による裁決の前に、市長は議会の助言を求め、市長が推薦を検討する候補者に対して議会が面接を行う機会を提供しなければならない。議会が市長の推薦者を承認しない場合、市長は別の候補者の推薦又は新たな人選にとりかかることができる。市長は、市議会の助言を受け、シティ・マネージャーの解職を議会に提案する権限を有する。こうした解職は、市議会議員の5名の賛成によって成立する。(以下略)

第4章 (Article IV) 行政執行 (Executive and Administrative Service)

第1条 (Sec.1)

本憲章の第3章に基づき、市長は、市の最高経営責任者兼首席行政官であるシティ・マネージャーを任命する。シティ・マネージャーは、本人の行政執行管理に関する資質にのみ基づいて任命され、任命時において市内又は州内に在住していることを要しない。市長及び市議会議員がシティ・マネージャーとして任命されることはない。シティ・マネージャーは、解職規定に基づく場合を除き、その任期に定めがない。第3条に基づき、シティ・マネージャーはいかなる時でも、市長及び市議会の裁量によって解職される。(以下略)

また、シティ・マネージャーの職務については、市憲章第4章の第3条で規定されており、箇条書きに整理して記載する。

第3条 (Sec.3)

シティ・マネージャーとしての義務は、以下のとおりである。

- 1 市における治安維持責任者¹としての役割を持つ。
- 2 本憲章で特に規定されているものを除き、市行政の管理・運営を監督する。
- 3 市条例及び州法の適切な執行に留意する。
- 4 本憲章で特に規定されているものを除き、行政の執行管理部門におけるすべての任免を実施する。
- 5 市の諸課題に対して、シティ・マネージャーが適切と判断する政策を、市長及び議会に提案する。
- 6 市長及び議会に対し、市の財務状況や将来的な財政需要について、常に周知・助言する。
- 7 予算案を作成し、市長に提出する。これを受けて市長は予算案を再検討し、意見を加えた上で議会に提出する。
- 8 市長及び議会によって求められた場合には、その報告書を作成し、提出する。
- 9 その他、本憲章の規定又は条例若しくは議会の決定により求められる職務を遂行する。

やはり、人事権及び予算編成権については、ロックビル市同様に明示されている。また、第1項で市の治安維持に関する責務が規定されているが、これはロックビル市の憲章にはないもので、具体的には警察組織を所管することを意味する。

¹ Chief Conservator of the Peace (シティ・マネージャーが市の治安維持責任者=市警察を指揮する権限を持つ。)

また、第7項で規定される予算案の作成手順においてのみ、市長と議会への関わりが異なっているが、それ以外の項で市長及び議会について言及する場合は、常に市長と議会に対しては同様の責任を果たす規定となっている。前述のとおり、1999年の住民投票で市長の権限が強化されたが、シティ・マネージャーは、依然として市のCEO兼首席行政官として、実質的に市長と議会の両者に対し同様に責任を果たす規定となっている。また、シティ・マネージャーの権限を見ても、従来は議会へ提出していた予算案を市長へ提出し、市長がその予算案を検討し、意見を付記して議会へ提出するとの変更がなされているものの、主な権限は従来のまま残されている。前出の副シティ・マネージャーが言うように、市長の権限が強化されたものの、現場の感覚としては、議会－マネージャー制であるというのはいかなる。

シンシナティ市におけるシティ・マネージャーの役割は、ロックビル市同様に、さらに市条例において規定されているが、ロックビル市条例には記載の無い項目をひとつ紹介したい。

シンシナティ市行政管理条例 (Administrative Code)

第2章 (Article II) シティ・マネージャー (City Manager)

第5条 (Sec.5) 契約 (Contracts)

シティ・マネージャーは、管轄下にある部局に係るすべての契約の履行に責任を負う。(中略) シティ・マネージャーは、条例により契約書、様式又は文書の署名又は履行に義務を負う場合、副シティ・マネージャーにそれを委任することができる。(以下略)

行政部門における契約については、シティ・マネージャーが契約書等への署名及びその履行に責任を持つ。契約に関する全ての権限を持つと言った方が良いかもしれない。ロックビル市の条例には、契約に係る規定が見られなかったが、実際には、ロックビル市のシティ・マネージャーも行政部門における契約には全責任を負っている。憲章及び条例において、契約に関する規定が無くとも、一般的には、これらの義務あるいは権限は、シティ・マネージャーが持つものである。また、副シティ・マネージャーへの委任規定があるが、実際、シンシナティ市では、副シティ・マネージャーに署名の権限が委任されており、副シティ・マネージャーが担当する部局の契約書については、当該副シティ・マネージャーが署名をしている。

3 ニューヨーク州ブロンクスビル村 (Bronxville)

ブロンクスビル村は、ニューヨーク市近郊のウェストチェスター郡 (Westchester County) にある人口約 6,500 人 (2006 年) の小さな村である。面積も約 2.5 平方キロと小さく、コンパクトな地方自治体である。ブロンクスビル村が有名なのは、全米屈指の富裕層が暮らす地域としてである¹。質の高い住民サ

¹ 村が徴収する固定資産税額は1戸年平均 30,000 ドルと言われる。(ただし、85%は学校区分である。)

ービスが提供されており、ウォールストリートの成功者が多く暮らしていると言われている。村職員は、約 60 人である。

ニューヨーク州においては、村も市のように憲章を持つことができるが、一般的には、ニューヨーク州村法（New York State Village Law）に基づいて各村が条例を制定し、その条例の中で、シティ・マネージャー職を規定する¹。また、州村法では、村長を村の CEO と規定しているが、同時に村長は、村議会の一員として、村議会で議長を務め、他の議員と同様に 1 票を投じる。

ブロンクスビル村の場合、シティ・マネージャー職の名称は村管理官（Village Administrator）であるが、村によっては「マネージャー」や「調整官（Coordinator）」を使う場合もある。このブロンクスビル村の組織体制は、村長も村議会の一部であることから村議会の一代表制であるが、村長が村の CEO であり、職員の任命権等を持つことから、村管理官は、その限定的な権限と村長に任命される点に注目すれば、市長－議会制の CAO に近い。ロックビル市やシンシナティ市とはまた異なる議会－マネージャー制と言える²。ただ、実際の職務は両市のシティ・マネージャーに近く、村長と連携を図りながら、村管理官が行政部門を束ねている。



ブロンクスビル村役場（Village Hall）

ブロンクスビル村条例（Code of the Village of Bronxville）³

第 1 部（Part 1）行政法（Administrative Legislation）

第 61 章（Chapter 61）村管理官（Village Administrator）

第 61-1 条 村管理官職の設置ほか

ブロンクスビル村における日々の行政運営の全般的な指示及び調整並びに管理が、最大の経済性及び効率性を発揮するため、村議会が行政運営に係る細かな実務に携わることを最小限にとどめるため、村職員への指示及び管理の集中化を図るため、そしてそのために必要なスタッフ機能及び助言機能を規律するため、ここに村管理官を設置する。（以下省略）

第 61-2 条 権限と責任（Powers and duties）

議会又は村長の承認、指示及び管理に従い、村管理官は以下の権限及び責任

¹ シティ・マネージャーを置くかどうかは各村の判断であり、やや古いデータとなるが、1999 年時点では、ニューヨーク州内 554 村の内、64 村においてシティ・マネージャー職が置かれている。

² この 3 つの地方自治体を比較すれば、ロックビル市が最も標準に近いタイプの議会－マネージャー制であり、シティ・マネージャーの持つ権限も標準的と言えるが、シンシナティ市は、シティ・マネージャーの権限はロックビル市に近いが、組織体制が市長－議会制に近く、逆にブロンクスビル村は、議会－マネージャー制の基本である一代表制の組織体制ではあるが、シティ・マネージャー（村管理官）の権限が限定的であり、3 団体 3 様と言える。

³ ブロンクスビル村の条例は <http://villageofbronxville.com/sub1g.htm> で参照できる。

を負う。

- A. 州法及び村条例、決定、実施要項の適切な執行に留意する。
- B. 村及び、村判事、村書記官、村会計官及び村司法官を除く村職員のすべての機能及び活動を管理監督する。
- C. 適宜、村の諸課題に対して議会に報告し、村管理官が必要又は適切と考える対策を議会に提案する。
- D. 村の財政状況及び将来的な財政需要について、議会に対し常に周知・助言する。
- E. より大きな効率性及び経済性を確保する手法及び対策の立案を目的として、村のすべての機能及び活動に関する継続的な調査・研究に従事する。
- F. 法律に反しない範囲で、適宜、議会の決定による権限と責任を負う。

第 61-3 条 予算担当官に指名 (Designation as Budget Officer)

前条で規定する権限及び義務に加え、村条例（中略）に基づき村長により指名された場合、村管理官は予算担当官に任ぜられる。

憲章と条例によりシティ・マネージャーの職務が規定されているロックビル市やシンシナティ市と比べるとややシンプルな構成となっている。シティ・マネージャーの主要職務である人事と予算に関しては、人事については明示がない。これは、前述のとおり村長が CEO であることから、村管理官には権限が付与されていないことによる。ブロンクスビル村には、人事関連の部署はなく、村管理官が人事部長の職を担っている。村管理官は、他村職員の労務管理を行い、また、職員の任免等については、村長を含む議会に対して人事案を提案するのが人事に関する役割となる。一方、予算について、財政状況や将来の財政需要の議会への報告は、両市のシティ・マネージャーと同じであるが、予算編成については、予算担当官に指名される形をとっている。予算編成権は、やはり村長に帰属するが、村長が予算案を作成し、村長を含む議会に提案され、承認を受けるという、やや変則的な手続きとなっている。ただ、現実には、予算担当官として村管理官が予算編成の実務を担っている。

その他、特徴的なのは、「効率性」及び「経済性」という言葉が2度使われている点である。これらはまさにシティ・マネージャーあるいは議会－マネージャー制の歴史の中で、それらの本旨のひとつとして語られてきたものであり、小さな村の条例の中にそれらが記されているのは象徴的である。

第2節 シティ・マネージャーの職務内容

1 予算編成

米国地方自治体における予算編成について、まずその編成サイクルをロックビル市のモデルから見てみたい。

図 4

各々が予算案を作成				査 定		
				議会による検討・承認		
				■ ▲▲◆◆◆ ★		
06 年 11 月	06 年 12 月	07 年 1 月	07 年 2 月	07 年 3 月	07 年 4 月	07 年 5 月

■議会への提案（3月26日）

▲市民公聴会（4月16日・23日）

◆検討議会（4月30日・5月2日・7日）

★承認議会（5月21日）

出典：ロックビル市 2008 年度予算書

（1）庁内における編成作業

図4は、ロックビル市 2008 年度予算の予算編成スケジュールである。ロックビル市の会計年度は、7月1日から始まり6月30日で終了する（2008年度とは2007年7月1日から2008年6月30日まで）が、予算編成作業は、通常、前年の11月からスタートする。まず、議会の大きな予算方針に基づいて、シティ・マネージャーが編成方針¹を作成し、各部へ通知する。これに基づき、各部が12月末までに予算要求書を財政部長に提出する。年が明け、1月から2月にかけて、シティ・マネージャー及び財政部長が各部との予算折衝を行う。予算折衝を通じた予算書の変更や予算全体の積上げ作業は、財政部職員により行われ、2008年度予算の編成で言えば、2007年3月26日に憲章に従って、シティ・マネージャーから議会へ2008年度予算案が提出された。

（2）議会との関係

この後は、議会日程となるわけであるが、まずロックビル市の場合は市民公聴会が2回開催される。市民公聴会は、開催議会の中で行われるので、議員及びシティ・マネージャーは当然出席することとなるが、実務の責任者として財政部長

¹ シンシナティ市を調査訪問した際は、来年度予算に向けての編成作業が始まった時期で、新たな試みとして「成果に基づく予算編成」の手法が導入されていた。目的は、限られた予算の中で、成果に着目した予算づくりを行うとともに、議会及び市民に対して予算及び予算編成の透明性を確保し、説明責任を果たすことである。また、その上で、各部長及び課長クラスに対しシティ・マネージャーから編成方針が伝えられていた。この時は、シティ・マネージャーから①市民の安全(public Safety)②経済開発の促進(economic development)③市民サービスの向上(custom service)等が主要事項であると発表された。ちなみにシンシナティ市の会計年度は、1月1日から12月31日までである。

も出席する。続いて、議員による検討議会が開かれるが、例年、2回開催される検討議会が、今回は3回開催された。これは、2008年度予算で実施した固定資産税の減税に関する検討のため、1回開催が増えたことによる。そして、検討議会の後、5月21日の議会で、2008年度の予算案が承認されている。これら議会の日程は、臨時に開催された5月2日の検討議会を除き、承認議会の日程を含め、予算編成作業に入る時点であらかじめ決められている。この2008年度のロックビル市の予算額は、約104億円¹であるが、シティ・マネージャーから提出された時点の予算案から6千万円程減額されている。これは、前述の固定資産税減税によるものである。議員たちは、この年（2007年）11月の自身の選挙をにらみ、固定資産税減税の実施に極めて積極的であった。

議会におけるシティ・マネージャーと財政部長の役割分担であるが、予算編成方針のような全体的あるいは政策的な部分は、シティ・マネージャーが答弁し、財政部長は、金額や数値等の質問に対して、客観的な事実のみを答えることとしている。これは予算編成にかかわらず、市議会での答弁におけるシティ・マネージャー及び各部長の役割分担にも共通する。

シティ・マネージャーは、予算編成の方針を定め、編成作業のリーダーシップをとるとともに、市議会に対しては調整者としての役割を担う。例えば、今回のように固定資産税減税の要請が議会からあれば、財源確保をどうするかを市の幹部会議で諮り、その会議では司会を務めながら議論をリードし、様々な選択肢を確認する。一方、議会に対しては、その選択肢の中で、最も市の財政状況に適すると思われる減税案を提案し、議会の要請に応える努力をしている。ただ、あくまでも最終判断は市議会が行うとする原則を踏み外すことはなく、過剰な提案は避け、状況に応じて様々な選択肢（例えば、「一時的な還付」か「税率の見直し」か等）を市議会に提示し、市議会に判断を委ねている。



予算編成の検討議会におけるロックビル市現シティ・マネージャーのスコット・アレリー（Scott Ullery）氏（奥中央）

¹ 93,808,825 ドル（<http://www.rockvillemd.gov/government/budget/adoptedfy08.htm>）

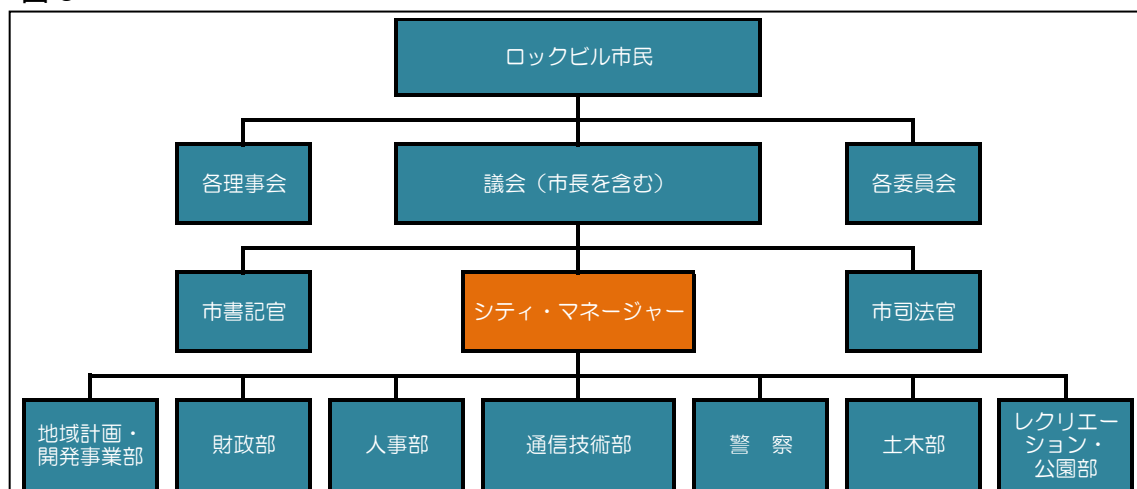
(3) 都市規模と予算編成

米国の地方自治体の会計年度は、州ごとに、そして郡、市、町、村といった区分ごとに一様ではない。ただ、会計年度は異なっても、予算の作成スケジュールは大きくは変わらない。また、都市規模が変わっても、概ね同じである。しかし、予算編成作業におけるシティ・マネージャーの役割は、概して、都市規模に応じて関与の度合いが変化する。つまり、前出の人口約 6,500 人、村職員数約 60 人のブロンクスビル村では、村管理官が予算編成担当の一人として実務の多くに携わるが、大都市になればなるほど、実務からは離れていく。例えば、人口が 100 万人を超えるバージニア州フェアファックス郡 (Fairfax County)¹を見ると、シティ・マネージャー職である郡行政官 (County Executive) は、編成方針の作成や議会、住民への予算案の説明は自らが行うが、実務面は担当副行政官²と財政部長をはじめ担当部局に任せている。あとは、最終的な判断や個別重要な事項の判断を適宜行うといった具合である。ただ、都市規模の大小、関与の多少に関わらず、ひとつ特徴的なのは、プロセス全体をとおして、シティ・マネージャーが予算編成に携わっているところである。日本の多くの地方自治体のように、はじめに予算編成方針を市(首)長が庁内に周知した後は、市長の出番は市長査定まで無いような状況と比較すると、米国のシティ・マネージャーは、常にそのプロセスの中にあって、必要に応じて編成作業に関わっている。

2 人事

次に、予算編成と並ぶシティ・マネージャーの主要な職務である人事について検討してみたい。シティ・マネージャーは、基本的に一部を除き、ほぼ全ての職員の任免権を持つのが通常である。予算編成と同様に、ロックビル市をモデルとしてその組織図から確認する。

図 5



出典：ロックビル市ホームページ

¹ バージニア州では、郡が主要な住民サービスを提供する地方自治体である。

² フェアファックス郡には 4 人の副行政官 (Deputy County Executive) が設置されている。

（１）任免権

米国における地方自治体の組織図は、ほぼ例外なしにこのロックビル市の組織図のように、その最上位に住民を記載している。住民がその地方自治体のオーナーであり、最高意思決定者であることを示しているが、その代表として（市長を含む）議会が設置され、議会の任命によりシティ・マネージャーが設置されている。ロックビル市の場合、そのシティ・マネージャーの下に７つの部局があり、この７つの部局の全ての任免権をシティ・マネージャーが持つ。実際の採用に係る人選については、シティ・マネージャーは、副シティ・マネージャー等直属のスタッフ及び各部の部長、副部長クラスについては行うが、それ以外の職員に関しては、各部長及び人事部に任せている。ただし、任免権を各部長に委任しているわけではないので、最終的にはシティ・マネージャーが任用する形となる。前出のシンシナティ市のシティ・マネージャーも同様のスタイルであり、職員数にもよるであろうが、一定規模以上の都市であれば、概ね幹部クラスはシティ・マネージャーが直接任用し、それ以外の職員については、各部及び人事担当部に人選を任せるのが無理のないところである。

幹部クラスの任用であるが、ロックビル市の現在のシティ・マネージャーは、2004 年の 11 月に現職に就いて以来、この３年間で部長を採用したのは３人である。全て前任の退職によるもので、自分がシティ・マネージャーとなった際に、人心を一新するようなことは無かった。基本的に従前からの職員を重用するスタイルで、多くのシティ・マネージャーがこのスタイルである。就任直後のシティ・マネージャーは、人心を一新したい、あるいは組織・機構を変更したいとする「誘惑」にかられるかもしれないが、一般的にこうした短期的な変更は、組織に混乱を招いたり、不要なコストを招くものとしてシティ・マネージャーの間では理解されている¹。従前からの職員たちと協調を図ることは、外部からその組織に加わったシティ・マネージャーにとって、就任直後から組織を効果的に運営するひとつの手法でもあろう。

（２）人事評価制度

ロックビル市の人事評価は、警察官²を除き、成果主義的人事評価を導入している。これは、現シティ・マネージャーがロックビル市のシティ・マネージャーに就任してから導入したもので、成績による給与額の変動は少額であるものの、職員のモチベーションを高めることを目的に導入している。各部長の評価者はシティ・マネージャーとなるが、財政部長及び人事部長等４人の部長は副シティ・マネージャーが評価者となっている。（ただし、シティ・マネージャーの最終承認は必要。）シンシナティ市も人事評価制度を持つが、こちらは給与にその結果を反映していない。

¹ The Effective Local Government Manager (Third Edition/ICMA)P113

² 正確には労働組合に属する警察官。

(3) 副シティ・マネージャー

ロックビル市には、副シティ・マネージャーが1名置かれている。彼女は、現在のシティ・マネージャーがロックビル市に採用される以前からロックビル市の副シティ・マネージャー職にあり、前シティ・マネージャーが辞職し、現シティ・マネージャーが採用されるまでの10ヶ月余りの期間、シティ・マネージャー代理(Acting City Manager)を務めた。現シティ・マネージャーからの信用も厚く、前述のとおり、4人の部長の評価者であり、この4部に係る事項は、監督者としての役割もシティ・マネージャーから任されている¹。併せて、副シティ・マネージャーは、シティ・マネージャー直属スタッフの監督者にもなる。ただ、シティ・マネージャーとしての権限を4部及びシティ・マネージャーのスタッフについて、シティ・マネージャーから条例に基づいて委任を受けたわけではないので、人事評価同様、これらに係る事項の最終承認者はシティ・マネージャーとなる。また、4部のうち、財政部が所管する予算編成については、前項の「予算編成」でも見たとおり、実質的にもシティ・マネージャーが直接所管している。その他、この4部の事項であっても、直接、シティ・マネージャーに話が上がってくるケースもあり、このあたりは、柔軟に対応しているようである。そのような体制であることから、ロックビル市の組織図(図5)の中に副シティ・マネージャーが表れていないが、他のシティ・マネージャーの直属のスタッフを含め、図の中の「シティ・マネージャー」に包含されていると見る。

シティ・マネージャーの下に副シティ・マネージャーを置く地方自治体は多く、シンシナティ市には2名の副シティ・マネージャーが、100万都市のフェアファックス郡には4名の副行政官(Deputy County Executive)が設置されている。副シティ・マネージャーの人数は、概ね都市規模に比例し、ブルックスビル村のように都市規模が小さくなれば、副シティ・マネージャー職は置かない場合が一般的である。条例に基づき、副シティ・マネージャーに一部の権限を委任するかどうかは、ロックビル市のように委任しない場合、シンシナティ市のように委任する場合と、その都市あるいはシティ・マネージャーの考え方により、一様ではない。もちろんそれ以前に、委任規定が条例で定められていることが必要である。ただ、いずれにしても、一定規模以上の都市であれば、副シティ・マネージャーを置き、シティ・マネージャーの職務の一部を任す一方で、自らは議員との調整、あるいはより大局的(Big Picture)²な職務に意識と労力を振り向けるのである。

(4) 職場風土の改善

また、広い意味での人事関連の職務として、シンシナティ市のシティ・マネージャーは、昨年(2006年)の8月に現職に就いて以来、職場風土の改善を試みて

¹ 4部とは、財政部、人事部のほか、通信技術部とレクリエーション・公園部である。これらの部は、内部管理または庁外における摩擦が比較的少ない部署として、シティ・マネージャーの判断により副シティ・マネージャーが監督者としての役割を担っている。

² フェアファックス郡行政官のコメント。

いる。彼は、シンシナティ市役所内に、現状に満足して向上しようとする意識が欠けている、失敗や批判を恐れてリスクをとらない、上司が部下の挑戦を支援しない、といった雰囲気蔓延していることに気付き、人事部を主体に「**Charge for Changing –Boiled Frog Ain’t Cool¹**」をスローガンに、職場風土改善運動を進めている。市民にとって有益なことであれば、変革や批判を恐れずに挑戦しよう、失敗してもそれが正しい目的に向かっていけば単に失敗した原因を探り修正してまた前進しよう、こうした挑戦にはシティ・マネージャーが全面的にバックアップする、として職員の意識改革、職場風土の改善を図っている。人事部の指導で、各職場にこのスローガンを掲げ、常に職員がこのスローガンの意味を意識するようカエルのマスコット（左）を全職員に配布し、机の上等、目に付くところに置くよう指導している。



（縦、横、高さ、それぞれ 5 cm 程度）

3 経済開発

経済開発は、米国の地方自治体にとっても大きな課題のひとつである。調査を行った地方自治体においても、ほとんどの都市が様々なプロジェクトに取り組んでいた。ロックビル市を訪問した際には、2000 年頃より取り組んできた「**Rockville Town Center**」²プロジェクトが完成直前であった。

Rockville Town Center は、ロックビル市の中心地近くに、敷地面積 6 ヘクタールを開発したビジネス、商業、住居及び公共施設による複合多目的施設である。パブリック・プライベート・パートナーシップ（PPP）の手法により、ロックビル市及び民間ディベロッパーのほか、モンゴメリー郡、メリーランド州及び連邦政府が開発パートナーとして加わり、開発費総額は約 391 億円³となっている。

マスタープランが議会に承認されると、ロックビル市のシティ・マネージャーは、この計画のリーダーシップをとり、完成に向け力を注ぐこととなる。まずは、土地所有者との交渉に担当課長とともに出向き、パートナーを組む郡、州及び連邦政府との協議においては、調整者としての役割を担う。また、完成までの期間、議会に対する主要な情報者（**Key Communicator**）として、議会や委員会といった公式な場はもとより、非公式な個別のミーティング等を含め、適宜、進捗状況や課題について情報を提供していく。彼は、プロジェクトマネージャーではなく

¹ 冷たい水に入れたカエルは、水温をゆっくり上げて行ってもそれに気付かず、最後は沸騰した湯の中で死んでしまうという話から、アメリカでは状況判断の甘い、あるいは環境の変化に鈍い人を揶揄する時に使う表現に由来する。シンシナティ市においても、職員が現状に甘んずることなく、常に職務や職場環境の改善に挑むことを目指しこのスローガンがつけられた。

² 「**Rockville Town Center**」の概要は、<http://www.rockvillemd.gov/towncenter/index.html> で参照できる。
2007 年 7 月 17 日にグランドオープンした。

³ 352 百万ドル

(プロジェクトマネージャーは担当課長／Community Planning and Development Services Director)、主要な交渉人でもない(主要な交渉人は市司法官／City Attorney)が、事業のプロデューサー的な立場から全体を管理し、開発を推進する。何かの要因で事業が停滞したり、解決策が見出せない課題に直面したりした際には、事業全体を見ながら解決の方向性を示し、事業を適切な進路に戻していくのである。もちろん、最終的には議会が決定する方向性に沿って行うのは言うまでもない。

また、シンシナティ市のシティ・マネージャーによれば、経済開発におけるシティ・マネージャーの役割の中には、事業の検討段階においても重要なものがあるとする。シンシナティ市がどのようなビジョンを持ってどのような開発を進めるべきかを決定するにあたり、様々な選択肢を議会に提供する等、その政策決定のサポートを行う。また、どの程度の資金や人的資源等をこの開発事業に投入するかの判断や、担当課長の採用、スタッフの人選も重要な役割となる。

コラム③

シティ・マネージャーは実に多忙である。例えば、聞き取り調査をしても、その間にたびたび電話が鳴り、また次から次へと職員が相談や打ち合わせのためにシティ・マネージャーの部屋にやって来る。日々の来客予定も多い。勤務スタイルは人それぞれであろうが、例えば、ロックビル市の現シティ・マネージャーは、毎朝7時には登庁し、議会の開催¹等にもよるが、帰宅時刻は深夜になることも珍しくない。週末も、ほとんどの土曜日は出勤し、事務処理を行ったり、市関連のイベントに参加している。週平均の勤務時間は、概ね70時間から80時間である。朝の出勤時間は別として、他のシティ・マネージャーも日中はスケジュールがぎっしりと詰まっており、夕刻から夜は、議会や各種の委員会への出席、週末も地域のイベント等への参加も多い。職務をこなすために、副シティ・マネージャーとの役割分担も重要となってくるが、いずれにしても、その市役所で最も多忙な職員がシティ・マネージャーと言える。

¹ 米国の地方自治体における議会は、通常、夕方から夜にかけて開催されることが多い。

第3節 議会及び市民との関係

1 議会との関係

(1) 議員に対する姿勢

シティ・マネージャーは議会に任命され、議会に対して責任を負う。役割は、議会の政策決定を支援し、決定した政策の実現に尽力する。シティ・マネージャーにとって、議会を構成する（市長を含む）議員との関係は、予算編成や人事と言った個別の職務とは異なった次元で、極めて重要な意味を持つ。シティ・マネージャーたちは、議員との関係に関してそれぞれの考え方やスタイルを持つが、そこには共通した姿勢も見られる。

ロックビル市のシティ・マネージャーの姿勢は、「正直」(honest)、「誠実」(truthful)そして「平等」(equal)に議員と接することを基本としている。常に情報提供に留意し、彼らが（特に好ましくない情報について）「えっ、そんな話は聞いていない。」と言って驚く状況が無いよう注意し、そして常に彼らが市民から尊敬されるような状況にあるよう配慮する。また、彼らが最善の政策決定を行える環境をいつも保つことが大切であると考えている。最善の分析と助言を常に提供し、結果として彼らの判断が自分の思いと異なっても、決定権は彼らにあるわけであり、決定したことを遂行する。彼らを批判し、邪魔することが自分の役割ではなく、ベストアナリストとして、ベストアドバイザーとして、彼らをサポートするのが自分の役割であると考えている。

ロックビル市のシティ・マネージャーは、重要な案件については議会開催前の「根回し」(groundwork)を行うことがある。朝食、昼食時のミーティングや電話による話し合いを個別に行い、必要に応じて担当部長を同席させる。また、具体的な案件がなくても、市長とは週に一度、他の議員とは2週間に一度、話をする機会を個別に持ち、情報提供をしながら、彼らが何を考えているのか、何をしようとしているのかをつかむ努力をしている。

同様にキーワードを使って、議会との関係を説明してくれたのは、ブロンクスビル村の村管理官である。彼のキーワードは、「明確」(Clarity)と「団結」(Unity)である。各議員が自分に何を求めているのか、どんな政策を求めているのかを明確にし、それに向かって議会と一致団結していくというものである。議会との団結は、議会が政治的に割れていると難しいが、現在のブロンクスビル村では各議員の政党色¹が薄いことから、議会と団結



ブロンクスビル村議会の様子
右端が現村管理官のハリー・ポー
(Harry Porr) 氏

¹ ブロンクスビルはパルチザン選挙を採用しているが、政党色が市政の前面に出ることは極めてまれとのことである。

することが可能となっている。この二つのキーワードが、議会と村管理官との摩擦を減らし、長期的には効率的な行政と、ひいては住民により良いサービスを提供することにつながるとする。

彼は議員とのコミュニケーションを重視し、適宜、電話やEメールを使って情報交換や情報提供を行っている。また、必要に応じ、議員との朝食ミーティングの機会を持つ。この際は、(他の地方自治体でも同様の規制があるが、) 5人の議員の内、同時に3人以上の議員と会うと、議員の定足数を満たしてしまうため、その機会は住民に公開しなければならないとする州法の規定に留意しなければならない。

フェアファックス郡の郡行政官は、議員それぞれの好みに応じたコミュニケーションに留意している。例えば、農業に従事する議員とのミーティングは、彼の仕事のリズムに合わせ、早朝に行うといった具合である。また、議会の前日には、議長を含む10人の議員全員に電話をかけ、議題についての説明、疑問点等の有無について確認する。これは、郡行政官サイドのいわゆる「議会準備」の意味もあるが、議員が議会当日に「知らない」、「聞いていない」といったことにならないようにする議員側への配慮がその主要な目的である。ロックビル市のシティ・マネージャーの考えと通ずるところである。



フェアファックス郡政府事務所
(County Government Center)

フェアファックス郡の議員選挙は、議長は全郡単一選挙区からの選出であるが、他の9人の議員は、各選挙区からの選出となる。そのため、郡行政官は、各選挙区へ出向き、またその選挙区の特徴(人種構成、商業地域なのか住宅地域なのか、どんな年齢層の住民が多いのか等)をよく学び、その地域にどんな課題があるのか、議員はその地域のために何をしようとしているのかを知ろうと努力する¹。こうした情報を基に、議員にとって有益な情報を適宜提供し、議員との良好な関係を築く一助とする。また同時に、全ての選挙区の様子を知ることは、郡全体の視点へとつながり、図書館や警察施設をどの地域に設置するのか、あるいはやや政治的な言い回しになるが、予算案作成時において、地域への「予算配分」をどうすべきかといった郡全体のバランスを考えた行政にもつながる。郡行政官は、さらにこれにより、議員全員が満足するように気を配っていると付け加えた。

逆に予算が厳しく、議員の意に沿えない状況の際は、議会で公式にその旨の発言もするが、委員会等、別の機会と同様の発言することで、各議員に「予算が厳

¹ 別の元シティ・マネージャーからは、選挙の際の寄附者リストを入手し、どんな団体、どんな企業、どんな人がその議員を支援しているのかを確認するとするコメントもあった。

しい」とのメッセージを送る。支援者を通じてそうしたメッセージを議員に送るとする別のシティ・マネージャーもいる。

シンシナティ市のシティ・マネージャーは、予算に限らず重要案件がある場合は、直接議員のところへ出向き、それがどれだけ市にメリットがあるか、どれだけ市の将来にとって重要な決定であるか、どのような背景を持つのかといったことを十分に説明し、これもやや政治的な表現となるが、時に「説得」も試みる。しかし、いずれにしても一旦議会が始まれば、あとは選挙で選ばれた議員たちの決定に従い、シティ・マネージャーの案が否決されれば、次の案を検討するだけであると語る。

（２）市長との関係

ここで取り上げた地方自治体には、全て市長職が設けられており、シティ・マネージャーにとっては、この市長との関係は、他の議員よりもさらに重要となる。シンシナティ市のように、比較的大きな権限を持つ市長から、フェアファックス郡のように、権限においては他の議員とほとんど変わらない市長（議長）¹まで、地方自治体によって様々な市長が存在する。しかし、市長は議会のリーダーであり、まとめ役であるので、市長との良好な関係の構築は、シティ・マネージャーにとって必須事項である。市長との良好な関係が無ければ、シティ・マネージャーが考える最良の選択肢（政策）について、議会の承認を得ることは困難である。市長とのコミュニケーションは日々行い、常に情報を提供・共有しながら、市長からは、市長の描くビジョンや市政の方向性、あるいは行政へのアドバイスを得ることになる。

市長とシティ・マネージャーが緊密になり過ぎることに警戒感を持つ議員もいるが、シティ・マネージャーは、他の議員との対立を避けるため、他の議員とのコミュニケーションにも留意しなければならない。「コミュニケーション」は、まさに市長を含む議員との関係において重要なキーワードとなっている。

コラム④

シティ・マネージャーと議会（あるいは個々の議員）、それに地方自治体職員の３者の関係を見る場合、シティ・マネージャーは、議会と職員との間の「橋」のような存在と表現するシティ・マネージャーがいる。両者の間には、時として政策を決定する側と実行する側の立場から摩擦が生ずる場合があるが、シティ・マネージャーは、議会の決定した政策を適切に、場合によっては「意識」しながら部下である職員に正しく指示する。また、議員から職員に対して直接何らかの圧力がかかるような際には、シティ・マネージャーはその緩衝材となり、場合によっては職員を「守る」ことが求められる。シティ・マネージャーによっては、議員から職員を守る「壁」とならな

¹ フェアファックス郡の場合は、議長（Chairman）であるが、議長のみが全郡単一選挙区から選出され、郡代表者としての地位にあることから、市長（Mayor）の職にあたると考えて良い。

ればならないと表現する者もいる。いずれにしても、シティ・マネージャーは、議会（議員）と職員との間で意思疎通の橋渡し役となり、両者の協力関係を上手く構築しなければならない。

2 住民との関係

シティ・マネージャーと住民との関係については、NCL のモデル市憲章第 8 版や Code of Ethics にその協力体制の構築や情報提供、住民サービスの向上について記されているところであるが、地方自治体の現場において、シティ・マネージャーはどのような姿勢や考え方に基づいて、住民との関係をつくり上げているのであろうか。

これについては、特にこの件で調査を行ったミネソタ州ウッドベリー市（Woodbury）¹の例を紹介したい。

ウッドベリー市のシティ・マネージャー職は市管理官（City Administrator）である。この市管理官に「市管理官は誰のために働くのか」と尋ねると、「自分の雇用主である議会のために働く」と、即座に回答があった。議会の決定した政策を実行するのが、市管理官の職務であり、議会に任命された専門職として、これは正しい態度であろう。議会のために働く市管理官が、より質の高い住民サービスを提供することには矛盾があるわけではなく、議会は住民に選ばれ、住民の代表であり、議会は住民に対して責任を持つわけであるので、市管理官が住民に対してより良いサービスを提供することは、議会のためでもあるとの考え方が成り立つ²。もし、市管理官が十分な住民サービスを提供できなければ、議会から解職されることになる。また、より良い住民サービスの提供によって、議会が住民から尊敬の念なり、支持を得ることができるとすれば、それは、シティ・マネージャーがとるべきひとつの態度であろう。ロックビル市のシティ・マネージャーも、時宜にかなった情報提供により、各議員に対して同様のアプローチをとっていると語っている。

より良い住民サービスについては、議会や各議員との関係とは異なり、市管理官ひとりの姿勢を語るのでは意味がなく、市管理官のみならず、住民と接する全ての市職員の姿勢が問われる。つまり、市管理官が率いるウッドベリー市役所全体がどう住民に対して在るべきか、ということである。これに対しては、市管理官からはいくつかのキーワードが示された。「Transparency（透明な市役所）」または「Open（開かれた市役所）」、あるいは「Accessible（身近な市役所）」である。

¹ ウッドベリー市は、人口約 54,000 人（2006 年）、白人が 9 割を占め、ツインシティ（ミネアポリス市・セントポール市）の都市圏に位置する。組織体制は、条例上は市長－議会制となっているが、実態は、市長を含む 5 人の議員と市管理官による議会－マネージャー制である。ただし、市管理官が持つ職員の任免権は、議会の承認を必要としている。

ミネソタ州もホームルール州であり、地方自治体を設立する際、独自の憲章を定めることもできるが、その他に州法で予め権限や組織体制を定めたプランを採用することもできる。ウッドベリー市は、この州法に定めるプラン（「Plan A Statutory City」）を 1967 年に採用し、市となった比較的新しい地方自治体である。

² あるいはもっと単純に、シティ・マネージャーは議会のために働くが、市政の顧客は住民であり、顧客により良いサービスを提供するのは、シティ・マネージャーの基本的な姿勢であるとの考え方もある。

基本的に同じ方向を示すこの3つの言葉は、ウッドベリー市役所が常に住民に対して情報提供に努めると同時に、住民のニーズを汲み取る努力を続けることを示すものである。この考え方の中心にあるのが市管理官であり、市議会の理解を背景に、市管理官の指導によって住民のニーズに基づく住民サービス提供に努める図式である。

市管理官自身に話を戻すが、彼自身も住民に対して、身近な存在であるべき¹と考えているが、必ずしも住民に「Popular（人気がある）」である必要はないと考えている。これは、市管理官という職はあくまで市政における脇役あるいは黒子役であり、目立つべきは議員たちであって、自分はその支援こそが使命であるとの考え方による²。また、積極的な住民への情報提供や住民ニーズの把握は、住民サービスの向上を目的としながらも、一方で、現代の住民は、常に一定の情報を得られる環境下にあり、これにより住民は、過去に比べ「力」を持っていると理解しなければならないとする。ここで情報を出し渋ったり、情報を制限するようなことがあれば、それは自らの（市行政の）首を絞めることにつながりかねない。むしろ積極的に住民と関わり、住民参加（Citizen Participation）を進めながら市政を運営していく方が、住民やその代表である議会との摩擦も少なく、結果的に効果的、効率的な行政にもつながるものとの思いがあるようである³。

このように、シティ・マネージャーが積極的に市民と関わる姿勢を示し、住民サービス向上を図る理由としては、自らの任命者である議会への忠実な態度と見るか、あるいは行政運営における基本的、実務的な要請によるものか、あるいはその両方であると考えるべきか、興味深いポイントである。

コラム⑤

ウッドベリー市は、住民への関わりに積極的な地方自治体であり、シティ・マネージャーと住民との関係を考える際に、その積極的な事例として調査を行った。

ウッドベリー市の具体的な施策としては、インターネット、ケーブル TV、ニューズレター等をとおして、市に関するあらゆる情報を住民に提供することからはじまる。特に、インターネットを使った情報提供として、必要な情報を必要な住民に適宜発信する事前登録制メールサービス（InTouch E-mail Notification Service）に力を入れている。また、住民からの苦情や要望は、インターネット版 3 1 1⁴とも言える

¹ これに対し、人口 200,000 人を超える地方自治体の元シティ・マネージャーによれば、都市規模が一定以上になれば、シティ・マネージャーが住民一人ひとりに対し身近であることは難しいとするが、市役所が住民にとって身近であることは当然であり、ウッドベリー市の市管理官同様にシティ・マネージャーの役割は、市役所がより住民に対し身近で役に立つ（helpful）ところとなるよう意を用いることであるとする。

² 前出の元シティ・マネージャーによれば、むしろ謙虚（humble）であるべきとのことである。

³ 同元シティ・マネージャーによれば、住民参加の目的は、議会や市職員が、住民の視点や本当のニーズを知る機会となる点と、ウッドベリー市の市管理官同様に、住民や議会との不要な摩擦を避けることにある。また、住民参加は、あくまで市政への「参加」であって、「住民統治」（Citizen Governance）ではなく、最後に決定するのは当然に議会であるとする。住民参加におけるシティ・マネージャーの役割は、住民に適切な住民参加の機会を提供すること（各部長に指示する）と、その機会への住民の参加を促すことである。

⁴ 緊急電話（警察、消防、救急車）の 911 番に対し、311 は緊急でない案件の電話番号として知られる。道路工事における騒音の苦情や市役所への各種問合せ、市政への要望等、その地方自治体のあらゆることに関して一元的な窓口となっている。311 は、全ての地方自治体が導入しているわけではない。

「Citizen Service Request System」により、一元的に情報の管理と回答の指示が行われている。

住民参加の機会もより多く提供しようとの姿勢の中で、議会における公聴会や各委員会への住民の参加はもちろん、例えば、住宅建築の場合、ゾーニングやプランニング委員会に先立ち、まずは建築地域における住民会議（Neighborhood Meeting）の実施をそのプロセスに位置付けるなど、プロセスにおける住民のコミットに意を用いている。また、20年後、30年後の市の都市計画を、プロセスを含め住民に公開し、住民からの意見を求め、加えて住民の今後の土地利用に資するよう努めている。（ただし、将来のゾーニング計画はそれを保証するものではなく、あくまで参考としてである。）

上記は住民個別の対応と言えるが、その前提としてウッドベリー市では、住民サービス向上のための大きな政策の基盤を持っている。それは、2年ごとの住民アンケート（Community Survey）の実施であり、毎年度の事業評価（Performance Measurement）であり、それに基づく中期計画（Strategic Plan）の作成である。これらは、市議会による政策として、市管理官の指導の下で行われている。

最後に、これらを貫くウッドベリー市の住民サービスの理念であるが、これは「We HELP」（Helpful/Effective/Looking Ahead/Professional）というスローガンで表される。これは、1993年からの試みで、当時の市管理官と各部長が中心となり、住民サービスの向上を図るため、一種の組織風土改革として取り組みはじめたものである。市職員の名刺には「We HELP」の文字が印刷され、住民への周知と職員意識の向上を図っている。また、「We HELP Award」という表彰制度を設け、毎年度、住民サービスの提供において顕著な成果を収めた職員を表彰している。



ウッドベリー市役所（City Hall）

第4節 シティ・マネージャーの任用

1 募集

シティ・マネージャーの募集方法は、概ね3種類に分けられる。最もよく使われる方法は、ICMAのニューズレターを使って募集する方法である。このニューズレターは隔週発行で、シティ・マネージャーのみならず、副シティ・マネージャーや財政部長等の地方自治体幹部職員、そしてインターンまで、世界中の（ただし、ほとんどが米国内）様々な行政専門職の求人情報が掲載されている。これを見ると、今、どの地方自治体が、どのような任用条件¹でシティ・マネージャーやCAOが募集しているのかが、概ね知ることができる。このニューズレターにより求人をするケースは多い。

第2の方法は、地方自治体が管理職スカウト会社（Executive-search company）を活用し、求める人材を積極的に探す方法である。シンシナティ市の現シティ・マネージャーはこの方法により、シンシナティ市にリストアップされた。ただし、この方法によっても、議会との面接等、通常の採用手続きを経た上、最後に議会の承認を得なければ、正式にシティ・マネージャーとして採用されないことは言うまでもない。

第3の方法は、広く人材を求めるのではなく、その地方自治体または近隣から、これはと思う人材に、市長や議員が直接声を掛けるケースである。その地域のことをよく知り、既に一定の人脈を持つ人材を求めるケースである。メリーランド州レナードタウン町（Leonardtown）の現町管理官（Town Administrator／CAO職）がこの例である。彼女は地元の銀行に勤めていたが、現市長から、面接を受けてみないかと声を掛けられたのである。

この3種の方法を必要に応じて組み合わせながらシティ・マネージャーを募集する。

ICMA ニューズレターにおける求人の例

〇〇〇〇市、〇〇州（人口 75,000 人）
「シティ・マネージャー」
給与：△△△△郡内他市よりも優遇+手当等
ICMA 認定²：シティ・マネージャー職（1955 年）
1990 年から 2 人のシティ・マネージャーが勤務。
議会：5 人（ノンパルチザン選挙／任期 4 年／市長は議員互選）
予算規模：125,000,000 ドル

¹ 近年のシティ・マネージャーの募集条件には、「行政学または経営学分野での修士号以上」の学歴を求める場合が増えてきている。また、現シティ・マネージャーの多くも修士号（特に行政学修士／MPA）の取得者が多い。大学を卒業してそのまま大学院へ進んだ者や、シティ・マネージャー補佐等になった後、夜間過程で修士号を取得する場合もある。

² ICMA では、シティ・マネージャー職（Council-Manager）及び CAO 職（General Management）の認定を行っている。

市職員数：常勤 800 人＋非常勤

△△△△郡都。中心市街地のビジネス区域と郊外の住宅地域の良いバランスが特徴。市内には優秀な学校区と大学がある。

学歴：大学卒以上（MPA、MBA 取得者が望ましい。）

経験：少なくとも 5 年の地方自治体での勤務（シティ・マネージャー、副シティ・マネージャー職経験者が望ましい。）

知識・スキル：財政、組合交渉、経済開発

問合せ・連絡先：（市書記官氏名、住所、Eメール、HP 等）

20XX 年 3 月 30 日午後 4 時までに履歴書及び推薦状 3 通を上記に提出。

出典：ICMA ニュースレターを参考に、（財）自治体国際化協会
ニューヨーク事務所が任意に作成した。

2 採用

シティ・マネージャーを採用する際の傾向として、市役所内部の職員¹から登用するよりも、市役所外部、そして市外から採用するケースが多々見られる。この「内部登用か外部採用か」については、概ね、「知識及び経験」（内部登用）によるか、「能力及びスキル」（外部採用）によるか、という考え方で整理される。

（1）内部登用

市役所内部から登用する場合は、一定期間その組織で働き、市役所及びその地域について、その強みや弱みを熟知し、既存の人間関係をそのまま活用することができる。これまでのその市役所における「知識及び経験」を活かし、スムーズに行政を継続できるシティ・マネージャーを求めるならば、市役所内部から人材を求めるのが良いということになる。この場合、その市の副シティ・マネージャーがそのままシティ・マネージャーに採用されるケースが典型であろう。調査した地方自治体の中では、ニュージャージー州ハドンフィールド区（Haddonfield）の現区管理官（Borough Administrator／CAO 職）がこの例であった。また、市役所内部ではないが、市内の民間企業、例えば市内の銀行から、その地域に対する知識や人脈、また経済的な専門知識を見込んで、リクルートするようなケースもある。レナードタウン町の現町管理官がこのケースにあたる。ただ、市内外を含め、民間企業からシティ・マネージャーとなるケースは、近年はかなり少ないようである。

¹ 市役所内部の職員と言っても、日本のようないわゆる「たたき上げ」のイメージではなく、副シティ・マネージャーやシティ・マネージャー補佐といった「シティ・マネージャー職」のグループが対象である。つまり、シティ・マネージャーは専門職であり、他の任命職、一般職とは職種が異なると理解する方が分かりやすい。また、上記で内部登用か外部採用かと論じているのは、乱暴な言い方であるが、日本的な「たたき上げ」と「外様」の差のことではなく、必要な人材を内部に求めるか、外部に求めるかの差でしかないということである。上記ではこの、なぜ内部から人材を求めるのか、なぜ外部から人材を求めるのかを論じている。

（２）外部採用

一方、外部から採用する場合は、門戸を広げることで、より高い能力とスキルを持ったシティ・マネージャーを採用しようとするものである。人材が広範囲に流動し、専門職としての地位が確立しているシティ・マネージャーとしては、こちらの採用の方が一般的である。ロックビル市の現シティ・マネージャーもこのケースであり、カリフォルニア州サンタバーバラ郡（Santa Barbara County）の副郡管理官（Deputy County Administrator）を８年務めた後、現職に採用された。その市に関する知識や経験はなくても、過去の実績に照らし、シティ・マネージャーとしての高い能力とスキルを見込んでその市の行政における舵取り役を任せる場合や、特に特定の課題、例えば犯罪や都市再開発といった課題を抱える市であれば、他の地方自治体でその課題解決に成果をあげたシティ・マネージャーを採用しようとするケースが多く見られる。市の地域や市役所内に既存の人脈を持たないわけであるが、これもマイナス要因と考えない。シティ・マネージャー本人としては、一から人間関係を構築しなければならない苦勞を語る者もいるが、むしろ任命する側は、そういった人間関係の無い、言ってみればしがらみの無いシティ・マネージャーを外部から雇用したいとする意向も感じられる。

（３）外部と内部の中間的な採用

また、外部採用ではあるが、内部及び外部の中間的な考え方として、近隣の郡、市及び村といった地方自治体でシティ・マネージャー、副シティ・マネージャーの職にあった者を採用するケースがある。シンシナティ市の現シティ・マネージャーやブロンクスビル村の現村管理官はこの類である。この場合も、市役所内部の知識及び経験は無いものの、近隣の地方自治体に勤務していたことから、採用される地方自治体に対しては一定の知識を持つとともに、例えば、州政府関係者、採用前後の市が同じ郡内であれば、郡政府関係者といった人脈は、そのまま活用することができる。加えて、市役所内部にしがらみを持たない。また、高い能力やスキル、あるいは犯罪率の低下等、特定の実績を持つシティ・マネージャーを一定範囲の外部から探すことができる。この種の採用は、かなり多いものと思われる¹。

３ 雇用契約

シティ・マネージャーは、行政の専門職として、多くは複数の地方自治体を渡り歩くわけである。雇用条件は、地方自治体ごとに異なっており、各地方自治体において、その都度、雇用契約書（Contract あるいは Agreement）を取り交わす

¹ シティ・マネージャー側から見てもこの種の採用にはメリットがある。例えば、本文にあるとおり、既存の人脈や知識が継続して活用できる点、また、一定の地理的範囲内の移動であれば、そのシティ・マネージャーの配偶者が働いていても、辞める等の必要は生じない。あるいは、シティ・マネージャーが加入する年金制度が州のものであれば、州内の異動ならば継続加入が可能となる、特にこの年金の取扱いは、シティ・マネージャーにとって大きなインセンティブとなっている。

ことになる¹。ICMA は、この地方自治体とシティ・マネージャーの雇用契約に関して、「モデル雇用契約書 (ICMA Model Employment Agreement)」²を公開している。このモデル契約書は、表 6 にある 21 項目で構成されており、それぞれの項目で「推奨(Recommended)」(ICMA が推奨する内容)と「オプション(Option)」(推奨以外の選択肢／オプションが無い項目もある)が設定されている。

各地方自治体の実際の雇用契約書は、ICMA のモデル契約書と比較すると、ほぼモデルに沿った雇用契約書から、もっとシンプルで項目数が限定的なもの、あるいは独自の項目を設定していたり、独自の表現を使用するケースも多い等、各地方自治体により多様である。ここでは、ICMA のモデル契約書ではなく、調査を行った各都市の実際の雇用契約書から、主な項目について、その内容を確認したい。

¹ かつては雇用契約書を取り交わす例が少なかったようであるが、近年では多くの地方自治体で雇用契約書が取り交わされるようになった。ICMA は雇用契約書の取り交わしを強く推奨している。アンケート調査によれば、その比率は 40% (1992 年) から 69.5% (2002 年) に増加しており、現在はさらに高い比率となっていると考えられる。

² モデル雇用契約書 (2003 年版) は、<http://www.icma.org/main/ld.asp?ldid=16568&hsid=1&tpid=21&stid=96> で参照できる。

表 6 モデル雇用契約書の構成

Section	タイトル（英文）
1	雇用期間（Term）
2	責任および権限（Duties and Authority）
3	報酬（Compensation）
4	医療保険、障害保険、生命保険（Health, Disability and Life Insurance Benefits）
5	有給休暇、病気休暇、兵役休暇（Vacation, Sick, and Military Leave）
6	自動車（Automobile）
7	退職年金制度（Retirement）
8	必要経費（General Business Expenses）
9	解職（Termination）
10	解職保障（Severance）
11	辞職（Resignation）
12	人事評価（Performance Evaluation）
13	勤務時間（Hours of Work）
14	職務外活動（Outside Activities）
15	移転経費（Moving and Relocation Expenses）
16	住宅売買に伴う経費（Home Sale and Purchase Expenses）
17	賠償責任（Indemnification）
18	その他の保障（Bonding）
19	雇用に関するその他の条件（Other Terms and Conditions of Employment）
20	通知（Notices）
21	一般条項（General Provisions）

出典：ICMA『Model Employment Agreement』

（１）雇用期間

雇用期間の設定は、単年契約、複数年契約、期間を定めない、の３種類に分けられる。調査を行った都市もこの３種に分かれるが、この３種の中でも、一般には、単年契約と期間を定めない契約が多い。単年契約は、単年ごとにシティ・マネージャーの働きぶりを評価し、またその地方自治体のニーズ（例えば、特定の課題を解決するために、その方面によりすぐれたスキルを持つシティ・マネージャーが必要となる場合等）を勘案して、次年の契約を更新あるいは更新しないこととなる。

期間を定めない契約は、こうした契約更新の必要がなくなる。これは、単年契約に比べると、シティ・マネージャーには有利な契約に見えるが、議会がその裁量により、いついかなる理由によっても（**at the pleasure of the council**）シティ・マネージャーを解職できるという基本的な議会の権限を背景としたもので、その意味では単年契約よりも厳しい契約かもしれない。ただ、この議会の権限、つまり議会とシティ・マネージャーとの関係は、議会－マネージャー制のまさに基本

である。シティ・マネージャーとは、議会による政策を実行するためにその議会が任命した行政の専門職であり、その専門職たるプロフェッショナリズムとこの雇用関係は表裏一体のものとなる。

複数年契約はあまり多くはないが、例えばロックビル市の現シティ・マネージャーの契約は、3年契約となっている。これは採用の過程で、シティ・マネージャーからの要望を議会側が受け入れたことによる。彼の前職は、西海岸の郡における副郡行政官であり、東海岸のロックビル市とは正反対の場所であった。そのため、従来の単年契約の中で、家族を含め、生活の基盤をロックビル市に移すことにはリスクが伴ったため、彼からの要望に議会側が応えて3年契約となった¹。

(2) 報酬

表7は、ICMA が公表している都市規模別のシティ・マネージャーの平均報酬額である。

表7 シティ・マネージャー／CAOの都市規模別年報酬平均額（2006年）

都市規模（人口）	年報酬平均（ドル）	回答都市数
1,000,000超	210,555	4
500,000-1,000,000	191,178	7
250,000-499,999	167,578	12
100,000-249,999	157,859	72
50,000-99,999	136,232	150
25,000-49,999	121,918	281
10,000-24,999	104,339	661
5,000-9,999	81,181	350
2,500-4,999	67,643	356
2,500未満	56,746	719

出典：ICMA 『The Municipal Year Book 2007』

一見して分かるとおり、都市規模と報酬額の間には明らかな相関がある。これは、都市規模が大きくなるほどシティ・マネージャーの職務の困難性が高まり、より高度なスキルや能力が求められるとの意味である。一方でシティ・マネージャーたちからは、「都市規模が変わってもシティ・マネージャーの基本的な職務は変わらない。」²との声や、「小さい都市には、副シティ・マネージャーや秘書はもちろんいない。スタッフの数にも限りがあり、シティ・マネージャーの役割は多岐に亘っている。」³と言った声もある。つまりは、都市規模が大きくなるほど職務の困難性が増すと単純に考えるだけではなく、シティ・マネージャーとしての職務の執行が、どれだけの住民に影響を与えるか、その責任の重さにより報酬額が決められると見るべきかもしれない。あるいは、大都市ほど高いとされる都市のステータスが、報酬額に反映されているとも言える。ただし、表7は、あくま

¹ ちなみに、議会側がどうしても単年契約にこだわった場合でも、ロックビル市のシティ・マネージャーになったかと尋ねたところ、答えは「No」であった。

² フェアファックス郡の郡行政官によるコメント。

³ ブロンクスビル村の村管理官によるコメント。

で平均値であり、コメントのあった前出の２人のシティ・マネージャーの報酬額は、この平均額からかなり離れた金額となっていることも付記しておく¹。

雇用契約書には、報酬は年額で記載され、通常は、その支払方法（例えば、「他の常勤職員に準じる」とか「２週間分ずつ分割して支払う」等）と、昇給規定が記されている。昇給については、議会による人事評価に基づく例がほとんどであり、都市によってはその昇給幅に制限を設けている場合もある。また、それとは別に、物価上昇率を勘案した報酬額の改定を規定している地方自治体も見られる。

（３）手当等

手当については、他の常勤職員（あるいは幹部職員）と同様の手当が受けられるとの記載が多く、その他の手当等として具体的な項目が列挙されている。調査した地方自治体で多く規定されているものは、地方自治体による医療保険への加入である。地方自治体によってはこれに、傷害保険、生命保険、歯科保険等が（補償内容や掛金等一定の条件のもと）付与される場合がある。また、扶養家族も対象とする場合、あるいは年１回の健康診断について、その費用を地方自治体が負担する場合もある。

退職年金制度への加入も重要な項目であり、ほとんどの雇用契約書で、その地方自治体あるいは州の地方公務員年金制度への加入を規定している。また、シティ・マネージャーが州や地方自治体を移動して異なった地方自治体で職に就くことを想定し、ICMA の提供する年金制度（P 26 参照）が選択できるとする規定も見られる。掛金については、各制度の内容にもよるが、地方自治体の負担または掛金分の給与への上乗せが規定されている場合が多い。ただ、これらは原則として、シティ・マネージャーと任命する議会側との交渉により、最終的には決められる。

また、年金制度への掛金を含め、給与天引きによる非課税優遇制度（Deferred Compensation）の適用を規定している場合も見られる。

この他に、自動車使用に関する規定を設けるケースが多い。これは、公用車を１台、シティ・マネージャーに割り当てるとする項目で、その整備等の費用も地方自治体の負担であると明記されている。この自動車は、公務に使用するのが当然であるが、一定の区域内に限り、あるいは特に制限なく、私用に使うことを認めるケースもある。また、公用車の代わりにシティ・マネージャーの私有車を公用車とすることもでき、その際には、月額 450 ドルから 550 ドル程度の使用料が、地方自治体からシティ・マネージャーへ支払われる。

こうした手当等についても、各地方自治体において様々な特徴が見られる。シティ・マネージャーの処遇を考える時は、前項の報酬額のみでなく、こうした手当やその他の条件を総合的に勘案する必要がある。

¹ 報酬額の決定は、任命する議会側との交渉が基本と言える。

（４）解職

一個人として、雇用契約に基づき地方自治体に雇用されるシティ・マネージャーには、解職の規定は、雇用契約書における諸項目の中でも、特に重要な項目である。すでに見たとおり、解職に係る基本的な事項は、憲章に記されており、雇用契約書では、その手続き及び補償について記される場合が多いが、地方自治体によっては、解職手当について簡単に規定されているのみの場合もある。

一般的に、議会がシティ・マネージャーを解職しようとする場合は、議会の過半数をもって、契約を更新しないか、契約期間中の解職を決定する。地方自治体によっては、60 日前、あるいは6ヶ月前までにその旨を文書で通知することを議会側に求める場合もある。シティ・マネージャーに瑕疵がなければ、6ヶ月から1年分に相当する解職手当が支給される場合や、6ヶ月前までに文書による通知を義務付けている地方自治体では、この通知が6ヶ月に満たない場合に、満たない月分の月額報酬を支給する規定がある。もちろん、こうした解職手当を持たない地方自治体も多い。解職手当の規定を持つ地方自治体では、併せて医療保険及び退職年金制度への掛金等についても支給が行われる。シティ・マネージャーに瑕疵があり、解職される場合は、これら解職手当の支給はないが、解職の理由については、文書によりその理由を示すことをシティ・マネージャーが求め、その理由に承服できない場合は、住民公聴会の開催を求めることができる権利をシティ・マネージャーに認める場合もある。

解職については、その理由に承服できない場合、雇用契約書や条例等の規定に基づき争う場合¹と、議会が自分と仕事をすることを好まないことが明らかであれば、理由はともあれ、そういった議会と良い仕事をするのは困難であり、争わず身を引くであろうとするブロンクスビル村の村管理官のような場合がある。いずれが適切な判断かと言うよりは、シティ・マネージャーのスタイル、あるいはケースバイケースであろう。

（５）辞職

辞職については、辞職をしようとする日から一定期間（1ヶ月から4か月）前までに、その旨を議会に対して文書をもって通知するとの規定を置く場合が多い。この場合は、解職手当の支給はないが、一部の地方自治体で、年次有給休暇等の未使用分を買い取るとの規定が見られる。

（６）休暇

調査した全ての雇用契約書には休暇の規定がある。年次有給休暇は年 20 日とする例が多く、例外的なものとしては、段階的に日数が増加する地方自治体があったが、就業年数による場合と、2週間ごとに 6.5 時間ずつ増えていくとする日本ではあまり見られない例もある。

¹ 一例として New York Times（2007 年 3 月 1 日）「Transsexual Official Faces Firing in Florida」及び（2007 年 3 月 25 日）「City in Florida Fires Official Who Planned TO Change Sex」。

病気休暇の規定についても全ての雇用契約書にその規定が見られたが、日数にはばらつきがあり、13日から無制限となっている。

また、複数の地方自治体では、未使用の年次有給休暇、あるいは病気休暇については、地方自治体が買い戻す規定が見られた。また、年次有給休暇を含め、繰越規定が雇用契約書内に明記されている例は少ない。

この他、家族の病気、子の誕生、あるいは慶弔関連の際に取得が認められる日本の特別休暇のような休暇 (personal leave) について規定する地方自治体がある。

(7) 人事評価

雇用契約書においては明確に規定されていない地方自治体もあるが、人事評価は調査した全ての地方自治体で実施されている。議会によって1年に1回実施される場合がほとんどであり¹、半年ごと、あるいは少なくとも年1回は実施するとして、実際の日程は、議会とシティ・マネージャーの両方で決めるとする規定もある。また、評価をする際に議会とシティ・マネージャーが面談 (discuss) をすることを規定する地方自治体も見られる。

(8) その他

シティ・マネージャー就任後は、その地方自治体の区域内に居住することを求める規定を持つ場合がある。シティ・マネージャー採用の過程においては、その地方自治体の住民であることを要件にする地方自治体は見られないが、シティ・マネージャー就任後は、これから自らが力を尽くす場所の住民となることを求める場合がある。ただし、この場合でも、それが容易でない場合 (例えば、住居の選択肢が少ない、あるいは区域が狭く探すことが困難等) を想定し、その地方自治体のみでなく近隣の地域 (例えば、その地方自治体が属する郡内) でも構わないとする地方自治体もある。

また、そのようにシティ・マネージャーへの就任にあたって移転が生ずる場合、地方自治体による引越費用の補てんが規定されている場合がある。規定の方法は、定額を定める場合と、適正な必要経費 (reasonable and necessary) との表現を使う例が見られる。加えて、この移転費用の補てんを規定する地方自治体は、新しい住居が決まるまでの仮住まいについても、その家賃を地方自治体が負担する規定を持つ。金額は月額 1,500 から 1,800 ドル程度で、4ヶ月から6ヶ月間の支給が認められている。さらにシティ・マネージャー就任の事前に、その新たな住居を探す際の交通費についても、配偶者分を含み支給が認められている。

雇用契約書の中には、ICMA に関係した記載もしばしば見られる。多くは、シティ・マネージャーの専門性を認める中で、その維持・向上を図るため、ICMA を含め、必要な機関・団体への加入及び年次総会等への参加について、年会費及び参加費用を地方自治体が負担するとするものである。また、雇用契約書の前文

¹ ICMA が 2000 年に行った調査 (人口 10,000 人以上の議会・マネージャー制を採用する都市を対象) においても、9 割を超える都市が、年 1 回のシティ・マネージャーに対する人事評価を行っているとの結果であった。

において、採用するシティ・マネージャーが ICMA の Code of Ethics を遵守する立場にある旨が明記されている場合も見られる。

このように、シティ・マネージャーの雇用契約書も多様である。雇用契約の内容は、その地方自治体で従前に使用されてきたものや ICMA のモデル雇用契約書を参考としながらも、基本的には議会側とシティ・マネージャーの応募者が採用過程における交渉によって内容を決めるため、結果として地方自治体ごとの、そしてそのシティ・マネージャーごとの内容となるわけである。

第4章 まとめ

1 シティ・マネージャーと議会－マネージャー制

本レポートの中でも確認してきたように、シティ・マネージャーは議会－マネージャー制と不可分のものであり、シティ・マネージャーとは、議会－マネージャー制の一部と言ってもよい職である。その議会－マネージャー制における議会は、「小さな政府」として比較的少人数の議員から構成されていることが基本であり、その議会により決定された政策を行政の専門職が具体的に実行する体制の中で効率性を生み出そうとしている。この「効率性」とは、議会－マネージャー制という組織体制とシティ・マネージャーという職が、20世紀の初頭につくり出されることになった目的のひとつに他ならない。限られた資源の中で、多様な行政需要に対応するためには、効率的な市政、効率的な行政が必要であり、そのためにつくり出された制度がシティ・マネージャーであり、議会－マネージャー制である。

今日においても、行政コストの削減といった行政の効率化が求められる米国の地方自治体の中にあって、議会－マネージャー制は有効な組織体制として認められている。この議会－マネージャー制の上に、シティ・マネージャーは存在することを理解しなければならず、シティ・マネージャーが議会－マネージャー制から独立して存在し、他の組織体制においても機能するということは、そもそもあり得ないわけである。

2 少人数の議会

議会－マネージャー制の組織体制を採用する都市は、中・小規模の都市が多いことを紹介したが、これは、大都市に比べ、中・小規模の都市の方が、政治が求められることが少ないことにより、政治的な組織体制と言える市長－議会制よりも議会－マネージャー制が選択されてきた経過があると説明した。これは、比較的少人数の議員による議会につながるものであり、中・小規模の都市が基本的に同質性を持つ人々により構成されていることから、利害関係の調整等政治的な要素が少ないために少人数の議会を構成することができると言い換えることも可能である。大都市でも議会－マネージャー制が機能している都市がもちろんあり、前出のバージニア州フェアファックス郡は、人口100万人を超える都市であるが、議会－マネージャー制を採用し、それが上手く機能している。フェアファックス郡については、郡行政官から「予算配分」という言葉が聞かれたとおり、それなりの政治性があるものと推測されるが、それでも議会－マネージャー制が十分に機能しているのは、富裕層が多く比較的安定した収入基盤を持つこととともに、10人という大都市としては少ない議員数が、その重要な要素となっている。例えば、日本の地方自治体にも見られるような会派（政党）構成が必要な議会であるとシティ・マネージャーは機能しないであろう。会派構成が無く、シティ・マネ

ーマネージャーが議員ひとり一人と直接話ができる少人数の議会が議会ーマネージャー制の前提と言える。「リフォーム政治」の流れの中で、議会ーマネージャー制とともに、米国の地方自治体に導入が進められたノンパルチザン選挙や全市単一選挙区は、議会ーマネージャー制を機能させる上でも重要な意味を持つわけである。

3 専門職としてのシティ・マネージャー

そして、今ひとつシティ・マネージャーを語る際に重要なのが、シティ・マネージャーは行政の専門職であるという点である。高いプロフェッショナリズムに裏打ちされた行政の専門職が、議会から行政を任されているのである。市政の効率化は、少人数の議員を前提とした議会ーマネージャー制がその基礎となるが、一方で、専門職としての知識とスキルによって、効率的な行政をシティ・マネージャーが実現しているのである。議会ーマネージャー制とシティ・マネージャーの専門性の両者によって、市政の効率化が実現されると言える。

シティ・マネージャーは、日々その専門性に磨きをかけ、行政に対する知識とスキルによって、時に地方自治体を渡り歩きながら行政の専門職としてのキャリアを積み上げていく。シティ・マネージャー職については、日本の副知事や副市町村長と比較するケースがあるが、それぞれ地方自治体における任命職のトップとして似た面もあるものの、シティ・マネージャーと日本の副知事や副市町村長は、別の職種と言った方が良いと考える。それは、基礎となる組織体制が異なる（シティ・マネージャーは議会ーマネージャー制であり、副知事や副市町村長は市長－議会制の下にある）こととともに、端的にその違いが分かるのは、「選挙に出る可能性」である。日本の副知事や副市町村長は、現職の後継候補として立候補したり、逆に現職の対抗馬として担がれたり、この手の話は枚挙にいとまがない。一方、シティ・マネージャーは、どれほど住民に人気があったとしても、どれほど現議会に不満があったとしても、市長や議員に立候補することはない。もちろん、過去に例外はあろうが、公選職とシティ・マネージャーとの間で、人材が流動することは基本的に起こり得ない。ICMA の Code of Ethics において選挙に出ないことが規定されているとおり、シティ・マネージャーの専門職としての自己規定は厳格である。この厳格性により、逆にシティ・マネージャーの専門性は揺るぎないものとなっており、日本の副知事や副市町村長とは、明らかに一線を画する。シティ・マネージャーの行政の専門職としての側面は、Code of Ethics に代表される ICMA の活動の大きな成果である。

4 日本への示唆

（1）2006 年の地方自治法改正

本レポートの冒頭でも触れたとおり、2006 年の国会において、地方自治法の一部が改正され、市町村の助役は副市町村長と名称が変わり、また、都道府県の出納長及び市町村の収入役が廃止され、それぞれ副知事、副市町村長に一元化され

ている。これは、第 28 次地方制度調査会の答申を受けての改正であり、「長を支えるトップマネジメント体制の見直し」として、副知事・副市町村長の定数は、人口、組織の規模等を勘案して、各地方自治体が条例で任意に定めることとし、また、副知事または副市町村に長の権限を委任することができることとなったわけである。

第 28 次地方制度調査会における議論では、当時の資料を見るとシティ・マネージャーや議会－マネージャー制が議論されていることが分かる。またこの間、2004 年 5 月 12 日には、地方分権改革推進会議から当時の小泉総理あてに「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見書」が提出された中で、シティ・マネージャー制等の導入の検討が示されている¹。確かにこの時期には、日本でも「シティ・マネージャー」という言葉を耳にする機会が多かったように思う。

今回の地方自治法の一部改正による長の権限を副知事または副市町村長に委任することについては、副知事・副市町村長にシティ・マネージャー的な特徴が加わったと見る向きもあるだろうが、それにはやや違和感を覚える。シティ・マネージャーは、行政のトップとして広範な権限を持つものであり、また、組織体制が従来のおとり市長－議会制のままであり、シティ・マネージャーが機能する議会－マネージャー制へのアプローチが無かったからである²。

(2) 議会－マネージャー制の導入について

シティ・マネージャーや議会－マネージャー制を語る際には必ず「効率的な行政」がキーワードとして登場する。本レポートでも、「効率的な行政」、「行政の効率化」といった表現を度々使用している。この「効率的な行政」の実現は、日本の地方自治体に示唆するところが大きいと考える。日本における地方自治体の組織体制の変更については、憲法解釈まで遡る難しい側面もある³が、たゆまざる行政改革が叫ばれ、現在も各省庁及び全国の地方自治体が行政の効率化に努力する日本においては、効率的な行政を実現しようとするシティ・マネージャーや議会－マネージャー制は注目に値する。

効率的な行政の実現とは、行政の無駄を省き、行政コストの削減を図ることと言えるが、仮に日本の地方自治体に議会－マネージャー制を導入すれば、首長職は不要（代わりに議会の代表者が限定的な権限を持つ地方自治体の代表者となる）となり、議員定数も削減することが求められる（これまでの検討のおとり、議会－マネージャー制においては、できるだけ少人数の議会を実現することが重要と

¹ 地方分権改革推進会議の「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見書」は、<http://www8.cao.go.jp/bunken/040512iken/040512iken.pdf> で参照できる。

² シティ・マネージャーから一部権限を委任された副シティ・マネージャー、または市長に仕える CAO 的と見ることはできるかもしれない。

³ 参考資料として、第 28 次地方制度調査会第 13 回専門小委員会次第「二元代表制以外の多様な制度の導入について」は、http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No28_senmon_13_s1-1.pdf で参照できる。

なる¹。)。首長や議員の直接的な人件費²等に加え、両者を支える職員やその他必要な諸経費は相当額となるとする穂坂邦夫氏³の指摘にはうなずけるものがあり、経費削減の効果は小さくない。さらに、二代表制の組織体制から政策立案とその執行がシンプルに線でつながる議会－マネージャー制に変更することで、組織のスリム化と意思決定の迅速化も図られる。これをもっても行政の効率化と言えるものであるが、これによる行政コストの削減も当然期待できるであろう。このように効率的な行政を実現しようとする議会－マネージャー制は、厳しい財政環境にある日本の地方自治体にとって、有効な組織体制あるいはその選択肢として認められるものである。

厳しい財政環境を乗り切るためとして、日本では合併により地方自治体数を減らし、その個々の規模を大きくしてきたが、もし議会－マネージャー制を導入すれば、中・小規模の地方自治体が生き残る可能性を示すことにもなり、地域の歴史や個性、あるいは元来の地域性とそこから形成される地域の活力を尊重しようとする関係者には朗報となろう。また、「行政の専門職」が議論されている日本にとっては、シティ・マネージャーは興味深い事例でもある。いずれにしても、シティ・マネージャーあるいは議会－マネージャー制は、日本の地方自治体に資する可能性を秘めており、今後も継続した制度の検討を期待するところである。

¹ 議会－マネージャー制の導入は、議員の身分、議会の役割・責任、そしてその場合の適正な議員定数といったことの検討、すなわち議会改革にもつながるものである。

² より米国的に考えれば、議員はパートタイムあるいは無報酬ということも考えられる。

³ NPO 法人・地方自立政策研究所代表、前埼玉県志木市長

〔参考文献〕

＜日本語の図書＞

- ① 平田美和子「アメリカ都市政治の展開 マシンからリフォームへ」『勁草書房』2001
- ② 薄井一成「分権時代の地方自治」『有斐閣』2006
- ③ 宇賀克也「アメリカ行政法[第2版]」『弘文堂』2000
- ④ 田村秀「自治体ナンバー2の役割 日米英の比較から」『第一法規』2006
- ⑤ 襲田正徳「市支配人について(上)(中)(下)1(下)2」『自治研究第58巻8号・9号・11号・12号』1982
- ⑥ 「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」『(財)自治体国際化協会』2006
- ⑦ 「米国の地方自治体における組織体制と人事制度」『(財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT 第293号』2006
- ⑧ 「米国地方自治体におけるシティ・マネージャー及び首席行政担当官(CAO)の役割」『ワシントンコア社委託調査』2006

＜英語の図書＞

- ① Don K. Price, Harold A. Stone, Kathryn H. Stone 「City Manager Government in the United States」1940
- ② ICMA 「The Effective Local Government Manager Third Edition」2004
- ③ NCL 「Model City Charter 8th Edition Defining Good Government in a New Millennium」2003
- ④ ICMA 「Special Date Issue Structure of American Municipal Government」2002
- ⑤ ICMA 「The Municipal Year Book」
- ⑥ Municipal Management Association of New York State and Pace University 「The Council-Manager Form of Local Government」1988

〔執筆者〕

財団法人自治体国際化協会ニューヨーク事務所 所長補佐 田中啓太郎