

CLAIR REPORT No.293

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

CLAIR

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、ご指摘・ご教示を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麴町 1-7 相互半蔵門ビル

(財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: webmaster@clair.or.jp

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 NUMBER 293 (Sep 15, 2006)

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
第1章 米国の地方自治体における組織体制	1
第1節 米国の地方自治体の設立と組織体制	1
1 地方自治体の設立と根拠法	1
2 地方自治体の設立と組織体制	4
第2節 米国の地方自治体における組織体制の分類	6
1 市長－議会型 (Mayor-Council Form)	6
2 議会－支配人型 (Council-Manager Form)	10
3 その他	12
第3節 米国の地方自治体における組織体制の変遷と最近の傾向	13
1 組織体制の変遷と特徴	13
2 組織体制の最近の傾向	18
3 組織体制を変更した事例と各組織体制の優位性	21
第4節 米国の地方自治体における市長、シティ・マネージャー、首席行政官 の特徴	23
1 市長、シティ・マネージャーの役割と特徴	23
2 首席行政官 (CAO) の役割と特徴	29
第5節 米国の地方自治体における組織体制の具体的事例	32
1 市長－議会型 (強市長制) 【マサチューセッツ州ボストン市】	32
2 市長－議会型 (弱市長制) 【ニューヨーク州ホワイトプレーンズ市】	35
3 議会－支配人型 【カリフォルニア州サリナス市】	37
第6節 米国の地方自治体における組織体制変更の具体的事例	40
1 議会－支配人型から市長－議会型 【カリフォルニア州サンディエゴ市】	40
2 市長－議会型から議会－支配人型 【テキサス州エルパソ市】	45
第2章 米国の地方自治体の人事制度	50
第1節 地方自治体の職員に適用される法律・制度と職員の分類・任用	50
1 地方自治体の職員に適用される法律・制度	50
2 地方自治体の職員の分類と職員数の推移	50
3 分類職の職員の任用	54
第2節 米国の地方自治体における人事機関	56
1 任命権者	56
2 人事委員会等の設置と役割	56

3	人事部の権限・役割と各部との関係	58
第3節	米国の地方自治体職員の労働基本権と職員団体	58
1	地方自治体職員の労働基本権	58
2	団体交渉の概要	60
3	労使交渉の課題	62
第4節	米国の地方自治体における競争試験と選考	63
1	競争試験の概要	63
2	競争試験における各試験の概要	63
3	競争試験の実施と開発	64
第5節	米国の地方自治体における給与制度	66
1	給料体系	67
2	給付金及び休暇等	69
3	給付金の負担増加問題と運営	76
第6節	米国の地方自治体における人事評価制度	78
1	人事評価制度の目的と概要	78
2	評価手法及び評価項目	78
3	人事評価手法及び技術の開発	79
4	人事評価制度と給与制度	79
第7節	米国の地方自治体における人事制度の具体的事例	
	【ニューヨーク州ホワイトプレーンズ市】	80
1	ホワイトプレーンズ市における人事制度の概要	80
2	ホワイトプレーンズ市における人事委員会等	82
3	ホワイトプレーンズ市における人事部と各部の関係	82
4	ホワイトプレーンズ市における任用制度	83
5	ホワイトプレーンズ市における人事評価制度	88
第8節	米国の地方自治体における人事評価制度及び職員研修の具体的事例	
	【アリゾナ州フェニックス市】	92
1	フェニックス市における人事評価制度	92
2	フェニックス市における職員研修	101
第3章	米国の地方自治体を支援する組織の種類と役割	104
第1節	米国の地方自治体を支援する組織の種類	104
1	連邦政府及び州政府	104
2	地方自治関係団体	104
3	大学等研究機関	105
4	職能団体	106
第2節	米国の地方自治体を支援する組織の役割と支援内容	106
1	州政府	106

2	地方自治関係団体	107
3	大学等研究機関	111
4	職能団体	114
参考文献		119

はじめに

日本においては、2000年12月に閣議決定された「行政改革大綱」に基づき行政改革が推進され、さらに、構造改革の重要な柱として行政改革を強力に推進していくために2004年12月には「今後の行政改革の方針」が閣議決定された。また、この行政改革の一環として、2001年12月に「公務員制度改革大綱」が閣議決定され、公務員制度改革についても検討が進められている。この大綱では、能力等級制を中核とする新たな人事制度の構築や有為な人材を確保するための採用試験制度の見直しなどの改革項目が明示された。また、地方公務員制度改革の皮切りとして人事院は、2005年8月の人事院勧告の中で、改革すべき事項に俸給表及び俸給制度の見直しや勤務実績の給与への反映などを挙げている。

一方、行政体制の分野では、地方分権改革推進会議が「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」（2004年5月12日）の「(3) シティ・マネージャー制等の導入の検討」の中で、地方公共団体が、専門的見識に基づき効率的な行財政運営を行うことが必要とし、地方議会と首長の権限関係、執行機関の在り方等についても地方が主体的に選択（シティ・マネージャー制の導入を含む）できるように検討すべきと提言している。また、第28次地方制度調査会の答申（2005年12月9日）では、出納長と収入役を廃止するとともに、助役を「副市町村長」に改め、副知事と副市町村長の権限と責任を強化することなどが提言され、2005年3月7日に地方自治法の一部を改正する法律案として国会に提出された。さらに最近では、公務員制度改革に関連して、一般公務員に争議権を付与し、労働基本権の制限をなくす代わりに公務員の身分保障を抜本的に見直すべきであるという議論も見られるところである。

こうした日本の流れを受けて、本レポートでは、米国の地方自治体の「組織体制」と「人事制度」について制度と実態の両面から紹介する。また、米国においては、地方自治関係団体や大学等研究機関、職能団体等が地方自治体の効率的な行政運営や地方自治体の職員専門性の向上に大きく貢献していることから、これらの取り組みもあわせて紹介する。日本において、行政改革が推進され、地方自治体のより自立的な行政運営が求められる中、地方自治の先進国である米国の多様な事例から学ぶことは少なくないと考える。日本で行政改革に取り組んでいる担当者をはじめ、多くの実務者の皆様にとって少しでも参考となれば幸いである。

なお、本レポートの作成にあたっては、ニューヨーク州ホワイトプレーンズ市人事部長のエリザベス・ウォリス氏、カリフォルニア州サリナス市シティ・マネージャーのデビット・モーラ氏、メリーランド州自治体連盟事務局長のスコット・ハンコック氏、メリーランド州立大学公共政策学教授のビクター・ターバラ氏、ニューヨーク都市政策研究所所長の青山公三氏をはじめ多くの方に資料の提供を含め多大なご協力をいただいた。ここに改めて厚く御礼を申し上げる次第である。

(財) 自治体国際化協会 ニューヨーク事務所長

概 要

第 1 章 米国の地方自治体における組織体制

第 1 節 米国の地方自治体の設立と組織体制

米国の地方自治体が組織体制を選択・改正する権限は、地方自治体を設立する際に州政府から与えられる権限（憲章）に基づいている。米国の地方自治体がなぜ組織体制を選択・改正できるのか（組織体制を選択・改正する権限を持っていない地方自治体もある）を知る上で、地方自治体の設立の法的根拠や設立時に州政府より与えられる権限について理解する必要がある。そこで本節では、米国の地方自治体の設立と組織体制の関係について紹介する。

第 2 節 米国の地方自治体における組織体制の分類

米国の地方自治体の組織体制は、主に市長一議会型（強市長制）、市長一議会型（弱市長制）、議会一支配人型及びその他（理事会型、タウンミーティング型）に分類される。本節では、それぞれの組織体制の概要について紹介する。

第 3 節 米国の地方自治体における組織体制の変遷と最近の傾向

本節では、第 2 節で紹介した組織体制がどのような歴史的経緯を経て現在に至っているのかについて①植民地時代から独立戦争後（1630 年代～1820 年代）②ジャクソニアン・デモクラシー（1820 年代～1830 年代）③19 世紀半ばから後半④自治体改革運動（20 世紀初頭）⑤1980 年以降の 5 つの時期に分けて紹介する。また、組織体制の最近の傾向や組織体制の変更の事例や各組織体制の優位性なども紹介する。

第 4 節 米国の地方自治体における市長、シティ・マネージャー、首席行政官の特徴

米国の地方自治体における行政府の長は、市長とシティ・マネージャーに分類される。これは、組織体制に左右され、市長一議会型（強市長制・弱市長制）の組織体制を採用した場合、行政府の長は市長となり、議会一支配人型の組織体制を採用した場合、行政府の長はシティ・マネージャーになる。また、一般的に議会一支配人型の組織体制にも儀礼的な事務を所管する市長が存在するなど市長の権限や役割は組織体制により大きく異なる。このように米国の地方自治体における各役職の権限や役割を知るためには、組織体制を理解する必要がある。また、米国の地方自治体において、複雑化、高度化する行政需要にいかに対応するかが大きな課題となっており、その対応の一つとして首席行政官を採用する地方自治体が増えている。

第 5 節 米国の地方自治体における組織体制の具体的事例

本節では、市長一議会型（強市長制）の組織体制を採用している地方自治体としてマサチューセッツ州ボストン市、市長一議会型（弱市長制）の組織体制を採用している地方自治体としてニューヨーク州ホワイトプレーンズ市、議会一支配人型の組織体制を採用している地方自治体としてカリフォルニア州サリナス市の事例を紹介する。

第 6 節 米国の地方自治体における組織体制変更の具体的事例

本節では、組織体制を近年変更した地方自治体を紹介する。はじめに議会一支配人型から市長一議会型（強市長制）の組織体制に変更したカリフォルニア州サンディエ

ゴ市の事例を紹介し、続いて、市長－議会型（強市長制）から議会－支配人型の組織体制に変更したテキサス州エルパソ市の事例を紹介する。

第2章 米国の地方自治体の人事制度

第1節 地方自治体の職員に適用される法律・制度と職員の分類・任用

本節では、はじめに米国の地方自治体の職員に適用される地方自治体の人事制度や連邦法・州法について紹介し、続いて、地方自治体職員の分類と職員数の推移、さらに分類職員の任用制度について紹介する。

第2節 米国の地方自治体における人事機関

本節では、米国の地方自治体における人事機関として任命権者と人事委員会について紹介する。米国の地方自治体における人事機関で日本と大きく異なる点は、一般職員の任命権者である。米国の地方自治体では、一般的に各部局長が各部局の職員の任命権を持っており、日本に比べ人事権が各部局に分権されている。

第3節 米国の地方自治体職員の労働基本権と職員団体

本節では、米国の地方自治体職員の労働基本権と職員団体について紹介する。米国では、第二次世界大戦後、労働基本権が強く意識されるようになり、民間部門だけでなく公的部門においてもストライキが頻発し、安定的なサービスの供給に支障をきたすようになっていった。こうした中、全米に先駆けニューヨーク州では公的機関で就業している労働者の諸権利を包括的に定めた公的機関雇用者平等雇用法（通称テイラー法）を1967年に制定した。米国では、地方自治体の職員に関する労働基本権を定めた連邦法は存在せず、各州法により規定されているため職員の労働基本権は州により異なっている。

第4節 米国の地方自治体における競争試験と選考

本節では、米国の地方自治体における競争試験と選考に関して紹介する。米国の地方自治体では、競争試験は競争職の職位に適用され、採用試験、昇任試験ともに同じ内容の試験が実施される。また、競争試験は、筆記試験と面接試験から構成されている。一般的に筆記試験は、人事委員会が実施し（州政府が実施する州もある）、面接試験は各部局が実施している。

第5節 米国の地方自治体における給与制度

本節では、米国の地方自治体における給与制度として給料体系と給付金及び休暇制度について紹介する。日本の制度と主に異なる点は、給料が条例ではなく、職種ごとの職員団体と当局との労働協約により定められている点と、米国の地方自治体には一般的にボーナスの制度はない点である。また、昇給の方法（上の号俸への移動）は、一定期間経過すると自動的に昇給する方法と、業績に基づいて昇給する方法がある。さらに、米国の地方自治体では職員の健康保険と年金の負担が増えており、財政を圧迫する要素として大きな課題となっている。

第6節 米国の地方自治体における人事評価制度

本節では、米国の地方自治体における人事評価制度について紹介する。ICMA の調査によると調査対象の 1,041 市のうち 98.66%の市で人事評価が実施されている。しかし、人事評価制度をどのように活用しているかは、地方自治体により異なっており、主に①人材育成②管理職と一般職のコミュニケーションの促進③給料への反映④昇級試験への反映の 4 つに分類される。

第 7 節 米国の地方自治体における人事制度の具体的事例【ニューヨーク州ホワイトプレーンズ市】

本節では、ニューヨーク州ホワイトプレーンズ市における人事制度の具体的な事例を基に米国の地方自治体における人事制度を紹介する。

第 8 節 米国の地方自治体における人事評価制度及び職員研修の具体的事例【アリゾナ州フェニックス市】

本節では、アリゾナ州フェニックス市における人事評価制度と職員研修の具体的な事例を基に、米国の地方自治体における人事評価制度及び職員研修を紹介する。

第 3 章 米国の地方自治体を支援する組織の種類と役割

第 1 節 米国の地方自治体を支援する組織の種類

本節では、米国の地方自治体を支援する組織の種類とその概要について紹介する。米国において地方自治体を支援する組織は、連邦政府や州政府、カウンティ（郡）政府、地方自治体関係団体、職能団体、大学等研究機関などに分類される。この中でも、米国の地方自治体関係団体や職能団体は非常に数が多く分野も多様であり、地方自治体を支援する上で大きな役割を果たしている、また、大学等研究機関が技術分野だけでなく、行政学の分野においても密接に地方自治体や地方自治関係団体と連携している点も特徴といえる。

第 2 節 米国の地方自治体を支援する組織の役割と支援内容

本節では、米国の地方自治体を支援する団体の事例を基にこうした組織の役割と支援内容を紹介する。州政府においては、州務省地方政府課が研修プログラムの提供をはじめ、地方自治体の支援をしているニューヨーク州と地方自治体研修法を制定し、新たに地方自治体の公選職となる者に地方自治体の運営などに関する研修の受講を義務付けているジョージア州の事例を紹介する。また、地方自治関係団体においては、行政専門官の職能団体である国際市・カウンティ支配人協会（ICMA）や、地方自治体の連合体である全米都市連盟（NLC）、NLC のメリーランド州支部であるメリーランド州自治体連盟の事例を紹介する。さらに、大学等研究機関に関しては、ランド・グラント大学であるメリーランド州立大学やジョージア大学、そして、ICMA のニューヨーク支部と連携しているペース大学の事例を紹介する。最後に、職能団体の具体的な事例として、各種職能団体を分野ごとに分類して紹介する。

第1章 米国の地方自治体における組織体制

第1節 米国の地方自治体の設立と組織体制

1 地方自治体の設立と根拠法

(1) 地方自治体の設立と連邦・州政府の関与

ア 米国における地方自治体の定義と本レポートの対象

米国の政府は、連邦政府 (Federal Government)、州政府 (State Government)、地方政府 (Local Government : 地方団体) の3つの階層から構成されている。また、地方政府は、連邦商務省国勢調査局 (U.S. Census Bureau) において「カウンティ (County)」、「地方自治体 (Municipality)」、「タウンシップ (Township)」、「学区 (School District)」及び「特別区 (Special District)」の5つに分類されている。さらに、「地方自治体」は、市 (City) や村 (Village)、バラー (Borough : アラスカ州ではカウンティに分類される) から構成されており、いわゆる町 (Town) は、一般的に住民の意思とは関係なく州により創設されることから、「タウンシップ」に分類される。

本レポートでは、これらの分類の中で『地方自治体 (Municipality : 市、村、バラー)』を対象とすることとし、また、地方自治体だけでなく「カウンティ」など地方政府全般を指す場合、地方自治体と区別して『地方団体』と呼ぶこととする。

イ 米国における地方自治体の設立

地方自治体の設立とは、小滝敏之氏の「アメリカの地方自治」において「地方統治を行い公共サービスの提供を図る目的で、住民が一団の人為的法人を形成すること」と定義されている。

住民が何に基づき一団の人為的法人 (地方自治体) を形成することができるのか、次項にて紹介する。

ウ 地方自治体の設立に関する連邦・州政府の関与

米国の連邦政府は、アメリカ合衆国憲法 (Constitution of the United States) により委任されている権限のみを有し、委任されていない権限は特に禁止されていない限りすべて各州又は人民に留保されている (同修正第10条)。そして、地方自治体設立に関する権限はこの留保権限の代表的なものの1つである。

つまり、アメリカ合衆国憲法には地方自治体に関する規定はなく、基本的に¹各州の憲法や法律に規定されている。これが、地方自治体は「州の創造物 (Creature of the states)」と言われる所以である。

また、各州の憲法は非常に多様であり、それゆえ各州における地方自治体に関

¹ 各州の憲法は非常に多様であり「アメリカの地方自治」によると、10州の州憲法には「地方団体」の規定 (権限授与規定) が置かれていない。

する規定もまた多様かつ複雑²となっている。

(2) 地方自治体の設立における法的根拠

前節の通り地方自治体は州政府によって設立される。これは、地方自治体の設立根拠（権限授与規定）が州憲法や州法に規定されており、地方自治体の設立には州政府（州議会）の承認（議決）が必要となるからである。

ア 州憲法・州法における権限授与規定

地方自治体の設立根拠である「州政府からの権限授与規定」は、州憲法または州法に規定されている。州から地方自治体に明示的に与えられるこの権限の総体を「憲章（Charter）」という。

イ 憲章（Charter）

憲章の内容を州議会が定めるか、地方自治体（地域住民）自らが起草するかで「議会憲章」と「自治（ホームルール）憲章」に分類される。

憲章は、地方自治体の管轄区域、組織体制、権限など地方自治体が機能するための必要な事項を全般的に含んでいるが、憲章の種類により異なる。

(ア) 議会憲章

「議会憲章」は、「特別憲章（Special Charter/Special Act）」、「一般憲章（General Charter/General law）」、「分類憲章（Classified Charter）」、「選択憲章（Optional Charter/Charter Plan）」の4つに分類される。

a 特別憲章

特別憲章は、地方自治体を設立する度に、州政府（州議会）が組織体制や権限などに関する内容を個別に制定する法律のことである。しかし、主に2つの欠点があった。1つ目は、地方自治体が地域の需要にそぐわない体制を強制されたり、活動が制限されたことである。2つ目は、州政府が地域レベルの問題に過度に介入することにより、州の問題への対応が疎かになったことである（地方自治体の設立を要望する件数が増えるに従い、州政府も対応できなくなった）。こうした理由により、多くの州では、州憲法を改正し、特別憲章の制定を規制していった。

b 一般憲章

特別憲章の課題に対応するため、各州は一般憲章を制定した。一般憲章とは、州内のすべての地方自治体に標準的な内容を適用させるために州議会が制定する法律のことである。この憲章に定める標準型に一致すれば基本的に地方自治体の設立が認められた。

理論的には、一般憲章により設立されることにより、すべての地方自治体が等しい権限を与えられ優れているように思われたが、実際は、都市の規模に関係なく同じシステムや規制が適用されるため、都市規模や地域の政治情勢、地理的条件、経済・産業的条件など地域ごとの違いや課題に対応できな

² 名称が同じでも州により実体が異なる場合もある。

いという問題を抱えていた。

c 分類憲章

一般憲章の課題に対応するため、各州は州内の地方自治体を人口別に幾つかのグループに分類し、グループ毎に標準型を設ける分類憲章（州法）を制定した。人口規模により分類したことで一般憲章の課題はある程度解決されたが、人口規模が同じでも地域の状況や課題が異なることから、必ずしも地域の需要にあったものにはならなかった。

さらに、人口が増加又は減少し、人口の分類が変わる場合、憲章の改正や時に組織体制の変更までも伴うこともあり課題も残された。

d 選択憲章

分類憲章での問題点を解決するため、各州は幾つかの標準型を設け、地方自治体に任意に選択させる選択憲章（州法）を制定した³。選択憲章により、人口規模だけでなく地域の状況を踏まえ各地域が選択できるようになった。

(イ) 自治憲章（Home Rule Charter）

一定の制限の下に、地方自治体（地域住民）が自ら内容を定める（制定には州議会の議決が必要）憲章である。

「特別憲章」から「選択憲章」への変革は、地方自治体の選択範囲が広がった点で意義があったが、地方自治体のあるべき姿である「憲章」の内容を州が定める点で地方自治体の自治権が制限されていた。つまり、「自治憲章」の誕生は、憲章の内容を一定の制限の下で地方自治体（地域住民）自らが起草する点で画期的であった。

ウ 権限授与規定に関する動向

前述の通り地方自治体設立に関する州の権限授与は、地方自治体を設立するたびに州が「特別憲章」を制定することから始まった。そして、この「特別憲章」を含む「議会憲章」においては、州法に権限授与に関する規定が置かれていた。

また、「議会憲章」により地方自治体が設立されていた時代においては、基本的に地方自治体は州の創造物であり、州の明示的な授権がある事項に関する権限のみを有する（ディロンの原則）と解釈されており、地方自治体の自治権は不安定なものであった。

これに対し、地方自治体固有の自治権（ホームルール）を確保するために「自治憲章」が採用されていった。「自治憲章」は、州憲法に「権限授与」が規定されている場合と州法に規定されている場合があるが、一般的に、現在では州憲法の規定に基づくものが主流となっている。

現在では、「憲章」という場合、「自治憲章」を指すのが一般的である。また、「自治憲章」により設立された地方自治体の多くが自治憲章の起草において National Civic League⁴（以下、NCL）の「Model City Charter（モデル・シティ・チャー

³ 1913年にオハイオ州ではじめて導入され、他の州に広まっていった。

⁴ <http://www.ncl.org/>

ター)」の雛形をモデルにしている。

(3) 地方自治体設立の要件と手続き

ア 地方自治体の設立要件

「アメリカの地方自治」によると、地方自治体の設立要件は州憲法または州法で定められており、制限条項は大きく4種類に分類される。

- ① 「必要最低人口 (minimum population required)」(36州)
- ② 「必要最低面積 (minimum area required)」(17州)
- ③ 「既存自治体からの必要最低離隔距離 (minimum distance from existing units required)」(16州)
- ④ 「必要最低従価税標準 (minimum advarolem tax base required)」(6州)

イ 設立の手続き

金子善次郎氏の「米国連邦制度一州と地方団体」によると、自治憲章により地方自治体を設立する場合は、通常、憲章委員会が設置され住民に周知の上、住民投票で委員会の策定した案についての賛否がはかれる。

一般的な設立の流れは以下の通りである。

- ① 住民が州政府に対し請願⁵
- ② 州またはカウンティの所管委員会による請願の審査
- ③ 住民への告知
- ④ 憲章委員会の設立⁶
- ⑤ 憲章委員会による憲章の起草
- ⑥ 住民投票⁷
- ⑦ 州議会の承認

2 地方自治体の設立と組織体制

(1) 地方自治体の設立と組織体制の選択

ア 地方自治体の設立と組織体制の選択

米国では地方自治体が設立される際に、すべての地方自治体が組織体制を選択できるわけではない。組織体制の選択に関する自治権が州憲法や州法により認められている場合にのみ、地方自治体が組織体制を選択できる。

地方自治体の組織体制選択に関する権限に関して、以下に憲章の種類により分類し紹介する。

(ア) 議会憲章 (選択憲章を除く)

特別憲章や一般憲章、分類憲章により設立される地方自治体は、各憲章に特定の組織体制が定められており、組織体制を選択する権限を持っていない。

⁵ 通常地区内有権者の一定比率以上の署名が必要とされる。

⁶ 委員は通常住民投票により選出される。

⁷ 過半数の承認が必要。

(イ) 選択憲章

選択憲章により設立される地方自治体は、選択憲章の中で用意された組織体制の中から選択することができる。

(ウ) 自治憲章

自治憲章により設立される地方自治体は、基本的に地方自治体固有の自治権を有しており、組織体制の選択はその代表的な自治権の1つである。

イ 地方自治体の組織体制に関する規定

国際市・カウんティ支配人協会（以下、ICMA⁸）によると、地方自治体がどの組織体制を採用しているかは、自治憲章（Charter）や州法（State Law）、地方団体の条例（Local Ordinance）などに規定されている。さらに、ICMAが2002年に実施した調査によると、回答があった地方団体のうち約55%は、自治憲章に地方団体の組織体制が規定されている。調査結果の中で組織体制の種類や地域により偏りがある点が興味深い。

組織体制の種類で比較すると、議会-支配人型の都市において自治憲章に組織体制が規定されている傾向が見られ、議会-支配人型の都市の63%が自治憲章に組織体制を規定している。

また、地域に関しては、南大西洋地域では90%以上の都市が自治憲章に組織体制を規定しているのに対し、中部大西洋、西中北部、山岳地、および太平洋沿岸の都市で自治憲章に規定されているのは40%以下である。

なお、最も割合が少なかった選択肢は地方議会による議決である（1%）。

表1-1 地方団体の組織体制が規定されている法令等

組織体制	回答数	自治憲章		州法		条例		議決		その他	
		No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
合計	4,095	2,235	54.6	1,142	27.9	591	14.4	45	1.1	82	2.0
無回答	51	21	41.2	16	31.4	9	17.6	3	5.9	2	3.9
市長-議会制	1,524	708	46.5	487	32.0	268	17.6	28	1.8	33	2.2
議会-支配人制	2,215	1,391	62.8	520	23.5	261	11.8	12	0.5	31	1.4
委員会	46	15	32.6	23	50.0	7	15.2	1	2.2	0	0.0
タウンミーティング	221	82	37.1	84	38.0	44	19.9	0	0.0	11	5.0
代表タウンミーティング	38	18	47.4	12	31.6	2	5.3	1	2.6	5	13.2

出典：ICMA、「SPECIAL DATA ISSUE：Structure of American Municipal Government 2002」

(2) 組織体制変更の手続き

組織体制を変更するには、組織体制が規定されている法令等（憲章や州法等）を改

⁸ The International City/County Management Association : <http://www.icma.org>

正する必要がある。しかし、前述の通り、組織体制の選択に関する自治権が州憲法や州法により認められている場合にのみ、地方自治体が組織体制を変更できる。

以下に、憲章の種類ごとに組織体制変更の可否と変更の手続きを紹介する。

ア 議会憲章（選択憲章を除く）

特別憲章や一般憲章、分類憲章により設立された地方自治体は、一般的に各憲章に特定の組織体制が定められており、これらの憲章の下では組織体制を変更する権限を持っていない。

これらの憲章により設立された地方自治体が組織体制を変更するには、憲章そのものを改正（州法の改正を州政府に依頼）するか、組織体制を変更できる権限をもてる憲章（選択憲章や自治憲章）へ変更する必要がある。しかし、いずれの方法も容易ではなく、特に一般憲章や分類憲章の改正は、これを根拠に設立された州内すべての地方自治体に影響を及ぼし現実的ではない。

イ 選択憲章

選択憲章により設立された地方自治体は、選択憲章により規定された選択肢の中であれば変更することができる。

また、州政府より自治憲章を与えられれば、組織体制の選択（設計）を基本的に自由にすることができる。

ウ 自治憲章

自治憲章により設立された地方自治体は、基本的に自由に組織体制を設計することができる。また、組織体制は、自治憲章により規定されているため、組織体制の変更は、自治憲章の改正の手続きを伴うことになる。以下に、組織体制の変更（自治憲章の改正）の手続きを紹介する。

<組織体制変更の流れ>

- ① 憲章委員会の設立⁹
- ② 憲章委員会による憲章の起草
- ③ 住民投票¹⁰

自治憲章により設立された地方自治体の組織体制変更の具体的な流れは、「第6節 米国の地方自治体における組織体制変更の具体的事例」の中で紹介する。

第2節 米国の地方自治体における組織体制の分類

1 市長－議会型（Mayor-Council Form）

一般的に市長－議会型の組織体制には、強市長制と弱市長制の2つのタイプがあると解釈されており、この2つのタイプはそれぞれ市長の選び方や予算編成権・部局長の任命権・議会への拒否権などに対する市長の権限の有無、市長以外の公選職の有無などにより分類される。

⁹ 市議会により直接設立される場合と住民発議により設立される場合がある。

¹⁰ 過半数の承認が必要。

この組織体制は、主に大都市において採用される傾向にあり、人口 25 万人以上の都市において最もよく採用されており、人口 25 万人以上の都市の約 60%がこの組織体制を採用している。また、全米で人口の多い上位 25 都市の組織体制は表 1-2 の通りである。

表 1-2 人口規模上位 25 の都市における組織体制

No.1	都市名	人口	組織体制
1.	New York, NY	8,008,278	市長－議会型
2.	Los Angeles, CA	3,694,820	市長－議会型
3.	Chicago, IL	2,896,016	市長－議会型
4.	Houston, TX	1,953,631	市長－議会型
5.	Philadelphia, PA	1,517,550	市長－議会型
6.	Phoenix, AZ	1,321,045	議会－支配人型
7.	San Diego, CA	1,223,400	市長－議会型※1
8.	Dallas, TX	1,188,580	議会－支配人型
10.	Detroit, MI	951,270	市長－議会型
11.	San Jose, CA	894,943	議会－支配人型
12.	Indianapolis, IN	781,870	市長－議会型
13.	San Francisco, CA	776,733	市長－議会型
14.	Jacksonville, FL	735,617	市長－議会型
15.	Columbus, OH	711,470	市長－議会型
16.	Austion, TX	656,562	議会－支配人型
17.	Baltimore, MD	651,154	市長－議会型
18.	Memphis, TN	650,100	市長－議会型
19.	Miwaukee, WI	596,974	市長－議会型
20.	Boston, MA	589,141	市長－議会型
21.	Washington D.C.	572,059	市長－議会型
22.	El Paso, TX	563,662	議会－支配人型
23.	Seattle, WA	563,374	市長－議会型
24.	Denver, CO	554,636	市長－議会型
25.	Nashville, TN	545,524	市長－議会型

※1 2006年1月に議会－支配人型から市長－議会型に変更された。ただし5年間の試行で5年後に再度、住民投票により組織体制が選択される。詳細は、「第6節 米国の地方自治体における組織体制変更の具体的事例」参照のこと。

※2 人口は、2000年の国勢調査による。

出典：サンディエゴ市で組織体制変更の推進運動をしていた Kwiatkowski 氏からの提供資料。

(1) 強市長制 (Strong-Mayor Form)

強市長制の地方自治体において、基本的に市長は行政の長として、有権者に直接選挙で選出される。また、市長は、基本的に予算編成権や部局長の任命権、議会に対する拒否権を持ち、行政に対して大きな影響力を持っている。

それに対して、議会はこうした市長の権限や政策に対して、チェック・アンド・バランスの機能を果たしている。

また、強市長制の組織体制では、他の組織体制に比べて市長の交代と共に任命職である部局長や側近の職員が多く交代するのも特徴で、政治的任用の影響を最も強く受ける組織体制である。

市長－議会型と議会－支配人型

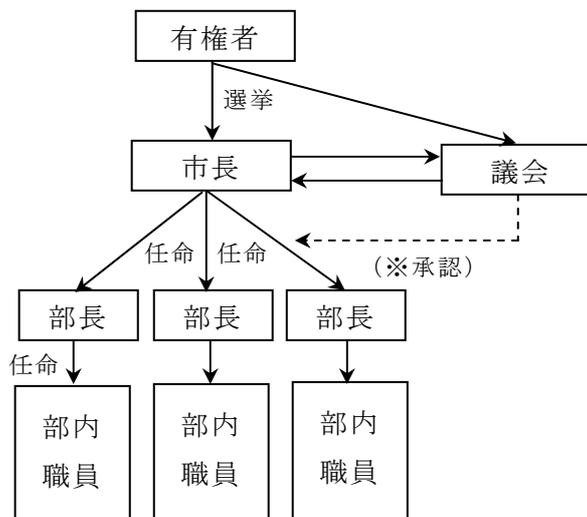
の都市における各種権限の比較は、「第4節 1 市長、シティ・マネージャーの役割と特徴」で紹介する。また、強市長制の都市の具体的な事例は、「第5節 1 市長－議会型(強市長制)【マサチューセッツ州ボストン市】」で紹介する。

(2) 弱市長制 (Weak-Mayor Form)

弱市長制の地方自治体は通常、強市長制の都市に比べ規模が小さく、行政-立法間の権力の分離が弱い。市長が議員の一員で議員による互選あるいは持ち回りで市長に選ばれることもある。

また、一般的に行政に市長以外の公選職が存在するのが特徴で、相対的に市長の権限が弱くなっている。また、同じ都市規模の強市長制の都市に比べ、各種行政委員会の数が多いのも特徴で、民間の知識や経験を活かし、議会や行政を補完する役割を果たしている。弱市長制の具体的な事例は、「第5節 2 市長－議会型(弱市長制)【ニューヨーク州ホワイトプレーンズ市】」で紹介する。

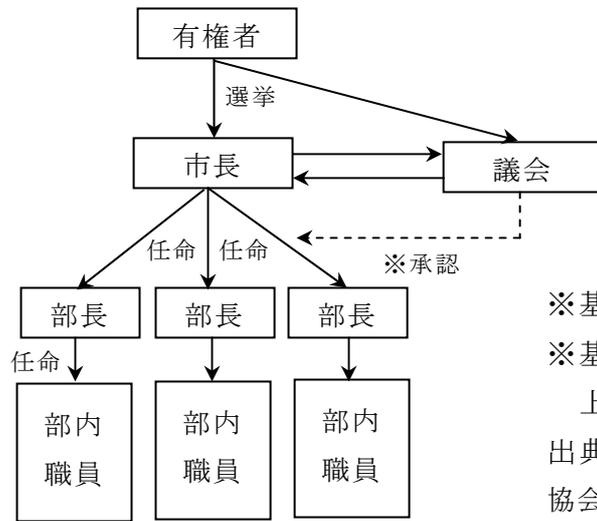
図 1-1 市長－議会型 (強市長制) の組織図



※議会の承認が必要な地方自治体もある
※基本的に強市長制と弱市長制の違いは組織図上表れない

出典：各市の組織図を参考に (財)自治体国際化協会ニューヨーク事務所が作成

図 1-2 市長－議会型（弱市長制）の組織図



※基本的に部局長の任命には議会の承認が必要
 ※基本的に強市長制と弱市長制の違いは組織図
 上表れない

出典：各市の組織図を参考に（財）自治体国際化
 協会ニューヨーク事務所が作成

（3）新たな分類

今日では市長－議会型の組織体制を強市長制、弱市長制の2つの体制に分類するのはあまりに単純すぎると考えられている。ICMAの前事務総長である Mr. William Hansell が開発し、Tari Renner 教授や Victor DeSantis 教授などの学者が手を加えた比較的新しい分類法は、市長－議会型の組織体制を4つのタイプに分類している：①首席行政官（chief administrative officer：以下、CAO）を伴った強市長制（3%）②CAOを伴わない強市長制（17%）③CAOを伴った弱市長制（17%）④CAOを伴わない弱市長制（5%）である（各タイプの特徴については表1-3を参照）。

これらの4タイプは、市長の議会に対する拒否権、予算編成権、部局長の任命権、CAOの任命権などを考慮して構成されている。しかし、この4種類の分類をもってしても、どの分類にも当てはまらない地方自治体が58%（2001年の調査に回答した市長－議会型の都市のうち）もあり、市長－議会型の地方自治体の組織体制が非常に複雑になっていることが分かる。

表 1-3 市長－議会型の分類表

分類	割合	特徴
強市長（CAOあり）	3%	<ul style="list-style-type: none"> ・市長は最高経営責任者（以下、CEO） ・市長は CAO を任命（議会の承認が必要） ・市長は独立して選挙により選出される ・市長は議会に対して拒否権を持つ ・市長は予算編成権を持つ ・市長は部局長の任命権を持つ
強市長（CAOなし）	17%	<ul style="list-style-type: none"> ・市長は CEO ・市長は独立して選挙により選出される ・市長は、議会に対して拒否権を持つ ・市長は予算編成権を持つ ・市長は部局長の任命権を持つ
弱市長（CAOあり）	17%	<ul style="list-style-type: none"> ・市長は CAO を任命（議会の承認が必要） ・市長は議会に対して拒否権を持たない ・市長は予算編成権を持たない ・市長は部局長の任命権を持たない
弱市長（CAOなし）	5%	<ul style="list-style-type: none"> ・市長は議会に対して拒否権を持たない ・市長は予算編成権を持たない ・市長は部局長の任命権を持たない
上記の分類以外	58%	上記のいずれか1つには分類できない組織体制

出典：ICMA、”The Municipal Year Book 2003”

2 議会－支配人型（Council-Manager Form）

議会－支配人型の組織体制は、20世紀初頭のプログレッシブ革新運動¹¹の産物である。当時、米国の都市に蔓延していた腐敗、汚職、縁者重用の一掃に努め、改革者達は地方自治体のコントロールを市民の手に取り戻す方法を模索していた¹²。その解決策の1つとして議会－支配人型の組織体制が普及していき、特に1920年代、1930年代に爆発的に広まった。

また、シティ・マネージャーを中心とした行政専門官の職能団体であるICMAが、この組織体制の普及を推進したといっても過言ではない。

議会－支配人型の組織体制では、議会から任命された行政運営の専門家（シティ・マネージャー）が行政を運営し、腐敗や汚職、市長の独裁政治を改善した。この組織

¹¹ プロGRESSIVE革新運動は、19世紀後半の産業革命によって米国が爆発的に工業・経済成長を遂げている間に米国社会を蝕んだ多くの問題を解決しようとした動きである。貧富の差は広がり、富む人々はますます強大な権力を握り、弱者はますます弱い立場に置かれ、いびつな社会へと転がろうとしていた。それに歯止めをかけようとしたのがプログレッシブ革新運動であった。

¹² ICMA Q&A

(<http://www.icma.org/main/ld.asp?ldid=12171&hsid=1&ssid1=44&ssid2=79&ssid3=79>)

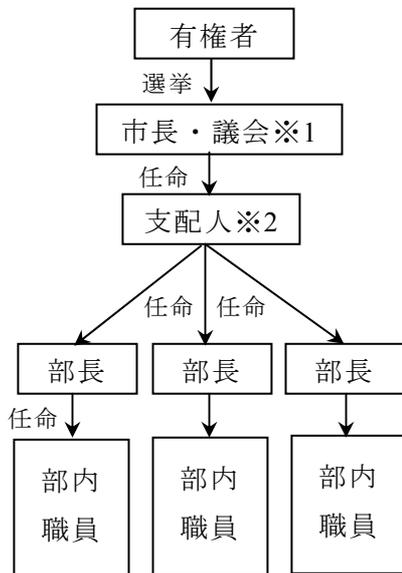
体制は、これだけでなく高度化・専門化する行政需要に対応するための手段としても採用された。しかし、一方で財政難など困難な状況に陥り、市長のリーダーシップが求められるような時や、大都市においては、議会-支配人型の採用を疑問視する声もある¹³。

議会-支配人型の組織体制は、米国の地方自治体で最もよく採用されている組織体制となっており、アッパーミドルクラスが住む米国西部で優勢で、基本的に中規模都市で多く採用されている。過去 12 年間、毎年平均 2 都市が議会-支配人型を廃止してきた一方、平均 44 都市で新たに採用されている。

大都市では、基本的に政治的な強いリーダーシップが求められるため、市長・議会型（強市長制）の組織体制が採用されているが、中には大都市であっても議会・支配人型の組織体制を採用している都市もある。表 1-4 に、人口 50 万人以上の都市で、議会-支配人型の組織体制を採用している都市の幾つかを紹介する。

議会-支配人型の組織体制を採用している都市の具体的な事例は、「第 5 節 3 議会-支配人型【カリフォルニア州サリナス市】」で紹介する。また、市長-議会型と議会-支配人型の都市における各種権限の比較は、「第 4 節 1 市長、シティ・マネージャーの役割と特徴」で紹介する。

図 1-3 議会-支配人型の組織図



※ 1 市長は議員の職を兼ねている。また、市長職のない都市もある。

※ 2 支配人はシティ・マネージャーを示す

出典：各市の組織図を参考に（財）自治体国際化協会ニューヨーク事務所が作成

¹³ Morgan, David R. and Watson, Sheila S. "Policy Leadership in Council Manager Cities: Comparing Mayor and Manager," Public Administration Review, Vol. 52, No 5 (Sept-Oct 1992) 438-446.

表 1-4 人口 50 万人以上の都市で議会－支配人型の組織体制を採用している都市

都市名	人口	都市名	人口
Phoenix, AZ	1,321,045	Austin, TX	656,562
Dallas, TX	1,188,580	EL Paso, TX	563,662
San Antonio, TX	1,144,646	Charlotte, NC	540,828
Sn Jose, CA	894,943	Fort Worth, TX	534,694

※人口は、2000 年の国勢調査による

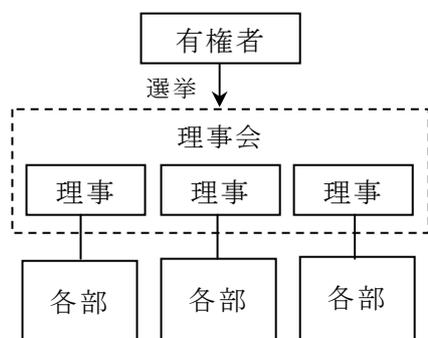
出典：サンディエゴ市で組織体制変更の推進運動をしていた Kwiatkowski 氏からの提供資料

3 その他

(1) 理事会型

理事会型は、かつての英国の州集会 (shire-moot) や郡理事会 (county governing board) の流れを汲み、選挙で選ばれた理事から構成された理事会が立法と行政の二つの機能を持つことが特徴で、20 世紀初期に普及した。理事会は通常 3 名から 5 名の理事で構成される。ICMA の 2001 年の調査によれば、全米で 1.2% の地方自治体がこの組織体制を採用している。また、多くは人口 25,000 人以下の地方自治体である。

図 1-4 理事会型の組織図



出典：各市の組織図を参考に
(財) 自治体国際化協会
ニューヨーク事務所が作成

(2) タウンミーティング型、代表タウンミーティング型

タウンミーティング型と代表タウンミーティング型は、ニューイングランド地方の「タウン」で採用されている組織体制で、本レポートで対象としている「地方自治体」には含まれないが、直接民主主義を実現している特徴的な組織体制であるため簡単に紹介する。

「タウン」は、地方自治体と異なり、住民の要請に基づいて設立されるのではなく、州が直接州法に定めるところにより設立するため、統計上、「タウンシップ」に分類されるが、タウンシップのようにカウンティの下部組織ではなく、地方自治体と同じような機能を果たしている。

「タウン」の特徴は、組織や権限にあるのではなく、運営方法にある。各タウンには、直接民主制を基盤としたタウン総会がおかれ、その決定によりタウンが運営される。

有権者が概ね年1回、タウンミーティング（タウン総会）を開催し、条例や課税、予算など重要事項について決定するとともに、事業執行を担当する理事を選出する。そして、有権者より選ばれた理事から構成される理事会は、市民が決定した政策を実行する責任を負う。

タウンミーティング型のタウンの中には、支配人または管理官を任命し、町の行政実務を担わせている地方自治体もある。この組織体制を採用しているのは、人口25,000人以下のタウンであり、ニューイングランド地域に集中している。また、比較的人口の多いタウンでは、有権者が投票権を持つ市民を選出し、投票の際に市民を代表するという代表タウンミーティング型が採用されている。全ての市民は集会に出席し討論に参加できるが、直接投票できるのは選ばれた代表者だけである。タウンミーティング型に比べ、比較的人口規模の大きい（10,000人～50,000人）タウンに多いが、ニューイングランド地方に集中しているのは同様である。

第3節 米国の地方自治体における組織体制の変遷と最近の傾向

1 組織体制の変遷と特徴

(1) 組織体制の歴史的経緯

米国の地方自治体における組織体制の歴史的経緯について、John Martinez 氏の「Local Government Law」を基に、メリーランド州立大学 Tervalá 教授からの情報提供も含め①植民地時代から独立戦争後（1630年代～1820年代）②ジャクソニアン・デモクラシー（1820年代～1830年代）③19世紀半ばから後半④自治体改革運動（20世紀初頭）⑤1980年以降の5つの時期に分け紹介する。

ア 植民地時代から独立戦争後（1630年代～1820年代）

米国の地方自治体は、17世紀半ば頃から設立されていった。しかし、当時は英国の植民地下にあり、地方自治体は、英国王からの設立許可（Loyal Grant）や英国の植民地下にある州の知事より憲章（Charter）を与えられることで設立された。この植民地時代には、24の地方自治体法人（Municipal Corporation）が市として憲章を受けており、これらの市は、英国から独立後（米国の誕生後）、それぞれの州から改めて地方自治体として承認された。

こうした地方自治体より先にマサチューセッツ州の「タウン」が設立され、タウンミーティング型や代表タウンミーティング型の組織体制が採用されている。当時、マサチューセッツ州においてインディアンや野生動物から身を守る必要性などから、イギリスの地方行政区のシステムを取り入れ、同じ教会に参加する人々が小さなコミュニティを単位として「タウン」を形成することで採用された。

当時の地方自治体の組織体制は、英国による統治体制や地理的条件などに大きく影響を受けた。植民地時代の13州は、統治の体制により大きく3つに分類され、一つ目は英国の影響を受け英国政府が州政府に自治権を与えた植民地で、マサチューセッツ州、ロード・アイランド、コネチカット州など、いわゆるニューイングランド地域がそれにあたる。二つ目は、英国王によって植民地特許状を与えられ他英国貴族が封建領主的特権を持って支配した領主植民地で、メリーランド州、ペンシルバニア州、デラウェア州の各州がそれにあたる。最後が英国王室の植民地であり、バージニア州、南北キャロライナ州、ニューハンプシャー州、バーモント州、ニュージャージー州、ジョージア州の各州である¹⁴。

独立戦争後の1780年代後半から1800年代にかけて、新たに連邦に加わった州はもちろん、既存の制度を持っていた州も新たに設立される地方自治体については、ニューヨーク州¹⁵の“Town-Supervisor System”とペンシルバニア州の“Board of Commissioners in Township”をミックスさせたシステムを導入し、市長を住民の投票によって選ぶ現在の地方自治体の原型が出来あがっていった。

イ ジャクソニアン・デモクラシー（1820年代～1830年代）

植民地時代の王党派による統治や、米国建国期から続いた一部特権階級の人々による統治に対する不満がつのり、こうした統治を市民の手に戻そうというジャクソニアン・デモクラシー¹⁶が広まった。

より多くの公職者が選挙で選出されることにより、相対的に市長の権限が弱くなり、市長－議会型（弱市長制）の組織体制が導入された。また、選挙結果を、より広く組織体制にも反映するために、スポイルズ・システム（官獵制）が導入され政治的任用が広まった。

こうして民主化の波に乗り市長－議会型（弱市長制）の組織体制は19世紀前半に普及した。

ウ 19世紀半ばから後半

ジャクソニアン・デモクラシーにより平等と民主化の推進を目指したものの、過度な直接選挙の導入や政党政治、スポイルズ・システムにより逆に政治的な腐敗に繋がっていった。こうした状況を打開するために、19世紀半ばから行政府におけるリーダーシップが求められていった。こうして、相対的に市長の権限を強める中で、市長－議会型（強市長制）の組織体制が普及していった。

エ 地方自治体改革運動（20世紀初頭）

19世紀半ばから続いた行政や政治の腐敗を一掃するために、改革者達は地方自

¹⁴ <http://www.usahistory.info/colonial/government.html> , <http://www.dinsdoc.com/osgood-8-0a.htm>

¹⁵ 英国がニューヨーク州を制覇するまでは、ニューヨーク州のタウンシップは、カウンティによって組織されていた。英国の制度の下で、タウンミーティング制が採用されたが、ニューイングランド地方に比べると弱い権限にとどまった。ニューヨーク州では、「タウン」で選出された行政官（Selectmen）に代わり、「監督官（Overseers）」が置かれ、また、1703年以降は、タウンシップの行政諸事をマネジメントする行政執行者（Supervisor）を選ぶようになった。

¹⁶ 第7代大統領アンドリュー・ジャクソン（1767-1845）やその支持者、後継者達が民主化と平等化を進めるため唱えたイデオロギーで、より多くの公職者を有権者による直接選挙にて選出することで、統治者をコントロールしようとした。このイデオロギーの根底には、「公選職は誰にでもできる」という考えがある。

治体のコントロールを市民の手に取り戻す方法を模索していった。これが、「地方自治体改革運動」である。また、こうした地方自治体の改革運動が、プログレッシブ革新運動と共に全米へと広がった。

この「地方自治体改革運動」により、生み出された組織体制が、理事会型と議会―支配人型である。理事会型の組織体制は、1901年に初めてテキサス州ガルヴェストン（Galveston）で導入された。当時、市長―議会型（弱市長制）の組織体制を採用していたガルヴェストン市は、1900年9月にハリケーンが直撃し、都市の復興が急務とされていた。しかし、政治的な腐敗が蔓延していたため、州政府は、市民の要請を受けて新しい憲章を与え、5人の理事からなる理事会型の組織体制を設立した。当初、3人は州知事から任命され、2人は、住民から選挙により選出されたが、1903年からは、すべての理事を住民が直接選挙にて選出するようになった。そして、選出された理事達の活躍により、ガルヴェストン市は、見事復興すると共に財政再建を果たし、当初、一時的な組織体制と思われていた理事会型の組織体制が、永続的なものとなり、また、政治的腐敗などの問題を抱えていた他の都市でも取り入れられ全米に広まっていった。

また、それとほぼ同じ頃、都市化が進むにつれ、行政需要や課題が、複雑化、高度化していく中で、行政組織もそれに対応するため、効果的・効率的な行政運営が必要とされた。そうした中、1908年、バージニア州のストーン市が、初めて市の条例により専門的な行政官（シティ・マネージャー）に通じる職位を議会が任命し、「議会―支配人型」の組織体制を制定した。続いて1912年には、サウスカロライナ州のサムター市が、議会―支配人型の基本原則をはじめて憲章に盛り込んだ。大都市での採用は、1914年のオハイオ州デートン市がはじめである。こうして、高度化、複雑化する行政需要に対応するため、主に中規模の地方自治体において、1920年代から1930年代を中心に、爆発的に議会―支配人型の組織体制が普及していった。また、議会―支配人型の組織体制の普及においては、行政専門官の職能団体であるICMAの果たした役割は大きなものがある。

オ 1980年以降

表1-5、1-6は、地方自治体の3つの組織体制（議会―支配人型、市長―議会型、理事会型）の分布が1981年以降、どのように変化したかを示している。この表は、2001年のICMAによる調査結果に加えてICMAによる過去の調査、「Municipal Form of Government Surveys（1981, 1986, 1991, 1996）」が含まれる。2001年の基礎となる数字は過去の調査と同様に調整されている（人口2,500人以下の都市は、タウンミーティング型や代表タウンミーティング型を採用している都市と共に除外。同様に、組織体制を明示しなかった都市も合計数から除外）。こうした調整により、最終的に3,458都市が調査対象となった。

この表より、議会―支配人型の都市の割合が、1981年から1986年の間に市長―議会型の組織体制の割合を抜き、最も多くの都市で採用される組織体制になったことが分かる。その後も、議会―支配人型の割合が増加している。当然ながら、

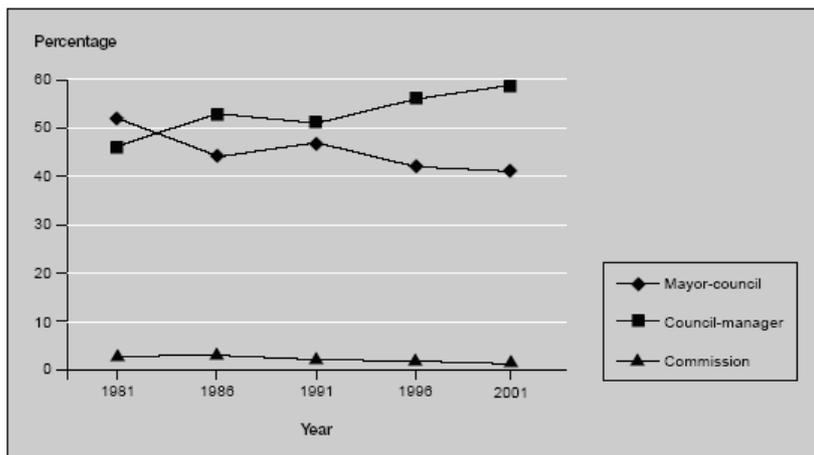
市長—議会型の都市の割合は減少し、2001年では1981年より11%低い41%となっている。理事会型の都市の割合は、1986年の3%から過去15年間で下降線をたどっている。

表 1-5 地方自治体の組織体制の変遷－ 1 (1981-2001)

組織体制	1981年		1986年年		1991年		1996年		2001年	
	都市数	割合	都市数	割合	都市数	割合	都市数	割合	都市数	割合
全体	4,157	100.0	4,080	100.0	4,306	100.0	3,608	100.0	3,908	100.0
議会-支配人型	1,893	45.5	2,170	53.2	2,175	50.5	2,013	55.8	2,248	57.5
市長-議会型	2,148	51.7	1,787	43.8	2,042	47.4	1,530	42.4	1,611	41.2
理事会	116	2.8	123	3.0	89	2.1	65	1.8	49	1.3

出典：ICMA “The Municipal Year Book 2003”

表 1-6 地方自治体の組織体制の変遷－ 2 (1981-2001)



出典：ICMA “The Municipal Year Book 2003”

(2) 都市規模（人口）による米国の地方自治体の組織体制の特徴

議会-支配人型は、人口 5,000 人から 249,999 人の都市で多く採用されている（表 1-7）。人口 50,000 人から 249,999 人の都市では、調査に応じた都市の 70%以上、人口 25,000 人-49,999 人の都市でも 60%以上が議会-支配人型を採用している。

市長—議会型は、人口 250,000 人以上の都市でもっとも多く採用されている。この規模に分類される 35 都市のうち 21 都市(60%)、特に人口 500,000-1,000,000 人の区分では 8 都市のうち 7 都市が市長—議会型を採用している。それ以外で市長—議会型が議会-支配人型を上回るのは、人口 2,500-4,999 人の区分（市長—議会型が 48%、議会-支配人型が 42%）だけである。つまり、大都市において市長—議会型の組織体制が多く採用されており、中規模の都市において議会—支配人型の組織体制が多く採用されていることが分かる。

理事会型を採用している 49 都市は人口 100,000 人以下で、そのうち 41 都市は人口 2,500 人から 24,999 人の範囲に分類されている。タウンミーティング型は人口 50,000 人以下の都市でしか採用されていない。代表タウンミーティング型を用いている 38 の都市は、すべて人口 100,000 人以下で、その半分以上は人口 10,000 人から 49,999 人の範囲の都市である。

(3) 地理的要素による地方自治体の組織体制の特徴

議会-支配人型は太平洋地域 (82%)や 南大西洋 (75%)、西中南部 (68%)、山岳地 (Mountain : 61%) で多く採用されている。それに加えて、東中北部 (East North-Central : 47%)、中部大西洋 (Mid-Atlantic : 42%)、および西中北部 (West North Central : 41%) の各地域でも40%以上を占めている。

また、市長-議会型は東中南部(74%)、西中北部 (55%)、東中北部 (50%) の地域でよく採用されているほか、中部大西洋 (50%)でも半数の都市が採用している。ニューイングランドを除く全ての地域では、議会-支配人型か市長-議会型のどちらか一方がもっとも優勢で、他方が2番手となっている。理事会型は中部大西洋 (4%)と西中北部 (3%)の都市で採用されているが、西中南部、山岳地、太平洋地域ではまったく採用されていない。

タウンミーティング型と代表タウンミーティング型は、ニューイングランドにほぼ限られている。

表 1-7 組織体制（人口、地域）

	市長-議会		議会-支配人		理事会		タウンミーティング*		代表タウンミーティング*	
	都市	割合	都市	割合	都市	割合	都市	割合	都市	割合
人口区分										
100 万以上	2	50.0	2	50.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
50 万～100 万	7	87.5	1	12.5	0	0.0	0	0.0	0	0.0
25 万～50 万	12	52.2	11	47.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0
10 万～25 万	29	27.9	75	72.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0
5 万～10 万	60	26.5	161	71.2	2	0.9	0	0.0	3	1.3
2 万 5 千～5 万	164	33.7	302	62.0	1	0.2	5	1.0	11	2.3
1 万～2 万 5 千	326	32.7	562	56.4	18	1.8	59	5.9	11	1.1
5 千～1 万	353	36.3	503	51.7	13	1.3	81	8.3	8	0.8
2 千 5 百～5 千	448	47.8	396	42.2	10	1.1	63	6.7	4	0.4
2 千 5 百未満	210	43.3	235	48.5	5	1.0	28	5.8	1	0.2
地域										
ニューイングランド	64	13.5	134	28.3	1	0.2	233	49.2	23	4.9
中部大西洋	242	49.8	206	42.4	19	3.9	1	0.2	4	0.8
東中北部	425	50.1	397	46.8	8	0.9	2	0.2	8	0.9
西中北部	292	55.2	218	41.2	14	2.6	0	0.0	0	0.0
南大西洋	131	23.0	427	75.0	5	0.9	0	0.0	0	0.0
東中南部	148	73.6	48	23.9	2	1.0	0	0.0	0	0.0
西中南部	119	30.4	266	68.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
山岳部	106	38.1	169	60.8	0	0.0	0	0.0	1	0.4
太平洋地域	84	17.9	383	81.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0

出典：ICMA“SPECIAL DATA ISSUE：Structure of American Municipal Government 2002”

2 組織体制の最近の傾向

(1) 概要

ICMA が実施した組織体制に関する調査結果（“Municipal Form of Government, 2001¹⁷⁾”）を基に紹介する。

調査に応じた都市の過半数（53%）は議会-支配人型を採用しており、1991 年を除き毎回割合が増加している（表 1-5、表 1-6）。2 番目に多く採用されているのは市長-議会型で、回答に応じた都市の 38%を占め、1996 年当時の 35%から増加し

¹⁷ “Municipal Form of Government, 2001: Trends in Structure, Responsibility, and Composition” のための調査は、2001 年 12 月から 2002 年 2 月にかけて実施された。調査は米国の地方自治体の人口 2,500 人以上のすべての都市と、2,500 人以下の 900 都市に対して郵送で実施された。調査に回答しなかった各都市に対し 2 回目の調査票の発送も行った。回収率は 53.9%であった。

た。この2つを合わせると、2001年の調査では全都市の91%にのぼる。タウンミーティング型は回答都市の6%、理事会型と代表タウンミーティング型はそれぞれ1%程度である。

(2) 組織体制等¹⁸の変更の提案・採択の動き

調査に応じた4,159都市のうち約10%が、1996年以降に組織体制等の変更を検討したことがあると回答した(表1-8)。

組織体制等の変更が提案されたことがある地方自治体は、人口100,000人以上の都市に多く見られる。また、地域に着目すると、ニューイングランド地方の都市は変更を検討する傾向が強く(17%)、山岳地(13%)がそれに続いている。中心都市(13%)は郊外(10%)や独立した都市(independent cities)(9%)よりも変化を求める傾向にある。組織体制別に見ると、タウンミーティング型(17%)や代表タウンミーティング型(26%)で組織体制等の変更が提案された都市数が最も多く、理事会型の都市ではほとんど変更が提案されたことがない。

2001年の調査結果(表1-9)より、1996年から2001年の間で最も多く提案された変更は、任命制の首席行政官を置くことで、103都市で提案されている。しかし、この数は同変更内容の全4回の調査で最低であることから、任命制の首席行政官の制度がすでに多くの都市で普及し、新たに導入を考慮する都市が減っていると考えられる。この制度の導入を検討している都市の数が、廃止を検討している都市の3倍以上だという事実からも、この制度の評価が見て取れる。

次に多い変更案は、議員の選出方法に関する変更で、市域全体から選出される方法から、各地区から選出される方法へ改正することである。この案を検討中の都市は1986年に214都市、1991年に169都市、1996年に140都市、2001年に66都市となっており、1982年の選挙権法(Voting Rights Act)修正第2条¹⁹が影響していることが分かる。この法律は地方自治体での小選挙区制選挙の導入を義務付けているわけではないが、マイノリティによる大選挙区制への異議申し立てを容易にした。この第2条が修正される前は、異議申し立てをするには、地方自治体が差別を意図していたことを証明する必要があったが、修正後は、立証の必要がなくなり、小選挙区制の割合が増加し、1980年代から1990年代初期にかけて、大選挙区制から小選挙区制への移行をもたらした。

また、2001年の調査より、1996年から2001年の間に60都市で議員定数の増加が検討されたことが分かる。

さらに、1996年から2001年の間に180都市で組織体制の変更が提案されたと答えたが、これは1996年の調査結果(216都市)よりは減ったものの、1991年の調査(105

¹⁸ 組織体制の変更、議員の選出方法の変更(市域全体から選出される方法から各地区から選出される方法への変更)、議員定数の増加、市長の選出方法の変更、CAOの職位の追加、CAOの職位の削除。

¹⁹ この法律の改正により、連邦最高裁判所がアラバマ市の委員会型行政に伴う大選挙区制選挙を無効とすることを否定した Mobile vs. Bolden (446 US 55 [1980])を覆すことになった。

都市)よりは増加している(表1-9)。

組織体制の変更を検討した都市のうち、実際に変更したのは半数弱である。2001年の調査で組織体制の変更が承認されたと答えた都市(81都市)は、1996年の調査結果(106都市)より少ないものの、1991年に比べると約2倍である(表1-9)。

2001年の調査を基に、提案された変更案の承認率を比較すると、任命制の首席行政官を創設する提案における承認率が72%と高い。その他、議員定数の増加案も承認率が高く約59%となっている。一方、組織体制の変更提案の承認率や市長の選出方法の変更提案の承認率はそれ程高くなく、それぞれ約45%と約40%にとどまっている。さらに、大選挙区制から小選挙区制への変更提案の承認率は、最も低く33%となっている。

表 1-8 組織体制等の変更の試み

分 類	回答数 (都市)	試みあり	
		該当数	割合
合計	4,159	414	10%
人口区分			
100万以上	4	1	25%
50万～100万	8	1	13%
25万～50万	23	4	17%
10万～25万	102	15	15%
5万～10万	222	22	10%
2万5千～5万	474	53	11%
1万～2万5千	974	99	10%
5千～1万	957	95	10%
2千5百～5千	921	78	9%
2千5百未満	474	46	10%
組織体制			
市長・議会型	1,576	145	9%
議会・支配人型	2,211	213	10%
理事会型	49	2	4%
その他	269	50	43%
記載なし	54	4	7%

出典：ICMA“The Municipal Year Book
2003”

表 1-9 組織体制等の変更の提案と承認（1986年～2001年）

変更内容	提案・承認	1986年	1991年	1996年	2001年
組織体制の変更	提案件数	129	105	216	180
	承認件数	67	42	106	81
大選挙区制から小選挙区制へ変更	提案件数	214	169	140	66
	承認件数	68	86	74	23
議員定数の増加	提案件数	75	100	78	60
	承認件数	48	53	46	35
市長の選出方法の変更	提案件数	81	72	55	38
	承認件数	44	38	33	15
CAOの職位の追加	提案件数	106	142	163	103
	承認件数	76	102	127	74
CAOの職位の削除	提案件数	56	46	65	32
	承認件数	15	14	24	9

出典：ICMA“The Municipal Year Book 2003”

3 組織体制を変更した事例と各組織体制の優位性

(1) 組織体制変更の事例

サンディエゴ市で組織体制変更の推進運動をしていた Kwiatkowski 氏から入手した資料を基に、人口 10 万人以上の都市における組織体制変更の事例を、①議会－支配人型の組織体制から市長－議会型の組織体制への変更と、②市長－議会型の組織体制から議会－支配人型の組織体制への変更に分けて紹介する。組織体制の変更の具体的な事例の詳細は、「第 6 節 米国の地方自治体における組織体制変更の具体的な事例」で紹介する。

ア 議会－支配人型の組織体制から市長－議会型の組織体制

変更年	都市名	人口
1985年	Topeka, Kansas	122,377
1990年	Tulsa, Oklahoma	393,049
1993年	Fresno, California	427,652
1998年	Oakland, California	399,484
2002年	Hartford, Connecticut	121,578
2003年	Richmond, Virginia	197,790
2006年	San Diego, California	1,223,400

イ 市長－議会型の組織体制から議会－支配人型の組織体制

変更年	都市名	人口
2004年	El Paso, Texas	563,662

(2) 各組織体制の優位性

(財) 日本都市センターの「自治体組織の多様化」の調査報告書の中でも引用されているが、米国の地方自治体における各組織体制の優位性を検証する上で1つの指標となる調査として、米国の地方自治情報誌「ガバニング (Governing)」が行った米国の都市の評価が挙げられる²⁰。

「ガバニング (Governing)」は、都市のほか、全米の州、カウンティ (郡) においても格付けを行っている。調査の実施にあたっては、同誌編集部が米国シラキューズ大学マックスウェル校の研究グループとプロジェクトチームを組み、各自治体の現状を、財政運営、資産管理、人的資源、行政評価、情報技術の5分野から多角的に評価している。

評価方法は、州、カウンティ、都市のいずれのランキングにおいても同様である。まず、各自治体に対するアンケート調査が実施された。このアンケートは、多肢選択式でなく自由記入方式を採用し、また、必要に応じて補足資料を添付することもできるなど、深く、幅広い回答を得られるような工夫が随所になされている。次に、関係者インタビューを実施し、より詳細な情報の収集を図った。その際には、地方自治体内部の職員はもちろん、外部の関係者からも意見を聴取し、できる限り多くの情報を偏りなく収集している。

これらの結果をもとに、前述の5分野別に「A」「A マイナス」「B プラス」「B」...「D マイナス」、そして落第点の「F」までの12段階の評価を与え、最後にそれらを総合して総合評価としている。

この中で、総合評価の上から2都市が議会－支配人型を採用しており、下から2都市が市長－議会型を採用している点を取り上げ、ICMA では議会－支配人型の組織体制の優位性を訴えている。各都市の組織体制は、都市規模 (人口) や地理的要因、歴史的経過など多くの要素の影響を受けており、また、行政運営は、市長や議会、シティ・マネージャーなど多くの主体が関わっており、行政運営の優劣を組織体制だけで測るのは難しいが、興味深い調査結果ではある。

²⁰ アメリカの地方自治情報誌「ガバニング (Governing)」は、2000年に全米の年間歳入額の上位35都市を対象に調査し、都市の格付けを行った (詳細は <http://governing.com/gpp/2000/gp0intro.htm> 参照)。

表 1-10 都市の総合評価（抜粋）

都市名	総合評価	組織体制
アリゾナ州フェニックス市	A	議会・支配人型
テキサス州オースティン市	A-	議会・支配人型
インディアナ州インディアナポリス市	B+	市長・議会型
ミネソタ州ミネアポリス市	B+	市長・議会型
バージニア州バージニアビーチ市	B+	議会・支配人型
カリフォルニア州ロス・アンゼルス市	C	市長・議会型
アラスカ州アンカレジ市	C	議会・支配人型
オハイオ州コロンバス市	C	議会・支配人型
ルイジアナ州ニューオーリンズ市	C-	市長・議会型
ニューヨーク州バッファロー市	C-	市長・議会型

出典：アメリカの地方自治情報誌「ガバニング（Governing）」（2000年2月）

第4節 米国の地方自治体における市長、シティ・マネージャー、首席行政官の特徴

1 市長、シティ・マネージャーの役割と特徴

（1）市長

ア 役割と特徴

組織体制により市長の役割や権限、選出方法が異なる。各組織体制における市長の役割・権限は以下の通りである。

（ア）市長－議会型

市長－議会型における市長は、表 1-12 の通り基本的に①執行権限（政策の立案・実行）②部局長の任命権③議会に対する拒否権④予算編成権などの権限を持っている。つまり、行政府のトップとして行政運営に必要な権限をほとんどすべて持ち合わせていると言える。しかし、市長－議会型でも弱市長制の市長においては議会に対する拒否権や予算編成権などが無いことや、部局長の任命に議会の承認が必要なことが多い。

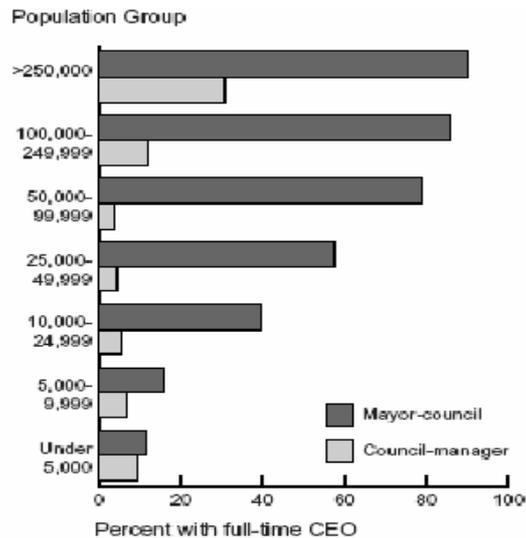
また、興味深いのは、市長－議会型の都市（弱市長制を含む）でさえも、市長が常勤である割合が約 27%と非常に低いことである。

（イ）議会－支配人型

議会－支配人型における市長の役割は、基本的に儀礼的な行事や、議長として議会の円滑な運営に努めることである。表 1-12 の通り、この組織体制における市長は、行政運営に必要な権限を持たず、代わりにそうした権限は、シティ・マネージャーが持ち、行政府の長として行政運営に当たる。また、表 1-14 の通り、この組織体制での市長の約 93%が非常勤であることもこの現れである。

しかし、議会－支配人型の市長においても表 1-13 の通り、議会に対する拒否権を持っている地方自治体もあり、非常に多様であることが分かる。また、地域の住民がこの組織体制における市長の役割を理解していないと、市長に対し市長が持っている権限以上のことを要求してしまうこともあるようである。また、逆に市長が役割や権限を理解せず、強市長制での市長のように行動し、議会やシティ・マネージャーと衝突することもあるようである。

表1-11 市長-議長型、議長-支配人型の都市における常勤の市長の割合



出典：ICMA“SPECIAL DATA ISSUE：Structure of American Municipal Government 2002”

表 1-12 市長-議会型と議会-支配人型の組織体制における各種権限の比較

特徴	市長－議会型（強市長制）	議会－支配人型
立法権限	議会	議会
最高経営責任者	市長	支配人
最高経営責任者の選定	一般的に選挙	議会により任命
最高経営責任者の排除	リコール（罷免）選挙	議会の多数決による排除
最高経営責任者の任期	4年	決まっていない
部局長の任命権	市長（議会の承認が必要なこともある）	支配人（議会の承認必要なし）
議会に対する拒否権	基本的に市長は拒否権を持っている	支配人は拒否権を持たない
予算編成権	市長	支配人
政策の立案	市長	支配人
政策の実行	市長	支配人

※ 支配人は、シティ・マネージャーを示す

出典：MRSC²¹ “Comparing/Contrasting the Mayor-Council and Council-Manager Forms of Government²²”

²¹ Municipal Research & Services Center of Washington

²² <http://www.mrsc.org/subjects/management/forms/compare.aspx>

表 1-13 市長の議会に対する拒否権（組織体制別）

組織体制	回答数	拒否権あり		拒否権なし	
		都市	割合	都市	割合
市長-議会型	1,513	873	57.7%	640	42.3%
議会-支配人型	2,140	263	12.3%	1,877	87.7%
理事会型	47	2	4.3%	45	95.7%
タウンミーティング型	174	5	2.9%	169	97.1%
代表タウンミーティング型	35	1	2.9%	34	97.1%

出典：ICMA“SPECIAL DATA ISSUE：Structure of American Municipal Government 2002”

表1-14 地方自治体の組織体制による市長の常勤、非常勤タイプ

組織体制	回答数	常勤		非常勤	
		都市	割合	都市	割合
市長-議会型	1,562	431	27.6%	1,131	72.4%
議会-支配人型	2,113	145	6.9%	1,968	93.1%
理事会型	47	2	4.3%	45	95.7%
タウンミーティング型	194	36	18.6%	158	81.4%
代表タウンミーティング型	34	3	8.8%	31	91.2%

出典：ICMA“SPECIAL DATA ISSUE：Structure of American Municipal Government 2002”

イ 市長の選出方法と任期

表 1-15 に示すとおり、ほとんどすべての市長－議会型の都市では、市長を直接選挙で選んでいる。議会－支配人型の都市に関しては、およそ3分の2が市長を直接選挙で選んでおり、残り3分の1では議会が議員の中から市長を選んでいる。全体的に、議会－支配人型における市長の選出は、議員の中で互選や交代制で選出される方法から、有権者から市長として直接選出される方法へとシフトしており、2002年では65%に達している。

また、市長の任期は、一般的に1年から4年の間である。表1-16は、市長－議会型の地方自治体と議会－支配人型の地方自治体の市長の任期を比較している。

市長－議会型の地方自治体の市長の過半数(68%)は4年の任期を務めているが、議会－支配人型の地方自治体の市長で4年の任期を務めるのは3分の1以下である。議会－支配人型の地方自治体の市長の任期は2年とした回答が最も多かった(42%)。市長の当選回数の制限を設けているのは市長－議会型の地方自治体の6%以下で、議会－支配人型の地方自治体の12%である。

表1-15 市長-議会型、議会-支配人型の都市における市長の選出方法

選出方法	回答数	市長-議会型		議会-支配人型	
		都市	割合	都市	割合
合計	3,787	1,592	100.0%	2,195	100.0%
直接選挙	2,961	1,534	96.4%	1,427	65.0%
議員の中で互選	750	50	3.1%	700	31.9%
最も得票数の多い議員	27	3	0.2%	24	1.1%
議員の中で持ち回り	45	2	0.1%	43	2.0%
その他	4	3	0.2%	1	0.0%

出典：ICMA“SPECIAL DATA ISSUE：Structure of American Municipal Government 2002”

表1-16 市長-議会型、議会-支配人型の都市における市長の任期

市長の任期	回答数	市長-議会型		議会-支配人型	
		都市	割合	都市	割合
合計	3,790	1,592	100.0%	2,198	100.0%
1年	449	28	1.8%	421	19.2%
2年	1,372	443	27.8%	929	42.3%
3年	163	32	2.0%	131	6.0%
4年	1,773	1,081	67.9%	692	31.5%
その他	33	8	0.5%	25	1.1%

出典：ICMA“SPECIAL DATA ISSUE：Structure of American Municipal Government 2002”

ウ 市長のランキング

米国の大都市の市長をランク付けするという興味深い調査が、米国のタイムズ誌²³により行われた。タイムズ誌が2005年4月25日に発表した全米の市長ベスト5、市長ワースト3は表1-17、表1-18の通りである。

このランキングは、人口50万人以上の都市の市長29人（共和党6人、民主党22人、無所属1人）を対象に、都市政策の専門家の評価を基に行われた。

サンディエゴ市を除いたすべての都市において、市長-議会型（強市長制）の組織体制が採用されているのは、今回の調査対象が人口50万人以上という大都市であったためである。また、市長として評価されるには、評価されるべき手腕を発揮できる権限が必要で、この観点からは、強市長制の組織体制における市長は十分な権限を持っており評価に値すると言える。

サンディエゴ市においては、評価当時（2004年）、議会-支配人型の組織体制

²³ <http://www.time.com/time/archive/preview/0,10987,1050295,00.html>

を採用しており、実質、シティ・マネージャーが行政運営をしていたため、マーフィー市長を同じ視点で評価すべきかは、疑問ではある。ちなみに、このランキングが発表されてから1週間後、皮肉にもマーフィー市長は、長年に及ぶ職員年金制度の問題などによる財政難の責任を追及されて辞任に追い込まれた。

表 1-17 全米の市長ベスト5

都市名	市長名	組織体制
アトランタ市	シャリー・フランクリン	市長－議会型（強市長制）
シカゴ市	リチャード・ダレー	市長－議会型（強市長制）
ニューヨーク市	マイケル・ブルームバーグ	市長－議会型（強市長制）
デンバー市	ジョン・ヒッケンルーパー	市長－議会型（強市長制）
ボルティモア市	マーティン・オマーリ	市長－議会型（強市長制）

出典：タイムズ誌 2005年4月号

表 1-18 全米の市長ワースト3

都市名	市長名	組織体制
デトロイト市	クワミ・キルトパトリック	市長－議会型（強市長制）
サンディエゴ市	ディック・マーフィー	議会・支配人型（評価当時）
フィラデルフィア市	ジョン・ストリート	市長－議会型（強市長制）

出典：タイムズ誌 2005年4月号

（2）シティ・マネージャー

ア シティ・マネージャーの役割、権限及び特徴

シティ・マネージャーは、議会に任命され、予算編成権や部局長の任命権など、行政府の長として必要な権限を備えている。権限に関して、強市長制の市長と決定的に異なるのは、シティ・マネージャーは、議会に対する拒否権を持っていないことである。シティ・マネージャーは、実質、行政府の長として存在するが、議会より任命を受けているため、議会に対して責任を負っている。

議会－支配人型の組織体制においては、政治と行政の分離が大きな特徴の1つであり、議会の政治的決断に基づき、行政運営の専門家であるシティ・マネージャーが効率的・効果的な行政運営を行うという構造になっている。

しかし、実際は、議会の総意と言っても、個々の事案に関しては、各地区選出の議員²⁴が、それぞれの地区に有利になるよう働きかけることもあり、シティ・マ

²⁴ 議員の選出には、各地区から選出する方法と市全域から選出する方法があり、一般的に市全域から選出される議員は、各地区から選出される議員に比べて市全体のことを考慮し活動する傾向にある。こうしたことから、市全域から選出された議員の方が調整しやすいと述べているシティ・マネージャーもいる。

ネージャーは、行政運営だけに専念できるわけではなく、議会（特に各議員）との調整能力も要求される。また、一般的に議会—支配人型の組織体制においても市長職（議員を兼ねている）があるため、無用な摩擦を避けるために事前に市長に根回しするなど、議会だけでなく市長への配慮も必要とされる。

このようにシティ・マネージャーは、行政運営の能力だけでなく、議会や市長との調整能力や地域住民とのコミュニケーション能力など多岐に渡る能力が要求され、この組織体制の中で最も重要な役割を担っている。

イ シティ・マネージャーの募集・採用と契約

地方自治体が、シティ・マネージャーを募集する際、一般的に、地方自治体のウェブページに募集広告を掲載すると共に、ICMA に同団体のニューズレター（月に2回発行）と、ウェブページ（ICMA JobCenter²⁵）への掲載を依頼する。また、地元の行政学の大学院に照会をかけることもある。さらに、他の地方自治体で実績を残しているシティ・マネージャーをより良い条件で引き抜くこともある。一般的に、地方自治体の区域内に住んでいなければいけないという居住条件はない。

また、宇賀克也氏の「アメリカ行政法 第2版」によると、シティ・マネージャーの直前の経歴は、41%が他の地方自治体でシティ・マネージャーをしており、残りの約6割のうちの約4割がアシスタントシティ・マネージャーやシティ・マネージャーの助手など当該地方自治体の内部から抜擢されている。つまり、シティ・マネージャーを採用する際は、他の地方自治体で名声を確立した者を採用するか、当該地方自治体のシティ・マネージャーのもと実績を上げた者を昇進させるのが通例である。

さらに「アメリカ行政法 第2版」で引用されている調査（1980年）によると、議会との間に雇用契約を締結しているシティ・マネージャーは、全体の3割に満たず、大半のシティ・マネージャーは、議会の意のままに仕えている。また、解雇に関して予告期間が必要とされないことが多く、通常は単純多数決で解雇できる。また、同調査によると、解雇された者のうち、約4分の3は、半年以内に再就職しているが、その他の者は、半年以上失業したことになり、シティ・マネージャーにとり、退職金の有無は重要な関心事となっている。さらに、1984年の調査によると、シティ・マネージャーが同じ地方自治体で、シティ・マネージャーの職位にいる平均期間は、5.4年となっている。興味深いのは、地方自治体の規模（人口）が大きくなるにつれ、基本的に、平均在職期間が長くなる（人口100万人以上：10.2年、人口2,500人以下：4.3年）と共に、若い年齢層ほど、在職期間が短くなる傾向があることである。

ウ シティ・マネージャーのキャリアステップと学歴

ICMA の「The Council-Manager Form of Government: Answers to Your

²⁵ ICMA のウェブサイトには、「ICMA JobCenter」というページがあり、州や職種、キーワードにより、行政専門官の職を募集している地方自治体を検索することができる：
<http://jobs.icma.org/?hsid=1&ssid1=46>

Questions」によると、シティ・マネージャーの 73%が修士号又は博士号を取得している。

また、宇賀克也氏の「アメリカ行政法」によると、従来、シティ・マネージャーの多くは工学士であった。道路や下水道、公園等のインフラストラクチャーの整備が不十分であった時代には、地方自治体のプロフェッショナルたるシティ・マネージャーにとり、もっとも必要であったのは、都市工学の専門的知識だったからである。1970年代初頭においても、学士号を有するシティ・マネージャーの約3分の1は、工学を専攻していた。しかし、シティ・マネージャーに占める工学士の役割は次第に低下し、1980年には1割強になり、それにかわって社会科学、とりわけ政治学や経営学の学士号や修士号の取得者が増加している。

このように米国では、1970年代から「行政学」が普及し、大学にも行政学の学部や大学院が創設されていき、行政学修士（MPA：Master of Public Administration）もビジネス学修士（MBA：Master of Business Administration）と並びメジャーな学位の1つとして確立されていった。このように、行政学の大学院が行政専門官の養成に大きく貢献するようになっていった。また、大学院の影響力の及ぶ地域に多くの卒業生を輩出する傾向があるのも事実である。

しかし、行政専門官を目指し、行政学の大学院を卒業しても直ぐにシティ・マネージャーの職に就けるわけではない。一般的に、シティ・マネージャーの下でインターンシップを経験したり、実際に、中小規模の自治体でアシスタントシティ・マネージャーやシティ・マネージャーの助手などを経験はじめて、一定規模以上のシティ・マネージャーに就任することができる。つまり、シティ・マネージャーの職は、行政学の専門的知識だけでなく、実務経験が必要とされ、特に一定規模以上の地方自治体のシティ・マネージャーになるには、前述の通り過去の実績が要求される。

また、行政専門官（シティ・マネージャーや首席行政官及びその職を補佐する職を含む）達は、就職した後も、一般的に、職能団体である ICMA に加盟し、年次総会などに参加し、継続的な研修やネットワーキングに努めている。

このように、米国では、行政運営の専門家（シティ・マネージャーや首席行政官など）という専門職が確立されている。

2 首席行政官（CAO）の役割と特徴

議会-支配人型の組織体制は、シティ・マネージャーを置くようにデザインされているが、市長-議会型の地方自治体においてこうした職位をどこまで利用するかはあまり明確ではなく、職務内容が著しく異なることもあり得る。以下に①CAOの職位がある市長-議会型はどの程度一般的か②CAOはどのような権限を持っているかについて紹介する。

(1) CAOの職位がある市長－議会型

市長－議会型の組織体制に対するよくある批判のひとつに、市長が効果的かつ効率的に運営するための能力を備えていないということがある。それに対する一般的な解決策が、CAOを採用することである。行政需要が多様化、複雑化する中で、これらに対応するために専門的な行政職を設ける都市が増えていると言える。

ICMAは2001年、地方自治体に対して、首席任命行政官（chief appointed officer、シティ・マネージャーを含む）の職位があるか調査している。回答した市長－議会型の地方自治体の約57%が首席行政官を置いており、1996年の行政体制調査の51%から増加している。表1-19は、市長－議会型の地方自治体の規模別内訳を示す。

表1-19 人口規模別「市長－議会型」都市の首席行政管理官(CAO)

	回答数	CAOあり		CAOなし	
		都市数	割合	都市数	割合
合計	1,601	908	56.7%	693	43.3%
100万以上	2	0	0.0%	2	100.0%
50万～100万	7	1	14.3%	6	85.7%
25万～50万	12	8	66.7%	4	33.3%
10万～25万	29	15	51.7%	14	48.3%
5万～10万	59	24	40.7%	35	59.3%
2万5千～5万	163	85	52.1%	78	47.9%
1万～2万5千	324	178	54.9%	146	45.1%
5千～1万	351	224	63.8%	127	36.2%
2千5百～5千	446	242	54.3%	204	45.7%
2千5百未満	208	131	63.0%	77	37.0%

出典：ICMA“SPECIAL DATA ISSUE：Structure of American Municipal Government 2002”

(2) 首席任命行政官の権限等

ア 首席任命行政官の権限

表1-20より、予算編成権と部局長の任命権に関する首席任命行政官の権限は、市長－議会型の組織体制よりも議会－支配人型の組織体制の方が大きいことが分かる。これは、議会－支配人型の組織体制において、首席任命行政官であるシティ・マネージャーは、議会から任命され、行政運営全般を任されており、それに必要な権限を与えられているからである。

表1-20のように、議会－支配人型を採用している地方自治体のうち約81%の地方自治体では、シティ・マネージャーが予算の編成権を持っている。これに対し、市長－議会型の地方自治体で首席行政官(CAO)が予算編成権を持っているのは、約28%にとどまっている。

表1-20 市長-議会型、議会-支配人型の都市における首席任命行政官の権限

権限	使命	市長-議会型 (%)	議会-支配人型 (%)
予算編成権	首席任命行政官が予算を編成	27.6%	81.4%
	首席任命行政官と市長が予算を編成	11.6%	3.4%
部局長の 任命権	首席任命行政官が部局長を任命	8.1%	61.2%
	首席任命行政官と市長又は議会が部局長を任命	11.3%	17.6%

※議会-支配人型において首席任命行政官はシティ・マネージャーを指し、市長・議会型において首席任命行政官は首席行政官（CAO）を指す

出典：ICMA“SPECIAL DATA ISSUE：Structure of American Municipal Government 2002”

イ 首席任命行政官の任命権者

首席任命行政官を任命する権限は、政治的影響力の指標となりうる。例えば、議会の同意不要で市長によって任命される首席任命行政官は、議会よりも市長に対してより敏感に対応する傾向がある。したがって、議会が市長のCAOに対する任命権を制約（議会の承認を必要とする）している都市では、市長の権力は軽減される。

調査に応じた市長－議会型の地方自治体の16%が、市長の首席任命行政官に対する任命に議会の承認が不要であると回答している。

また、表1-21の通り市長－議会型の都市の約41%と議会－支配人型都市の約80%では、議会が独自に首席任命行政官を任命している。市長と議会が責務を共有する任命過程は、市長－議会型の都市の約42%、議会－支配人型の都市の約22%で採用されている。共有の手続き（The shared arrangements）は、通常、市長の選択に対する議会の承認や市長と議会の合同選択プロセスなどが含まれる。

表1-21 市長-議会型、議会-支配人型の都市における首席任命行政官の任命権者

組織体制	回答数	市長		議会		市長と議会		その他	
		都市	割合	都市	割合	都市	割合	都市	割合
市長-議会型	896	141	15.8%	369	41.3%	378	42.3%	6	0.7%
議会-支配人型	2,216	14	0.6%	1,703	76.9%	497	22.4%	0	0.1%

出典：ICMA、“SPECIAL DATA ISSUE：Structure of American Municipal Government 2002”

ウ 行政需要の多様化と組織体制の複雑化

市長－議会型（特に弱市長制）と議会－支配人型の区別が不明瞭になってきて

いると言われている。この原因の一つは、常勤の首席行政官を採用する市長－議会型の地方自治体の増加²⁶である。

また、市長－議会型の組織体制を採用している地方自治体においても市長が非常勤である割合が高い（72%）²⁷。市長の権限は議会－支配人型よりも市長－議会型都市の方が大きく、市長－議会型の市長の過半数が議会に対する拒否権を与えられている一方、議会－支配人型の市長で拒否権があるのはわずか12%である。

このように、米国における地方自治体の構造は非常に複雑になりつつあるが、一つだけ共通的に言えることは、行政のニーズ、内容が複雑かつ高度になりつつあるため、いずれの組織体制においても、専門的な知識と能力を持った人材を配置するようになってきているということである。

第5節 米国の地方自治体における組織体制の具体的事例

1 市長－議会型（強市長制）【マサチューセッツ州ボストン市】

（1）ボストン市の概要

ボストンは、1630年に英国の清教徒達が入植することで設立された。ボストンという地名は、コットン牧師が入植者に対し説教をした英国の地名に由来する。当時、ボストンは「タウン（Town）」であったが、1822年に州政府より憲章を与えられたことにより市（City）となった。

人口は、2000年の国勢調査によると589,141人でマサチューセッツ州最大の都市である（全米で23番目）。また、ボストンには、ハーバード大学やマサチューセッツ工科大学、マサチューセッツ州立大学ボストン校、ボストン大学、ボストン・カレッジなど多くの大学があり、ハイテク産業が盛んである。さらに、アメリカ最大級の漁港があり、漁業や造船、食品加工業なども盛んである。

（2）ボストン市の組織体制の概要

ア 組織体制の概要

ボストン市は、首席行政官のいる市長－議会型（強市長制）の組織体制を採用している。また、内閣スタッフ（Cabinet Staff：部局長以上の職員）から構成される内閣制（Cabinet Structure）の構造²⁸を採用している。首席行政官は、市長により任命され（議会の承認が必要）、日々の行政運営全般の責任者である。首席行政官は、シティ・マネージャーと同じような役割を担っているが、議会ではなく、市長から任命される点で大きく異なり、日本の助役のような役割を担ってい

²⁶ 市長－議会型の組織体制を採用する地方自治体の過半数を占める。ただし、市長－議会型の都市の首席行政官の権限は、前述の通り地方自治体により異なる。

²⁷ 大規模な都市ほど常勤の市長を置く傾向にある。

²⁸ キャビネットスタッフは、①首席補佐官（Chief of Staff）②首席行政官③財務局長④経済開発局長⑤教育局長⑥福祉局長⑦市民サービス局長⑧環境局長⑨地域安全局長（2名）⑩住宅局長⑪公衆衛生局長⑫法務担当官⑬近隣開発局長の14名から構成される。

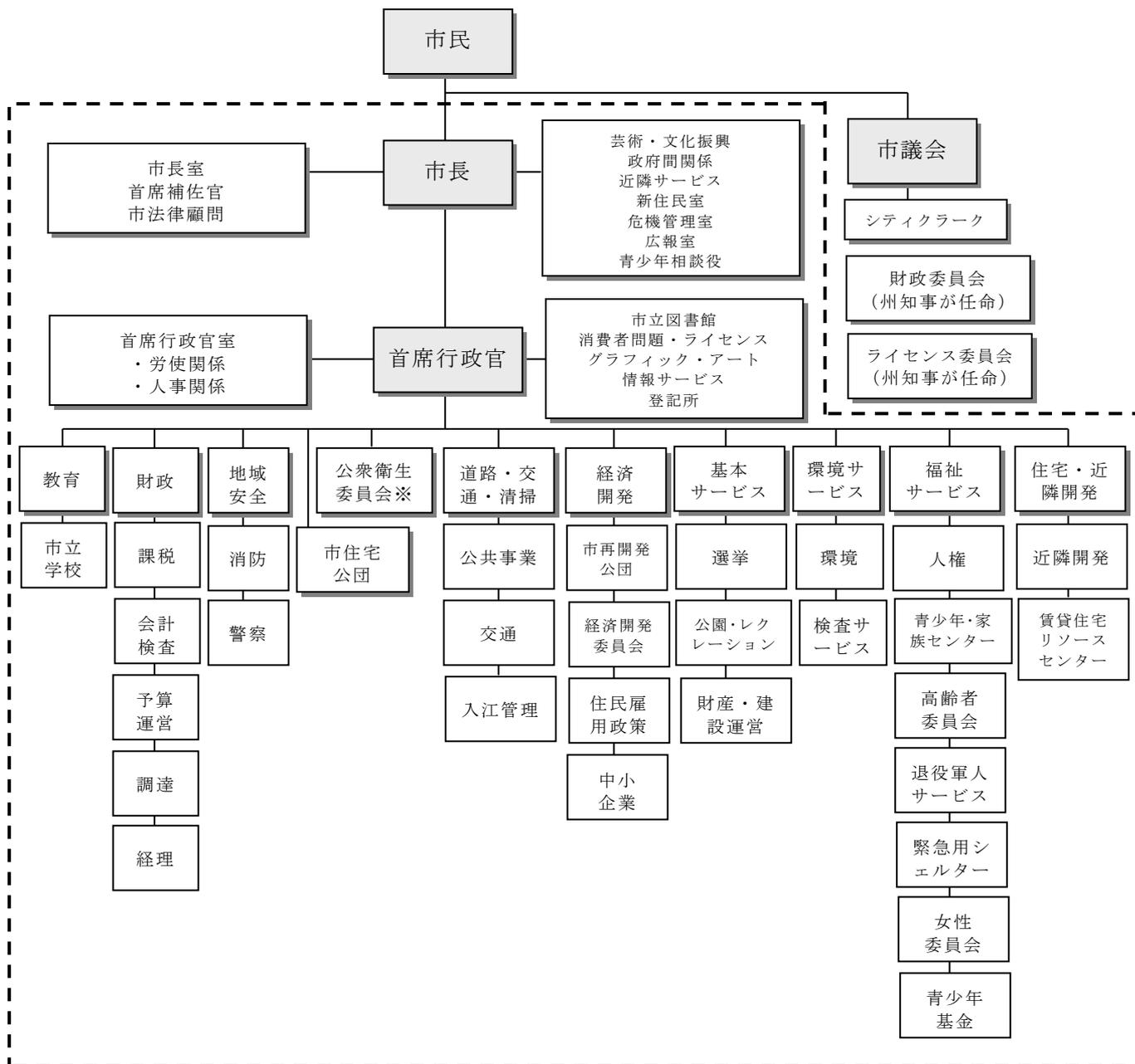
るが、相対的に助役よりも大きな権限を持っている。

イ その他

ボストン市では、内閣制の体制を採用し、定期的に（週1回程度）市長とキャビネットスタッフが一斉に集まり会議を持つことで、市長のビジョンや意思をキャビネットスタッフに伝えると共に、組織横断的な課題に対応している。

また、ボストン市では、組織横断的かつ時限的な課題に直面した時、“タスクフォース”というチームを組織し対応している。タスクフォースは、時限的な特定の課題が解決されれば解散される。

<ボストン市組織図：市長－議会型（強市長制）>



※ 公衆衛生委員会は行政から独立した組織である（1996年に設立）

┌──────────┐ : 行政部局

2 市長－議会型（弱市長制）【ニューヨーク州ホワイトプレーンズ市】

（1）ホワイトプレーンズ市の概要

ニューヨーク州ホワイトプレーンズ市は、ニューヨーク市の中心部から電車で40分くらい北に行ったところに位置し、2000年の国勢調査によると人口53,077人（昼間人口は約250,000人）で、面積約25km²の小規模な都市であるが、最近、中心市街地の活性化に成功した都市として注目されている。

ホワイトプレーンズ市は、1990年代、ニューヨーク州ウエストチェスター郡内でもさえない地域で、オフィスの空室率は31%まで増加し、中心街は夜になるとゴーストタウンと化していた。しかし、ジョセフ・M・デルフィーノ市長が就任して以来、街の中心部には、金融関係の企業のオフィスや1,600戸以上の賃貸マンション、15のスクリーンを持つ映画館、大規模小売店舗の有名チェーンの複合施設などの誘致に成功し、活気のある都市へと変貌を遂げ、注目を浴びる存在となった。

（2）ホワイトプレーンズ市の組織体制の概要

ア 組織体制の概要

ホワイトプレーンズ市は、市長－議会型（弱市長制）の組織体制を採用している。一般的に、弱市長制の組織体制では、市長以外の公選職の職員がいるのが特徴だが、ホワイトプレーンズ市では、行政府における公選職は市長だけである。次ページの組織図の通り、組織図だけでは、強市長制の組織体制とほとんど区別することができず、強市長制と弱市長制を見分けるには、市長の各種権限（予算編成権や部局長の任命権、市長の議会に対する拒否権など）の有無を確認する必要がある。

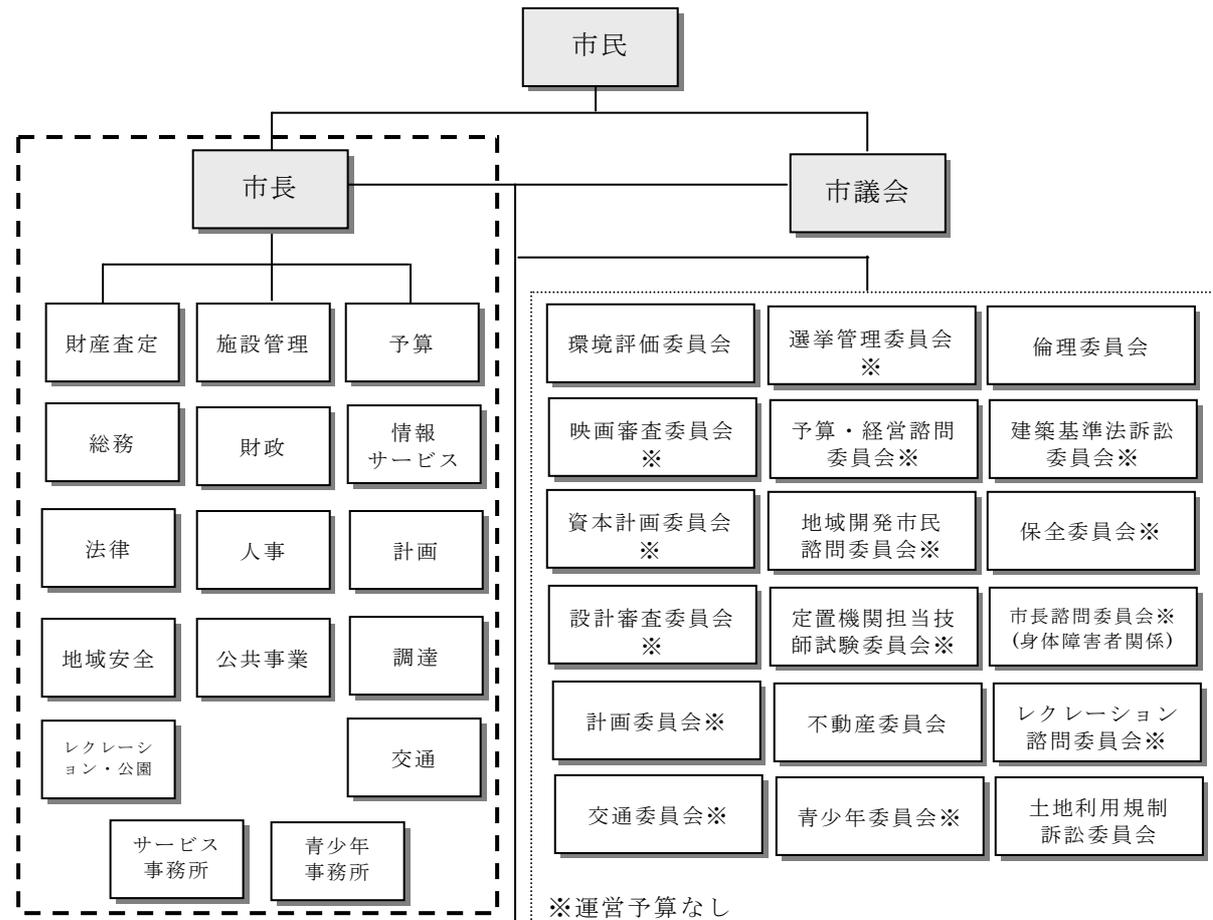
この他、ホワイトプレーンズ市の組織体制の特徴は、同じ都市規模の地方自治体に比べて、各種行政委員会の数が多いことである。行政委員会に有識者や一般市民を任命し、専門的な立場から各分野の提言をしてもらうことで、民間の知識やアイデア、ノウハウを活用し、高度化・複雑化する行政課題に対応している。

イ デルフィーノ市長のもとで活性化したホワイトプレーンズ市

弱市長制の組織体制における市長は、一般的に強市長制の市長に比べ行政府に対する影響力が小さい。市長の権限だけ見ると、ホワイトプレーンズ市においても、市長は部局長の任命権や予算編成権、議会に対する拒否権を持たないなど限定されている。しかし、こうした限られた権限と市会議員6名が全員民主党、市長は共和党という状況下でありながら、ジョセフ・M・デルフィーノ市長は非常に高い評価を受けている。デルフィーノ市長は、ウエストチェスター郡の議員を経験するなど、通算21年の公職経験があり、ホワイトプレーンズ市の市長に就任してからは、1日に約50件もの電話を受け、「1日24時間、週7日働く市長」をモットーとしている。実際、登庁前に決まったコーヒーショップに行き、市民からの要望を聞くよう心がけている。中心街の活性化に関しては、コネチカット州のスタンフォード市の施策を手本とし、中心街にマンションなど居住施設の誘致

に力を注いだ。また、煩雑であった開発許可の手続きを簡素化したり、建築規制の緩和をするなど、積極的に中心街への商業用施設の誘致も推進した。さらに、中心街の高級デパートが撤退した際は、複合商業施設の誘致のために直接、大手小売業者や建設業者に説得に回るなど、かなりの力を尽くした。このようにして、限られた権限の中、積極的な取り組みと人を引き付ける人柄から市長として高い評価を受けるようになった。

<ホワイトプレーンズ市組織図：市長－議会型（弱市長制）>



- 他の運営機関
- 市ケーブルテレビアクセス委員会※
 - 市裁判所
 - 市住宅公団※
 - 市人権委員会
 - 市駐車場公団※
 - 市図書館
 - 市都市再生公団※
- ※予算は議会ではなく運営委員会により承認される

┌───┐ : 行政部局

3 議会—支配人型【カリフォルニア州サリナス市】

(1) サリナス市の概要

ア 概要

サリナス市は、人口約 15 万人とそれ程大きな都市ではないが、「怒りの葡萄」や「エデンの東」の著者である米国のノーベル賞作家スタインベックの故郷として知られている。

主要な産業は、農業とその農作物の加工業である。サリナス市の開発は、市の南部から始まったが、開発の需要が高まる中、旧市街地の南部は北部に比べ肥沃な台地であることが分かり、産業の中心が農業であるサリナス市は、その後北部への開発を進めていった。現在、市域の北部には 3 つの核からなる商業施設や住宅の新興開発地が存在する。

イ 財政状況

サリナス市は、不名誉ながら財政難より市立図書館を閉鎖した²⁹市としても名が知られるようになった。この財政難は、主に 2003 年度より警察及び消防の歳出が増加³⁰していることに起因している。一般会計の歳出の内、約 60% を警察、消防部局の歳出が占めていることから、いわゆる治安対策 (Public Safety) が一般会計に及ぼす影響の大きさが理解できる。歳入自体は若干ではあるが増加しているものの、この 2 つの部局の支出がそれを大きく上まわり市立図書館の閉鎖へと繋がった。

こうした財政状況に対応するため、サリナス市では 2004 年度より、3 年サイクルによる予算システムを採用し計画的な対応に努めている。具体的には、2003 年度から 2005 年度にかけ、一般会計の 13% にあたる 830 万ドルの削減が計画されている。具体的な削減として、3 つの部の統廃合 (3 つの部長職の削減)、各部における役職の削減、市の補助金の削減、街路樹の管理費の 50% 削減、各事業の縮小・削減等が進められ、前述の通り 2004 年 12 月 14 日 (火) には、議会にて市立図書館の閉鎖が決定した。

(2) サリナス市の組織体制の概要

ア 組織体制の概要

サリナス市は、議会—支配人型の組織体制を採用している。市長は、選挙により直接住民から選ばれ、議会は、7 人の議員³¹ (市長を含む) から構成されている。すべての議員は、非常勤で、市長を除き各地区の選挙区より選出される (市長は市域全体の選挙区から選出される)。

また、議会には、交通委員会をはじめ 8 つの委員会があり、7 人の議員が各委員会

²⁹ 2004 年 12 月 14 日の市議会の議決により市立図書館の閉鎖が決まった。

³⁰ 主に留置所の運営費 (Booking Fee : カウンティ政府が留置所を管理しており、市はカウンティに負担金を支払っている) や緊急時の連絡システムの運営費 (911 System Fee : カウンティ政府が 911 システム運営しており、市はカウンティに負担金を払っている)、警察・消防部局の職員の保険料の増加によるところが大きい。

³¹ 7 人中 5 人が女性である。

に割り振られている³²。また、シティ・マネージャーと市法律顧問（City Attorney）は、議会から直接任命される。

サリナス市には、2人の副シティ・マネージャーがいて、1人は、都市計画、都市開発、建設・建築の許認可等の課を統括しており、もう1人は、人事等の課を統括している。また、サリナス市には、7人³³の部長がおり、副シティ・マネージャーは、部長と同じ立場である。7人の部長の内訳は、副シティ・マネージャー（2人）、警察、消防、財政、メンテナンス、再開発部長である。

副シティ・マネージャーを含む部長は、シティ・マネージャーに任命される。また、シティ・マネージャーが、部長を任命する際に、議会の承認は不要である。しかし、シティ・マネージャーのモーラ氏によると、実際に任命する時は、事前に議員と協議することである。

また、部長は、各部の職員を任命する。ただし、その際には、人事担当官（Human Resource）の承認が必要である。

イ シティ・マネージャーと議会の関係

議会—支配人型の組織体制を採用しているサリナス市では、議会を頂点とした意思決定プロセスの中に、シティ・マネージャーを中心とした行政府が位置づけられている。この点が、市長を頂点とした行政府の意思決定プロセス、そして、それに対する承認機関である議会のチェック・アンド・バランスの関係にある市長—議会型の組織体制と異なる点である。

例えば、サリナス市では、最終的な意思決定をする過程で必要となるパブリックヒアリング等は、行政ではなく、議会（議会の各専門委員会）が直接開催している。サリナス市を訪問し、議会とシティ・マネージャーの会合やシティ・マネージャーと部長との会合に同席した際、この議会を頂点とした1本の意思決定プロセスの存在を強く感じた。そして、このプロセスの頂点である議会の重要さは言うまでもないが、この制度のもと円滑に運営するには、なによりも議会と市政府の橋渡し役となるシティ・マネージャーの役割が最も鍵を握る。

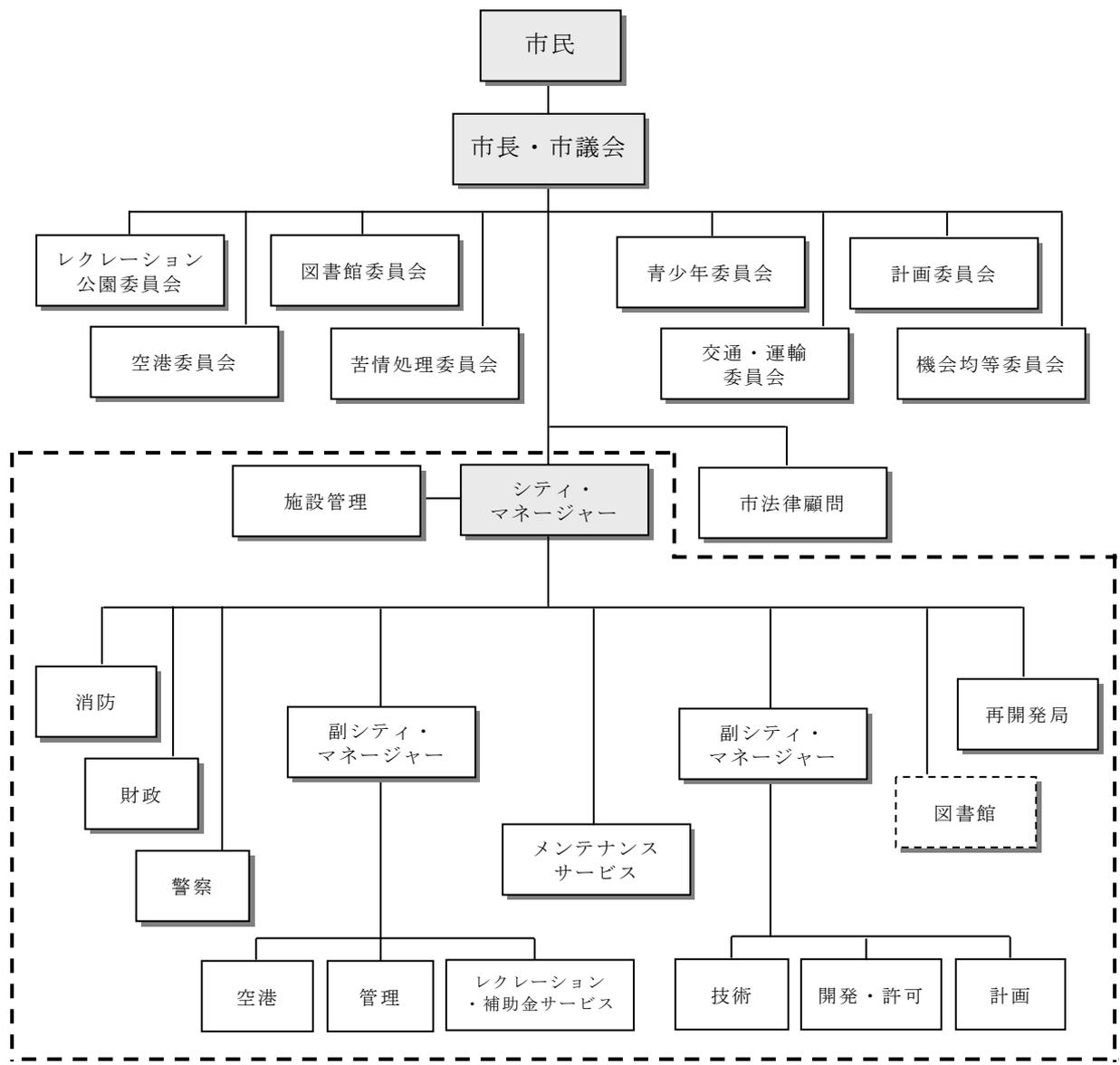
議員は非常勤で他に職を持っており（NPOの代表や教師、組合団体の構成員等）、頻繁にミーティングを開催するのが難しいため、サリナス市では、シティ・マネージャーが、毎週月曜日に数人の議員とランチをしながら非公式なミーティング³⁴を開催し、コミュニケーションを図っている。議会が毎月2回開催されるため、毎週火曜日の朝、すべての部長を招集し議案について打ち合わせを行っている。また、この部長会議では、議員とのランチミーティングで話されたこと等がシティ・マネージャーから部長に伝えられるとともに、部長から各部での状況が報告される。

³² 市長が割り振りを決める。

³³ 2004年度当初には8人いたが財政難のため、年度途中で市立図書館部長が解雇された。

³⁴ カリフォルニア州では、州法により議員数の過半数を超える人数で Council Meeting（公式の議会）を除き、会合をしてはいけないと決められているため、通常、市長を含め3人の議員とシティ・マネージャーがランチミーティングしている。また、どの議員を呼ぶかは、その時の議題により市長がアレンジしている。

<サリナス市組織図：議会－支配人型>



※ [] 行政部局

第6節 米国の地方自治体における組織体制変更の具体的事例

1 議会―支配人型から市長―議会型【カリフォルニア州サンディエゴ市】

(1) 組織体制変更の背景

サンディエゴ市では、1931年より議会―支配人型の組織体制を採用しているが、採用当時に比べ人口の増加や財政的な状況の悪化、米国の大都市において強市長制を採用する都市が増加するなど、組織体制を取り巻く環境が変化していることから、ここ30年くらい経済界を中心とした団体より、市長―議会型（強市長制）へ移行すべきであるとの要望が寄せられていた。実際、1973年には、市長―議会型（強市長制）への組織体制の変更を目的とした自治憲章の改正をかけた住民投票が行われたが、その際は議会―支配人型の体制維持を支持する票が過半数を占め、改正には至らなかった。

組織体制変更の推進運動をしていた Adrian Kwiatkowski 氏によると、再度住民投票に至った要因としては、当時の市長（Mr. Dick Murphy）が組織体制変更の強い推進派であり、それに商工会議所や市民クラブ、テレビメディアの CEO 組織をはじめとした、経済界からの後押しがあったことが大きいとのことである。また、前回の住民投票との違いは、今回の改正は5年間のパイロット（試行）であり、完全に変更するかどうかは、試行結果を見てパイロット期間後の2010年に判断するとした点にあるとのことである。

また同氏によると、経済界を中心とした団体が組織体制の変更を要請した理由は、議会―支配人型の下でシティ・マネージャーは、議会から任命され、行政をマネジメントし事実上政府のトップでありながら市民への説明責任を持たず、市民が直接関与（選挙）できないことによるものが大きいとのことである。

議会は、9人の議員から構成されているが、市長である議長を除いてすべての議員が各選挙区から選出され、各議員は、基本的に各選挙区を主眼におき活動している。またその議会から任命されるシティ・マネージャーは、理念としては、政治的な権力から離れ、行政の専門官として行政全体をマネジメントすることに専念するはずであるが、実際は、議会のマジョリティに左右され、ネゴシエーションにかなりの労力が割かれ、行政全体をマネジメントする十分な権限や市民への説明責任に欠けていたとのことである。

つまり、行政、議会ともに市域全体を視野に入れ、行政を運営するという視点が欠けていたようである。

こうしたことから経済界を中心とした団体は、行政府の長は、市民に対して説明責任を果たすべきである（市民によって直接選ばれるべきである）と訴え、2004年11月2日の住民投票に至ったとのことである。また、市民団体は、市長―議会型（強市長制）における市長の政治的リーダーシップと説明責任に期待するとともに、市長と議会におけるチェック・アンド・バランスの機能が当時のサンディエゴ市には欠かせないと考えていたようである。

住民投票が行われた 2004 年 11 月 2 日には、同時に市長選も行われ、組織体制の変更を推進してきたマーフィー氏が再選された。当初、マーフィー氏は新しい組織体制への移行期間（約 1 年）を経て、2006 年 1 月に自動的に市長一議会型の組織体制における市長となる予定であったが、長年に渡る職員退職年金の運営の問題を追及され 2005 年 7 月 15 日に辞任した。これを受け、2005 年 11 月 8 日に市長選が行われ、サンダーズ氏が市長に選出された。

また、議会の反応を簡単に紹介すると、組織体制移行前の 9 人の議員の反応は、議長である市長を含み 3 人が強市長制への改正の推進派であり、さらに 3 名が今回の時限的な改正の結果を見て検討すべきとの慎重派であり、残りの 3 名が反対派であった。

(2) 組織体制変更の手続き・概要

ア 自治憲章の改正と自治憲章改正委員会

サンディエゴ市では、組織体制が自治憲章により規定されているため、組織体制の変更には自治憲章の改正が必要とされた。

自治憲章を改正するためには自治憲章改正委員会を設立し、自治憲章の改正案（委員会が起草）を住民投票にかけ、投票数の過半数の承認が必要とされる。この自治憲章改正委員会を設立するには 2 つの方法があり、1 つ目は、住民請求により議会の下に自治憲章改正委員会が設立されるケースで、2 つ目は、政治的な圧力や要請により議会が住民請求によらず自治憲章改正委員会を設立するケースである。今回、サンディエゴ市においては、住民請求によらず議会により自治憲章改正委員会が設立された。

イ 変更案の概要

強市長制の組織体制は、2006 年 1 月 1 日から適用される。また、5 年の施行期間の後（2010 年）、正式に採用するか再度検討される。

ウ 住民投票

2004 年 11 月 2 日に住民投票の事案の 1 つ（**Proposition F**）として行われた。結果は、賛成 51.43%（20 万 9,773 人）、反対 48.57%で、強市長制の組織体制への改正（5 年の試行）が決定された。

(3) 住民投票後の動き

ア 市長、シティ・マネージャーの辞任と市長選

①2004 年 11 月 13 日	シティ・マネージャーの Mr. Lamont Ewell が、2005 年の 12 月 31 日付で辞任すると表明。Ewell 氏は 2004 年の 4 月 12 日にアシスタントシティ・マネージャーから、シティ・マネージャーに抜擢されたばかりであったが、11 月 2 日の住民投票で、強市長制の組織体制への移行が決まったことを受け、辞任を表明。
-------------------	---

②2005年4月25日	マーフィー市長が2005年7月15日付けで辞任すると表明。マーフィー氏は2004年11月2日の市長選で再選されたばかりであったが、サンディエゴ市の職員退職年金制度の破綻を中心とした財政問題に対する批判の声が大きく責任をとり辞任した。また、市長が辞任表明したのは、タイムマガジン誌が市長のランキング調査でマーフィー氏がワースト市長に位置づけられたと発表した1週間後のことであった。
③2005年11月8日	市長選が行われ、サンダーズ氏が市長に選出された。
④2005年11月29日	フローマン氏がシティ・マネージャーに任命された。 (2006年1月1日に首席行政官に移行した)
⑤2006年1月1日	市長－議会型（強市長制）の組織体制が適用された。

イ 組織体制の移行手続き

議会－支配人型の組織体制から市長－議会型の組織体制に移行するにあたり、詳細を決めるため2つの委員会が設立された。

1つ目は、2005年4月18日に、市議会により組織体制移行委員会（The City Council Transition Committee）が設立された。組織体制移行委員会は、市長（議会－支配人型の組織体制では、一般的に市長は、議長を兼ねている）を除くすべての市議会議員から構成され、新しい組織体制における議会の役割などに関して勧告する役割を担った。

2つ目は、2005年5月1日に、市議会により市民諮問委員会（The Citizens' Advisory Committee）が設立された。市民諮問委員会は、市議会から任命された11人の市民（有識者）から構成され、市議会に対して諮問したり支援する役割を担った。

この2つの委員会からの勧告や諮問を基に、市長と議会は、1年間の移行期間で市長－議会型（強市長制）の組織体制における、市長や議会の役割や組織構造を検討した。また、検討の経過は、透明性と説明責任を果たすことを目的とし、随時、市のウェブサイト³⁵で市民に周知された。

ウ 改正前・改正後の組織体制

（ア）改正前の組織体制【議会－支配人型】

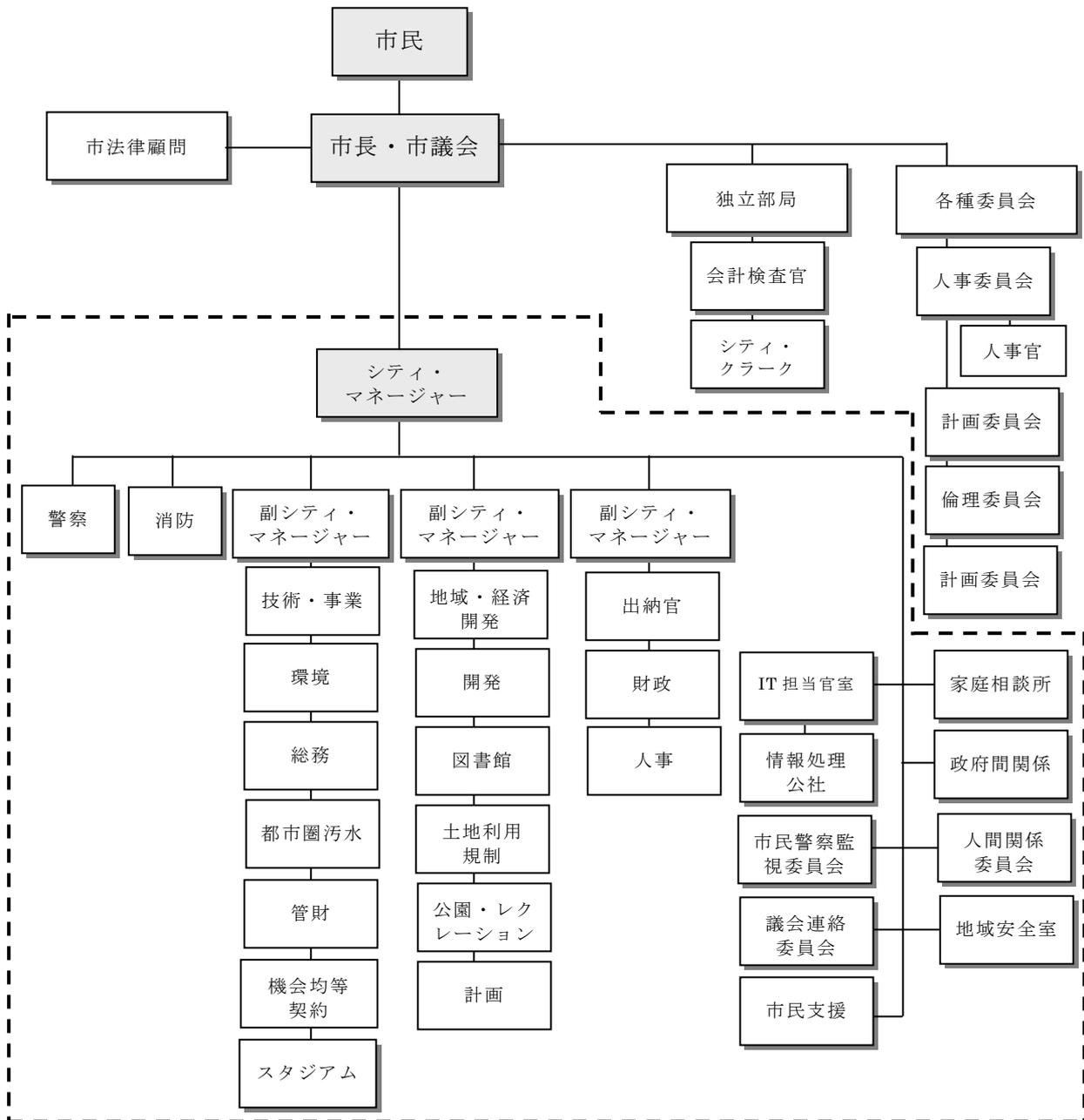
改正前の組織体制は、典型的な議会－支配人型の組織体制で、予算の編成権や部局長の任命権は、シティ・マネージャーが持っており、実質、シティ・マネージャーが行政府の長であった。

市長は、議長職を兼ねており、議会のメンバーの1人でもあった。議会は、議長である市長を含め、9人で構成されており、政治的決定をすると共に、シ

³⁵ <http://www.sandiego.gov/mayortransition/documents/index.shtml>

ティ・マネージャーを任命し、行政府の運営を委任していた。

<サンディエゴ市の組織体制（改正前）：議会－支配人型>



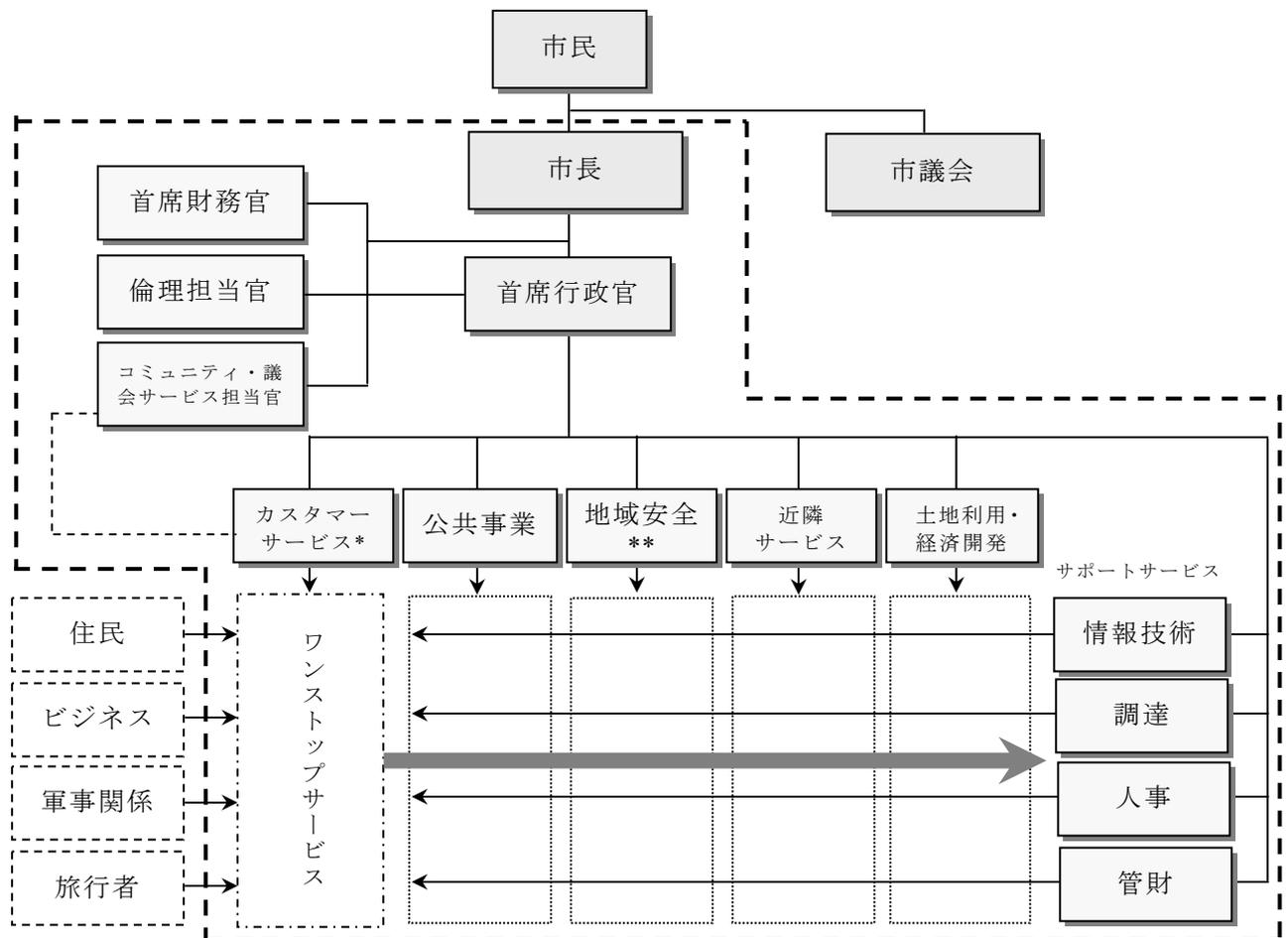
※ [] 行政部局

(イ) 改正後の組織体制【市長－議会型（強市長制）】

改正後の組織体制は、首席行政官のいる市長－議会型（強市長制）の組織体制である。首席行政官の任命権は、市長が持っており、2005年11月29日にシティ・マネージャーに就任したフローマン氏³⁶が、そのまま初代の首席行政官として市長より任命された（2006年1月1日付）。サンダーズ市長は、“説明責任を果たし、カスタマーサービスシステムと新たな倫理観を創設し、財政的安定と透明性ある決定を目指す”と表明しており、それが今回の組織体制において「首席財務官」「倫理担当官」「カスタマーサービス部局」などを新設したことに表れている。

また、強市長制の組織体制の下で、議会は、立法府として市長の権限や政策に対して、チェック・アンド・バランスの機能を果たすことになる。

<サンディエゴ市の組織体制（改正後）：市長－議会型（強市長制）>



*：近隣サービス局が対応している（2006年1月3日現在）

**：2007年度に設立される予定

注：2006年1月3日現在の組織図である

※ [Dashed Box] 行政部局

³⁶ フローマン氏は、シティ・マネージャーに就任する前、赤十字サンディエゴ支部の最高責任者であった。

(ウ) 主な変更点

組織体制の改正前、改正後における市長や議会、シティ・マネージャー・首席行政官の主な権限等について表 1-22 で比較し紹介する。

表 1-22 組織体制の改正前後における各種権限の比較

	改正前（議会－支配人型）	改正後（市長－議会型）
市長	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議長（議会の一員） ・ 市域全体を選挙区として選出 ・ 1 票（他の議員と同じ） 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 最高経営責任者（CEO） ・ 議会からの独立 ・ 首席行政官（CAO）の任命権 ・ 議会への拒否権 ・ 予算編成権
議会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各選挙区から選出 ・ CM、会計検査官を任命 ・ CM による警察・消防署長、出納長の任命の承認 ・ 予算の承認 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各選挙区から選出 ・ 議員の中から議長を選出 ・ 議題の決定 ・ 予算の承認 ・ 市長による CAO の任命の承認 ・ 拒否権を覆す決定
CM/ CAO	<ul style="list-style-type: none"> ・ 最高経営責任者（CEO） ・ 部局長の任命権（議会の承認が必要） ・ 予算編成権 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 首席行政官 ・ 部局長の任命権 ・ 予算編成権

※ CM：シティ・マネージャー CAO：首席行政官

※ 出典：（財）自治体国際化協会ニューヨーク事務所が作成

2 市長－議会型から議会－支配人型【テキサス州エルパソ市】

(1) 組織体制変更の背景

エルパソ市の組織体制変更の背景を、全米市民連盟³⁷（以下、NCL）が発行している「National Civic Review」に掲載された「A Time for Change: El Paso Adopts the Council-Manager Form³⁸」の記事を基に紹介する。

テキサス州では、議会－支配人型の組織体制が主流となっており、州内の主要な都市で市長－議会型（強市長制）の組織体制を採用していたのは、エルパソ市とヒューストン市くらいであった。

また、ICMA の調査によると 1998 年以降、全米で毎年平均 24 都市が市長－議会型の組織体制から議会－支配人型の組織体制に移行しており、全体として市長－議会型の組織体制から議会－支配人型の組織体制に移行する傾向にあった。しかし、議会－支配人型の組織体制に移行している都市は、中小規模の都市が多く、エルパソ市（約 581,000 人）は、議会－支配人型の組織体制に移行した都市の中で群を抜

³⁷ The National Civic League : <http://www.ncl.org>

³⁸ <http://www.ncl.org/publications/ncr/94-3/Okubo.pdf>

いて人口の多い都市である³⁹。

さらに、1998年以降、19都市において議会－支配人型の組織体制への変更が住民投票で否決されている。また、カリフォルニア州オークランド市やフロリダ州マイアミ市を含め14都市で、議会－支配人型から市長－議会型（強市長制）への組織体制の改正が行われた。エルパソ市では、効率的、継続的、専門的な観点での行政運営が欠乏しているという問題は認識されていたものの、歴代の市長や議員は、既得の権力を失うことを恐れて組織体制の改正には前向きではなかった。

しかし、前市長の Mr. Wardy が、組織体制の改正を前向きに市民と協議していくことを公約に市長に当選し、また実際当選してからも、旧体制（強市長制）での行政運営には問題があることを認識し、組織体制改正の必要性を訴えた。また、4人の市議会議員も組織体制変更の必要性を認識し組織体制の改正を支持した。そして、市民レベルでは、商工会議所が音頭をとり、各地区でコミュニティフォーラムを開催し、組織体制の変更の必要性を訴え、改正の機運が高まっていった。

一部の市民は、議会－支配人型へ組織体制を改正すると行政府の長であるシティ・マネージャーが議会から任命されるため、行政組織の市民に対する説明責任が弱くなると懸念したが、全体としては、現状に問題があると認識している市民が多く、また、行政の“継続性”と“専門的かつ効率的な行政運営“の必要性に同調し、改正に至った。

（2）住民投票

エルパソ市では、組織体制が自治憲章に規定されているため、組織体制の変更には、自治憲章の改正が必要とされた。そして、組織体制の変更を目的とした自治憲章改正の住民投票が2004年2月に行われた。投票率は8%と低かったが（最低投票率の定めはないため投票結果は有効）、過半数を占め組織体制の変更が承認された。また、その際、議員の任期を2年から4年に延長する案も住民投票に掛けられ⁴⁰、この案も承認された。

（3）組織体制の移行とシティ・マネージャーの採用

住民投票により議会－支配人型の組織体制への変更が決定すると、組織体制の移行の準備を所管する「移行委員会（Transition Committee）」が設立された。移行委員会は、組織体制の移行に関する事務の遂行はもとより、最も重要な役割を担う有能なシティ・マネージャーを探すことに力を注いだ。人材斡旋会社に紹介を依頼したり、大学の教授に紹介をかけたたりし、最終的にバージニア州アーリントン郡の副

³⁹ 1998年以降、議会－支配人型の組織体制に改正した都市の中でエルパソ市の次に人口規模の大きな都市は、Norwich, Connecticutで人口約36,000人である。

⁴⁰ 旧自治憲章においては、組織体制だけでなく、市長及び議員の任期の問題も指摘されていた。市長及び議員の任期は2年と短く、長期的な課題への対応が困難であった。実際、過去15年間、毎回市長が変わりその度に方針が変更され、一貫性のある行政運営に欠け、市民だけでなく行政職員も継続性や進展の欠乏に危機感を感じていた。

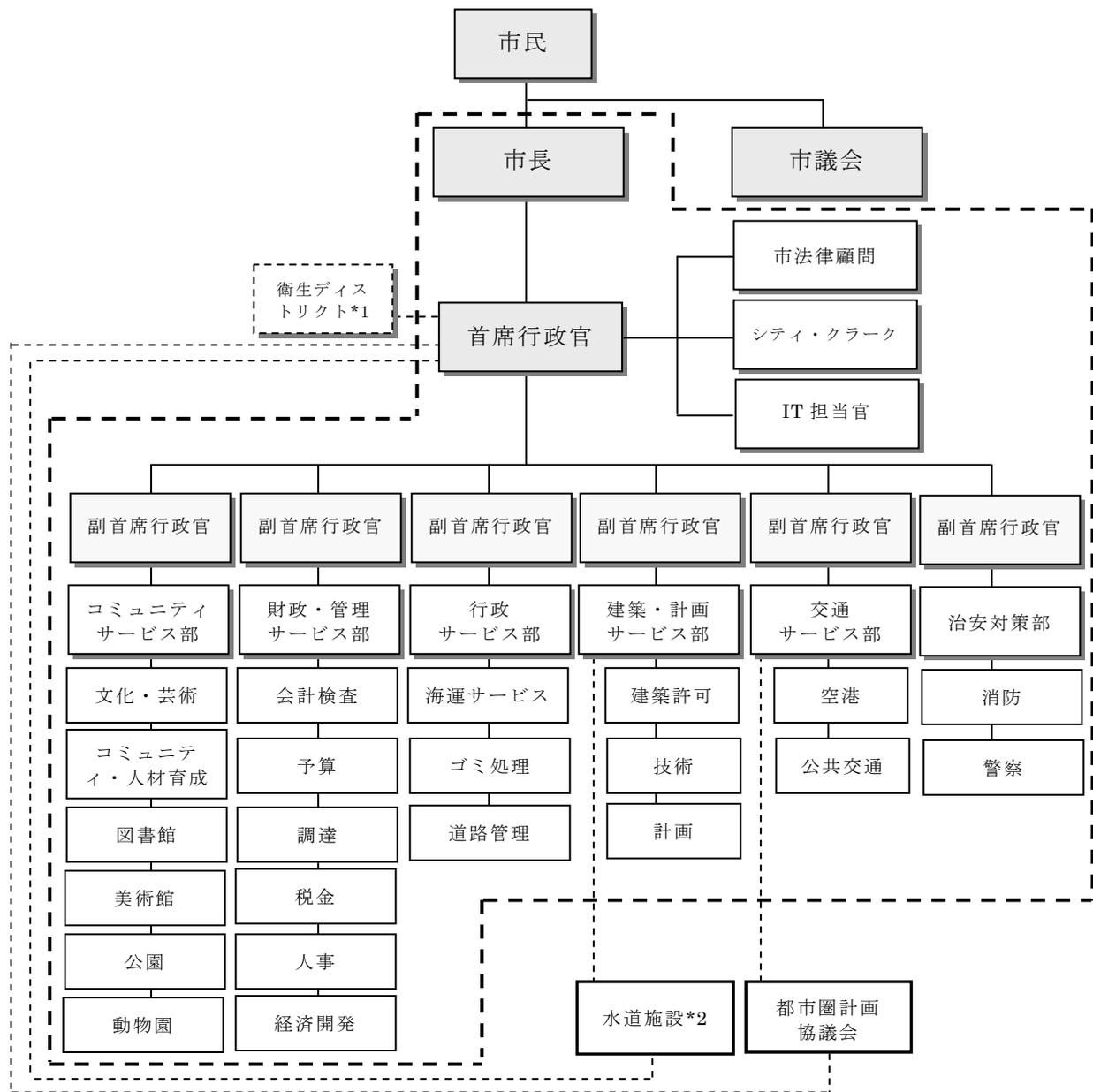
シティ・マネージャーをしていた Ms. Wilson が選ばれ、議会－支配人型の組織体制の下、議会より任命され初代のシティ・マネージャーに就任した。

(4) 改正前・改正後の組織体制

ア 改正前の組織体制（市長－議会型（強市長制））

改正前は、首席行政官のいる市長－議会型（強市長制）の組織体制を採用していた。首席行政官は、市長より任命され、日々の業務に関する行政運営を担っていた。前述の NCL の記事によると、各部局は、行政府における市長・首席行政官の二層式の決定プロセスと、各地区選出の議員からの要望に振り回されていたとのことである。また、市長は、市域全体から選出され、議員（8人）は、各地区から選出されていた。

<エルパソ市の組織体制（改正前）：市長－議会型（強市長制）>



* 1 市と郡の協同組織

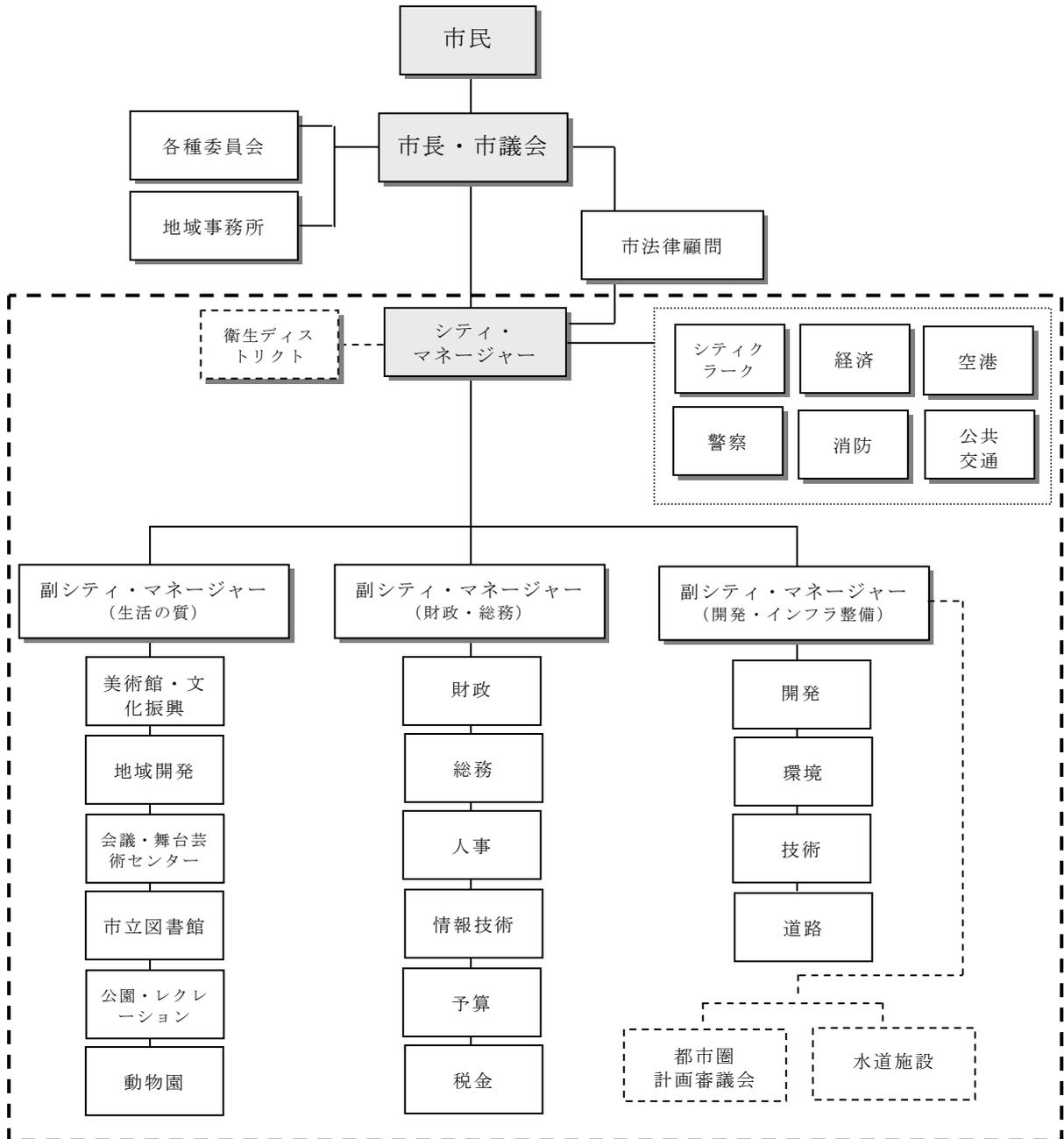
* 2 独立した理事会により運営されている

※ 行政部局

イ 改正後の組織体制（議会－支配人型）

改正後は、議会－支配人型の組織体制が採用された。特徴としては、市のサービスを①生活の質②財政・総務③開発・インフラ整備の3つの分野に分け、それぞれの分野の専門家が副シティ・マネージャーとして採用され、シティ・マネージャーの下で各分野の組織を運営している点である。前述のNCLによると、この組織体制はまだ改正されたばかりで日々改善を模索している状態であるが、今のところ評価は良いようである。

<エルパソ市の組織体制（改正後）：議会－支配人型>



※ [] 行政部局

第2章 米国の地方自治体の人事制度⁴¹

第1節 地方自治体の職員に適用される法律・制度と職員の分類・任用

1 地方自治体の職員に適用される法律・制度

(1) 地方自治体の公務員規定

米国の地方自治体の職員に関する規定は、地方自治体の「公務員規定 (Civil Service Rules)」に定められている。この「公務員規定」は、「州公務員法 (State Civil Service Law)」に基づき、地方自治体の人事委員会 (Civil Service Commission) 又は人事担当官 (Personnel Officer) が制定・改正する。ただし、一般的に「公務員規定」の制定・改正には、市議会と州人事委員会の承認が必要となる。

この「公務員規定」は、メリット・システムが適用される分類職 (Classified Class) に適用される (分類職に関しては次項で紹介する)。また、「公務員規定」の具体的な事例は、「第7節 米国の地方自治体における人事制度の具体的事例【ニューヨーク州ホワイトプレーンズ市】 (以下、第7節 ホワイトプレーンズ市)」で紹介する。

(2) 地方自治体の職員に適用される連邦法・州法

地方自治体の職員には、地方自治体の公務員規定だけでなく、州の公務員法も適用される。この他、地方自治体の職員に適用される州法の具体的な事例は、「第7節 ホワイトプレーンズ市」で紹介する。

また、連邦法では、「連邦市民権法 (Federal Civil Right Act)」や「米国障害者法 (Americans with Disabilities Act)」、「医療介護休暇法 (Family Medical Leave Act)」などが地方自治体の職員にも適用される。

2 地方自治体の職員の分類と職員数の推移

米国の地方自治体の職員は、公選職や任命職から構成される「非分類職」とそれ以外の「分類職」に区分される。以下にそれぞれの職の概要を紹介する。

(1) 非分類職 (Unclassified Class)

非分類職は、公選職 (Elected Officials) と任命職 (Appointed Officials) から構成され、いずれもメリット・システム⁴² (成績主義) が適用されない。

ア 公選職 (Elected Officials)

公選職は、有権者から選挙により選出される職員である。地方自治体の行政府

⁴¹ 米国の州の公務員制度は、クレアレポート第246号「米国における地方公務員制度」に詳しい。

⁴² メリット・システムとは、「成績主義」と訳され、橋本勇著の「逐条地方公務員法」において“公務効率の増進のために欠くことのできない制度であると同時に、処遇の公正、すなわち均分的正義を実現するために欠くことのできない条件であるから、それは単に任用についての根本基準にとどまるものではなく、それ以外の身分取扱い、たとえば、給与の決定についても明文の規定はないが、当然に妥当し、かつ実現させなければならない原則である”と定義されている。詳細は、クレアレポート第246号「米国における地方公務員制度」参照のこと。

では、一般的に市長がそれにあたるが、組織体制により、市長が選挙ではなく議員の中から互選などで決まる場合もある。

また、議会—支配人型の組織体制において、行政府の長であるシティ・マネージャーは議会から任命されるなど、必ずしも行政府の長が有権者から選挙にて選出されるわけではない。

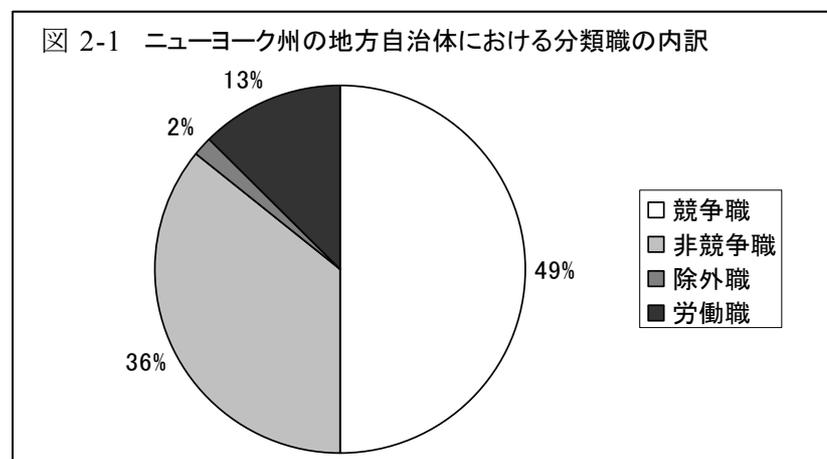
イ 任命職 (Appointed Officials)

任命職は市長や議員より直接任命される職員（シティ・マネージャーや首席行政官、副市長、各部局長等）で、一般的に部局長以上がそれに該当する。任命職は、スポイルズ・システム（獵官主義）が適用され、政治的任用の対象である。

(2) 分類職 (Classified Class)

非分類職以外の職員は、分類職に位置づけられ、それぞれの職位に対する義務や責任等に応じて、①除外職 (Exempt Class) ②非競争職 (Non-Competitive Class) ③競争職 (Competitive Class) ④労働職 (Labor Class) の4つに分類される。いずれの職位もメリット・システムの適用を受ける。

それぞれの職位の割合の参考としてニューヨーク州内の地方自治体（42 団体）における分類職の内訳を紹介すると、図 2-1 のとおり競争職は 21,360 人（49%）、非競争職は 15,395 人（36%）、除外職は 653 人（2%）、労働職は 5,392 人（13%）となっている。



出典：ニューヨーク州公務員局「年次報告書 2005」

ア 除外職 (Exempt Class)

除外職は、競争試験による採用も非競争試験による採用も不適当な職位で、各部局長が自由に任命できる職位である。ちなみに、各部局の秘書などがそれに当たる。

除外職の職位は、分類職規則 (Rules for the Classified Service) にその職位が列挙されており、必要に応じて競争職とは異なる規則が適用される。この職位を

新たに創設する場合、人事委員会（又は人事担当官）が、当該職位について調査し、除外職にふさわしいかどうか判断する。

イ 非競争職（Non-Competitive Class）

非競争職は、競争試験による採用が不適当な職位に対して分類される職位であるが、試験自体は行われる。試験は、競争試験ではなく、技術の修得度や経験を試す試験である。この職位に分類される大部分が「専門技術職」で、溶接工や大工、調査専門員などがそれに当たる。非競争職の職位も分類職規則に列挙されており、原則各職位につき1名が割り当てられるため昇任は存在しない。

ウ 労働職（Labor Class）

労働職は、採用の際、簡単なテストが行われるが高い技術を必要としない職位を指し、清掃作業員やごみ収集作業員、フードサービスヘルパーなどがそれに当たる。また、労働職の職位も分類職規則に列挙されている。

エ 競争職（Competitive Class）

基本的に、アからウの職位以外は、すべて競争職に位置づけられる。競争職の職位は、分類職規則に列挙されていない。競争職は、その職位に必要な知識や専門性を試す競争試験の結果に基づいて採用される。また、採用試験は、一般的に各職位の職務記述書（Job Description）の条件を満たせば受験することが可能で、昇任の場合も同様の試験を受験する必要がある。

（3）職階制と職務記述書

ア 職階制の概要及び法的根拠

職階制は、橋本勇氏の「逐条地方公務員法」において“職員の職を一定の基準によって分類整理し、個々の職、すなわちこれに当てる個々の職員に割り当てられる職務の内容と責任を明確にする制度”と定義されている。

また、クレアレポート第246号「米国における地方公務員制度」によると、職階制は米国で開発・発展されたもので、連邦レベルでは1883年に初めてペンドルトン連邦公務員法が制定され、1923年の分類法（Classification Act）により発展し、州・地方団体レベルでは、シカゴ市が最初に導入し、各州・地方団体がそれを模範とし全米に広まった。また、ルイジアナ州とミシガン州の2州は、憲法により職階制を規定しているが、多くの州では州法で規定している。

また、米国の地方自治体の人事制度や職員の専門性は、この職階制に基づいている。

イ 職務記述書

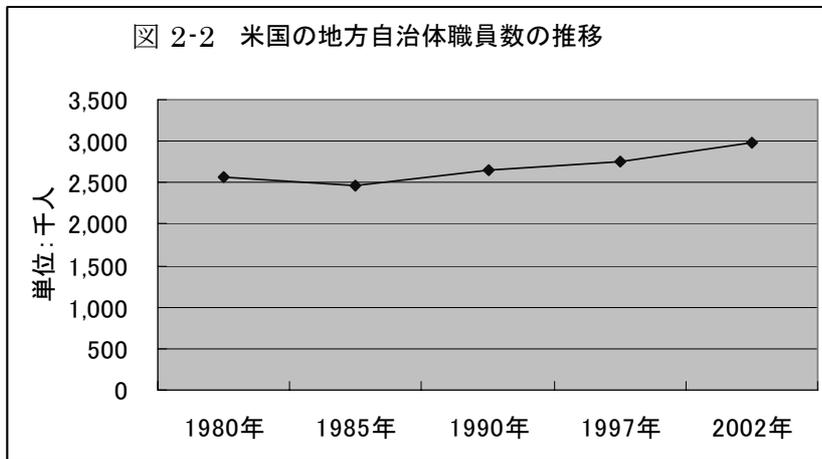
職務記述書の作成、開発は、地方自治体の人事委員会（人事担当官）が所管している。しかし、実際に作成、開発するためには、各職位に求められる能力や職責を熟知している必要があり、実態としては、各部署で作成、開発し人事委員会（人事担当官）が承認する形をとっている地方自治体が多い。アリゾナ州フェニックス市では、ウェブページですべての職位の職務記述書を公開しているため、具体

的な事例は、本市のウェブページ⁴³を参考とされたい。

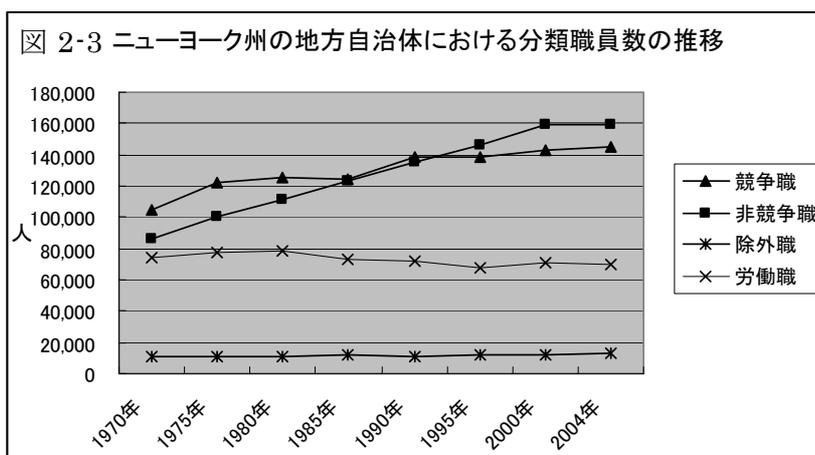
(4) 地方自治体の職員数の推移

米国センサス局の調査によると、図 2-2 の通り、地方自治体の職員数は、1980 年（256 万人）から 1985 年（246 万人）に掛けて一度減少したものの、その後継続的に増加し、2002 年には 297 万に達している。

また、分類職の職種ごとの推移は、ニューヨーク州の公務員省の年次報告書によると図 2-3 の通り、競争職と非競争職の職員数は増加し続け、1970 年の職員数に比べ 2004 年はともに約 1.5 倍となっている。それに比べ、労働職の職員数はほぼ横ばいとなっており、また、除外職の職員数も減少していることから、米国の地方自治体の職員数の増加は、競争職と非競争職の職種によることが分かる。



出典：米国センサス局



出典：ニューヨーク州公務員省「年次報告書 2005」

⁴³ <http://phoenix.gov/JOBSPECS/jobsidx.html>

3 分類職の職員の任用

(1) 分類職の職員の任用の種類及び定義

職員の任用とは、特定の職位(Position)に欠員が出る又は新規に創設された場合、任命権者が採用、昇任、降任、転任、配置転換の5つの手段から1つを選びこの職位を埋めることである。この5つの手段に関する方針と手続きは、各地方自治体の公務員規定(Civil Service Rules)に定められている。

ア 採用(Hiring)

採用とは、空いた職位を埋めるために、組織外部の人材を充てることで、基本的に採用試験を突破し、有資格者になることが前提となる。

イ 昇任(Promotion)

昇任とは、空いた職位を埋めるために、下の職位から異動させることである。昇任においては、同じ部局内及び異なる部局間の異動のいずれも含む。昇任するためには、昇任試験を突破し有資格者になるのが前提となる。

ウ 降任(Demotion)

降任とは、空いた職位を埋めるために、上の職位から異動させることである。降任においては、同じ部局内及び異なる部局間の異動のいずれも含む。その際、試験は不要である。

エ 転任(Transfer)

転任とは、空いた職位を埋めるために、同じレベルの職位の職員を、部局を超えて異動させることで、その際、試験は不要である。

オ 配置転換(Reassignment)

配置転換とは、空いた職位を埋めるために、同じレベルの職位の職員を同じ部局内で異動することで、その際、試験は不要である。

(2) 分類職の職員の任用のプロセス

ア 欠員を埋めるための規定及び手続き

米国の地方自治体では、一般的に定年制度がなく、日本の地方自治体のように新規採用職員を一括採用する方式を採っておらず、職位に欠員が出る度にその職位を埋めるという方法をとっている。また、欠員を埋めるためには、前述の5つの任用方法があるが、どの任用方法を選択するかに関して、人事委員会又は人事担当官が方針を定めている。

一般的にある職位に欠員が生じていきなり外部に職員の募集をするのではなく、レイオフされている職員や内部の職員の権利を保護するために、まず初めに

表 2-1 欠員を埋めるのに要する日数

回答数 (25 都市)	
1-30 日	16.0%
31-60 日	40.0%
61-90 日	28.0%
91-120 日	8.0%
120 日以上	8.0%

出典：キャンベル公共政策研究所の“City Grade Report 2000”

①レイオフされている職員でその職位の基準を満たす者がいないか確認する。適任者がいない場合は、内部の職員に対し昇任や転任等の機会を提供するために②一定期間組織内にその職位に昇任や転任等を希望する職員がいないか募集する。そして、それでも希望する職員や適格者がいない場合に初めて③外部に職員を募集する方法（採用）が選択される。ただし、欠員を埋めるためには、その職位に対して、予算措置されていることが前提となる。

また、キャンベル公共政策研究所（Campbell Public Affairs Institute）が2000年に全米の財政規模の大きい35都市を対象に行った調査⁴⁴“City Grade Report 2000”（以下、キャンベル公共政策研究所の調査）によると、欠員が出た職位を埋めるのに要する日数は、表2-1の通りとなっている。

具体的な「欠員を埋めるための規定及び手続き」と「任用のプロセス」は、「第7節 ホワイトプレーンズ市」で紹介する。

イ 任用のプロセス

（ア）募集（Recruitment）

前述の通り、欠員の出た職位を埋めるために原則的に①レイオフされた職員への照会②組織内の希望者を募集③組織外への募集の順番で行われる。また、一般的に、①②の募集は、欠員が生じた部が行い③の募集は、人事部が行う。

（イ）試験（Examination）

各部長が部内職員の任命権を持っているが、競争試験の実施や開発は、人事委員会又は人事担当官が所管している。ただし、地方自治体の競争試験の実施や開発を州政府が行っている州もある。具体的な事例は「第7節 ホワイトプレーンズ市」で紹介する。

（ウ）選考（Selection）

人事委員会又は人事担当官は、実施した筆記試験に基づき、各職位に対して有資格者リスト（Eligible List）を作成する。有資格者リストには、試験の結果に基づき点数の高い順（合計点は、筆記試験の点数と兵役に基づく点数を足した値）に有資格者が並べられている。

各部は、人事委員会または人事担当官が作成した有資格者リストに掲載されている有資格者の中から選出し、面接を実施し最終者を選考する。

なお有資格者リストは、人事部において公式記録として保管され、一般的に最低及び最長保管期間が定められている。

（エ）採用（Hiring）

キャンベル公共政策研究所の調査（City Grade Report 2000）では、回答した33都市のすべてが、任用の際、一定の条件付任用期間を設けていると答えた。また、条件付任用期間の長さは、回答した32都市のうち、1～6ヶ月が65.6%、7～12ヶ月が31.3%、13～18ヶ月が3.1%となり、殆どが半年以下に設定している

⁴⁴ ニューヨーク市やシカゴ市、フェニックス市、ワシントンDCなどで、詳細はウェブサイト参照：
http://www.maxwell.syr.edu/gpp/grade/city_2000/press_national.asp

ことが分かる。日本の制度と異なる点は、昇任においても条件付任用期間があることである。

(3) 任用制度と職員の専門性

米国の地方自治体は、日本の地方自治体のような一括採用方式をとっておらず、欠員の生じた職位に対して、前述のプロセスに基づき職員を任用する方法を忠実に実施している。最近、日本においても中途採用や民間採用などを実施し、高度化、複雑化する行政需要に対応しているが、一般的に日本においては、職員を新規に採用し地方自治体内での研修（OJTを含む）を通して、公務員にふさわしい人材を育成する方法が採られている。

それに対して、米国の地方自治体では、各職位に対して詳細な職務記述書（Job Description）が用意されており、組織の内部・外部を含め、この職務記述書で求められているスキルや経験を有する者を任用するという、即戦力を重視する方法が採られている。

専門性や実践性という観点だけ比較すると、米国の地方自治体における任用制度の方が高度化する行政需要に対応するうえで適していると思われるが、逆に、この制度の下では、中心的役割を担っている職務記述書があまりに詳細であるがために、記述されていない業務に対応できず、いわゆる官僚的な対応となったり、横断的な課題や多様化・複雑化する課題に対応しにくいという側面も持っている。また、一般的に、米国の地方自治体の職員は、特定分野の専門を持っており、部や専門分野を超えて異動されることがなく、横の連携をすることが困難であったり、財政難による行政サービスの廃止や外部委託などに伴い職員の配置換えが必要な際、職務記述書の要求基準を満たさず、多くの一時解雇者を出さざるを得ないという課題なども抱えている。

第2節 米国の地方自治体における人事機関

1 任命権者

米国の地方自治体の職員の任命権者は、組織体制や職位により異なる。一般的に、市長やシティ・マネージャーは、部局長の任命権を持ち、各部局長は、各部局の職員の任命権を持っている。この点が、日本の地方自治体と大きく異なる点である。

2 人事委員会等の設置と役割

米国では、メリット・システムの採用に伴い、メリット・システムを監視・管理する機関として、20世紀初頭に人事委員会や人事担当官の制度が導入された。以下に人事委員会と人事担当官の概要と役割、組織内の位置づけを紹介する。

(1) 人事委員会と人事担当官の概要と役割

一般的に州公務員法により一定規模以上の地方自治体（ニューヨーク州では人口5万人以上）には、人事委員会又は人事担当官の設置が義務付けられている。それ以外の地方自治体は、カウンティの人事委員会の指導や命令を受ける。

人事担当官や人事委員会の委員は、市長又はシティ・マネージャーから任命される（市議会の承認が必要な地方自治体もある）。人事担当官と人事委員会の役割や権限は、基本的に同じである。人事委員会は、一般的に3人から7人くらいの委員から構成される。

人事担当官と人事委員会の役割は、概ね以下の通りである。

- ① 地方自治体の公務員規定の制定・改正
- ② 競争試験の実施、開発⁴⁵
- ③ 職階制度や職務記述書の制定・開発
- ④ 給料・諸手当の決定（職員団体との協議が必要）
- ⑤ 人事評価制度の制定・開発
- ⑥ 公務員規定の遵守に関する調査、執行
- ⑦ 研修や福利厚生等の開発・実施

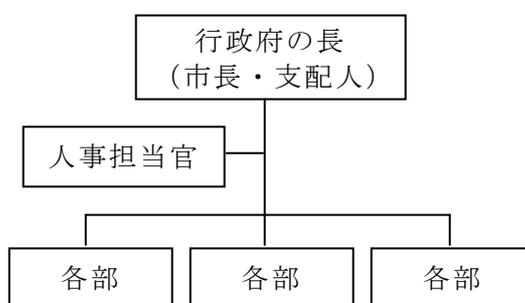
(2) 地方自治体における人事担当官と人事委員会の位置づけ

ア 人事担当官

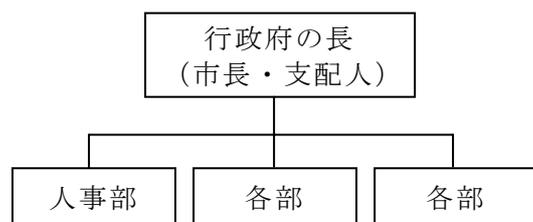
人事担当官は、基本的に市長やシティ・マネージャーにより任命される。その際、議会の承認を必要とする地方自治体もある。

人事担当官や人事部・課の組織内の位置づけは、概ねタイプ1からタイプ3の通り3つのタイプに分類される。また、基本的に、人事担当官は、人事部長や人事課長の職位を兼ねている。

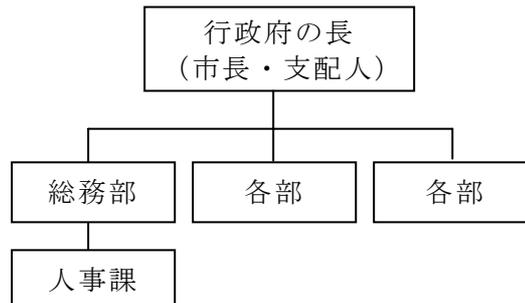
<タイプ1>



<タイプ2>



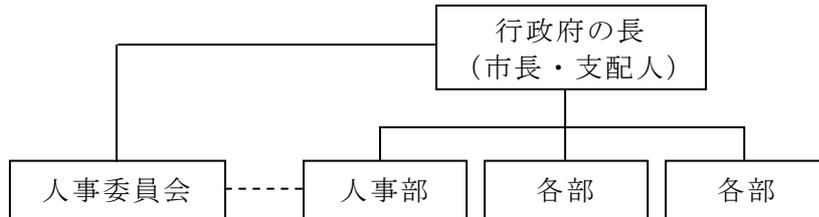
<タイプ3>



⁴⁵ 州政府が地方自治体の競争試験を実施・開発している州もある。

イ 人事委員会

地方自治体の人事委員会は、一般的に3人から7人くらいの委員から構成されており、主に公務員規定の制定や改正をはじめ、地方自治体の人事方針を定め、人事部は、その方針に基づき人事分野における事務を執行する役割を担っている。



3 人事部の権限・役割と各部との関係

人事部は、組織全般に関わる人事分野の事務を所管しており、「第2節 2 人事委員会等の設置と役割」で紹介した、「人事担当官と人事委員会の役割」と同様の役割を担っている。日本の人事課とほぼ同じ役割を担っているが、大きく異なるのは、職員の任命権である。米国の地方自治体では、職員の任命権は各部局長が持ち、人事権において各部に分権されている。これは、米国の地方自治体では、厳格な職階制度及び詳細な職務記述書に基づき、任命が行われているため、日本のような部を越えた複雑な人事異動を管理する必要がないために実現されているといえる。

第3節 米国の地方自治体職員の労働基本権と職員団体

1 地方自治体職員の労働基本権

(1) 地方自治体職員の労働基本権に関する法律

米国では、第二次世界大戦後、労働基本権が強く意識されるようになり、民間部門だけでなく公的部門においてもストライキが頻発し、安定的なサービスの供給に支障をきたすようになっていった。こうした中、全米に先駆けニューヨーク州は、1967年に公的機関で就業している労働者の諸権利を包括的に定めた「公的機関雇用者平等雇用法 (Public Employee Fair Employment Act)」（通称「テイラー法 (Taylor Law)」) を制定した。同法は、州の職員だけでなく州内の地方団体の職員にも適用される。テイラー法では、公務員に対して労働基本権のうち団結権と団体交渉権を認める一方、ストライキを禁止している。また、同法は、一般の職員だけでなく警察官や消防職員、教職員にも適用される。

一方、バーモント州は、1967年に公的部門で働く労働者（警察や消防、刑務所、病院などに勤務する職員を除く）のストライキを認める法律を制定した。

このように、米国では、公的部門で働く労働者の労働基本権を定めた連邦法が存

在せず⁴⁶、各州の法律により公的部門の労働者の労働基本権が規定されていたため、地方自治体職員の労働基本権は、州により異なる結果となった。

ICMA の“Human Resource Management in Local Government 2nd Edition”によるとニューヨーク州をはじめ 35 の州で公的部門の労働者のストライキが禁止されており、バーモント州をはじめ 15 の州でストライキが認められている。

ストライキが認められている 15 の州は、何によりストライキが認められているかで2つに分類される。1つ目は、州法によりストライキを認めている州で、バーモント州をはじめ 10 州が該当する。2つ目は、裁判所の判決により認められていった州で5州が該当する。しかし、これらの 15 州においても、警察や消防、刑務所、病院などに勤める職員には、ストライキが認められていない。

また、ICMA の同資料によると各州における団体交渉権は、表 2-2 の通り州や職種により取り扱いが異なっている。

表 2-2 地方団体職員の団体交渉権（2001 年時点）

州	警察	消防	K-12 教員	その他
アラバマ	—	Y	—	Y
アラスカ	X	X	X	X
カリフォルニア	Y1	Y1	X	Y1
コネチカット	X	X	X	X
デラウェア	X	X	X	X1
フロリダ	X	X	X	X1
ジョージア	—	X	—	—
ハワイ	X	X	X	X
アイダホ	—	X	X	—
イリノイ	X	X	X	X
インディアナ	—	—	X	—
アイオワ	X	X	X	X
カンザス	Y1	Y1	X	Y1
ケンタッキー	X	X	—	—
メイン	X	X	X	X
メリーランド	—	—	X	X2
マサチューセッツ	X	X	X	X
ミシガン	X	X	X	X
ミネソタ	X	X	X	X
ミズーリ	—	Y	—	Y
モンタナ	X	X	X	X
ネブラスカ	X	X	Y	X
ネバダ	X	X	X	X
ニューハンプシャー	X	X	X	X
ニュージャージー	X	X	X	X
ニューメキシコ	X	X	X	X
ニューヨーク	X	X	X	X
ノースダコタ	Y2	Y2	X	X2
オハイオ	X	X	X	X

⁴⁶ 民間部門には労働者の労働基本権を保障する連邦法（National Labor Relations Act:NLRA 1935 年制定）が存在する。

オクラホマ	X	X	X	X
オレゴン	X	X	X	X1
ペンシルバニア	X	X	X	X
ロード・アイランド	X	X	X	X
サウスダコタ	X	X	X	X
テネシー	—	—	X	—
テキサス	X	X	—	—
ユタ	—	—	X	—
バーモント	X	X	X	X
バージニア	X	X	X	X
ワシントン				
ウエスト・バージニア	Y2	Y2	Y2	Y2
ウィスコンシン	X	X	X	X
ワイオミング	—	X	—	—

X：団体交渉が認められている

Y：団体交渉は認められていないが、面会協議⁴⁷は認められている

—：団体交渉も面会協議も認められていない

1 地方団体に選択権が委ねられている

2 面会協議は、法務担当官の選択により設立される

出典：ICMA“Human Resource Management in Local Government”p95

(2) テイラー法の概要

地方自治体職員の労働基本権を規定した代表的な法律であるニューヨーク州の「テイラー法」に規定されている内容の概要を紹介する。

- ① 公務員の団結権と団体交渉権を保障
- ② 雇用者に職員団体と交渉し、合意内容に関して書面で締結することを義務化
- ③ 雇用者と団体の交渉が暗礁に乗り上げた時の仲裁手続きを規定
- ④ 仲裁機関として、第三者機関である「公務員関係調整委員会 (Public Employment Relations Board)」を設立
- ⑤ 公務員の団体行動権 (ストライキ等) の禁止
- ⑥ 雇用主、職員団体の双方に対し健全な労使関係の構築を阻害する不法行為を規制

2 団体交渉の概要

米国の地方自治体における団体交渉について、ニューヨーク州の概要を紹介する。

(1) 職員団体の概要と団体交渉における役割

米国の地方自治体では、一般的に職種ごとに職員団体が設立されている。具体的には、①一般行政職②警察③消防④教員⑤清掃員などである。

⁴⁷ Meet and Confer Provision (面会協議)：話し合うが締結権を持たない (話し合いの後、採用側が一方的に決定できる)。

また、正式に職員団体として認められるためには、市当局への登録が必要となる。職員団体への加入は任意ではあるものの基本的に殆どの職員が各職種の職員団体に属している。ただし、管理職は、職員団体に加入できない。

職員団体は、各職種の職員を代表し市当局と労使交渉し、労働協約を締結することで市当局との協議事項を確定させる。ただし、労働協約には、議会の議決が必要とされる。また、労働協約には、職員の給料表が含まれ、職員の給料は、労働協約により管理されている。

(2) 団体交渉の概要

ア 交渉議題

交渉議題については、NY 州最高裁判決（ハンティントンの判決（Huntington Decision））を基に「公務員関係調整委員会」が①労使交渉で合意が義務付けられている義務的事項と②協議されるかは任意で、合意に達しなくても良い事項、③協議することが禁止されている事項に分類して規定している。

(ア) 義務的事項

賃金、給付金、勤務時間、不服申し立ての手続き等

(イ) 任意事項

職員数の削減、採用・昇進の資格、予算の削減等

(ウ) 交渉が禁止されている事項

州法が排他的に所管している退職手当制度等州法で禁止されている事項

イ 交渉の行き詰まりの際の仲裁手続き

テイラー法は、交渉の行き詰まりの際の仲裁手続きを規定しているが一般職員、警察職員、消防職員、交通関係者、教育関係者など職種により多少異なる。

(ア) 一般職員

- ① 公務員関係調整委員会が現在の契約の期限終了4ヶ月前までに交渉の行き詰まりを宣言する。
- ② 公務員関係調整委員会に任命された裁定者（Fact Finder）が交渉に関する情報や証拠を収集し、前述の交渉議題のうち義務的交渉事項のみ勧告を行う。
- ③ 交渉の一方、もしくは両方が前述の勧告を拒否した場合、議会が両者からのヒアリングを実施し、解決案を提示する。この解決案は通常1年程度の拘束力を持ち、その間に本交渉が続けられる。ただし実例はない。

(イ) 警察・消防職員、交通関係者

裁定者による仲裁が不調に終わった場合、関係者によって選ばれた3者（雇用者、職員団体、公務員関係調整委員会）からなる協議会が設置され、拘束力ある最終的な解決案を、前述の交渉事項のうち義務的交渉事項のみについて提示する。

(ウ) 教育関係者

公務員関係調整委員会による勧告で合意に達しなかった場合における拘束力を持った解決策は法に規定されておらず、そのまま継続して合意に向け交渉が続けられる。

ウ ストライキ

テイラー法は、公務員のストライキを禁止しており、公務員関係調整委員会は、ストライキ実施団体に対して職員団体としての様々な特権の剥奪やストライキ参加者への処分（ストライキ参加1日ごとに2日分の給料が減額される）、裁判所を通じたストライキの中止命令を発することができる。また、職員団体が裁判所のストライキ中止命令に従わなかった場合、ストライキ指導者への刑事罰も適用される。

エ 不法行為

良好な労使関係の構築やルールに則った交渉を達成するために各種不法行為が規定されている。例えば、職員団体の組織化にあたっての雇用者の妨害や労使交渉への対応の拒否、団体員か否かによる雇用者の職員に対する差別的な扱いなどが禁止されている。これら不法行為を受けた場合、公務員関係調整委員会に対し、救済を求めることができる。

オ 不服申し立ての手続き

労使間で合意されたことが実施される際、発生する様々な問題において職員が職を失う危険にさらされることなく、労働条件や環境に関して公務員関係調整委員会に対して不服を申し立てることができる。

3 労使交渉の課題

ニューヨーク州をはじめ 35 の州の法律によりストライキは禁止されているものの労使交渉の決裂の結果、違法ストライキが実施されることがある。最近では、2005年12月20日から22日の3日間におよびニューヨーク州都市圏交通公社（以下、MTA）が違法ストライキを実施した。MTAの職員は、州や地方団体の職員ではないが、州法に基づく公社⁴⁸の職員としてテイラー法が適用され、ストライキが禁止されている。

今回、ストライキを実施したのは、MTAの組合“Local 100”で、3万3千人の組合員から構成される大きな組合である。この組合は、1966年及び1980年にもストライキを実施しており、その際は、10日以上にも及んだ。

今回のストライキで注目すべき点は、ストライキに及んだ要因が、賃上げや休暇ではなく、医療保険や年金の問題であったことである。MTA当局の提案は①これから採用する職員には、医療保険に関して年収の2%の負担拠出を求める⁴⁹②年金に関して、今の職員の拠出割合（年収の2%）は変えないが、これから採用する職員は6%の拠出を求め、また満額年金支給の年齢を62歳に引き上げるというものであった。結果的

⁴⁸ MTAに対する監督権限は州知事にあり、最高責任者は知事が任命する。

⁴⁹ 2005年までの医療保険では職員の負担金はゼロ。

に、医療保険については組合側も一部折れ、すべての職員が1.5%の拠出をすることとなったが、年金について、組合側は抵抗し、さらに、MTA 当局が組合側の提案を撤回したことにより、組合がストライキに突入するに至った。

MTA 当局からの提案は、民間の医療保険や年金制度に比べれば非常に手厚いものであったにも関わらず、なぜ組合側はストライキに至ったのか？それは、米国では、こうした官民格差を是正する制度はなく、また、今回の MTA 当局の提案が、全米で初めて公的部門の労働者の医療保険、年金制度に手をつけるものであったからである。

ニューヨーク市のブルームバーグ市長によると、今回のストライキによる経済的損失は、1日あたり約4億ドルと発表されている。また、ニューヨーク州最高裁は、ストライキ突入後、労働組合に対し1日当たり100万ドルの罰金を命じたほか、労働組合幹部に法廷への出頭を命令し、組合側は大きな代償を払うこととなった。

このように、米国の地方自治体の労使交渉においては、賃上げだけでなく、医療保険や年金制度が交渉時の大きな要素となっている。医療保険と年金制度の問題の詳細は、「第5節 3 給付金の負担増加問題と運営」で紹介する。

第4節 米国の地方自治体における競争試験と選考

1 競争試験の概要

競争試験は、競争職（Competitive Class）の職位に適用され、採用試験と昇任試験は、同じ内容の試験が実施される。競争試験は、筆記試験と面接試験から構成され、筆記試験は、人事委員会（人事担当官）が実施し⁵⁰、面接試験は、各部が実施する。

2 競争試験における各試験の概要

（1）筆記試験の概要

人事委員会（人事担当官）は、筆記試験を開発・実施し、“有資格者リスト（Eligible List）”を作成する。しかし、ニューヨーク州をはじめ、地方自治体の筆記試験を州政府が開発・実施する州もある。具体的な事例は、「第7節 ホワイトプレーンズ市」で紹介する。

一般的に、筆記試験の点数と兵役に基づく点数の合計が70点以上の候補者が有資格者として点数の高い順にリストに掲載される。また、一般的に有資格者リストは、一定期間以上の保管義務がある。有資格者リストに関しても詳細は、「第7節 ホワイトプレーンズ市」で紹介する。

（2）面接試験の概要

各部は、有資格者リストの中から面接対象者を選択し、面接を実施する。その際、必ずしも有識者リストの上位者から面接をする必要はなく、どの有識者を面接するかは、各部局長に委ねられている。また、面接で何を考慮し選考するかは、各部に

⁵⁰ 州政府が実施する州もある。

より求められるものが異なることから、これも各部局長に一任されている。具体的な事例は「第7節 ホワイトプレーンズ市」参照のこと。

3 競争試験の実施と開発

(1) 競争試験の実施と開発

基本的に、地方自治体の人事委員会又は人事担当官が競争試験の開発・実施を所管している。しかし、前述の通り、ニューヨーク州をはじめ州政府が地方自治体の筆記試験を開発・実施している州もある。詳細は「第7節 ホワイトプレーンズ市」参照のこと。

(2) 競争試験で禁止されている質問

ICMA の“Human Resource Management in Local Government 2nd Edition”によると、米国では市民権法（Civil Rights Acts : 1866 年法、1871 年法、1964 年法）や雇用者年齢差別禁止法（Age Discrimination in Employment Act : 1967 年）、障害を持つアメリカ人法（The Americans With Disabilities Act : ）、同一賃金法（Equal Pay Act : 1963 年）、リハビリテーション法（The Rehabilitation Act : 1973 年）をはじめ主に連邦法により労働者に対する差別を禁止する制度が整備されてきた。

競争試験においてもこれらの法律で禁止されている質問があり、ICMA の前述の資料に競争試験（申請書、面接など形式を問わずすべて対象）において禁止されている質問の具体例があげられているため、これを基に以下に紹介する。

ア 人種・国籍

（違法な例）

- ・どのような組織に属していますか？
- ・あなたの家族はどこかの国の出身ですか？
- ・あなたは米国の国籍を持っていますか？
- ・あなたはどこで生まれましたか？
- ・あなたの母国語はなんですか？
- ・緊急時に連絡する親類の名前を教えてください。

（合法的な例）

- ・あなたは米国で合法的に働くことができますか？
- ・緊急時に伝えて欲しい人を教えてください。
- ・何の言語を話すことができますか？

イ 性別、配偶者関係

（違法な例）

- ・あなたは男性ですか？それとも女性ですか？
- ・あなたの旧姓は何ですか？
- ・あなたは名前を変えていますか？

・あなたは結婚していますか？

・あなたは妊娠していますか？

(合法的な例)

・他の名前を使用していたとき、関連のある仕事に就いていたことはありますか？

ウ 年齢

(合法的な例)

・何歳ですか？

・生年月日は？

(合法的な例)

・その職位で要求されている年齢がある場合は、その条件を満たしているか確認することは合法的

エ 障害

(合法的な例)

・あなたは障害がありますか？

・あなたは、過去に特定の病気にかかったことはありますか？

(合法的な例)

・この職位で求められる任務や責務を全うできない理由はありますか？

オ 身長・体重

(合法的な例)

・身長又は体重はいくつですか？

(合法的な例)

・この職位で求められる基本的な職務をこなせますか？

カ 宗教

(合法的な例)

・あなたの宗教はなんですか？

・どのような団体に属していますか？

(合法的な例)

・この職位に求められる仕事のスケジュールに適合できますか？

キ 兵役

(合法的な例)

・あなたは軍隊から除隊されたことはありますか？

(合法的な例)

・軍隊にいた時の業務は？

・軍隊にいた時、この職位に関連する訓練を受けましたか？

ク 犯罪歴

(合法的な例)

・逮捕されたことはありますか？

- ・あなたは、有罪判決を受けたことはありますか？
(合法的な例)
- ・この職位に関連する犯罪で有罪判決を受けたことはありますか？

第5節 米国の地方自治体における給与制度

米国の地方自治体において職員の給料及び給付金などの水準は、職員団体との良好な関係を築くとともに、労働市場から優秀な人材を確保する上で、重要な要素となっている。しかし、一方で健康保険や年金制度などにより、地方自治体の財政を圧迫しているのも事実であり計画的な設計が必要とされている。

表 2-3 に ICMA の調査結果を基に、地方自治体職員の平均給与を役職ごとに一覧表にしたので簡単に紹介する。最も特徴的なのは、市長の平均給与が他の役職に比べて著しく低いことである。これは、米国の地方自治体の市長の約 84%が非常勤であり、議会—支配人型の組織体制における市長のように専ら儀礼的な事務だけを担っている市長もいることが影響している。それに比べ、行政専門官であるシティ・マネージャーの平均給与が他の役職よりも高いことから、シティ・マネージャーという専門職が確立していることがうかがわれる。

また、キャンベル公共政策研究所が実施した号俸間 (Step) の移動の方法に関する調査について簡単に紹介する。表 2-4 の通り、号俸間の移動は、主に所定の期間の経過と実績・業績により行われていることが分かる。調査対象数が少ないので一概に言えないが、表 2-4 を見る限り、米国の地方自治体においても、実績や業績により昇給 (号俸間の移動) するのは約 3 割に過ぎず、5 割以上は自動的に (一定の期間が経過すると) 昇給する制度となっている。

また、米国の地方自治体には一般的にボーナスの制度がないのも特徴である。

表 2-3 地方自治体職員の平均給与

役職	平均給与 (\$)
市長	18,836
シティ・マネージャー	92,472
首席行政管理官	71,857
財政部長	71,277
人事部長	65,839
情報サービス部長	71,940
経済開発部長	69,107
消防署長	68,629

出典：ICMA “The Municipal Year Book 2003, Salaries of Municipal Officials, 2002”

表 2-4 昇給（号俸間の移動）の方法

昇給方法	はい	いいえ	回答数（都市）
実績・業績	31.2%	68.8%	32
所定の期間の経過	53.1%	46.9%	32
物価指数調整手当	6.2%	93.8%	32
技術	9.4%	90.6%	32
試験	9.4%	90.6%	32
その他	61.3%	38.7%	31

※ 昇給方法の選択は、該当する方法を複数選択する方法で行われた

出典：キャンベル公共政策研究所の“City Grade Report 2000”

1 給料体系

基本的に給料は、日本と同じように級（Grade）と号俸（Step）により決定する仕組みとなっている。職位ごとに特定の級が割り当てられており、特定の職位における昇給は、上の号俸に移動することによってのみ行われる。つまり、特定の職位において、最高の号俸に達した場合は、昇級（昇任）試験を突破し、上の級に移動しない限りそれ以上昇給することはない。ただし、労使交渉により賃金がアップされ給料表が改定された場合は、自動的にベースアップすることになる。

また、米国の地方自治体の職員の給料表は、日本のように条例によって定められているのではなく、各職員団体と市当局との労働協約により定められている（ただし、労働協約には議会の議決が必要とされる）。つまり、米国の地方自治体には職種ごとに（一般行政職、警察、消防、教員等）職員団体があるため、給料表も職員団体ごとに存在し、それぞれ異なっている。

また、地方自治体により異なる点は、号俸間（Step 間）の移動の方法である。基本的には、①一定期間が経過すると自動的に上の号俸に昇給する方法②業績により上がり幅（号俸数）を決める方法③①と②のを組み合わせた方法がある。どの方法を採用するかについても、労働協約で決められている。

②の業績により昇給する具体的な事例は、「第7節 ホワイトプレインズ市」と「第8節 米国の地方自治体における人事評価制度及び職員研修の具体的な事例【アリゾナ州フェニックス市】（以下、第8節 フェニックス市）」で紹介する。

（1）級（Grade）の決定

各職位の給料を決定するために、各職位には特定の級（Grade）が割り当てられる。また、一般的に各職位の級は、各職位に求められる要素（各職位共通）に対しポイントが付けられ、そのポイントの合計点により決定する（合計点をスコアレンジ表に照らすことで該当する級が分かる）。

ICMA の“Human Resource Management In Local Government 2nd Edition”で

紹介されている表（表 2-5）を例に挙げ、級の決定方法を紹介する。表 2-5 のとおり、この司書補佐員の合計ポイントは、374 点であり、スコアレンジ表の中で 374 点に該当する級を見ると 7 級であることから、この司書補佐員の等級は、7 級であることが分かる。最終評定（1～5⁵¹）と最終ポイントの関係は、各要素により異なるが、各要素の最終評定を決めると自動的に最終ポイントが決まる仕組みになっている。

表 2-5 級の決定方法（例：司書補佐員）

要素	最終評定	最終ポイント	スコアレンジ	級 (Grade)
健康状態	1	5	200-224	1
知識、教養	5	75	225-249	2
知的能力	5	34	250-274	3
身体能力	2	20	275-299	4
経験	4	40	300-324	5
協調性	4	20	325-349	6
信任	2	10	350-374	7
職業上の危険	1	5	375-399	8
複雑さ	3	15	400-424	9
従順	4	30	425-449	10
監督力	2	10		
先見性	3	20		
判断力、イニシアティブ	4	60		
責任	4	30		
合計ポイント		374		

出典：ICMA “Human Resource Management In Local Government 2nd Edition” p18

（2）号俸（Step）の決定

給料表（Salary Schedule）の例を基に号俸（Step）の決定方法を紹介する。表 2-6 は、ICMA の“Human Resource Management In Local Government 2nd Edition”で紹介されている給料表である。

基本的に、新規採用された職員の給料は、1号俸（Step1）から始まり、Step が右にスライドすることにより昇給する。ただし、各職位（級）において最高の号俸まで達すると昇給は止まり、昇級（昇任）試験を突破し昇級しない限り昇給することはなくなる。

また、日本では中途採用・民間採用（米国にはこのような概念はない）した場合、

⁵¹ 最終評定は、レベル 1 からレベル 5 の 5 段階評価となっており、レベルの数字が大きいほど難易度の高い職位を意味する。

同分野に勤務していた経験年数が給料を決定するときに考慮されるが、米国においては、新たに採用した（日本でいう中途採用・民間採用を含む）場合、すべて最も低い号俸から始まり、経験年数等が考慮されることはない。なぜなら、米国では、空席が生じた特定の職位に職務記述書の条件を満たす人材を組織内又は組織外（日本でいう民間採用）から充てるという方法をとっているため、募集をかけるときには、給料額が決定しているためである。

一方、昇任（昇級）においては、昇任後の級の最も低い号俸から始めると、昇任前の給料よりも低くなることがあるため、一般的に昇任前の給料の数%アップした号俸が割り当てられる。具体的な事例は「第7節 ホワイトプレーンズ市」で紹介する。

表 2-6 号俸 (Step) の決定方法

Grade		Step1	Step2	Step3	Step4	Step5	Step6	Step7	Step8	Step9	Step10
1	Hourly	8.43	8.77	9.12	9.48	9.86	10.26	10.67	11.09	11.54	12.00
	Weekly	316.09	328.74	341.89	355.56	369.78	384.57	399.96	415.96	432.59	449.90
	Annual	16,500.00	17,160.00	17,846.40	18,560.26	19,302.67	20,074.77	20,877.76	21,712.87	22,581.39	23,484.64
2	Hourly	8.85	9.20	9.57	9.96	10.35	10.77	11.20	11.65	12.11	12.60
	Weekly	331.90	345.17	358.98	373.34	388.27	403.80	419.96	436.75	454.22	472.39
	Annual	17,325.00	18,018.00	18,738.72	19,488.27	20,267.80	21,078.51	21,921.65	22,798.52	23,710.46	24,658.88
3	Hourly	9.29	9.66	10.05	10.45	10.87	11.31	11.76	12.23	12.72	13.23
	Weekly	348.49	362.43	376.93	392.01	407.69	423.99	440.95	458.59	476.93	496.01
	Annual	18,191.25	18,918.90	19,675.66	20,462.68	21,281.19	22,132.44	23,017.73	23,938.44	24,895.98	25,891.82

単位：ドル

出典：ICMA “Human Resource Management In Local Government 2nd Edition” p20

2 給付金及び休暇等

米国の地方自治体における給付金や休暇等は、連邦や州の法律で提供を義務づけられているもの（Mandated Benefits）と、義務付けられておらず、地方自治体が任意に提供しているもの（Optional Benefits）の2つに分類される。ICMA の“Human Resource Management in Local Government 2nd Edition”を基に各給付金や休暇等を各分類ごとに紹介する。

(1) 義務的給付金及び休暇 (Mandated Benefits)

義務的給付金及び休暇は連邦法又は州法により提供が義務付けられており、①社会保障 (Social Security) ②失業手当 (Unemployment Compensation) ③労災保険 (Workers' Compensation) ④育児介護休業 (Family and Medical Leave) から構成されている。これらの多くは 1930 年代のニューディール政策により創設され、

社会保険プログラム (Social Insurance Program) と称される。

ア 社会保障 (Social Security)

社会保障は、①退職年金 (Retirement Income) と②怪我や病気で働けなくなった職員の所得保障 (Income Security) から構成されている。また、社会保障の対象であった職員の遺族も給付の対象となる。

地方自治体は、1930年から1990年の60年間、任意で連邦の社会保障プログラムに参加していたが、1991年に連邦法により、すべての州政府及び地方自治体は、連邦の社会保障プログラムに加入することを義務付けられた。

地方自治体にとって、社会保障の負担の増大に対する長期支払能力に関する観点から、いかに連邦の社会保障と地方自治体の退職年金制度 (Local Retirement Pension Package) を統合するかが課題となっている。1つの解決策としては、連邦の社会保障の給付金を退職年金 (Retirement Pension) に組み込む方式を開発する方法が提案されているが、今のところ実際に実現した例はない。

地方自治体は、連邦の社会保障の給付金を退職年金制度 (Retirement Benefit Plan) 全体の中に含むことを選択することができるが、連邦政府が、社会保障の職員負担額や給付額の対象となる基本給額を変え続けているため、組み込む方式を開発するのが困難となっている。

イ 失業手当 (Unemployment Compensation)

失業手当もまた、1935年に設立された社会保障法 (Social Security Act) に基づき提供されている給付金の一つである。

失業手当は、レイオフされた職員、または仕事を辞め前向きに新たな職を探している元職員に一時的な収入として提供される。

受給者は、特定の期間、決められた水準の所得を得ることができる。地方自治体と連邦政府は、このプログラムの基金に出資している。

ウ 労災保険 (Workers' Compensation)

労災保険は、労働災害により働くことができなくなった職員に対して医療費やリハビリに掛かる経費、賃金の一部を保障する給付金である。

エ 育児介護休暇 (Family and Medical Leave)

育児介護休暇は、1993年に制定された育児介護休暇法⁵²により、義務付けられたもので、最も新しい“義務的給付金及び休暇”である。

この法の対象は、50人以上の従業員を雇用する雇用主で、地方自治体も含まれる。職員は、子供を出産した時や養子をとった時、育児の時、配偶者・子供・親の病気の介護の時、職員自身の深刻な病気の時 (12ヶ月ごとに) に12週間までの無給休暇を取得することができる。

カリフォルニア州は、2002年、全米で初めて給料の55%を上限とした有給の家族休暇制度を採用した。

⁵² Family and Medical Leave Act: FMLA

育児介護休暇法に関連する法律としては、公正労働基準法（Fair Labor Standards Act : FLSA）や米国障害者法（Americans with Disabilities Act : ADA）などがあげられる。

表 2-7 義務的給付金の給付内容と財源

給付金等の種類	給付内容	財源（負担）
社会保障	職員や職員の遺族に対する退職年金と怪我や病気で働けなくなった時の所得保障	地方自治体、職員がそれぞれ負担
失業手当	辞職し求職中の元職員やレイオフされている職員に対する失業手当	地方自治体の負担、連邦の補助金
労災保険	労働災害により負傷した職員に対して給料・医療費・リハビリ費用の一部支給	地方自治体の負担
育児介護休暇	12週間の無給休暇（出産（12ヶ月間の中で取得）・養子縁組、配偶者・子供・両親の介護、本人の重病）	地方自治体の間接的負担（職員が休職するため）。休暇取得中は無給。

出典：Stephen E. Condrey “Handbook of Human Resource Management in Government” 661p

（2）任意の給付金及び休暇制度（Optional Benefits）

地方自治体は、法律により要求されている給付金や休暇だけでなく、能力の高い職員を引き付け、また維持するために任意で以下のような給付金及び休暇を提供している。どの給付金及び休暇を提供しているかは、地方自治体により異なるが、医療保険（Health Care Insurance）はほとんど全ての地方自治体で提供している。

ア 医療保険（Health Care Insurance）

医療保険は、任意の給付金の中で最も一般的に提供されている給付金である。米国医療研究・品質調査機構（The Agency for Healthcare Research and Quality）が 2000 年に行った調査によると、州政府及び地方政府の 99.9%が医療保険を提供している。また、米国商務省が 1994 年に行った調査によると、州政府及び地方政府の 65%が歯科保険⁵³を提供しており、89%がメンタルヘルスの費用を負担している。

前述の通り、現在、地方自治体では医療保険として様々な種類の保険を職員に

⁵³ 米国では、一般的に医療保険に歯科保険は含まれていない。

提供しているが、当初、医療保険は、身体的疾患に対応したり、心身の健康を維持するために必要な外来医療費と入院医療費のみを対象としていた。そして、徐々に歯科保険やメンタルヘルスの費用などの一部が負担されるようになっていった。また、地方自治体は、医療保険費を抑制するためには、予防が大切であると認識し、健康診断などの経費を負担したり、健康プログラムの推進、栄養カウンセリングなどを提供するようになった。

地方自治体は、医療保険の負担額の増加（1980年：地方自治体の医療費の負担総額は、人件費の8.8%に当たる2,450億ドルに及んだ）に対応するために、職員が自由に病院や医師を選択できるプログラムから、決められたグループ（HMOs：Health Maintenance Organizations）や医師（PPOs：Preferred Provider Organizations）の中から選択するプログラムに切り替えていった。これにより、人件費に対する医療保険の負担額の割合が、1980年の8.8%から2001年には、6.7%に抑えられた。

イ 他の保険（Other Insurance）

ほとんどの地方自治体では、短期間の傷害保険（Disability Insurance）を地方自治体が負担し、長期間の傷害保険は職員が団体の割引価格で加入（任意）することになっている。

また、多くの地方自治体では、職員が団体の割引料金で生命保険（Life Insurance）に加入できるように、一定金額を負担している。

さらに、地方自治体の中には、職員が団体の割引料金でプリペイド訴訟保険（Prepaid legal insurance：業務とは関係のないことに関する訴訟）に加入できるように、一定金額を負担しているところもある。

ウ 休暇（Leave）

地方自治体は、職員に対してホリデー休暇（Holiday Leave）やバケーション休暇（Vacation Leave）、病気休暇（Sick Leave）、介護休暇（Family-care Leave）など様々な休暇を提供している。ほとんどの地方自治体では、国民の祝日などをホリデー休暇とし、年間10日から12日を指定している。

また、病気休暇は一般的に1月につき1日程度である。中には、病気休暇を取得しなかった場合、相当分を現金で支給する地方自治体もある。

有給休暇は、一般的に最初の1年は、1週間から2週間程度で、徐々に増えていき、最高で4週間程度を上限としている地方自治体もある。

また、約60%の地方自治体は、産休を提供⁵⁴しており、約40%の地方自治体は、父親の育児休暇も提供している。

エ 家族介護（Family Care）

地方自治体は、育児介護休暇法に基づき、職員に介護のための休暇を提供することが義務づけられている。また、それだけでなく、地方自治体の中には、児童

⁵⁴ 米国では、もともと産休が義務付けられていない。

手当や高齢者介護プログラムなどを任意に提供しているところもある。

オ 職員能力開発

地方自治体は、より良いサービスを求める需要や変わり続ける環境変化などに対応するために、職員の能力開発を推進している。

研修や能力開発の機会は、地方自治体が直接提供するものと、外部の機関やプログラムを活用するものがある。一般的に、規模の大きな地方自治体は、内部研修を提供する傾向にある。それらの研修は、通常、職員が効果的、効率的に仕事をやる上で必要な知識や技術の習得に焦点が当てられている。

また、小さな規模の地方自治体では、一般的に外部の機関やプログラムを活用する傾向にある。米国には、地方自治体の業務に関連した多くのワークショップや研修機関・団体、セミナーなどがある。

また、多くの地方自治体では、前述のようなプログラムのために基金や、授業料返還制度（Tuition reimbursement）を設立している。授業料返還制度とは、大学等研修機関で仕事に関連した講座の受講や学位の取得に対して一定額の助成（授業料の一部返還）をする制度である。

米国では、職能団体や専門家団体が、各分野において地方自治体の職員の専門性を高めていると共に、全米の同分野の職員等との交流の機会を提供している。こうした職能団体は、一般的に年次総会を開催し、研修や能力開発プログラム等を提供している。詳細は、第3章で紹介する。

カ 職員援助／健康プログラム（Employee Assistance/Wellness Programs）

地方自治体は、職員が心身ともに健康であることが、仕事の効率を高めるという認識から、職員に対してストレス等に関する支援プログラムを提供している。初めに、職員に対する薬物乱用のカウンセリングのプログラムが提供された。それから徐々に、家族の問題から法的な問題、経済的な問題などほとんど全ての個人的な問題のカウンセリングなどを提供するようになった。こうしたカウンセリング等を自前で提供している地方自治体もあるが、多くは、専門のカウンセリング会社に委託している。

また、地方自治体は、禁煙プログラムや減量プログラム、継続的な運動のプログラムなど、健康な状態を維持していくための様々なプログラムを提供し、医療保険費の削減に努めている。

こうした経費を地方自治体が支出する背景には、新しい職員を雇用し、育成するよりは、良好な職員を維持し活用した方が、効果的・効率的で、結果的に経費削減につながるという考えがある。

キ フレックススケジュール、在宅勤務（Flexible Schedules, Telecommuting）

地方自治体の中には、フレックスタイムや在宅勤務の制度を活用しているところもある。フレックスタイムを利用している職員は、家族の事情等で決められた時間帯で勤務できない職員だけでなく、単に定時以外での時間帯の勤務を希望する職員を含んでいる。またフレックスタイムを活用することにより、地方自治体

の施設やサービスを、より長い時間帯を提供している地方自治体もある。

在宅勤務は、適用できる職種に限られるが、適用されれば、職員の通勤のロスを削減できると共に、通勤による交通渋滞や環境への影響も軽減できる。また、在宅勤務が適用されている職員には、在宅勤務に必要なパソコン等が貸与される。

ク 住宅及び引越経費補助 (Housing and Moving Incentives)

引越しに掛かる経費の補助対象になるのは、一般的に、地域外から引き抜かれた管理職や専門職など限られた職員である。また、住宅手当が支給されるのは、一般的に、トップレベルの管理職だけである。しかし、家賃や地価の高い地域では、地域の治安を維持するために、特定の地域に住む警察部局の職員に対して、住宅手当を支給している地方自治体もある。

ケ 制服の支給

警察や消防、特定の専門職など制服の着用が義務付けられている職位に対しては、一般的に制服が支給される。

コ 賞 (Awards)

職員に対する各種賞の授与は、職員のモチベーションを高めるだけでなく、組織の活性化を目的として活用されている。一般的に、月間・年間で活躍した職員の表彰や、提案制度による表彰などが行われている。

サ 年金

職員の年金は、医療保険と並び地方自治体にとって経費負担の大きい給付金の1つである。しかし、給与全体に対する年金支出の割合は、1996年には9%であったが、2001年には、5.8%にまで削減された。ほとんどの地方自治体は、特定の年金プランを職員に提供しているが、中には、地方自治体が指定した民間の保険会社の中から選択し、個人プランを設計できる地方自治体もある。

退職給付金は、当初、“確定給付型年金制度：Defined Benefit Plan”として開発された。確定給付型年金制度とは、職員の年齢や勤務年数に応じて決められた年金を給付する制度である。この制度は、賦課方式を採用しているため、職員が退職し退職年金を受け取ると、年金に関する地方自治体の支払額が増加する仕組みになっている。支給額を増やしてもその影響は、実際に職員が退職する時に表れるため、選挙の際、安易な政治家達が、票稼ぎに職員の退職年金の支給額を引き上げたことにより（引き上げの影響は、基本的に任期中には表れない）、後に地方自治体は財政的な問題に直面することになった。こうして、1960年代から1970年代にかけて退職年金の支給額は引き上げられていき、1980年代から、財政的な問題に直面していった。

そして、こうした課題に対応するために“確定拠出型年金：Defined Contribution Plan”が導入されはじめている。確定拠出型年金では、個々の職員に対して投資された金額とその投資額による利子所得額が職員の退職年金額となる。つまり、個々の職員の退職年金の口座が設立され、退職時に口座にある金額が退職年金として支給される。また、一般的に退職年金の積み立てにおいては、

地方自治体だけでなく職員も一定の割合を負担している。

多くの州では、地方自治体での職員年金制度の財政的破綻などを背景に、州政府が地方自治体の退職年金制度を運営している⁵⁵。地方自治体は、州政府が運営する職員年金制度に加入し、当該地方自治体の職員に対して、この年金制度を通し退職年金を支給している（ニューヨーク市など、市が運営している地方自治体もある）。退職年金は、一般会計から支出されるのではなく、独立した退職年金基金から支出される。

表 2-8 任意の給付金の給付内容と財源

給付金等の種類	給付内容	財源（負担）
医療保険	外来医療費と入院医療費の給付（負担）。歯科や精神保健、予防接種等に関する経費を給付している地方自治体もある。	伝統的に地方自治体が発担しているが、職員が一部負担する割合が増えている。
生命保険	職員は、団体料金で生命保険に加入することができる。	職員の自己負担 団体料金の適用を受けるために地方自治体が発担することがある。
プライベート訴訟保険	職員は、団体料金で訴訟保険（訴訟費用の一部が発担される）に加入することができる。	職員の自己負担 団体料金の適用を受けるために地方自治体が発担することがある。
休暇	一定期間の有給休暇。一般的に年間、1週間から4週間程度。	地方自治体が発担
病気休暇	病気による有給休暇で、一般的に毎月1日程度。	地方自治体が発担
授業料の返還	仕事に関連する教育や研修にかかる経費の負担。	地方自治体が発担
職員援助プログラム	個人的又は家族の問題などに対するカウンセリング。	ある程度のレベルのサービスまでは、地方自治体が発担。
長期障害休業手当	障害による長期間の休職に対する手当で、職員は団体料金で保険に加入することができる。	職員の自己負担 団体料金の適用を受けるために地方自治体が発担することがある。
年金	職員の退職年金	主に地方自治体が発担し、職員は一部を負担する。

出典：Stephen E. Condrey “Handbook of Human Resource Management in Government” 661-662p

⁵⁵ 一般的に医療保険（Health Care）は、地方自治体により運営されている。

3 給付金の負担増加問題と運営

(1) 給付金の負担増加問題

全米都市連盟（National League of Cities : NLC）は、2005年に地方自治体に対し、“地方自治体にとって①最も大きな課題②最も悪化した課題”に関して調査を行った⁵⁶。この調査は、地方自治体が38の課題から選択する形式で行われた。

この調査によると、地方自治体が直面する最も大きな課題は、職員の医療保険に対する地方自治体の負担額の増加である（38の課題の中で38%を占めた）。また、地方自治体の職員の医療保険料の上昇は、最も悪化した課題の3番目にも選ばれ、非常に大きな課題となっていることが分かる。ちなみに、1番目は交通渋滞、2番目は連邦政府や州政府からの財政措置なき命令や指導による影響である。

一般的に労使交渉では、給料だけでなく給付金の内容（特に職員の健康保険と年金）も重要な協議事項となっており、地方自治体にとって、給料と給付金の総合的な設計が必要とされている。

また、一般的に職員の年金や医療保険が民間に比べて優遇されていることから、公的部門に良い人材を引き付ける要素の1つになっている。さらに、米国の地方自治体において定年制度がない⁵⁷にもかかわらず、職員が退職せず居続けることがないのは、年金制度が恵まれているためであるともいわれている。

職員に対する年金が財政を圧迫している例として、ニューヨーク市の状況を紹介する。ニューヨーク市の2005年における財政規模は約500億ドルであり、そのうち約25億ドルが年金負担といわれている。しかし、3年後には年金負担が50億ドルになると試算されており、実に財政規模の10分の1に及ぶことになる。このように、現在、米国の地方自治体では、健康保険と年金の負担増が財政を圧迫する要素として問題となっている。

また、これら給付金の負担が増加した背景には、幾つかの要因があり①目の前の賃金アップを押さえる代わりに将来の負担増となる医療保険や年金を手厚くし、組合との交渉を丸く治めるといった安易な選択がされてきた②ベビーブーマーの世代が退職することにより負担が急増する③医療費の増加に伴い健康保険の負担も増加していることなどが挙げられる。

(2) 給付金（医療保険と年金）の運営

一般的に、医療保険は地方自治体が運営し、年金は、州政府が運営している州が多い⁵⁸。この背景には、地方自治体による職員の年金運営が破綻し、州政府が介入し、州政府が地方自治体の職員の年金も運営するようになっていったということがある。

⁵⁶ <http://www.nlc.org/content/Files/RMPSoACrpt05.pdf>

⁵⁷ 1967年に制定された連邦の雇用者年齢差別禁止法（Age Discrimination in Employment Act:ADEA）によりいかなる場面においても年齢による差別は禁止された（同法が地方自治体の職員にも適用されるようになったのは1991年。退職年齢を定めることも年齢による差別にあたることから禁止された。ただし、警察と消防は退職年齢を定めることができる）。

⁵⁸ ニューヨーク州もこの州の1つであるが、ニューヨーク市は独自に年金を運営している。

しかし、前述のとおり、医療保険においても決して健全に運営されているわけではない。米国の公的部門の職員の医療保険は、民間部門と比べ非常に充実しており、一般的に、ほとんどの場合自己負担がなく、しかも多くの場合、それが退職後も保障されている。

ニューヨークタイムズ紙の2005年12月11日の記事によると、ミネソタ州ドゥルス市は、1983年から退職した職員及びその配偶者、そして26歳以下の子どもに対し、生涯にわたる健康保険料の全額補助を約束してきた。しかし、3年前にそれにかかる費用を調査したところ、総額は約1億7,800万ドルとなった。これは、同市の予算の約2倍にあたる金額である。これに対し、バーグスン市長は「我々には支払うことができない。もし支払えば、市は職員の医療保険事業だけをする事になり、機能しなくなる」と発表している。これに対応するため、同市では、2006年から職員の健康保険のための積み立てを始めることにした。また、退職後の健康保険の給付資格を、勤続年数3年から20年に引き上げた。さらに、雇用を凍結し、市が生涯にわたる健康保険料の全額補助なしで職員を雇用することができるようになるまで解除しないことを発表した。

それでは、なぜここまで深刻な状況に陥ったのだろうか？それは、「賦課方式⁵⁹ (pay-as-you-go system)」を採用し、支払いを先延ばしし、健康保険料の支出のための積み立てを行わず、また、いくら必要となるかすら管理してこなかったからである。しかし驚くことに、これはドゥルス市だけの問題ではなく、全米の多くの地方自治体は、賦課方式を採用し、また実際にいくら資金が必要とされるか管理していないのである。

これに対応するため、新しい会計基準が今後3年間で段階的に導入されることになっており、まずは50州の州政府や規模の大きなカウンティ政府、市政府が遵守を求められる。この会計基準が導入されれば、今後、30年間にわたる退職者に対する健康保険料の財源を確保するための枠組みを明らかにし、それに対しどのような取り組みをしているかを公表することになる。

この会計基準の遵守は、法的に義務化されていないが、もし示すことができなければ、信用格付けが下がり、地方債の売却や現金の借り入れが困難となり、退職者への約束を果たすことができなくなるばかりか、財政破綻に追い込まれることになる。

このように、米国の地方自治体における健康保険及び年金の運営は、非常に大きな問題となっており、今後の財政運営と労使交渉の中心的な要素となるといっても過言ではない。

⁵⁹ 支出が必要となったときに、その年度の歳入から支出する方式。

第6節 米国の地方自治体における人事評価制度

ICMA の調査によると、回答のあった 1,041 市のうち 98.66% に当たる 1,027 市で人事評価が実施されている。しかし、人事評価がどのように活用されているかは、地方自治体により異なる。

1 人事評価制度の目的と概要

人事評価は主に①人材育成②管理職と一般職のコミュニケーションの促進③給料への反映④昇任試験への反映に活用されている。日本と異なる点は、米国の地方自治体には、一般的にボーナスがないため、ボーナスに反映されることはない点である。また、異動の仕組みが日本と異なるため、任用に関しては、昇任試験に反映される場合があるくらいである。ただし、一般的に、昇任試験への反映は制度的なものや明文化されたものがあるわけではなく、どの程度反映するかは、各部局長に任されている。

また、ICMA の資料⁶⁰によると人事評価は、以下の点で人材育成に有益であるとしている。

- ・目標設定
- ・管理者と一般職員のコミュニケーションの促進

しかし、実際の運用においては評価者の主観が入ったり、公平性が保たれていないという批判があるのも事実であるとのことである。

給料への反映の具体的な事例は「第7節 ホワイトプレーンズ市」及び「第8節 フェニックス市」を参照のこと。

2 評価手法及び評価項目

評価手法と評価項目は非常に多様で、一般化するのは困難であるため、ICMA の調査結果や具体的な事例を挙げて紹介する。

表 2-9 の通り、評価の方法に関しては、職位ごとに定められた職務記述書を人事評価の基準として評価している割合が最も多く 56.2% に及んでいる。続いて多いのが、予め用意された評価項目の中で、何段階かの評価の中から選択する方法（強制選択方式）が 44.3% を占めている。また、次に多いのが、評価者と被評価者が予め定めた目標に対して達成度を評価する方法（目標ごとの評価）が 38% を占めている。

面接を実施している割合が 33.4% と低いのは意外である。ただし、キャンベル公共政策研究所が行った人事評価結果の被評価者へのフィードバックに関する調査によると、回答した 25 都市の中で 87% が文書でフィードバックしていると回答した。このフィードバックとは、評価結果に被評価者のサインを必要としていることを意味し、面接を実施している割合が低くても、評価結果に対して不服がある場合は、サインしないことで自分の意思を伝えることができるようになっている。また、サインしない

⁶⁰ ICMA "SPECIAL DATA ISSUE, Performance Appraisals for Local Government Employees: Programs and Practices" (2000 年に実施)

だけでなく、一般的に不服を申し立てる制度や機関が整備されている。

また、自己評価や上司に対する評価、同僚による評価なども低い割合となっており、米国の地方自治体においてもまだこの分野においては、開発段階であると考えられる。

具体的な、評価手法や評価項目に関しては、「第7節 ホワイトプレーンズ市」及び「第8節 フェニックス市」で紹介する。

表 2-9 人事評価制度の評価手法

手 法	実施している割合 (%)
職務記述書を人事評価の基準としている	56.2
強制選択方式	44.3
目標ごとの評価	38.0
面接	33.4
自己評価	26.8
業績の中間評価	26.1
重要な業務における業績	22.7
上司に対する評価	14.6
同僚による評価	4.7
その他	3.5

出典：ICMA “SPECIAL DATA ISSUE, Performance Appraisals for Local Government Employees: Programs and Practices” (2000年に実施、回答数：1,041市)

3 人事評価手法及び技術の開発

一般的に、人事評価の手法や技術の開発は、人事部局が所管しており、人事部局が開発又は定めた人事評価に基づき、各部で人事評価が実施されている。また、比較的大きな規模の地方自治体や先進的な地方自治体では、評価者のための研修が行われているが、一般的には、あまり実施されていないのが実態である。次節で紹介するホワイトプレーンズ市において、一般行政職の組合員の昇給は、人事評価に基づき行われているが、評価者に対する研修は行われていない。

4 人事評価制度と給与制度

前述のとおり、米国の地方自治体には基本的にボーナスの制度がないため、人事評価の給与への反映は、昇給（上の号俸への移動）にのみ反映される。また、どのように昇給させるか（人事評価を昇給に反映させるか）は、一般的に労働協約により定められるため、地方自治体により異なるだけでなく、同じ地方自治体の中でも職員団体ごとの職種により異なる。

例えば、「第7節 ホワイトプレーンズ市」のように、行政一般職の昇給に人事評価を反映させ、管理職の昇給には人事評価を反映させない（一定の期間が経過すると自動的に昇給する）地方自治体もあれば、「第8節 フェニックス市」のように、管理職の昇給には人事評価を反映させ⁶¹、行政一般職の昇給には人事評価を反映させない⁶²地方自治体もあるなど非常に多様である。それぞれの具体的な事例は、各節にて紹介する。

このように、米国の地方自治体においても、必ずしも人事評価の結果を給料に反映しているわけではないのが実態である。また、日本では、人事評価の結果を①人材育成②管理職と一般職のコミュニケーションの促進③昇給に反映④ボーナスに反映⑤人事異動に反映するなど、その反映の仕方（使い道）は多様であるが、米国では一般的に人事評価の結果をボーナスや人事異動に反映することはない。

また、一般職（管理職以外）に関しては、人事評価の結果を給料に反映できるかどうかは、職員団体との協議にかかっているため、市当局の思い通りに反映できるわけではない。

第7節 米国の地方自治体における人事制度の具体的事例 【ニューヨーク州ホワイトプレーンズ市】

1 ホワイトプレーンズ市における人事制度の概要

（1）ホワイトプレーンズ市における人事制度の制定

ホワイトプレーンズ市の人事制度は、「ホワイトプレーンズ市公務員規定（Civil Service Rules）」（以下、公務員規定）に定められている。「公務員規定」は「ニューヨーク州公務員法（Civil Service Law）⁶³」（以下、州公務員法）に基づき、市の人事担当官（Personnel Officer）により制定・改正される。ただし、「公務員規定」の制定・改正には①パブリックヒアリングの開催②市議会の承認③州人事委員会の承認が必要となる。

（2）ホワイトプレーンズ市の職員に適用される連邦法及び州法

ホワイトプレーンズ市の職員には、公務員規定だけでなく州憲法第5条第6項に基づき州公務員法も適用される。

また、州公務員法のほか「ニューヨーク州公的機関雇用者平等雇用法（Public Employee Fair Employment Act）」（通称「テイラー法」（Taylor Law））や「ニューヨーク州官吏法（Public Officers Law）」も同様に市の職員に適用される。

さらに、連邦法では、連邦市民権法（Federal Civil Right Act）や米国障害者法

⁶¹ 管理職に対しては、結果（業績）を求め、また、行政評価制度を担保するために人事評価の結果を給料に反映している。

⁶² 行政一般職に対しては、人材育成を目的としているため、給料に人事評価結果を反映していない。

⁶³ 詳細は、<http://www.cs.state.ny.us/pio/publications/SummofCSL.pdf> 参照のこと。

(Americans with Disabilities Act)、医療介護休暇法 (Family Medical Leave Act) などが同市の職員にも適用される。

(3) ホワイトプレーンズ市の公務員規定の概要

ホワイトプレーンズ市の公務員規定には、表 2-10 の項目が規定されている。

表 2-10 公務員規定 (CIVIL SERVICE RULES)

目 次	
目的・適用	
第 1 条	定義 (DEFINITIONS)
第 2 条	人事担当官の権限/責務 (POWERS/DUTIES OF PERSONNEL OFFICER)
第 3 条	除外職 (EXEMPT CLASS)
第 4 条	非競争職 (NON-COMPETITIVE CLASS)
第 5 条	労働職 (LABOR CLASS)
第 6 条	競争職 (COMPETITIVE CLASS)
第 7 条	非分類 (UNCLASSIFIED SERVICE)
第 8 条	募集 (RECRUITMENT)
第 9 条	申込み (APPLICATIONS)
第 10 条	欠格 (DISQUALIFICATION)
第 11 条	試験 (EXAMINATIONS)
第 12 条	有資格者リスト (ELIGIBLE LISTS)
第 13 条	証明・認定 (CERTIFICATION)
第 14 条	昇任 (PROMOTIONS)
第 15 条	試用期間 (PROBATIONARY TERM)
第 16 条	条件附任用 (TRAINEE APPOINTMENTS)
第 17 条	臨時・条件付任用の身分 (TEMPORARY&PROVISIONAL STATUS OF APPOINTEE)
第 18 条	転任 (TRANSFERS)
第 19 条	復職 (REINSTATEMENT)
第 20 条	休職 (LEAVE OF ABSENCE)
第 21 条	辞職 (RESIGNATION)
第 22 条	任命職の報告 (REPORTS OF APPOINTING OFFICERS)
第 23 条	給与証明 (CERTIFICATION OF PAYROLLS)
第 24 条	職務分類計画 (CLASSIFICATION PLAN)
第 25 条	職位区分 (GRADING OF POSITIONS)
第 26 条	競争職の職員のレイオフ (LAYOFF OF COMPETITIVE CLASS EMPLOYEES)

出典：ホワイトプレーンズ市公務員規定

2 ホワイトプレーンズ市における人事委員会等

ホワイトプレーンズ市では、人事担当官（Personnel Officer）が採用されており、人事委員会（Civil Service Committee）は置かれていない。また、人事担当官は、市長により任命され（議会の承認が必要）、人事部（Department of Personnel）の部長を兼ねている。主な役割及び権限は、次項にて紹介する。

3 ホワイトプレーンズ市における人事部と各部の関係

（1）人事部（人事担当官）の役割

人事部（人事担当官）は、主に表 2-11 の事務を所管している。

表 2-11 人事部（人事担当官）の所管事務

所管事務	概要
公務員規定	公務員規定の制定・改正を所管すると共に公務員規定の遵守に関する調査、執行を担当している。
研修	各専門分野に特化した研修は、各職場で実施するが、採用者へのオリエンテーションや管理者研修など横断的な研修の実施・開発は、人事部が所管している。
給料、給付金、休暇制度	給与制度、給付金・休暇制度の制定・改正を所管している。
職階制度	メリット・システムの中心的な役割を担っている職階制度の管理・開発を所管し、職務記述書の作成・開発などを行っている。
職員採用試験、昇任試験	職員採用試験及び昇任試験など競争試験を所管している。ただし、試験の作成・実施は州が所管している。
人事評価制度	人事評価制度に基づく苦情への対応。
職員団体との労使交渉	職員団体との労使交渉を所管している。
その他	各部長による各部の職員の任用への承認を行っている。

出典：ホワイトプレーンズ市人事担当官へのヒアリングを基に作成

（2）人事分野における各部の役割

各部署は、人事分野に関して主に表 2-12 の事務を所管している。

表 2-12 各部の所管事務（人事分野）

所管事務	概要
各部の職員の任用	各部の職員の任命権は、各部長が持っている。しかし、任命には、①市長②人事担当官（人事部長）③財政部長（Director/Department of Finance）④欠員調整委員会 ⁶⁴ （Vacancy Control Committee）の役職者又は機関の承認が必要となる。
人事評価	職員団体との労働協約の中で定められた人事評価制度に基づき部の職員を評価する。
職員研修	各専門分野における職員研修は、各部で行われる。また、外部機関（職能団体等）の研修への参加を承認する形で実施することもある。

出典：ホワイトプレーンズ市人事担当官へのヒアリングを基に作成

4 ホワイトプレーンズ市における任用制度

（1）任用における方針

任用における方針は、「Policy and Procedure: New Hires/Promotion/Transfers」に規定されている。この方針によると、ある職位に欠員が生じた際、この職位に誰かを任命するためには、当該職位が市の予算に計上されていることが前提となり、さらに、各部長（任命権者）が欠員調整委員会の承認を得る必要がある。欠員調整委員会は、当該職位が市の予算に計上されていても、残業代の超過や予期しない支出などに対応するために欠員の補充を承認しないこともある。

各部長は、欠員の生じた職位を埋めるために各有資格者リストの中から選考し任命することになる。

ア 有資格者リスト

有資格者リストは、州公務員法により1年以上保管することが義務付けられている。同時に、有資格者リストは最長4年までしか保管できないことが同法に規定されている。つまり、ニューヨーク州の地方自治体は、有資格者リストを1年以上保管することが義務付けられているが、1年以上4年未満の期間において何年保管するか（有効の状態を保持するか）は、地方自治体に委ねられている。また、一旦有資格者リストを廃棄すると、その有資格者リストからは選考できなくなる。

年月の経過とともに有資格者の情報が古くなるため、ホワイトプレーンズ市ではできる限り頻繁に有資格者リストを更新するよう心がけている。

また、有資格者リストは、公開の対象となっている公文書であるため、候補者が自分の点数や順位だけでなく、他の候補者の順位や点数も知ることができる。

⁶⁴ 市長と人事担当官、予算部長(Director/Department of Budget)から構成される。

さらに、筆記試験は何度でも受験することが可能で、2回目以降の筆記試験で過去の点数よりも上回れば有資格者リストの点数や順位を更新することができる。

イ レイオフの定義と優先権

レイオフは、州公務員法第 80 条及び市公務員規則第 26 条において、“経済上の問題や事業・サービスの廃止・削減により、職が廃止・削減されることによる一時解雇”と定義されている。つまり、基本的に、財政的に困難な状況に陥ったり、アウトソーシングなどを理由にレイオフすることは制度的に可能である。

ただし、実際はアウトソーシングを理由にレイオフするのは困難であり、また、ホワイトプレーンズ市では、ゴミの回収においてはゴミ回収作業員の職員団体との労働協約により、アウトソーシングできないことになっている。

レイオフされている職員は、本人に離職の原因があるのではなく、経済や財政的悪化など外的な要因に原因があるため、離職した職位と同等の職位に欠員が生じた場合は、優先的に任用（主に転任）される権利を持っている。ただし、この優先権は、誰でも取得できるのではなく、正式任用（Permanent Appointment）された競争職と正式任用された労働職又は非競争職で、正式任用から1年以上経過した職員のみが取得できる。レイオフ職員の有資格者リストから選出する場合、「年功（Seniority）」が高い職員から選出することになっている。

また、ある職位に欠員が生じ、当該職位の有資格者リストに掲載されているレイオフ職員に転任の話が来た時に、レイオフ職員が断ると優先権を失うことになる。ただし、降任に該当する職位に関しては、断っても優先権を失うことはない。

ウ 有資格者リストの優先順位

① レイオフ職員 有資格者リスト

（レイオフされている職員で当該職の条件を満たしている職員のリスト）

② 昇任希望職員（同部内） 有資格者リスト

（欠員が出た職位の同部内で昇任の資格⁶⁵を持っている職員のリスト）

③ 昇任希望職員（部外） 有資格者リスト

（欠員が出た職位とは異なる部の職員で昇任の資格を持っている職員のリスト）

④ 採用希望者（組織外） 有資格者リスト

（組織外部の者で筆記試験を通過した者のリスト）

となっており、レイオフ職員 有資格者リストに有資格者がいる場合は、必ずそこから選考しなくてはならない。また、このリストに有資格者がいない場合は、②に進むことになる。②の段階においては、昇任希望職員（同部内）有資格者リストに候補者が3人以上いる場合は、このリストの中から選考しなくてはならないことになっている。そして、このリストに3人以上いない場合は、③の昇任希望職員（部外）有資格者リストからも選考できる。また、③のリストも含め3人以上の有資格者がいる場合は、②のリスト同様、このリストの中から選考しなく

⁶⁵ 昇任及び採用の有資格者リストに掲載されるためには、筆記試験を受け、筆記試験の点数（Written Score）と兵役による加点（Veteran Credit）の合計（List Score）で70点以上獲得する必要がある。

てはいけない。そして、最後に、③のリストを含め3人以上の有資格者がいない場合にはじめて、組織外の有資格者からも選考することができる仕組みとなっている。

①～③の段階を経て該当する者がいない場合は、④の段階で組織内の有資格者と組織外の有資格者を競わせる（Open Competitive：有資格者リストの中から面接し選考する）ことになる。その際、何人面接するかや、何を評価するのか（内部の職員の業績評価や外部の有資格者の職歴や経験を考慮するかなど）は、各部署により求められているものが異なることから、任命権者である各部長に委ねられている。

エ 採用者の決定

各部長は、面接試験により任用する候補者を決定する。各部長は、部内の職員の任命権を持っているが、任命には、市長と人事担当官の承認が必要となる。

(2) 欠員が生じてから任用までの流れ

① 各部長は、部内の職位に欠員が発生又は新たに職位を創設する見込みが分かった時点で人事担当官に報告。

② 欠員調整委員会の審査・承認。

※欠員調整委員会が欠員を補充するか審査

③ 欠員調整委員会の承認が得られると、職員を募集することになるが、この際、有効な有資格者リストに3人以上の候補者がいる場合は、募集を掛けずにその中から選考する。また、各有資格者リストの優先順位は前述のとおりである。

④ 有効な有資格者リストに3人以上の候補者がいない場合は、欠員が生じた部の部長は、組織内部に対して募集（5日間以上）。

※組織外部に募集する前に組織内で5日間以上募集し、職員に対して昇任や転任等の機会を設けなければいけない。また、組織内の募集事務は各部長が所管している。

⑤ 組織内部で応募者がいない場合、欠員が生じた部の部長は、人事担当官に職員募集要求書(Vacancy Release Request)を提出する。

⑥ 人事担当官は、欠員が発生した職位の筆記試験の実施を州政府に依頼⁶⁶する。

⑦ 人事担当官は、欠員が出た部の部長に、欠員が生じた職位の職務記述書の更新を依頼し、必要に応じて、部長は、職務記述書を更新する。

⑧ 人事部が外部に対し職員募集の案内を出す。

※組織外部の人材の募集事務は、人事部が所管している。

⑨ 人事部は、申請者の基本的な適格性について申請書を審査する。

※申請書に問題がなければ筆記試験に関する案内状を申請者に送付。

⑩ 州が筆記試験を実施し、試験結果を市の人事部に通知する。

⁶⁶ ニューヨーク州政府が筆記試験を作成・実施している。

- ⑪ 人事部は、筆記試験の点数を基に有資格者リスト (Eligible List) を作成し、欠員の生じた部に提供する。
- ⑫ 欠員が発生した部において、有資格者リストの中から選択し面接を実施する。
- ⑬ 面接の結果を基に、欠員が発生した部で適格者を選考する。
- ⑭ 欠員が発生した部の部長は、採用／昇任事前承認申請書 (Hiring/Promoting Pre-Clearance form) を人事担当官に提出する。
- ⑮ 市長、人事担当官が審査・承認する。
※欠員が発生した部で選定した任命案を市長、人事担当官が審査・承認する。
- ⑯ 承認された候補者を欠員の生じた部の部長が任命する。

(3) 任用と職員の意思

任用は、職員の申請に基づき行われるため、職員の意思に反して任用が行われることはない。つまり、職員本人が申請をしない限り異動（任用）が行われることはない。実際、ホワイトプレインズ市には、採用されてから 30 年間同じ職位にいる（昇任していない）職員がいる。ただし、同市では、職員のモチベーションを高めるために、上司が昇任試験の受験を勧めたり、授業料返還制度 (Tuition Reimbursement) や研修制度の活用を勧めている。

(4) 昇任試験と採用試験

昇任試験と採用試験の内容は、基本的に同じである。しかし、最低必要条件 (Minimum Qualification) は異なる。

ニューヨーク州公務員法 (NYS Civil Service Law) によると、採用試験 (Open Competitive Exam) の場合は、職務記述書で求める条件を満たさなければいけない (同法第 50 条)。

それに対して、昇任試験の場合は、同職位に申請するまでに同職位への昇任の対象となる分野の職位 (Promotional Field) に一定期間以上 (半年や 1 年、2 年など職位により異なる) 正式任用⁶⁷ (Permanent Status) の資格を持って (正式任用の資格を得る前に一定期間の条件付任用期間 (Provisional Status) がある) 働いていることが条件となる (同法第 52 条)。

<最低必要条件の具体例>

職名：用務員 (Custodian)

① 採用試験 (Open Competitive Exam) の場合

- ・ ビル清掃又はメンテナンスの経験が 1 年以上あること

⁶⁷ 米国では、採用時だけでなく、昇任の時も一定期間 (8 週間から 26 週間) の条件付任用がある。また、昇任による条件付任用の状態のときは、昇任する前の職位に常勤職員を充てることができないことになっており (非常勤や条件付任用の職員を充てることができる)、正式任用されなかった場合の職員の権利を保護する仕組みとなっている。

- ・ 商業、工業又は非住居用施設で低圧又は高圧の暖房設備のメンテナンスの経験が1年以上あること
- ② 昇任試験 (Promotional Exam) の場合
 - ・ 試験が実施される日までに、教育委員会の非競争職 (Non-competitive) である用務労働者 (Custodial Worker) として正式任用 (Permanent Status) されてから2年以上経過していること

(5) 筆記試験の実施主体

ニューヨーク州では、筆記試験の実施主体に関して州公務員法により以下の3つのタイプが用意されており、地方自治体は職位ごとにどのタイプを採用するか選択することができる。

- ① 州が作成・開発し州が実施する
- ② 州が作成・開発し地方自治体を実施する
- ③ 地方自治体が作成・開発し地方自治体を実施する

ホワイトプレーンズ市では、基本的に①のタイプを採用している。また、筆記試験には、職位により定期的の実施しているものと、地方自治体から要求があった際に実施しているものがある。

州政府は、筆記試験の実施に関して毎月、地方自治体に照会し、①のタイプを採用している地方自治体は、筆記試験を実施して欲しい職位がある場合は、州政府に依頼する。

また、①のタイプを採用している場合、州政府が各職位の筆記試験の雛形を作成し、地方自治体に照会をかけ、地方自治体の需要に合うように必要に応じ地方自治体ごとに修正する。その際、地方自治体では、担当の部の需要を反映するよう、人事担当官が各部長に確認する。

(6) 定年制度と再任用制度

米国では、連邦の雇用者年齢差別禁止法 (Age Discrimination in Employment Act) により退職の年齢を定めることは年齢による差別に当たることからホワイトプレーンズ市においても定年制度はない (警察 (70歳が定年) を除く⁶⁸)。他方、年金制度により規定の年齢 (規定の年齢は4つの年齢区分 (Tier) から構成されている) に達する前に退職すると満額を受給することができなくなるため、実質、退職の時期は、年金制度の年齢区分に影響を受けている。

⁶⁸ 連邦の雇用者年齢差別禁止法によると、退職の年齢を定めることは年齢による差別に当たることから禁止されているが、警察と消防に限り、退職年齢を定めることができることになっている。また、ニューヨーク州では、“退職・社会保障法 (The Retirement and Social Security Law)” により、警察官の退職年齢は70歳に定められている。

また、定年制度がないため、日本のような再任用制度はない。ただし、復職（Reinstatement）というものがあり、辞職した又はレイオフされている職員が同じ職位又は同等の職位につく場合には試験が免除される。しかし、昇任の有資格者が3人以上いる場合は、辞職した職員の復職よりも昇任の有資格者が優先される（1年以内に同じ職位に戻る場合を除く）。また、辞職してから1年以上経過している元職員を復職させる場合、任命する部長は、人事担当官に対して、その職位に求められるスキルや職務を現在も満たしていることを示さなければならない。

（7）職員定数管理

ホワイトプレーンズ市では、職員の定数を条例で規定しておらず、予算により管理している。表 2-13 のとおり予算書には、各部の①役職（Position）②役職番号（Position No.）③給料等級（Pay Grade）④役職ごとの人数が記載されており、予算と共に、職員の定数が議会の承認を受ける仕組みとなっている。

表 2-13 予算部の職員定数に関する予算書

役職	役職番号	給料等級	人数
予算部長	0242	A（管理職）	1
予算部首席部長補佐	0245	A（管理職）	1
予算部部長補佐	0244	A（管理職）	1
予算アナリスト	0793	12	1
秘書	0841	7	1

出典：ホワイトプレーンズ市の予算書を基に作成

5 ホワイトプレーンズ市における人事評価制度

（1）人事評価の目的

ホワイトプレーンズ市における人事評価制度の目的は、管理職を除く一般行政職（CSEA の職員団体）の昇給への反映である。つまり、一般行政職の昇給（上の号俸（Step）への移動）は、人事評価の結果に基づいている⁶⁹。

（2）人事評価の手法

評価者は、各被評価者に対して評価すべき業務（Task）を最大7つまで定め、その評価対象に対して4段階評価（Exceptional: 5点、Superior: 4点、Satisfactory: 3点、Neither: 2点）をして、各評価対象に合計100%となるように各評価対象の重要性に応じて傾斜配分された割合を決める。各評価対象の評価（点）に傾斜配分された割合（%）を掛けた評価点（Rating）を算出し、すべての評価対象の評価点を合計し、最終的な評価点とする。以下に業務（Task）を3つ定めた場合の最終評価

⁶⁹ 1978年10月4日以降に採用された一般行政職の職員団体に所属する職員は、労働協約により業績に応じて昇給することになっている。

点の算出方法について紹介する。

<最終評価点の算出方法>

Task1:	傾斜配分の割合 1 (%) ※1	× 評価 1 (点) ※2	= 評価点 1 (Rating)
Task2:	傾斜配分の割合 2 (%)	× 評価 2 (点)	= 評価点 2 (Rating)
Task3:	傾斜配分の割合 3 (%)	× 評価 3 (点)	= 評価点 3 (Rating)

最終評価点 = 評価点 1 + 評価点 2 + 評価点 3

※1: 傾斜配分の割合 1 (%) + 傾斜配分の割合 2 (%) + 傾斜配分の割合 3 (%) = 100%

※2: 評価 (Evaluation): 5=Exceptional (特に優秀)

4=Superior (優秀)

3=Satisfactory (標準)

2=Neither (標準未満)

また、評価者は、評価する過程で被評価者と面談を行い、改善すべき点とそれに対するアクションプランを立てるため、ホワイトプレーンズ市の人事評価制度は、実質、人材育成の役割も担っている。

(3) 人事評価結果の給料への反映と給料の決定

前項で評価された結果は、表 2-14 の一覧表に照らすことで昇給号俸 (Step) 数が決まる仕組みとなっている。つまり、A 氏の今年度の最終評価点が 3.7 点の場合、“Superior”の評価区分となり、来年度の給料は 3 号俸昇給することになる。

最終評価点が 2.4 点以下の場合、昇給しない。また、1 回の昇給は 1 号俸という制限はない (最大 4 号俸昇給) が、昇給期間が短縮することもない。

表 2-14 最終評価点の昇給への反映方法

最終評価点	評価区分	昇給号俸 (Step) 数
4.1-5.0	Exceptional	4 号俸 (Step) 昇給
3.5-4.0	Superior	3 号俸 (Step) 昇給
2.5-3.4	Satisfactory	2 号俸 (Step) 昇給
2.4 or below	Neither	昇給なし※

※ 3 ヶ月後に再度面接を受ける

出典: ホワイトプレーンズ市人事担当官へのヒアリングを基に作成

参考に、人事評価結果が昇給に反映される一般行政職の職員団体 (CSEA) の給料表を表 2-15 で紹介する。表 2-15 のとおり、各職位が 24 の Grade (級) に分けられており、級ごとに 21 の Step (号俸) に分けられている。基本的に級・号俸ともに数字が小さい方が低い給料となっている。

また、新規に採用された場合、1号俸（Step）から始まることになっており、年度ごとの人事評価にもとづき、昇給する（上の号俸に移動：表 2-15 でいうと右にスライドする）ことになり、最高の号俸（Step21）に達すると、昇給が止まり、昇級（昇任）試験を突破し、昇級しない限り昇給することはない。

また、前述のとおり新たに採用された職員の給料は、必ず1号俸から始まることになっており、民間の同じ分野での経験年数等は給料決定に反映されない。ただし、昇級（昇任）においては、1号俸から始まると昇級前の給料よりも低くなることがあるので、昇級においては、昇級前の給料の7%増しの号俸から始まることになっている。

さらに、ホワイトプレーンズ市の人事評価の特徴は、絶対評価を実施している点である。予算要求の際、行政一般職のすべての職員が最大の昇給（4号俸の昇給）をする想定で給料を計上している。また、実際の昇給との差分は、人事分野の他の事務や事業に充てて良いことになっている。

表 2-15 一般行政職（CSEA）給料表（2005年7月1日から有効）

Step Grade	1	2	3	4	..	18	19	20	21
1	\$29,88	\$30,35	\$30,81	\$31,28	..	\$37,802	\$38,266	\$38,732	\$39,201
2	\$31,11	\$31,59	\$32,07	\$32,56	..	\$39,348	\$39,833	\$40,317	\$40,803
3	\$33,08	\$33,57	\$34,06	\$34,55	..	\$41,372	\$41,858	\$42,347	\$42,833
4	\$34,10	\$34,63	\$35,17	\$35,70	..	\$43,207	\$43,747	\$44,281	\$44,817
5	\$35,67	\$36,24	\$36,80	\$37,36	..	\$45,264	\$45,829	\$46,389	\$46,956
6	\$36,69	\$37,29	\$37,89	\$38,48	..	\$46,854	\$47,448	\$48,049	\$48,647
7	\$38,46	\$39,10	\$39,73	\$40,37	..	\$49,277	\$49,912	\$50,548	\$51,188
7A	\$39,25	\$39,88	\$40,52	\$41,16	..	\$50,087	\$50,725	\$51,360	\$52,001
8	\$40,55	\$41,23	\$41,90	\$42,58	..	\$52,020	\$52,698	\$53,369	\$54,045
9	\$43,08	\$43,82	\$44,55	\$45,28	..	\$55,577	\$56,313	\$57,044	\$57,783
10	\$46,48	\$47,27	\$48,05	\$48,84	..	\$59,829	\$60,608	\$61,400	\$62,183
11	\$49,50	\$50,34	\$51,17	\$52,00	..	\$63,698	\$64,528	\$65,371	\$66,201
12	\$53,25	\$54,18	\$55,09	\$56,01	..	\$68,854	\$69,772	\$70,690	\$71,606
13	\$57,03	\$58,03	\$59,03	\$60,03	..	\$74,066	\$75,067	\$76,072	\$77,069
14	\$60,84	\$61,91	\$62,99	\$64,06	..	\$79,092	\$80,167	\$81,236	\$82,311
15	\$64,68	\$65,82	\$66,97	\$68,11	..	\$84,143	\$85,288	\$86,434	\$87,577
16	\$68,49	\$69,72	\$70,94	\$72,16	..	\$89,314	\$90,539	\$91,762	\$92,992
17	\$74,92	\$76,24	\$77,55	\$78,87	..	\$97,264	\$98,582	\$99,893	\$101,203
18	\$81,60	\$82,98	\$84,37	\$85,76	..	\$105,18	\$106,57	\$107,96	\$109,349
19	\$88,19	\$89,67	\$91,15	\$92,63	..	\$113,35	\$114,83	\$116,31	\$117,795
20	\$94,84	\$96,45	\$98,06	\$99,67	..	\$122,21	\$123,82	\$125,43	\$127,052
6P	\$37,39	\$37,96	\$38,52	\$39,08	..	\$46,960	\$47,526	\$48,083	\$48,647
8Q	\$42,24	\$42,90	\$43,56	\$44,23	..	\$53,491	\$54,151	\$54,815	\$55,477
9P	\$43,37	\$44,10	\$44,82	\$45,54	..	\$55,634	\$56,353	\$57,074	\$57,795

出典：ホワイトプレーンズ市の給料表（CSEA）を基に作成

これに対して、人事評価結果が昇給に反映されない管理職の給料表も参考までに紹介する。人事評価結果が昇給に反映されないことから、一般行政職の給料表に比べて号俸数が少ないのが特徴である。また、管理職は職員団体に所属しないため、管理職の給料表は、市の給与条例（Compensation Ordinance）に定められている。

表 2-16 管理職 給料表 2005 年 7 月 1 日から有効

Step Grade	1	2	3	4	5	6
1	\$30,502	\$32,400	\$34,329	\$36,200	\$37,354	\$39,997
2	\$31,755	\$33,729	\$35,707	\$37,685	\$39,664	\$41,634
3	\$33,765	\$35,753	\$37,740	\$39,731	\$41,721	\$43,712
4	\$34,799	\$36,989	\$39,177	\$41,360	\$43,547	\$45,730
5	\$36,406	\$38,713	\$41,007	\$43,369	\$45,612	\$47,918
6	\$37,442	\$39,884	\$42,318	\$44,758	\$47,200	\$49,633
7	\$39,253	\$41,825	\$44,442	\$47,038	\$49,631	\$52,229
8	\$41,389	\$44,139	\$46,885	\$49,642	\$52,393	\$55,144
9	\$43,962	\$46,961	\$49,961	\$52,964	\$55,964	\$58,962
10	\$47,433	\$50,636	\$53,840	\$57,036	\$60,238	\$63,442
11	\$50,515	\$53,917	\$57,320	\$60,731	\$64,137	\$67,543
12	\$54,342	\$58,090	\$61,826	\$65,572	\$69,313	\$73,052
13	\$58,186	\$62,274	\$66,366	\$70,449	\$74,538	\$78,632
14	\$62,083	\$66,459	\$70,840	\$75,220	\$79,595	\$83,978
15	\$65,999	\$70,659	\$75,338	\$80,007	\$84,673	\$89,351
16	\$69,882	\$74,880	\$79,876	\$84,878	\$89,874	\$94,871
17	\$76,444	\$81,804	\$87,168	\$92,531	\$97,891	\$103,250
18	\$83,248	\$88,909	\$94,571	\$100,231	\$105,894	\$111,555
19	\$89,975	\$96,019	\$102,054	\$108,089	\$114,130	\$120,170
20	\$96,754	\$103,329	\$109,892	\$116,449	\$123,040	\$129,611

出典：ホワイトプレーンズ市の管理職給料表を基に作成

（４）不服申し立て制度

ホワイトプレーンズ市では、人事評価の結果に対して不服を申し立てる制度が整備されている。人事評価の結果に不服がある職員は、所属する職員団体に申し立て、職員団体はそれに基づき、人事担当官（Personnel Officer）にヒアリングの開催を要求する。また、人事担当官は、ヒアリングを実施した後、不服が妥当かどうか判断を下すが、当事者及び職員団体がそれに対して不服の場合は、さらに人事担当官に不服を申し立てることができる。その場合、人事担当官と当事者・職員団体両者の同意に基づき調停者（Arbitrator）⁷⁰をたて調停することになる。調停者による調停結果には両者従わなければならない。

⁷⁰ 一般的に、調停者は、米国調停協会（The American Arbitration Association⁷⁰）より紹介してもらう。

第8節 米国の地方自治体における人事評価制度及び職員研修の具体的事例 【アリゾナ州フェニックス市】

アリゾナ州フェニックス市は、2002年2月に *Governing* 誌における「全米地方団体ランキング」の「人的資源：Human Resources」の分野において「A」「A マイナス」「B プラス」...「F」までの12段階評価の中で、唯一最高評価の「A」を獲得している。高い評価を受けた要因としては、充実した職員研修プログラムを有し、職員の97%が「働きやすい職場」であると認めている点や長年に渡って蓄積した豊富な職員情報をデータベース化し、人事管理や職員研修などに有効活用するなどの取組みや、課長以上の職員に適用される業績に応じた給与制度などが挙げられる。

1 フェニックス市における人事評価制度

(1) フェニックス市における人事評価制度の概要

フェニックス市の人事評価制度は、管理職を対象としたものと一般職を対象としたものの2つに分類される。

管理職の人事評価制度は、「業績達成プログラム (Performance Achievement Program)」と呼ばれ、結果を重視し、業績結果を給料に反映させることが特徴である。

一方、一般職員の人事評価制度は、「人事評価制度 (Performance Appraisal System)」と呼ばれ、人材育成を目的とし、業績結果を給料に反映させることはない。

(2) 業績達成プログラム (Performance Appraisal Program) の概要

ア 業績達成プログラムの概要

「業績達成プログラム」に関してフェニックス市より入手した「Performance Achievement Program/Trainer Guide (以下、業績達成プログラムガイド)」を基に紹介する。このプログラムは、管理職を対象とした人事評価制度である。業績達成プログラムガイドによると、「業績達成プログラム」と次項で紹介する「人事評価制度 (Performance Appraisal System)」の違いに関して、“Achievement” と “Appraisal” の違いが重要であると紹介し、“Performance Achievement” とは、一般職員に対する人材育成の役割を持つ “Performance Appraisal” とは異なり、結果である“業績”に対する評価であると定義している。つまり、管理職には結果(業績)に対する責任が求められることを意味している。

この理念に沿い、「業績達成プログラム」は、管理職を対象に業績が昇給に反映される制度 (pay-for-performance) となっている。これは、行政評価の結果を幹部職員の給与にフィードバックすることで、行政評価制度を担保し、行政評価制度に基づく「業績達成計画 (Performance Achievement Plan)」の目標を達成するためのインセンティブを与えることにも繋がっている。

また、業績達成プログラムガイドによると「業績達成プログラム」は、実績を給料に反映させることにより、高い業績を残した管理職に対しては、モチベーションを高めるツールとして、また、低い業績を残した管理職に対しては、振り返り是正するためのツールとして機能しているとのことである。

「業績達成プログラム」は、業績結果を給料に反映するためだけのツールとしてだけでなく、管理職においても人材育成（フィードバック）の役割を果たしており、業績を評価する段階では、給料に関して触れられることはない。また、これを徹底するために、フェニックス市では、意図的に業績の評価とそれに基づく給料の設定を別の部で実施している。ちなみに、業績評価は、各部で行い、給料の設定は、シティ・マネージャー室で行っている。

イ 業績結果の給料への反映方法

業績評価結果の給料への反映は、主に①業績評価ポイントの算出②業績評価ポイントを「業績達成マトリックス表（表 2-18 参照）」に照らし合わせ昇給率を確定させる作業により行われる。

はじめに、①の業績評価ポイントの算出方法について紹介する。業績評価ポイントは、それぞれ 1,400 ポイント割り振られる。内訳は、表 2-17 のとおり、①業績による評価（1,000 ポイント）②上司による評価（200 ポイント）③部長による評価（200 ポイント）から構成されている。②③の評価項目は同じで表 2-22 の通りとなっている。また、①の業績による評価は、表 2-20「業績達成計画表」及び表 2-21「評価データ積算表」を用いて算出される。①から③の評価の特徴は、①の業績による評価は、業績結果に基づいた客観的評価（Objective Review）としているのに対して、②③の上司や部長による評価は、主観的評価（Subjective Review）としている点である。

①の業績による評価（1,000 ポイント）の評価指標は主に 3 つの分野に分けられており、それぞれの具体例は、以下の通りである。

< 1 アウトカム（Outcome）指標 >

- ・ 顧客満足度を 10% 増加させる
- ・ A の事務に関する対応時間を 2 日短縮する
- ・ B の事務に対する予算を 10% 削減する

< 2 アウトプット（Output）指標 >

- ・ C に関する調査を 2006 年 4 月 1 日までに完了する
- ・ D 地区における道路を 50 マイル整備する

< 3 主観指標 >

- ・ チームワークを向上させる

表 2-17 上司や部長による評価のポイントの内訳

中間管理職 (Middle Managers)	ポイント	幹部職 (Executives)	ポイント
業績	1,000	業績	1,000
上司 (Supervisor) に よる評価	200		
部 長 (Department Head)による評価	200	部 長 (Department Head)や副シティ・マ ネージャーによる評 価	200
		副シティ・マネージャ ーやシティ・マネー ジャーによる評価	200
ポイントの調整	(+/-50)	ポイントの調整	(+/-50)
合計ポイント	1,400	合計ポイント	1,400

出典：フェニックス市“Performance Achievement Program/Trainer Guide”

続いて、②の業績評価ポイントを「業績達成マトリックス表（表 2-18 参照）」に照らし合わせ昇給率を確定させる作業について紹介する。

業績評価結果のポイントに応じて、シティ・マネージャー室では、各管理者に対して、業績区分を割り当てる（5段階の業績区分（①Outstanding（特に優秀）②Excellent（優秀）③Exceeds Standards（標準以上）④Acceptable（標準）⑤Unsatisfactory（標準以下））の中から選択）。また、現在の給料額を、現在割り振られている級の平均給料額（Midpoint）で割り、給料区分を算出する。業績区分と給料区分が決まると、表 2-18 の業績達成マトリックス表より、翌年度の昇給率が確定する。

<昇給率算定の例>

役職：副部長

業績評価ポイント：840 ポイント→業績区分：Excellent

現在の給料額：\$60,000

属する級の平均給料額：\$66,519→給料区分：\$60,000/\$66,519=90.02%

昇給率：Base Increase (2.0%) + 3.0% = 5.0%

表 2-18 業績達成 (Performance Achievement) マトリックス表

給料区分※a 業績区分	77.4% to 90%	90% to 107.5%	107.5% to 117.5%	117.5% to 122.4%
Outstanding	Base Increase + 5.0%	Base Increase + 4.0%	Base Increase + 2.3%	Base Increase + 1.5%
Excellent	Base Increase + 4.0%	Base Increase + 3.0%	Base Increase + 1.5%	Base Increase + 1.1%
Exceeds Standards	Base Increase + 2.2%	Base Increase + 1.6%	Base Increase + 1.0%	Base Increase + 0.9%
Acceptable	Base Increase + 1.0%	Base Increase + 0.8%	Base Increase + 0.5%	Base Increase + 0.3%
Unsatisfactory	Base Increase + 0%	Base Increase + 0%	Base Increase + 0%	Base Increase + 0%

※：この業績達成マトリックス表における Base Increase は 2.0%

※a：割り当てられている級の平均給料額に対する現在の給料額の割合

出典：フェニックス市 “Performance Achievement Program/Trainer Guide”

フェニックス市の給料表から人事課の一部の職員を抜粋して、一般職の職員と管理職の給料決定の仕組みについて紹介する。表 2-19 の通り、人事課では、人事課長及び人事課長補佐が管理職に位置づけられている。この2人は、前述の通り業績に応じて昇給することになっているが、Step (号俸) 9 の給料額が最高額となっており、同じ Grade (級) にいる限りこれ以上昇給することはない。これに対して、管理職以外の一般職の職員は、毎年 1 Step 自動的に昇給する仕組みとなっている。一般職においても、Step9 が最高額となっている。

表 2-19 フェニックス市給料表（抜粋）

Job Title	Salary Plan	Grade	Step1	Step2	Step3	Step4	Step5	Step6	Step7	Step8	Step9
Personnel Analyst I	001	030	3,187.60	3,352.27	3,506.53	3,700.67	3,884.40	4,080.27	4,295.20	4,513.60	4,747.60
Personnel Analyst II	001	033	3,700.67	3,884.40	4,080.27	4,295.20	4,513.60	4,747.60	4,988.53	5,246.80	5,524.13
Personnel Supervisor	001	038	4,747.60	4,988.53	5,246.80	5,524.13	5,798.00	6,092.67	6,402.93	6,739.20	7,075.47
Personnel Test Analyst	001	037	4,513.60	4,747.60	4,988.53	5,246.80	5,524.13	5,798.00	6,092.67	6,402.93	6,739.20
Personnel Officer II	001	036	4,295.20	4,513.60	4,747.60	4,988.53	5,246.80	5,524.13	5,798.00	6,092.67	6,402.93
Asst Personnel Director	018	904	6,307.60	・・・・・・・・・・業績に応じて昇給（Performance Range）・・・・・・・・・・							9,928.53
Personnel Director	018	908	7,678.67	・・・・・・・・・・業績に応じて昇給（Performance Range）・・・・・・・・・・							12,096.93

※単位はドル

※平均給料額（Midpoint）は Step5 の給料額を採用する

出典：フェニックス市給料表：<http://phoenix.gov/JOBSPECS/jobidx.html>

また、参考にフェニックス市の①業績達成計画表②評価データ積算表③上司又は部長による評価表を紹介する。

表 2-20 業績達成計画表					
職員のサイン			評価者（上司）のサイン		
年度	名前	役職	日付		
責務	優先順位	業績指標	測定可能な基準	配分	担当者
1.		a.			

表 2-21 評価データ積算表

年度	名前	役職	日付			
業績指標	測定可能な基準	実際の結果	A 評価点	B 配分	A×B	異例な評価結果の要因

1. a.

表 2-22 上司又は部長による評価表

年度	名前		役職		日付
評価カテゴリー	1-25	26-50	51-75	76-100	獲得 ポイント
リーダーシップ (100 ポイント)					
評価結果の理由					
	1-6	7-12	13-19	20-25	獲得 ポイント
効率性 (25 ポイント)					
評価結果の理由					
チームワーク (25 ポイント)					
評価結果の理由					
生産性・革新性 (25 ポイント)					
評価結果の理由					
市民・市長・議 会との関係 (25 ポイント)					
評価結果の理由					

合計ポイント： _____

コメント： _____

優れている点： _____

改善すべき点： _____

評価者 1 の名前： _____ 評価者 1 のサイン： _____

評価者 2 の名前： _____ 評価者 2 のサイン： _____

ウ 業績評価の流れ

クレアレポート 261 号「米国の州政府・地方団体における行政評価と結果志向行政」によると、業績評価を給与に反映する流れは以下の通りとなっている。

① ステップ1：基礎計画の策定

【開始時期 6月～7月】

管理職は目標を設定した後、それより上の職位にある管理職との面談を経て、達成すべき目標の最終決定を行う。

② ステップ2：実施・業務開始

【開始時期 7月～（翌年1月頃に中間報告を行う）】

管理職は、ステップ1で決定された項目について、目標が達成されるように業務改善を行う。翌年1月頃に中間報告会を行い、進捗状況を確認し、必要に応じて修正を加える。

③ ステップ3：評価

【開始時期 翌年7月～8月 最終決定】

管理職の業績データを収集し、評価点数1,400点のうち、1,000点について評価を行う。最終400点については、それより上の職位の管理職（管理職の日常の効率性を評価する）及び幹部職員（他の部局と横断的要素を評価する）により評価される。」

④ ステップ4：給料決定

【開始時期 翌年9月～10月】

シティ・マネージャー室は、1,400の採点項目をもとに、業績評価による給料を決定する。

（3）人事評価制度（Performance Appraisal System）の概要

一般職を対象とした人事評価制度に関してフェニックス市より入手した「Supervisor's Guide to PMG⁷¹s and Performance Appraisal（以下、人事評価制度ガイドブック）」を基に紹介する。

この制度は、①新規採用職員の条件付任用期間（1年間）における目標設定②一般職員の人材育成③一般職員と管理職のコミュニケーションの向上などのツールとして使われている。

また、この制度では前述の目的を達成するために、「一般職員との面談」と「職員へのフィードバック」が重要であるとされている。

人事評価制度ガイドブックによると、人事評価制度は、主に以下の時点や目的で使われる。

- ① 新規採用職員のオリエンテーリング
- ② 条件付採用期間の職員の目標設定
- ③ 条件付採用期間の職員の人事評価の査定
- ④ 部内で職員を異動させるときの参考

⁷¹ Performance Management Guide

⑤ 一般職員の年次人事評価の査定

また、新規採用職員の一般的な評価スケジュールは、以下の通りである。

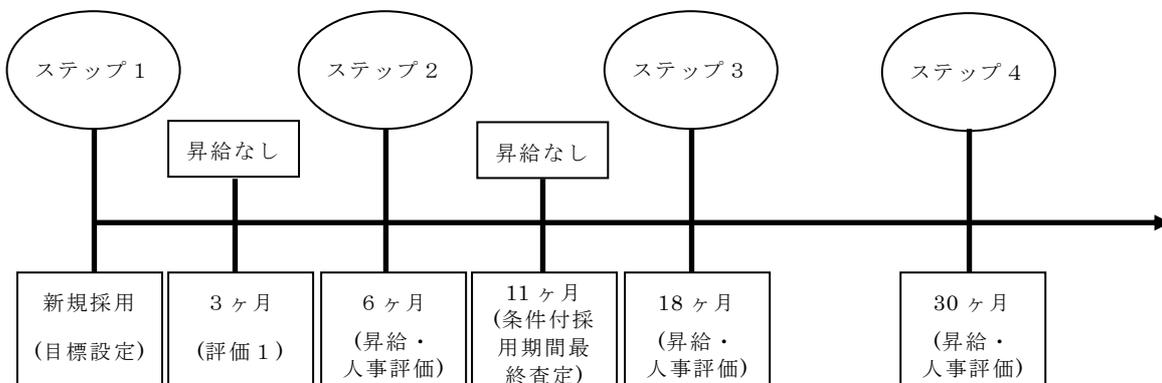


表 2-23 人事評価表

<input type="checkbox"/> 業績・給料査定	<input type="checkbox"/> 定期的																		
<input type="checkbox"/> 給料査定	<input type="checkbox"/> 不定期																		
<input type="checkbox"/> 達成目標設定	<input type="checkbox"/> 非常勤職員																		
	条件付任用期間： <input type="checkbox"/> 3ヶ月																		
	<input type="checkbox"/> 6ヶ月																		
	<input type="checkbox"/> 終了																		
職員名	職員 ID																		
	部コード																		
	役職																		
	有効日																		
<table border="1" style="margin: auto;"> <tr><td style="text-align: center;">業績期待</td></tr> <tr><td style="text-align: center;">適合<input type="checkbox"/> 不適合<input type="checkbox"/></td></tr> </table>		業績期待	適合 <input type="checkbox"/> 不適合 <input type="checkbox"/>																
業績期待																			
適合 <input type="checkbox"/> 不適合 <input type="checkbox"/>																			
<table border="1" style="margin: auto;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">核となる評価項目</th> <th style="width: 25%;">期待に適合</th> <th style="width: 25%;">改善の必要有</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>住民のニーズに合わせた対応</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>団体精神への貢献</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>改革、改善</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>高品質な結果への努力</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> <tr><td>多様性の尊重</td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td><td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td></tr> </tbody> </table>		核となる評価項目	期待に適合	改善の必要有	住民のニーズに合わせた対応	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	団体精神への貢献	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	改革、改善	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	高品質な結果への努力	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	多様性の尊重	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
核となる評価項目	期待に適合	改善の必要有																	
住民のニーズに合わせた対応	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																	
団体精神への貢献	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																	
改革、改善	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																	
高品質な結果への努力	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																	
多様性の尊重	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																	
No.	職責・達成目標	適合	不適合	適用外															

2 フェニックス市における職員研修

(1) フェニックス市における職員研修の概要

フェニックス市では、職員の資質向上を目指し、様々な研修を実施している。一般研修は、130 コース以上もあり、語学研修を含めると 180 コース以上になる。研修の対象となっている職員は、所属長の許可を得れば勤務時間内に参加することができる。

市の職員 1 万 4,000 人（パートタイムを含む）のうち、年間約 4,500 人が何らかの研修に参加している。一般研修は、市民との接し方の研修から管理職研修や勤務評価方法を学ぶ研修など多岐に渡り用意されており、市が主催する研修の費用は市が全額負担している。以下に主な職員研修の概要を紹介する。

ア 職員研修の種類と概要

(ア) 新規職員オリエンテーション (New Employee Orientation)

新規に採用された職員に対し行うオリエンテーションで、主に市の主要な事業・政策や給付金・休暇制度、倫理規定、各種手続きなどが説明される。基本的に、半日から 1 日くらいの研修である。

(イ) マネジメント・アカデミー (Management Academy)

マネジメント・アカデミーは、中間管理職に対して、集中的なマネジメントスキルの開発と市の事業や施策に関する特別な教育を提供する研修プログラムである。この研修を通して、市の事業や施策、各種手続き、要求される技術などを修得することができる。

(ウ) 管理職研修 (Supervisory Development Program)

管理職研修は、新しく管理職に就任した職員を対象に行われる研修で前期・後期に分かれている。前期では 4 つの必須講座を受講し、後期は 5 日間の管理職アカデミー (Supervisory Academy) を受講することになる。前期の講座では、業績評価や指導・監督、規律、採用、安全、機会均等、市民対応、職場暴力防止、その他人事に関するテーマについて講義を受ける。また、後期のアカデミーでは、チームワークや対立への対応、市の全体像 (シティ・マネージャーからのメッセージ、予算、経済開発) の把握など管理スキルを習得する。

(エ) 管理職養成研修 (Pre-Supervisory Development Program)

管理職養成研修は、管理職を目指している職員を対象にした研修で、管理職に要求される知識やスキルの習得を目指している。

(オ) 接客研修 (Customer Service Academy for Front Counter Professionals)

接客業務を担当する職員を対象とした研修で、講師を招き、接客において必要とされる知識やスキルに関して講義や演習が行われる。研修期間は通算 4 日程度

である。

(カ) 基礎研修 (City Adult Basic Education)

基礎研修は、読み書きや、スペリング、文法など職員の基礎学力の向上を目的とした研修で、どの職員も任意で受講することができる。研修は、個別形式のものやコンピューターを利用したもの、授業形式のものなどがある。

(キ) 管理職としての心構えに関する研修 (Civil Treatment for Managers)

フェニックス市では、公平公正かつ法に遵守し業務を執行することが大切であるとされている。この研修は、前述の目標を達成するために、管理職としてどのように対応すればよいかなどを学ぶために行われている。また、この研修は、参加者の経験なども取り上げ、講師と受講者の双方向の形式を採用している。

(ク) 市職員としての心構えに関する研修 (Civil Treatment for Employees)

この研修は、市の一般職員に対して、市の職員そして、組織の一員としての責務や期待されていることなどの理解を深めてもらうための研修である。この研修では、職場での望ましい振る舞いや上司・同僚・市民と効果的に働くための実践的なスキルなどの修得することができる。

(ケ) 倫理規定に関するホットライン (The City of Phoenix Code of Ethics)

倫理規定に関するホットラインを設立し、倫理規定に関する職員の質問に答えることで、職員が公務員としての責務に関して理解を深めることを目指している。

(コ) 職場暴力防止研修 (Workplace Violence Prevention Program)

この研修は、職場内暴力の防止を目的とし、管理職を対象に行われている。この研修を通し、職場内暴力のリスクの軽減に対する管理職の役割や責務、問題が発生したときに対応する義務についての理解を深めている。

(サ) 相談サービス (Consultation and Facilitation Services)

人事部の職員開発の担当者は、各部局に対して需要アセスメントや問題解決、問題回避などの分野における相談サービスを提供している。また、各部局に対して、プロセス改善会議やチーム育成イベントなども実施している。

イ 職員の啓発制度の種類と概要

(ア) 職員提案制度 (Employee Suggestion Program)

この制度は、市民サービスや行政経営の改善、経費削減のためのアイデアを職員から募集し、業務改善を目指す制度である。

(イ) 職員授業料返還制度 (Employee Reimbursement Program)

この制度は、職員の仕事に関する知識やスキルを高めることを目的とし、一定額を上限とし、指定された大学等研究機関における講座や学位の取得に係る経費や各種学会や職能団体の会費、セミナー等への参加費に対し補助する制度である。

(ウ) 職員調停制度 (Employee Mediation Program)

この制度は、職員の職場での問題や紛争を解決するために、訓練を受けた調停員が支援する制度である。この制度は、約束や同意が守られなかったであるとか、個人的な不平・不満など仕事の能率や職場の輪を壊すことに繋がりにかねないあら

ゆる問題を対象とし、機密性が約束されている。

(エ) シティ・マネージャー優秀職員表彰制度 (City Manager's Employee Award for Excellence in Public Service Program)

この制度は、市のサービスや姿勢に対し貢献した職員個人やチームを表彰する制度である。職員個人やチームからの申告に基づき、シティ・マネージャーにより設立される審査会が審査し、各賞を決める。年に1度行われ、シティ・マネージャーから直接表彰される。

(オ) 職員メモリアルイベント (Employee Memorial Event)

殉職した職員を祭り、市への貢献を称えるイベントで、年に一度行われる。

(2) フェニックス市における言語研修プログラム

フェニックス市では、一般研修プログラムの他に言語研修プログラムが行われている。このプログラムは、ラティーノの住民からの警察・消防への緊急電話が増加し⁷²、スペイン語を話せる職員の需要が高まったことから始まった。

地理的にアリゾナ州は、メキシコと隣接していることから、英語を話すことができないラティーノの住民が多く、現在も増加している。

言語研修プログラムは、職員6人以上が要望すれば新たな言語クラスを設置することができる仕組みになっており、現在は、スペイン語の講座の他に韓国語講座やロシア語講座、中国語講座、イタリア語講座、ベトナム語講座などがあり、年間約2,200人もの職員（市職員数：1万4,000人（パートタイムを含む））が受講している。言語研修プログラムで最も受講者が多いスペイン語講座は、レベル別、部署別に31の講座に分かれて実施されており、初心者でも無理なく学べるカリキュラムが組まれている。さらに、言語研修プログラムには手話講座も設置されており、スペイン語講座と共に人気が高い。

このようにフェニックス市では、住民とのコミュニケーションの確保という観点から言語研修プログラムを重視しており、こうした職員の資質向上への取り組みが、多様なコミュニティに対する質の高い行政サービスの提供を可能としている。

⁷² フェニックス市における人種の構成は、2000年の国勢調査によると、白人が71%、黒人が5%、アジア系が2%、その他22%となっており、この中でラティーノの割合は、34%となっている。

第3章 米国の地方自治体を支援する組織の種類と役割

第1節 米国の地方自治体を支援する組織の種類

地方自治体を支援する組織は、連邦政府や州政府、カウンティ（郡）政府、地方自治関係団体、職能団体、大学等研究機関などに分類される。

この中でも、米国の地方自治関係団体や職能団体は非常に数が多く分野も多様であり、地方自治体を支援する上で大きな役割を果たしている。また、大学等研究機関が技術分野だけでなく、行政学の分野においても密接に地方自治体や地方自治関係団体と連携している点も特徴といえる。こうした団体が米国の地方自治体の団体自治や効率的かつ効果的な行政運営を支援しているとともに職員の専門性を高めている。

1 連邦政府及び州政府

米国では、上級官庁から地方自治体に対する支援は、主に州政府が担っている。地方自治体に対する州の支援は、分野により異なるが、主に州の地方政府課（Local Government Division）などが主管している。また、こうした地方自治体を所管する部署だけでなく各部局においても、法令上のアドバイスや研修を通じ地方自治体を支援している。

具体的な支援事例として、ニューヨーク州州務省地方政府課（Division of Local Government, Department of State）の取り組みと、ジョージア州の「地方自治体研修法（Georgia Municipal Training Act）」（新しく就任した地方自治体の公選職や特定の職員に対して指定研修の受講を義務付けている法律）について第2節で紹介する。

2 地方自治関係団体

地方自治関係団体は、州やカウンティ、地方自治体やその職員・議員などから構成される組織で全米知事会や全米市長会、州政府協議会、全米州議会議員連盟、全国カウンティ協会、全米都市連盟（NLC）、国際市・カウンティ支配人協会（ICMA）などがある。

これら地方自治関係団体は、年次総会等を通し主に公選職や管理職などを対象とした研修プログラムを提供しているが、こうした団体の主な目的は、会員や会員団体を代表し関係団体（連邦政府や州政府など）にアドボケイトすることである。また、地方自治関係団体には、前述のような全米レベルのものだけでなく、州やカウンティレベルの団体もあり非常に多様である。

地方自治関係団体の変遷を簡単に紹介すると、全米レベルの地方自治関係団体としては、地域や地方自治体の改革を訴える市民団体の運動により1894年に初めて全米自治体連盟⁷³（市民団体が主な構成員）が設立された。全米自治体連盟は、100人を超え

⁷³ The National Municipal League

る政治家やビジネスリーダー、教育関係者、ジャーナリスト達が開催した会議⁷⁴において地域の改革グループを支援することを目的に設立され、後に全米市民連盟⁷⁵に改組された。

1897年には、地方自治体職員を構成員とする全米レベルの組織として、米国自治体連盟⁷⁶が設立された。米国自治体連盟は、一般的な行政課題に関して、地方自治体職員間における情報や意見交換の促進を目的として設立されたが、長くは続かず1916年に解散した。

その後、全米知事会⁷⁷（1908年）やICMA（1914年）、全米市長会⁷⁸（1932年）など全米レベルの様々な地方自治関係団体が設立された。

地方自治体を構成員とする全米レベルの連合体としては、1924年に米国自治体協会⁷⁹（1964年に全米都市連盟に改組）が設立された（詳細は次節で紹介する）。

一方、地方自治体を構成員とする州レベルの連合体としては、1898年にアイオワ州で初めてアイオワ州自治体連盟が設立された。1898年に開催された米国自治体連盟の総会に出席したアイオワ州のデモイン市やアイオワシティ市などの市長が、アイオワ州において全州的な地方自治関係団体が必要であると認識し、同年に州自治体連盟を設立するに至った。その後、ハワイ州を除きすべての州で自治体連盟が設立されたが、設立経緯はアイオワ州のように政治家がリーダーシップを発揮した州や市民グループが中心的な役割を担った州など多岐に渡る。

3 大学等研究機関

前述のとおり、米国の特徴は大学等研究機関が技術分野だけでなく、行政学の分野においても密接に地方自治体や地方自治関係団体と連携している点である。こうした連携は、シティ・マネージャーをはじめとした行政専門家が注目されてきた歴史的背景や、都市化が進むことにより行政需要が複雑化・高度化する中でより効率的、効果的な行政運営が要求されたことが影響している。

19世紀末から議会一支配人型の組織体制が注目され、シティ・マネージャーなどの行政専門家達の専門性を高め利益を守り推進する職能団体として1914年にICMAが設立された。これと同じ頃、こうした行政の専門家を育成するために、学問としても「行政学」が普及し、大学に「行政学」の学部や大学院が設立されていった。

地方自治体と大学等研究機関の具体的な連携事例は、第2節で紹介する。

また、現在では、シティ・マネージャーや、地方自治体のマネジメントを担当する職員の多くは、行政学の大学院を卒業しており（博士課程を修了している職員も少なくない）、大学の行政学の学部・大学院は、非常に実践的な教育の場となっている。実

⁷⁴ ペンシルバニア州フィラデルフィア市で開催。

⁷⁵ The National Civic League(NCL)／<http://www.ncl.org/about/index.html>

⁷⁶ The League of American Municipalities

⁷⁷ National Governors Association(NGA)／<http://www.nga.org/portal/site/nga>

⁷⁸ The United State Conference of Mayors(USCM)／<http://www.usmayors.org/>

⁷⁹ The American Municipal Association

際、米国の行政学の大学院に行くと州政府やカウンティ政府、地方自治体の職員がおり、学術的な講義だけでなく、実務的な問題も取り上げられている。

さらに、シティ・マネージャーをはじめ、各分野の地方自治体職員の中で地元の大学で講義をしている職員もおり、地方自治体と大学等研究機関との関係は、調査委託や組織と組織の連携にととまらず、人的な連携にまで広がっている。

4 職能団体

地方自治体と大学等研究機関における行政分野の連携が、米国の特徴であることは前述したが、行政の各分野における職能団体が非常に多様で数多く存在することも大きな特徴のひとつである。

米国の地方自治体職員の専門性を高めている主な制度や要素は、①各分野における多様な職能団体の存在②職階制に基づく人事制度③公的部門と民間部門における人材の流動性④地方自治体と大学等研究機関との連携などが挙げられるが、この中でも職能団体の存在と職能団体の研修事業をはじめとした活発な活動が果たしている役割は大きなものがある。

各分野における職能団体は、第2節で紹介する。

第2節 米国の地方自治体を支援する組織の役割と支援内容

1 州政府

州政府は、地方自治体職員の研修や法令等のアドバイスなど様々な形で州内の地方自治体を支援している。支援の内容は、州により異なり多様であるが、本節では州の地方政府課が地方自治体職員の研修を実施しているニューヨーク州の事例と州の法律等で地方自治体の公選職や特定の職員に対して指定の研修の受講を義務付けているジョージア州の事例を紹介する。

(1) ニューヨーク州

ニューヨーク州では、主に州務省（Department of State）地方政府課（Division of Local Government）が研修プログラムの提供をはじめ、地方自治体の支援をしている。地方政府課のウェブサイト⁸⁰によると、同課は、州内の地方自治体における“ワンストップショップ”を目指しており、地方自治体に対して研修の機会の提供や技術的な支援を行っている。また、同課では特に農村部の地方自治体に対して“New York State Rural Development Council⁸¹”への参加を促し支援している。

さらに同課は、“Appalachian Regional Commission⁸²”のプログラムも運営し、ア

⁸⁰ <http://www.dos.state.ny.us/lgss/index.htm>

⁸¹ 州が運営する機関で、主に農村部における問題を議論したり、対応策を検討している。

⁸² 連邦政府は、アパラチア地域（北米東部）の経済開発を推進するために1965年、アパラチア地域開発法（Appalachian Regional Development Act）を制定し、推進主体としてアパラチア地域委員会（Appalachian Regional Commission）を設立した。同委員会は、ニューヨーク州地方政府課が所管している。

パラチア地域の経済開発の推進を目的とし、同地域の事業に対して財政的、技術的支援を実施している。

また、地方政府課は、同課のウェブサイトで地方自治体職員（公選職員を含む）を対象とした各種研修の概要やスケジュールを紹介している⁸³。また、地方政府課だけでなく各省でも地方自治体に対して、所管する分野の研修や技術的支援などを行っている。

（２）ジョージア州

ジョージア州は、1991年に「ジョージア州地方自治体研修法（Georgia Municipal Training Act）」を制定し、新たに地方自治体の公選職となる者に地方自治体の運営などに関係する研修の受講を義務付けた。この研修は「地方自治体研修（The Harold F. Holtz Municipal Training Institute）」と呼ばれ、ジョージア州地方自治体連盟（Georgia Municipal Association）⁸⁴とジョージア大学（University of Georgia）のカール・ビンソン行政研究所（Carl Vinson Institute of Government）が共同で実施している。また、ジョージア州では、公選職だけでなく①通信業務担当者②警察本部長③シティクラーク④ダウンタウン開発協会長⑤医療補助者（Paramedics）⑥消防士⑦ガスオペレーター⑧埋め立て業務従事者⑨地方自治体裁判所裁判官⑩警察官⑪下水処理研究所アナリスト⑫汚水処理従事者⑬排水システム管理者⑭上水処理研究所アナリスト⑮上水処理従事者に対しても指定した研修の受講を義務付けている。義務付けられている研修の概要は、ジョージア州地方自治体連盟が発行している“Georgia Municipal Training Handbook⁸⁵”を参照のこと。

このようにジョージア州では、州が法律を整備することで、地方自治体に対して研修の実施や受講を義務付け、地方自治体や職員の質の確保や向上を担保している。

ジョージア州地方自治体連盟やジョージア大学のカール・ビンソン行政研究所は、“地方自治体研修（The Harold F. Holtz Municipal Training Institute）”だけでなく、地方自治体職員に対し様々な研修を行っている。それぞれの団体が行っている研修の詳細は以下のウェブサイトを参照のこと。

ジョージア州地方自治体連盟：http://www.gmanet.com/training_information/

カール・ビンソン行政研究所：<http://www.cviog.uga.edu/training/local/index.php>

2 地方自治関係団体

（１）国際市・カウンティ支配人協会（ICMA）

ICMAは、地方団体の行政の専門家を育成するため1914年に設立された。現在、

⁸³ <http://www.dos.state.ny.us/lgss/training.htm>

⁸⁴ <http://www.gmanet.com/home/default.asp>

⁸⁵ <http://www.gmanet.com/general/default.asp?pagetype=training&menuid=GMAPublicationsIndexID>

議会—支配人型の組織体制は、米国において最も多くの地方自治体で採用されている組織体制となっているが、ICMAがこの組織体制を普及させたといっても過言ではない。

ICMAの目的は、地方団体や地方団体の職員（主にシティ・マネージャーや首席行政官など）に対して①情報や②研修、③ネットワーキングの機会等を提供することである。正式会員は、地方団体や地方団体の行政官であるが、それ以外の者も希望すれば準会員としてICMAのサービスを受けることができる。

①の情報提供は、ICMAが独自に実施する各種統計や調査をもとに、報告書・専門書を発行することで行われている。ICMAが発行する報告書・専門書は、ICMAのウェブサイト⁸⁶で検索することができる。また、無料の報告書はウェブサイトからダウンロードすることも可能である。ICMAの統計や調査結果は、地方団体の実務者はもとより研究者など幅広い地方自治関係者に利用されている。

②の研修は、年次総会や各種会議、ICMA大学を通じて提供されている。年次総会をはじめとした各種会議では、分野ごとの多種多様なワークショップが開催され、主に各分野における先進的な都市のシティ・マネージャーによる事例発表やその分野の大学教授などによる講義が行われる。また、同会議は、ICMAの理事（会員のシティ・マネージャー等から選出される）より構成される総会計画委員会が全体やワークショップのテーマの設定等企画立案するため、会員の需要に合ったものとなっている。また、年次総会などの各種会議は、③のネットワーキングの場ともなっている。

ICMAの年次総会や各種会議などの研修は、ICMAのウェブサイト⁸⁷で一覧が掲載されている。

さらに、ICMAは、地方団体の行政専門官の団体として行政専門官の倫理規定（Code of Ethics⁸⁸）の制定や、行政専門官を募集している地方自治体の紹介をICMAのウェブサイト⁸⁹を通して行っている。この行政専門官を募集している地方自治体の案内は、“ICMA Job Center”と呼ばれ、キーワードや分野（首席行政官や経済開発、財政、人事など）、州ごとに検索できる仕組みとなっている。

（2）全米都市連盟⁹⁰（NLC）

全米都市連盟は、ワシントン D.C.に本部を置き会員の地方自治体を代表し、連邦政府や連邦議会、司法当局に対して全米の地方自治体や市民のニーズに応え、働きかけを行っている。また、地方自治体の質の向上を目的に、地方自治体職員の研修や技術的支援、情報提供なども行っている。さらに、全米の地方自治体にとり重要な課題に関して調査研究を行っている。

⁸⁶ <http://bookstore.icma.org/?hsid=1&ssid1=18>

⁸⁷ <http://icma.org/main/ev.asp?hsid=1&ssid1=47&ssid2=99>

⁸⁸ <http://www.icma.org/main/ld.asp?ldid=15087&hsid=1&tpid=25&stid=118>

⁸⁹ <http://jobs.icma.org/?hsid=1&ssid1=46>

⁹⁰ National League of Cities(NLC) : <http://www.nlc.org/home/>

以下に全米都市連盟の設立経緯を簡単に紹介する。幾つかの先進的な州において設立された自治体連盟が中心となり、1924年に地方自治体の改革を推進することを目的として米国自治体協会を設立した。米国自治体協会は設立後、まだ州自治体連盟が設立されていない州において州自治体連盟の設立を支援した。

米国自治体協会は、1964年に全米都市連盟に改組され、現在では、米国最大の地方自治関連団体となり、49⁹¹の州自治体連盟と1,500を超える市や町を直接会員としている。さらに、各州自治体連盟に加盟している地方自治体を含めると18,000を超える市や町が加盟していることになる。

(3) メリーランド州自治体連盟⁹²

ア メリーランド州自治体連盟の概要

メリーランド州自治体連盟は、メリーランド州内の地方自治体を代表する組織として1936年に設立された。州自治体連盟への加盟は任意であるが、州内の157の地方自治体すべてが加盟している。また、メリーランド州自治体連盟は、全米都市連盟の直接会員であり49の州自治体連盟の1つである。さらに、法人格としては、非営利団体⁹³としての認定を受けている。

メリーランド州自治体連盟の理事会は、31人の理事⁹⁴から構成されている。また、理事会の下に委員会や部会、支部、事務局が組織されている。委員会には、執行委員会と常任委員会⁹⁵があり、各理事はいずれかの委員会に属している。さらに、行政分野ごとに協会⁹⁶があり、メリーランド州自治体連盟の下部組織（部会）として位置づけられている。また、州内にカウンティ（郡）の区域を基本とした9つの支部があり、各地方自治体は、区域内の支部に属し、支部には理事会や委員会も存在する。最後に、事務局は、メリーランド州自治体連盟の各種事業を執行する役割を担っている。

メリーランド州市長会とメリーランド州自治体情報技術協会も連盟の下部組織に位置づけられており、連盟が後援している。また、企業リーダーとの交流機会の創出や自主財源の確保などを目的に法人パートナーやビジネス協力団体の制度も設けている。

連盟の収入の特徴は、政府⁹⁷からの補助金を受けていないことである。主な収入源は、会員である地方自治体からの会費収入⁹⁸や年次総会の参加費用・企業等のブース出展料などであり、この2つで収入の約73%を占めている。また、次に額の

⁹¹ ハワイを除く49州。

⁹² Maryland Municipal League : <http://www.mdmunicipal.org/mmlhome/index.cfm>

⁹³ 連邦財務省内国歳入局の認可を受けた非課税団体(501c-3Agency)。

⁹⁴ 6月に開催される年次総会で、会員の投票により選出され、任期は1年。

⁹⁵ ①コミュニケーション委員会②総会立案委員会③立法委員会の3つの委員会から構成されている。

⁹⁶ ①市町行政官協会②条例執行及びゾーニング担当者協会③地方自治体法律顧問協会④メリーランド地方自治体事務職員協会⑤メリーランド公園・レクリエーション協会⑥地方自治体警察署長協会⑦地方自治体公共事業担当者協会の7団体があり、各行政分野の専門的な研修や技術支援、情報提供などを行うと共に関係団体へのアドボケイト活動も行っている。

⁹⁷ 連邦、州、地方自治体。

⁹⁸ 会費は各自自治体の財産税収入の0.0000178%となっており下限\$199.73、上限\$26,912.89となっている。

大きい収入として投資による収入(全体の約9%)が上げられる点も特徴である。支出に関しては、人件費が最も大きな割合を占めており約65%に及んでいる。続いて総会等の開催費用である会議費が続き、約19%を占めている。

連盟は、連邦財務省内国歳入局とメリーランド州政府から法人所得税の免税団体として指定を受けていると共に、メリーランド州政府から売上税の免税団体の指定も受けている。

イ 支援内容

(ア) 地方自治体関係者の研修

連盟最大の研修事業である年次総会には、毎年300人を超える参加者があり、主な参加者は、地方自治体の幹部職員や議員、市長である。その中でも、議員の参加者が最も大きな割合を占めているのが特徴である。ワークショップでは、州立大学の教授や州内の先進的な地方自治体の担当者達が講師を務めている。

年次総会は、参加者にとって研修の場だけでなくネットワーキングや情報の収集・共有の場としても重要であり、年次総会の中では、ワークショップだけでなくランチミーティングや夜のレセプションなど、参加者間のネットワーキングや情報交換の場が設けられていると共に、州の各局長と交流や意見交換できるプログラムも組み込まれている。

また、メリーランド州立大学の行政サービス研究所がメリーランド自治体連盟、メリーランドカウンティ(郡)協会⁹⁹、地方自治体保険信託¹⁰⁰の協力を得て2000年に「The Academy for Excellence in Local Governance」の研修事業を始めた。詳細は、「3 大学等研究機関」で紹介する。

さらに、連盟は、直接連盟が提供するトレーニングプログラムだけでなく、地方自治体の職員に関連するトレーニングプログラムを、全般的にイベントカレンダーにして連盟のウェブサイトで紹介¹⁰¹している。また、地方自治体職員向けのトレーニングプログラムに関するウェブサイトのリンク集も提供¹⁰²している。

(イ) 地方自治体等からの問い合わせの対応

地方自治体からの問い合わせの対応は“MML Research Inquiry Program”と呼ばれ、2人の常勤職員が担当している。年間約1,200件(2004年実績)の問い合わせを受け、内訳は市町村(議会を含む)から78%、州政府から2%、州議会から5%、報道機関から5%、その他10%となっている。問い合わせの内容は、連邦や州の法令、制度や他の地方自治体の取り組みなど多岐に渡っている。

こうした問い合わせに対応するため、州内を幾つかのエリアに分け職員が担当のエリアの情報収集を定期的に行っている。具体的には、その地域の地方新聞やウェブサイトを確認したり、地方自治体に関する法律や制度の改正があった際に資料を収集したり、改正された地方自治体の憲章(charter)を州政府から取り

⁹⁹ The Maryland Association of Counties (MACo) / <http://www.mdcounties.org/>

¹⁰⁰ The Local Government Insurance Trust (LGIT) / <http://www.lgit.org/>

¹⁰¹ <http://www.mdmunicipal.org/events/Trainingevents.cfm>

¹⁰² <http://www.mdmunicipal.org/events/traininglinks.cfm>

寄せたりしている。問い合わせは会員の地方自治体だけでなく誰でも無料であることができ、問い合わせの 60%が電話にて問い合わせがあった際にその場で回答されている。それ以外は、確認又は調査後に電話やメールにて回答されている。

(ウ) 情報提供

地方自治体からの問い合わせの中で他の地方自治体でも活用し得る情報は、データベース化し連盟のウェブサイトから検索できるようにしている。ただし、ログインは会員に限られており ID とパスワードが必要となる。また、地方自治体から資料請求があった中で、頻度の多いものから 10 個の資料を連盟のウェブサイトで提供¹⁰³している。そして、地方自治体が予算を作成する際に必要となる情報・資料を連盟のウェブサイトから提供している。予算に関連する州政府の補助金や制度に関する情報提供が中心である。

さらに、メリーランド州内の地方自治体の憲章をデータベース化し、連盟のウェブサイトで検索し入手できるようにしているとともに、連盟の会員がネット上で情報交換や議論できるように、ヤフーの「Discussion Group」を活用しネット上の会議室を提供している。ただし、ログインは会員に限られており ID とパスワードが必要となる。また、地方自治体が独自に調査する際、有益なウェブサイトのリンク集¹⁰⁴を提供している。

(エ) 調査・研究

地方自治体からの問い合わせや要望に応えるため、独自に調査・研究を行っている。また、会員に対して“地域のためのロビー活動入門 (Hometown Lobbying Handbook)” や、“情報公開法マニュアル (Public Information Act Manual)” など各種マニュアルやガイドブックを発行し、法律や制度などの解説や紹介を行っている。

(オ) 州政府への働きかけ

会員の地方自治体を代表し、州政府や州議会に対してロビー活動を行っている。主に補助金削減の反対や地方自治体に関係する事業に対する要望、財政的措置のない義務付けへの反対などの意思を伝えている。

3 大学等研究機関

米国では、多くの大学等研究機関が地方自治体や地方自治関係団体の支援をしている。以下に特徴的なプログラムを提供している大学を紹介する。

(1) ランド・グラント (Land-Grant) 大学

ア ランド・グラント大学の概要

リンカーン大統領の任期中の 1862 年に、州政府が連邦政府から交付される国有地を売って、大学の創設と維持のための基金とすることができるというモリル法

¹⁰³ <http://www.mdmunicipal.org/research/topten.cfm>

¹⁰⁴ <http://www.mdmunicipal.org/research/researchlinks.cfm>

が設立された¹⁰⁵。この法律により、すべての州に州立大学が創立され、全米で州立大学を含め 70 にも及ぶ大学が創設された。

この法律により設立された大学が、ランド・グラント (Land-Grant) 大学 (国有地付与大学とも言われる) である。また、ランド・グラント大学は、モリル法により、住民に対して「農業」と「工業」を中心とした職業教育と「軍事訓練 (Military Drill)」を提供することを義務付けられた。また、同法によりランド・グラント大学には州政府や地方政府、コミュニティなどへのサービス (公共へのサービス) が求められた。

こうして、高等教育機関 (大学) による地域サービスの中心的な役割を担う継続教育が発展し、「公共へのサービス」として、住民 (地方政府を含む) を対象とした職業教育が大学の機能として確立されていった。

多くのランド・グラント大学では、こうした設立の背景をもとに、地方自治体や地方自治体職員に対しても様々なサービスを提供している。以下にその具体的な取り組みとして、メリーランド州立大学とジョージア大学の事例を紹介する。

(ア) ランド・グラント大学の事例① (メリーランド州立大学)

メリーランド州立大学は、1959 年に地方団体の職員に対して研修プログラムを提供したり、地方団体に関する調査・研究する機関として行政サービス研究所 (Institute for Governmental Service)¹⁰⁶を設立した。

また、行政サービス研究所は、メリーランド自治体連盟やメリーランドカウンティ (郡) 協会¹⁰⁷、地方自治体保険信託¹⁰⁸の協力を得て、2000 年に「The Academy for Excellence in Local Governance」という地方団体の職員を対象とした研修プログラムを創設した。

このプログラムには、メリーランド州のカウンティ (郡) の職員を対象とした「カウンティコース (County Track)」と地方自治体の職員を対象とした「地方自治体コース (Municipal Track)」がある。

各コースとも 35 時間から 50 時間の講座¹⁰⁹の履修が要求され、履修後には認定書 (Certification) が発行される。また、それぞれのコースに必須講座と選択講座があり、必須講座は 9 つの講座から構成されており、選択講座は 11 個の講座から 4 つを選択し、履修することになっている。履修費用は 150 ドルで年間約 30 人から 40 人が履修しており、地方自治体の運営に関係する内容が中心であることから受講者は公選職や管理職が多い。また、メリーランド州自治体連盟の年次総会のワークショップの中に必須講座や選択講座に指定されているものがあり、出席すると講座を履修したことになる。

¹⁰⁵ 発案者の名前 (Morill) にちなんで名づけられた。

¹⁰⁶ <http://www.vprgs.umd.edu/igs/>

¹⁰⁷ The Maryland Association of Counties (MACo) / <http://www.mdcounties.org/>

¹⁰⁸ The Local Government Insurance Trust (LGIT) / <http://www.lgit.org/>

¹⁰⁹ 講座の詳細は <http://www.vprgs.umd.edu/igs/academy/> を参照のこと。

(イ) ランド・グラント大学の事例② (ジョージア大学)

ランド・グラント大学として設立されたジョージア大学 (University of Georgia) は、カール・ビンソン行政研究所を設立し、州政府やカウンティ政府、地方自治体職員を対象に様々な研修を実施している。カール・ビンソン行政研究所は、以下の研修を実施している。

- ① Newly Elected Municipal Officials Institute
- ② Harold F. Holtz Municipal Training for Elected Officials
- ③ Management Development Program for Local Government
- ④ Special Topic Workshops for Local Government
- ⑤ Georgia Certification Program for City and County Clerks
- ⑥ Local Finance Officer Certification Program
- ⑦ Leadership Institute for Municipal Elected Officials
- ⑧ Elected Officials Retreats
- ⑨ Training for Local Government Appointed Boards
- ⑩ Certificate of Public Works Management Program
- ⑪ Training - Intermediate and Advanced Accounting Online Course
- ⑫ Training - Human Resources in Local Government Online Course

各研修の概要は、行政研究所のウェブサイト参照¹¹⁰のこと。

(2) ペース大学

ペース大学には、行政学などの大学院であるダイソン学芸カレッジ (Dyson College of Arts and Sciences) がある。また同カレッジは、研究機関としてマイケリアン行政研究所 (The Edwin G. Michaelian Institute for Public Policy and Management) を運営している。

このマイケリアン行政研究所は、ICMA のニューヨーク州支部であるニューヨーク州市／カウンティ支配人協会¹¹¹ (New York State City/County Management Association) の事務局となっており、同協会に対して学術的なアドバイスや同協会の研修事業である年次総会の企画などの支援をしている。

それに対して同協会は、①ダイソン学芸カレッジの大学院生に州内の地方自治体へのインターンシップの機会を提供②同カレッジの大学院生に州内の地方自治体をはじめとした就職先の紹介③同カレッジの大学院生に奨学金を提供④同協会の年次総会に同カレッジの大学院生を無料で招待するなどの支援を行っている。

さらにマイケリアン行政研究所は、ユナイテッド・ウェイ (United Way)¹¹²のウ

¹¹⁰ <http://www.cviog.uga.edu/training/local/index.php>

¹¹¹ <http://www.nyscma.govoffice.com/>

¹¹² ユナイテッド・ウェイは、資金を調達し、地域のNPOに活動資金を分配し支援することを目的とした非営利組織で、全米の約1,350の独立した地域組織により構成されている。

エストチェスターカウンティ・パトナムカウンティ支部¹¹³（United Way of Westchester and Putnam）と連携し、NPOを対象とした研修を実施したり、NPOの職員を対象（ダイソン学芸カレッジの修士課程を履修する場合に限る）とした奨学金制度を設けている。

このようにペース大学とニューヨーク州市／カウンティ支配人協会、及びペース大学とユナイテッド・ウェイは、互いに得意の分野を提供し補うことで相乗効果を生み出している。

（3）ボストン大学

ボストン市は、市の研修施設を所有しており、市が直接様々な研修を提供しており、職員研修の外務委託は行っていない。

しかし、ボストン市は、ボストン大学と契約を締結し、“Employee Development Scholarship Program”という市役所職員の研修プログラムを実施している。

ボストン大学は、このプログラムを通して、毎年10人の市職員に対して無償で行政学部修士号（MPA）等の取得の機会を提供している。

このプログラムの特徴は、ボストン大学が、無償で研修の機会を提供する代わりに、ボストン市は、ボストン大学の財産税（Property Tax）の減免を行っている点である。基本的に、大学は、財産税免除の資格（Tax-exempt Status）を持っているため、教育のための施設は元々課税の対象になっていないが、学生寮や売店など、教育に直接関係のない施設には課税されているため、その課税分が一定金額減免措置を受けている。

4 職能団体

各分野における全米レベルの主な職能団体について、ICMAの「The Municipal Year Book 2005」をもとに各分野に分類して以下に紹介する¹¹⁴。

（1）総合的な職能団体

組織名	目的など
Academy for State and Local Government	州と地方団体が直面する課題について、関係団体と共同で解決にむけての政策立案や提案などを行っている。
American Society for Public Administration (ASPA)	行政サービスのあらゆる分野におけるサービス向上を目指すための情報提供や研修などを行っている。
International City/County Management Association (ICMA)	シティ・マネージャーや首席行政官などの行政専門官の職能団体で、行政分野の様々な問題について、調査・研究や情報提供、研修などを行っている。
International Code Council (ICC)	政府が法令、条例、規則などを制定する際にモデルとなる雛形を提供している。

¹¹³ <http://www.uwwp.org/New/Offerings/offerings.html>

¹¹⁴ ICMAの資料の要約及び各団体の分類はUrban Policy Instituteに委託し作成。

League for Women Voters (LWV)	行政への女性の関心を高めるために啓蒙活動や、研修などを行っている。
National Association of Regional Council (NARC)	全米の広域圏に関わる様々な情報を提供したり、広域圏の連携のモデルの提示などを行っている。
National Association of Town and Township (NATaT)	タウンやタウンシップの職員を中心に研修や情報提供を行うと共に、タウンやタウンシップを代表し、州政府や各種機関への働きかけを行っている。
National Center for Small Communities (NCSC)	小規模な町の指導者達に情報提供や研修などを行っている。
National Civic League (NCL)	民主的な行政運営を行えるよう、行政職員や市民に様々な情報提供や研修などを行っている。
National League of Cities (NLC)	全米の都市が抱える諸問題を議論し、連邦に対し様々な要請を行うと共に、地方自治体幹部の研修などを行っている。
Public Administration Service (PAS)	行政のマネージャー達に様々な分野のコンサルティング、技術支援、運営支援などを行っている。
U.S. Conference of Mayors (USCM)	3万人以上の都市の市長会。連邦政府や州政府に様々な働きかけをすると同時に市長に情報提供や研修を行っている。
National Academy of Public Administration (NAPA)	行政全般についての調査研究、アドバイス、支援等を行っている。

(2) 財政、マネジメントなどの分野における職能団体

組織名	目的など
American Public Human Services Association (APHSA)	人事部門に関する調査・研究や情報提供、研修などを行っている。
Association of Public Treasurers (APT)	会計に関する調査・研究や情報提供、研修などを行っている。
Government Finance Officers Association (GFOA)	財政担当部局職員の能力向上と、財政システムの改善などを行っている。
Government Management Information Sciences Users Group (GMIS)	行政管理における情報技術の利用者に対して情報提供や研修などを行っている。
Governmental Accounting Standards Board (GASB)	政府の会計標準に関する情報提供機関で、様々なプロジェクトに対応する会計標準の提供を行っている。
Governmental Research Association (GRA)	政府の調査機関の効果的、効率的な調査を支援するために、手法や進め方などの情報提供、支援を行っている。
Institute of Internal Auditors, Inc (The IIA)	内部監査の手法や調査の方法などについて情報提供や研修などを行っている。
International Association of Assembly Managers (IAAM)	議会の運営・管理についての情報提供や研修などを行っている。
International Association of Assessing Officers (IAAO)	資産税評価などの技術的な情報提供や研修などを行っている。

International Institute of Municipal Clerks (IIMC)	地方自治体のシティクラークを対象に情報提供や研修などを行っている。
International Municipal Lawyers Association (IMLA)	市の法律顧問に対する情報提供や研修などを行っている。
International Public Management Association for Human Resources	人事管理、人材育成などについての情報提供や研修などを行っている。
National Career Development Association (NCDA)	キャリアアップに関する調査・研究や情報提供などを行っている。
National Institute of Governmental Purchasing (NIGP)	調達に関する様々な情報提供や調達担当者の研修などを行っている。
National Public Employer Labor Relations Association (NPELRA)	労使関係に関する調査・研究や情報提供、研修などを行っている。
Public Technology Inc. (PTI)	行政が導入する様々な技術について、情報提供や研修などを行っている。

(3) 住宅、開発、都市計画などの分野における職能団体

組織名	目的など
American Institute of Architects (AIA)	建築基準や都市計画などについて調査研究や情報提供、研修などを行っている。
American Planning Association (APA)	都市計画や地域開発、都市再開発などに関する調査・研究や情報提供、研修などを行っている。
American Public Works Association (APWA)	公共事業のより効率的、効果的な事業実施のために情報提供や研修などを行っている。
International Economic Development Council (IEDC)	地域の経済開発における様々な情報提供や研修などを行っている。
National Association of Development Organizations (NADO)	地域の開発組織に様々な情報提供や研修などを行っている。
National Association of Housing and Redevelopment Officials (NAHRO)	地域の住宅開発、再開発に携わる職員に対し、情報提供や研修などを行っている。
National Community Development Association (NCDA)	コミュニティ開発に関する情報提供や研修などを行っている。
National Congress for Community Economic Development (NCCED)	コミュニティ開発公社に対し、情報提供や研修などを行っている。
National Housing Conference (NHC)	住宅問題、特に中低所得者向け住宅の政策、建設についての情報提供や研修などを行っている。
Urban Affairs Association (UAA)	都市問題に関する調査・研究や情報提供、研修などを行っている。

Urban and Regional Information System Association (URISA)	都市や各地域での GIS などの情報技術の導入について情報提供や研修などを行っている。
---	---

(4) 環境、レクリエーション、保健福祉などの分野における職能団体

組織名	目的など
American Public Health Association (APHA)	公衆衛生のための必要な手順、情報等を提供し、システム確立のための支援や研修などを行っている。
National Animal Control Association (NACA)	動物の管理に関する情報提供や支援などを行っている。
National Association of City and County Health Officials (NACCHO)	公衆衛生に関する情報提供や研修などを行っている。
National Environmental Health Association (NEHA)	環境に関する情報提供や研修などを行っている。
National Recreation and Park Association (NRPA)	公園、レクリエーションに関する情報提供や研修などを行っている。
Solid Waste Association of North America (SWANA)	固形廃棄物に関する調査研究や情報提供などを行っている。
Water Environment Federation (WEF)	水環境に関する調査研究や情報提供などを行っている。
American Water Works Association (AWWA)	水道事業に関する調査研究や情報提供などを行っている。

(5) 教育、図書館などの分野における職能団体

組織名	目的など
American Association of School Administration (AASA)	学校運営に関する調査・研究や情報提供、研修などを行っている。
American Library Association (ALA)	図書館運営に関する調査・研究や情報提供、研修などを行っている。
National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA)	学校の管理・運営や広報などに関して調査・研究や情報提供、研修などを行っている。
National School Boards Association (NSBA)	教育委員会の連合組織で、教育の改善に向け関係機関への働きかけや調査・研究、研修などを行っている。

(6) 交通、空港、港湾などの分野における職能団体

組織名	目的など
Airpor Council International-North America	北東アメリカにおける空港運営団体の協議会。空港に関わる様々な問題についてのロビー活動や PR などを行っている。

American Association of Airport Executives (AAAE)	空港を管理運営する管理者達の団体で、空港運営についての情報交換や研修などを行っている。
American Association of Port Authorities (AAPA)	港湾管理を行う団体の全国組織で、港湾の抱える交通、環境、貿易等々の諸問題について情報交換や研修などを行っている。
American Public Transportation Association (APTA)	公共交通に関する調査・研究や情報提供、研修などを行っている。
Institute of Transportation Engineers (ITE)	交通に関する専門的な知識を持った人材養成のために、情報提供や研修などを行っている。

(7) 危機管理、警察、消防などの分野における職能団体

組織名	目的など
Association of Public-Safety Communications Officials-International Inc.	非常時等の公共通信に携わる行政職員に対する情報提供や研修などを行っている。
International Association of Chiefs of Police (IACP)	警察本部長の組織で、情報提供や研修、関係機関などへの働きかけなどを行っている。
International Association of Fire Chiefs (IAFC)	消防本部長の組織で、情報提供や研修、関係機関などへの働きかけなどを行っている。
National Fire Protection Association (NFPA)	山林火災などの被害を少なくするために啓蒙活動や人材育成活などを行っている。
Police Executive research Forum (PERF)	警察幹部を対象に情報提供や研修などを行っている。
Police Foundation	警察分野の様々な評価、研修、技術支援、調査などを行っている。
Public Entity Risk Management (PERI)	政府の危機管理について調査・研究や情報提供、研修などを行っている。
Public Risk Management Association (PRIMA)	行政のリスクマネジメントに関する調査・研究や情報提供、研修などを行っている。

【参考文献】

<日本語の図書>

- ① 小滝敏之「アメリカの地方自治」『第一法規』2004
- ② 「米国における地方公務員制度」『(財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT 第246号』2003
- ③ 自治体組織の多様化に関する調査研究 報告書「自治体組織の多様化 長・議会・補助機関の現状と課題」『(財)日本都市センター』2004
- ④ 宇賀克也「アメリカ行政法 第2版」『弘文堂』2000
- ⑤ 地方公務員人事・評価制度研究会「人事評価への取組み 先進自治体の事例」『ぎょうせい』2004
- ⑥ 橋本嘉一、阿部守一、平口愛一郎、小池裕昭「地方公務員制度」『ぎょうせい』1999
- ⑦ 金子善次郎「米国連邦制度 州と地方団体」『良書普及会』1976

<英語の図書>

- ① ICMA「Human Resource Management in Local Government 2nd Edition」『ICMA』2004
- ② ICMA「The Municipal Year Book 2003」『ICMA』2003
- ③ H. George Frederickson, John Nalbandian「The Future of Local Government Administration」『ICMA』2002
- ④ ICMA「IQ Service Report: Volume 30, November 1998, Employee Evaluation and Development」『ICMA』2002
- ⑤ Rollie O. Waters「The Public Sector's Guide to Skill-based Pay」『The Waters Consulting Group, Inc.』2004
- ⑥ Stephen E. Condrey「Handbook of Human Resource Management in Government」『Jossey-Bass』1998
- ⑦ 「Local Government Handbook 5th Edition」『New York State』2000
- ⑧ James A. Buford, Jr./ James R. Lindner「Human Resource Management in Local Government」『South-Western』2001
- ⑨ NLC「State Municipal League: The First Hundred Years」1999
- ⑩ Joseph F. Zimmerman「Contemporary American Federalism」1992
- ⑪ John Martinez「Local Government Law」『Thomson West』1981

【執筆者】

(財)自治体国際化協会ニューヨーク事務所 所長補佐 瀧本陽一

CLAIR REPORT 既刊分のご案内

NO	タイトル	発刊日
第293号	米国の地方自治体における組織体制と人事制度	2006/9/15
第292号	米国の住宅政策	2006/9/15
第291号	中国のクリーン開発メカニズム	2006/9/15
第290号	フランスの救急制度	2006/9/15
第289号	韓国の国家均衡発展政策	2006/8/31
第288号	米国における医療制度の現状と公立病院の果たす役割について	2006/8/31
第287号	米国地方債の概要とその活用事例	2006/8/31
第286号	オーストラリアの電子政府	2006/8/11
第285号	GLAの現状と展望	2006/8/11
第284号	パリッシュの動向	2006/8/11
第283号	英国の情報開示と保護－情報自由法とデータ保護法を中心として－	2006/6/15
第282号	英国政府報告書②	2006/6/15
第281号	英国政府報告書①	2006/6/15
第280号	オーストラリアにおけるボランティア	2006/3/17
第279号	韓国の雇用政策－若年層及び高齢者に対する施策を中心として－	2005/12/27
第278号	英国の地方政府会計制度詳解－経常会計と資本会計の改革の実態－	2005/12/27
第277号	韓国の地方分権政策－地方分権5カ年総合実行計画策定－	2005/10/27
第276号	フランスの広域行政－第4の地方団体－	2005/10/27
第275号	カンボジアの地方自治	2005/10/27
第274号	ポルトガルの地方自治	2005/10/14
第273号	米国の地方自治体(市)における経済振興施策の現状について－企業支援施策を中心に－	2005/10/14
第272号	英国の地方選挙風景(地方版マニフェストの実績)	2005/10/14
第271号	アメリカの産業廃棄物処理について	2005/9/7
第270号	地方都市への中国人観光客の誘致可能性について	2005/9/7
第269号	2005年 英国議会下院・統一地方選挙	2005/9/7
第268号	中国都市交通の現状と課題	2005/7/15
第267号	中国から日本の地方都市への航空直行便開設	2005/7/15
第266号	フランスの新たな地方分権その2	2005/7/15
第265号	米国の市民参加－交通計画における合意形成手法－	2005/7/12
第264号	米国における災害対策－地方政府内外での行政機関の連携－	2005/7/12
第263号	米国の州政府及び地方団体の公金管理	2005/7/12
第262号	シンガポールの教育2005	2005/6/10
第261号	米国の州政府・地方団体における行政評価と結果志向行政	2005/6/10
第260号	韓国の国会と第17代総選挙結果分析について	2005/6/10
第259号	米国の街づくりにおける非営利団体の役割	2005/4/19
第258号	オーストラリアにおける航空機を活用したへき地サービス	2004/10/29
第257号	フランスの都市計画－その制度と現状－	2004/6/30
第256号	米国のEガバメント	2004/6/7
第255号	オーストラリアの政府間財政関係概要	2004/5/28
第254号	韓国の教育自治	2004/5/28
第253号	英国の地域再生政策	2004/5/28
第252号	シンガポールの情報化政策と電子行政	2004/3/10
第251号	フランスの新たな地方分権 その1	2003/11/28

CLAIR REPORT各号に関する最新情報は、当協会のホームページ(<http://www.clair.or.jp>)をご覧ください。