

アメリカの市政改革と教育委員会制度改革(3)

——市支配人制度の成立と変容——

藤本典裕

— 目次 —

はじめに

- I 市支配人の誕生（エキスパートとしての支配人）
 - 1 市支配人の誕生
 - 2 エキスパートとしての市支配人
 - II 支配人の変容（ビジネス・リーダーとしての支配人）
 - 1 市政改革と科学的管理法（ビジネスマンの市政支配）
 - 2 支配人制度と科学的管理法（ビジネス・リーダーとしての支配人）
 - 3 支配人の政治的リーダーシップ
 - III 支配人の変容（コミュニティ・リーダーとしての支配人）
 - 1 政治的リーダーシップへの要請
 - 2 市支配人の自己認識（コミュニティ・リーダーへ）
 - 3 現代の市支配人
 - IV 支配人制度の限界（まとめにかえて）
- おわりに

はじめに

アメリカの教育委員会制度、とりわけ教育長職を設置してこれに行政執行の権限を集中するという現行の制度は、19世紀末から20世紀初頭のいわゆる市政改革期に誕生したものである。市政改革は、マシン政治、アイルランド系移民による都市政治支配などに対する批判から出発し、選挙制度改革などの具体的な改革を相次いで行う、アメリカ白人中間層の失地回復運動であった。改革の原理は、政治と行政の分離、地域に共通の利害が存在することの前提、中立的専門性への信頼の3点であった。教育委員会制度改革の原理は、第1点を教育に関する意思決定とその執行との分離と読みかえれば、市政改革のそれを共有していると言える。現行の教育委員会制度は、(1)少数の委員からなる1学区1委員会、(2)non-partisan, at-large選挙、(3)教育長職による行政執行を特徴として誕生したが、特筆すべきは教育長職の設置である。これはそれ以前の小委員会制(committee form)に対する批判

から生まれたものであり、同じく委員会制(commission form)への批判から生まれた市政改革における市支配人の設置に匹敵するものであった。

ところで市支配人は「素人である立法部に責任を負う、専門的訓練を受けた専門職という性格」¹⁾をもつものであり、この性格は教育長の共有するところである。両者の類似性については、スティルマン(Stillman, R.J., II)も「教育長と市支配人には多くの共通点がある」と述べ、さらに「市支配人と教育長の職務の類似性はつとに認識されているところである」というジョンソン(Johnson, B.W.)の指摘を紹介している²⁾。

さて市支配人、教育長の両者はこの後さまざまな経緯を経てその性格を変えて行く。この変遷の過程は、市政改革の原理が、現実の諸条件への対応を迫られ、表現型を変えながらも定着していく過程でもあった。そこには当然のことながらこの原理自身への批判も提出されているが、それは端的に言えばアメリカ政治が歴史的に誇りとしてきた民衆統制(pupular control)原則が、専門家によるコントロールにとってかわられることへの批判であり、原則をいかに維持するかへの模索の現れであった。このことは教育委員会制度についてもそのままあてはまる。従って市政改革期以降の教育委員会制度の歴史を検討する際に、市政一般の変遷をあわせて検討することが必要であり有効である。本稿では教育委員会制度と市政の歴史を比較検討する作業の一環として、市政改革の動向を、市支配人制度の性格の変化に注目して検討する³⁾。

I 市支配人の誕生（エキスパートとしての支配人）

1. 市支配人の誕生

すでに述べたように市支配人は市政改革の一環として、その改革原理の具体化として確立したものである。それは先行する委員会制の短所を克服し、長所を活かすものと期待された。この委員会制の短所はおよそ次の4点に求められる。

- (1) 立法・行政の機能・権限が単一の機関に集中されたため、市政に対する批判を行うことが困難となっ

たこと。

- (2) 行政の全般に対して責任を負う単一の行政上の責任者を欠く点。
- (3) 市政府の支出を抑制する手段をもたない点。
- (4) 市民の代表たる委員が必ずしも行政上の経験や知見をもたない人物で占められる点。⁴⁾

要するに、立法・行政の両機能が単一の機関に集中される結果、委員会において党派的对立が強まり、その実務能力が欠如するなどの事態が生じると、市民の意思は市政に十分に反映されず、かえって市民によるコントロールから市政が逸脱するのを許すことになったというのが委員会制の短所であった。であればこれに代わるべき制度は、(1)市民が少数の市会の議員を選挙し、(2)市会は行政の長として行政執行に責任を負う人物を任命する、というものとなる。この人物が市支配人である。支配人制の眼目は、単一の職員に行政権限を集中することで、責任の所在を明確にし、あわせて事務執行の効率化をはかるところにあったと言えよう。

市支配人の起源は1908年にヴァージニア州スタウトン (Staunton) 市に設置された総支配人 (General Manager) である。市長のリーダーシップの欠如から、市会の各小委員会の対立状況が生まれ、市政が紛糾状態に陥っていた同市では、いわゆる委員会制の導入が計画されたが、これは州憲法に違反すると判断された。そこで採用されたのがこの総支配人制であった。また1914年にはオハイオ州デイトン (Dayton) 市が支配人制を採用している。同市では1912年にすでに市政調査会が設置され、市政改革の方向が模索されていたが、1913年に襲った大洪水は市を壊滅状態に陥れた。弱市長＝議会制を採用していた同市では、政党間の紛争のために行政は非効率となり、洪水後の復興作業を早急に行うことは困難であった。そこで行政権限を集中し、効率的にサービスを行うことを可能ならしめる支配人制が採用されることになった。以上の例からわかるように、支配人制は冷静な改革論議から生まれたものではなく、いわば緊急事態への対応策として誕生したものであった。

ところでデイトン市が支配人制を採用することになったひとつの要因として、スタウトン市の総支配人制に着目し、その利点を整理して紹介したチャイルズ (Childs, R.S.) の業績があった。さらにホワイト (White, L.D.W.) は、全米31都市における支配人制の成立と発展を紹介・分析し、その結果を『市支配人』⁵⁾ という著作として発表している。ホワイトのこの著作は刊行の翌年にはわが国に紹介されており⁶⁾、支配人制に対する関心の高さがみて

とれる。アメリカにおいては市政の科学的・効率的執行を求めらるるからの動きとあいまって支配人制への関心はきわめて高く、この後、調査・研究がさかんに行われることになる。ところで誕生直後の支配人はいかなる性格をもつものであったのだろうか。

2. エキスパートとしての市支配人

誕生当初の市支配人は土木関係のエンジニアであることが多かった。それは各都市の行政サービスに対する要求が基本的な公共材の整備・拡充にとどまっていることが多かった事情に対応する。前述のように支配人が緊急の行政需要に対応して設置されたこともこのことを端的に示している。支配人に求められるのは「新しい機構を案出し、それを有効に機能させて最善の結果を生むこと」⁷⁾であったが、彼らは「何事かを行う人物であり、何をなすべきかを議論するのではなく実行する人物で」⁸⁾なければならないとされた(原文イタリック)。同様のことは多くの支配人が指摘するところであり⁹⁾、当時の支配人の自己認識がここのところにあったことがうかがわれる。

市支配人は各市の憲章に規定されることによって設置されるが、その憲章は支配人の性格をどのように規定しているのだろうか。まず表1を見ると、支配人に対して学位を求めている憲章が26例しかないことがわかる。調査の母数は167であるからこれはわずか16%に満たない。また市の行政をまかせる支配人に対して当該地域に居住していることを求める憲章がほとんどないことにも注意を要する。支配人は学問的資格や居住地とは別の要因によって選ばれていることになるからである。ではその要因とはなんだろうか。表2を見よう。採用される前の支配人の多くはエンジニアであったか自ら事業を営んでいた、あるいは公務員であったことがわかる。なかでもエンジニアが46%を占めていることは、支配人に求められた職務の性格が公共材、特に道路、水道、街灯などの整備に限定されていたことを示している。さらに支配人を退職した後の職業を見ると、改めてこの点が確認されるが(表3)、在職中の都市経営実務の経験と職業に付随する社会的尊敬をいかして管理職に就く者が多くなっていることは興味深い。「すべからず市全体の利益に忠実であるという特徴をもっている」¹⁰⁾とされる支配人ではあるが、その地位に就くことは彼個人に間接的利益をもたらすことになる。また支配人としての報酬も市の他の行政職員に比べて高く、支配人は経済的にも魅力ある職業のひとつとなっていた¹¹⁾。

最後に全米都市連盟 (National Municipal League, 以下 NML と略記) が全米の都市のモデルとして制定し

アメリカの市政改革と教育委員会制度改革(3)

表1 支配人の資格

地域に居住する必要なし	159/167	95%
何らかの学位をもつこと	26	16
地域内の利害に関係をもたないこと	34	20
政治的信条を考慮しない	13	8

White, op. cit. p.128.より作成

表2 支配人の前職

エンジニアリング	398/863	46%
事業	103	12
公務	94	11
その他の専門職	24	3
書記	22	2.5
法律関係	16	2
教育関係	15	2
熟練労働	15	2
書記及び販売促進 (promotional)	14	1.5
ジャーナリズム	4	0.5
大学生	4	0.5
不明	154	18
計	863	

White, op. cit. p.130.より作成

表3 退職後の職業

事業及び管理職(business and executive)	70/193	36%
エンジニアリング	56	29
セールス及び販売促進	11	5.5
公務	11	5.5
教育関係	10	5
熟練労働	4	2
その他	31	16
計	193	

Whit, op. cit. p.131.より作成

ているモデル都市憲章 (Model City Charter) の規定を紹介しておく。モデル都市憲章も最初は強市長制を採用していたが、1915年の改正以来、議会＝支配人制を採用している。憲章によると、「支配人は職務に関する実際の経験または知識を判断規準として、市会により任命される。支配人は任命の時点において当該市に居住している必要はないが、在職中は市内に居住せねばならない」と規定されている。ここでも実際の経験以外の資格はやはり求められていない。モデル憲章はこの後、数次の改正を経験するが、支配人たる資格については基本的に変わっていない。

次に支配人の職務をまとめておく。

- (1) すべての法律や命令の執行を監督すること。
- (2) すべての行政部門を統制すること。
- (3) 市会に対して助言・勧告を行うこと。
- (4) 市の財政に関して市会に助言すること。
- (5) 年次予算を準備し、市会の審議に付すこと。
- (6) 市会の要請に応じて報告書を準備し、市会に提出すること。
- (7) 市会の運営に関する情報を提供すること。¹²⁾

またマンロー (Munro, W.B.) によれば支配人の役割は次の4点に整理される¹³⁾。

- (1) 市の政策のすべての問題に関する市会の諮問的専門家である。議決権はもたないがすべての会合に出席して必要な資料を提供する。
- (2) 市会の代理機関として命令を執行し、市会の議決を実行に移す。
- (3) 職員を任命し、これを罷免する。
- (4) 街路、警察、消防、その他、市政の各部門の活動に対して全責任を負う。

さらに前述したデイトン市の憲章を見ると、支配人は、

- (1) 法律及び命令の執行を監督する。
- (2) あらゆる部局の長及びそれ以下の職員を任命する。
- (3) すべての部局を統制する。
- (4) すべての部局あるいはその職員の仕事を調査する。
- (5) 諮問委員会の設置を市会に求める。
- (6) 予算案を作成して委員会に提出する。

と規定されている¹⁴⁾。

いずれの場合も「支配人は都市行政の長であり、すべての部局が有効に機能するよう責任を負う」¹⁵⁾ものと認識されている。逆に市会が自ら行政事項に関与することはないと考えられており、このことを明確に規定する憲章も多く存在している¹⁶⁾。これは政治と行政を明確に区別する市政改革の原理を具体的に法文として規定したものと考えられる。しかし市民(有権者)は支配人に対して、市会議員の選挙とリコールという間接的な手段を通じてしかその意思を表明できない¹⁷⁾。こうした行政執行責任者に対する意思表示の間接性ないし消極性は、市会の素人性からくる政治的指導力の欠如とともに、民衆統制原則の有名無実化の問題として後に問題とされ、支配人制度の本質を問う視点となる。

II 支配人の変容（ビジネス・リーダーとしての支配人）

1. 市政改革と科学的管理法（ビジネスマンの市政支配）

政治から分離された行政権限を独占的に担う支配人には行政の効率的・経済的執行が要請される。そこで支配人は、経営体のリーダーとしての性格をもつべきものとして、企業組織の支配人と対比されることになる。「ビジネス組織とその経営方法はきわめて有効であるという信念」をもつアメリカ国民は、「市支配人と総支配人との類似性を当然のもののみならず」からである¹⁸⁾。前述したチャイルズも支配人制を、民主政治の実現であるとともに、効率的・経済的・中立的行政の理想を実現しようものとしてとらえていた。チャイルズにおいては民主政治と効率的行政は両立するもの、相補うものとされ、後者は企業の原理にしたがって実現されると考えられる。したがってここでも支配人は企業の経営者に相当するものと考えられることになる¹⁹⁾。

ところで効率の追求というこうした理想は、「地方政治の理論に対する関心が薄く」²⁰⁾、「都市経営を総合的な目で検討する機会をもたず、その必要もない」²¹⁾状況に自らを置いていると批判的に評価される「実践家」支配人にとっても、まさに理想とするところであった。そしてこうした理想を理論的に支えるものがテイラー（Taylor, F.）のいわゆる「科学的管理法（scientific management）」であった。科学的管理法は、周知のように、作業を科学的に標準化し、これに基づいて設定した課業（task）を各労働者に課すことによって、作業能率の向上をはかるものである。しかしここでは標準化された課業の遂行を管理し、これを保証する役割が同時に重要となる。つまり、作業と管理とが分離され、それぞれ別の主体に分与されるわけである。ここに企業経営の効率化・管理化の萌芽がみとれる。

科学的管理法はまず企業経営の分野に導入されたが、しだいに行政の分野にも適用されるようになる。しかし意思決定の主体とその執行主体が分化していなかった委員会制下では、管理者が自らを管理して行政の効率化をはかるという図式となり、科学的管理法の妙味は発揮されない。つまり科学的管理法が行政の分野に適用されるためには、都市における政治と行政が、機構上分離されていることが必要であった。この分離を準備したのが市政改革である。そして市政改革を推進し、科学的管理法の行政部門への適用を促すにあたって力を発揮したのは都市のビジネスマンであった。私的利害を重視し、腐敗

をきわめた従来のマシン型政治に対する不満をつのらせていたビジネスマンたちは、これへの批判として、行政権の集中、行政の専門化を求めはじめる。その具体的な現れが市政調査会運動（municipal research movement）と委員会制・市支配人制の導入運動であった。特に後者についてはチャイルズを代表とする NML の果たした役割が大きい。前述のようにチャイルズは、支配人制に対して、行政の効率化とともに、民主政治の実現を期待していた。しかしビジネスマンの関心は、民主政治の実現にではなく、効率・節約の実現にあった。彼らが支配人制の導入を強く求めたのも、それにより市政運営を企業原理に従って行うことが可能となると考えたからにはほかならない。こうして支配人制が導入された都市においては、その推進役であったビジネスマンの影響力が増し、市政運営はビジネスライクな性格を強めていった。

市政調査会運動は、行政権の強化と行政の専門化をめざす改革を提言したが、その結果、意思決定過程における行政部門の影響力は増大し、実質的には行政部門が意思決定をリードする事態が生じた。従来、ビジネスマンが都市政治に対する影響力を獲得し、自らの利害を市政に反映させるには、選挙によってマシンと対決するしかなかった。しかし行政権が優位を保ち、マシンに対して大きな影響力をもつようになると、ビジネスマンはこの行政部門に働きかけることによって市政への影響力を発揮することができるようになる。マシンに対する間接的ではあるが強力な対抗手段を獲得したビジネスマンは、ここでもマシンにかわって市政のリーダーとなっていった。

やや回り道をしたが、科学的管理法が行政に適用される背景には、政治と行政が分離されていることが必要であったこと、ビジネスマンの市政に対する影響力が格段に強化されていたことを確認した。

2. 支配人制度と科学的管理法（ビジネス・リーダーとしての支配人）

ではこの科学的管理法が支配人制度に適用されるのはなぜか。個々の支配人はそのおかれた状況にしたがってさまざまな専門的判断を要求され、これを行っている。しかし「集団としての支配人は狭い関心領域しかもっておらず」²²⁾、「技術としての行政、科学としての行政にはさほどの関心を示さない」²³⁾。つまり支配人の哲学、一般原理と言うべきものが欠けているわけである。このことは支配人も自覚していた²⁴⁾。この間隙を埋めるのが科学的管理法であった。行政をひとつの技術過程とみなし、行政上の技術・知識の必要性を強調する科学的管理法は、「地

方政府の行政の長」²⁵⁾であり、行政の専門家であると自認する支配人にとって、自らの存在価値を高く評価するものであった。加えて、科学的管理法が支配人制度に導入されるにあたって、政治と行政の分離の明確化が前提とされていたことは言うまでもない。ホワイトも次のように述べて、この事情を明らかにしている。

アメリカにおいては、政治と行政を区別することができるはずである。またその区別の上になつてのみ、健全な行政は生まれるし、継続される。……支配人は、支配人の仕事は論争となっている計画や党派の紛争に参加したり、その影響を受けるのではなく、誠実・効率・議会への忠誠をもって都市の業務を行うことであるということを、勧告や指導によってアメリカ国民に教える機会をもちその責務を負っている。²⁶⁾

支配人の全米組織である市支配人協会 (City Managers' Association, CMA) は1924年にアメリカ以外の支配人を加えて組織を拡大し、その名称も国際市支配人協会 (International City Managers' Association, ICMA) と改めた。これにあたって ICMA は、支配人の行動・職務の規範を「倫理綱領 (The City Managers' Code of Ethics)」として制定している。綱領は前文で「支配人が高い専門性を発揮する」ことをその目的とすることを明記している。また支配人は個人的活動においても模範的であるべきこと (第3項)、職務に対して忠実であるべきこと (第5項)、市民全体に責任を負って活動すべきこと (第8項)、従って市民の代表である議会が政策決定及び実施の責任者であることを自覚すべきこと (第5項) などを規定する。さらに支配人は政策の実施にあたっては行政官としての判断を下すべきであり、職務の執行を妨げる場合には議会の指示を拒否することもありうること (第6項) として、その専門性を明確にしている。しかし同時に支配人は政治に関与してはならない (第12項) との規定もなされており、ここに言う専門性も政治と行政の分離の上になつたものであることにはかわりはない。ただし第5項の文言は正確には「地域の政策の決定、その実施に責任を負っているのは、基本的に市民の代表として選出された議会である (下線：引用者)」²⁷⁾となっており、制限つきではあるが支配人が政策決定に参加することを認めるものであると読むこともできる。倫理綱領はこの後1938年、1952年、1969年に改正されるが²⁸⁾、この最初の綱領は支配人を都市行政の専門家と宣言したのものとして意義の大きいものであった²⁹⁾。

1938年に改正された綱領にも、支配人は政治リーダー

ではない旨が明言され、やはり政治・行政の二分論は生きている。専門的な知識と技術に裏打ちされて行政実務にあたる専門職としての支配人像が描かれていると言えよう。また科学的管理法の支配人制度への反映をここに見いだすこともできる。

3. 支配人の政治的リーダーシップ

ところで、政治と行政の分離が前提され、支配人のビジネスマンとしての性格が強調されたこの時期、すでに支配人の市政に及ぼす影響力の大きさが問題視されはじめていた。それは行政権の肥大化が意思決定機関である議会の権限を侵食することへの危惧の現れであった。行政権限 (具体的には支配人) に対する市民の意思表示の手段が間接的なものに限られていることはすでに述べた。しかも「支配人は立法機能においては議会と密接に協力しあっており」³⁰⁾、政治の機能と行政の機能とをその主体を分離することによって明確にわけようという各都市憲章の意図にもかかわらず、支配人が実質的に政策立案の過程を支配する状況が生まれ、市民の意思は議会を通じての間接的表明手段をも失う危機に瀕することになる。このことの裏面には、素人である議会が、都市化・工業化の進行による行政サービス需要の多様化・複雑化・専門化に対応できなくなり、政治的指導性を発揮できなくなるという現実的条件と、政治・行政二分論によって議会が行政事項に関与することをよしとしない心理的条件がある。さらにそこでは、立法機能と行政機能の分離は、議会による干渉を排除して支配人 (行政部局) が「政治にわずらわされることなく行政権限をもち行政を執行する」³¹⁾ことを可能ならしめる、すなわち「両機能の分離は支配人をまもるための方策である」³²⁾と考えられる。

支配人の政治への関与についての議論は古く、制度の誕生当時から活発である。これを否定する立場になつた者は、支配人を議会のしもべ (servant) であると位置づける。「危険なのは、市民が支配人こそが政治だと考えてしまうことである。……真の権威は支配人にはなく議会にこそある。政策を決定するのは議会であり、あなたがた支配人はそれを実施するのだ」³³⁾。「支配人が議会に政策案を提出したり、助言を行ったりすることは重要である」が、しかし「われわれ支配人の仕事は純粋に行政的なものである」³⁴⁾。他方、支配人の政治関与を認める立場になつた者は、支配人を「コミュニティのリーダー、あらゆる問題についての相談をもちかけられるスーパーマン」³⁵⁾であると位置づける。「今日の支配人の責務のひとつ、そして問題のひとつはリーダーシップの問題であろう。……彼の責務のひとつは議会に提案することである。……言

い換えれば、ほとんどの市憲章は支配人がコミュニティのリーダーになる道を準備していることになる。……リーダーシップは支配人以外によってはえられない」³⁶⁾。しかも支配人のなかには「地方政治への参加を求める声に對抗できないがために失敗する例がみられる」³⁷⁾。

ところでこうした議論は、一方では都市憲章の文言を解釈して、支配人自らが地域の政治リーダーとなるのは制度の求めるところではないと結論し、他方、現実には支配人が政策案の提案や議会への助言を通じて政治に関与していることをもって政治的リーダーシップの発揮を容認する、というものである。いわば理念と現実との対比がそのまま支配人の性格をめぐる対立として展開されているわけであるが、こうした問題設定は支配人が政治に参与することの必要性あるいは正当性に関する問題に解答を与えるものではない。結局、従来の政治に対する市民の信頼の喪失がマシンにかわる新しい市政の形態を求めさせ、前述したビジネスマンの台頭とあいまって、支配人に地域の政治的リーダーシップを実質的に委ねることになったと言えよう。しかしこれは問題の解決ではなく、現実への対症療法的対応でしかなかった。地域における政治的リーダーシップは、理念に反するいわば必要悪として支配人に帰属することで一応の決着をみるが、この段階の支配人制下においても問題は未解決のままに残されることになった。

以上、この時期の支配人が自らを行政の専門家と性格づけ、現実的にはともかく、理論的には政治と行政の分離を固持し、政治への関与を行わず、あわせて議会の行政分野への関与を排除しようとしていたことを述べた。ところで、マシン政治が、消極的な意味においてではあったが、都市の貧困者層（具体的にはマイノリティや移民）の生活を支える役割をはたしていたことはすでに指摘されているところである³⁸⁾。市政改革はマシン政治の弊害を一掃したが、マシンが担っていた補償的性格をもつ事業をも同時に放棄する結果となった。支配人制度が地域に共通の利害が存在し、地域内に利害の対立は存在しないことを前提として成立するものであってみれば、地域内の利害はビジネスマンを中心とする白人中間層の利害をもって代表され、市政はその実現を至上の課題とすることになる。その意味で都市政治は、利害の対立を前提としない「非政治的」なものとなり、利害を異にする者たちの存在は政治の場面からは消え去ることになる。排除された者の利害が改めて、しかも積極的な意味で、問題化されてくるのは第二次世界大戦後、特に1960年代に入ってからのことになる。それに応じて支配人もその性格を再び修正せざるをえなくなるが、これについては

章を改めて述べることにする。

III 支配人の変容（コミュニティ・リーダーとしての支配人）

1. 政治的リーダーシップへの要請

すでに述べたように、支配人が地域において政治的リーダーシップを発揮することに対する現実的要請は古くから存在した。しかしビジネス型の支配人は政治と行政の分離を固持し、自らを行政の専門家と性格づけて、この要請に応えてこなかった。しかし、特に第二次大戦後、福祉国家的政策が連邦・州政府など政府レベルを問わずに展開されはじめ、都市部を中心に貧困問題、人種問題が激化してくると、科学的管理法を行政に適用することの正当性が問われるようになる。科学的管理法は単一の目標が設定されると、その目標を達成するための最も効率的・経済的な作業手続きと規準とがただひとつ確定されることを前提としていた。そして市政改革以来の政治・行政二分論を基礎とする諸制度は、地域における利害対立の存在を認めないが故に、科学的管理法の適用を許容してきた。しかしそれは、白人中間層の利害の確保・増進をはかる政治に対して、市民レベルの批判的な運動が形成されなかった時期の制度である³⁹⁾。都市行政が地域内の利害の多様性・対立を認識し、これに対応することを迫られるようになると、行政サービスの内容を決定する政治の場面にも多様な選択肢を、さまざまな市民グループの要求を顧慮して準備することが求められてくる。すなわち「非政治化」された市政が再び「政治化」することが求められてくるのである。ここに至って、実質的に政策立案に強い影響力を及ぼし、それをリードする市支配人の性格も修正を余儀なくされる。

このことは政治研究者や支配人によっても自覚的に検討されている。次にその例をいくつか紹介する。

まずギュリック (Gulick, L.) は、市政の将来のために考慮すべき点として次の5点をあげている。

- (1) 行政に対する諸要求の変化、特に国際化、経済的発展、都市化の進行による変化に適応すべきこと（対象領域の問題）。
- (2) ビジネスや他の経営・管理の研究と協同すべきこと（研究領域の問題）。
- (3) 人的要素を考慮すべきこと（personnelの問題）。
- (4) オートメーション化に対応し、これを推進すべきこと。
- (5) 専門家を活用し、これを統制すべきこと。⁴⁰⁾

ここには未だ行政の専門家としてのビジネス型支配人像が残存しているが、同じ論文のなかでギュリックは、専門化の進展は不可避であるとした上で、そのことが「町行く人々 (man in the street)」が市政を支配するというデモクラシーの理念を否定し、専門家と一般市民とのあいだの距離を拡大し、行政を市民には疎遠なものとする危険性をはらんでいることに注意を促している。そして、「かつての『政治』と『行政』の二分論を破棄し、適切な政治的・行政的責任の枠組みのなかで専門家を最高に活用する新しい原理と実践とを編み出さねばならない」⁴¹⁾と指摘する。ここに言う「専門家」は必ずしも行政の長としての支配人を指すものではないが、「民主的行政への専門家の登用」⁴²⁾を課題とするギュリックの問題設定は、支配人の専門職化がもたらした政治の「非政治化」という事態を批判する視点と見ることができよう。

次にマシューソン (Mathewson, K.) の議論をみる。彼は支配人制をとる都市におけるデモクラシーの問題をとりあげ、市長、議員、支配人がともに再検討すべき課題を8点にわたって指摘しているが、その第1点として次のことがあげられている。

アメリカ国民はデモクラシーか効率かの選択にあたって常にデモクラシーを選択してきた。……専門化はジャクソニアン・デモクラシーに反する要素を常に内包している。⁴³⁾

しかし彼は支配人の専門性を否定するわけではない。支配人が「重要な政策上の提案をすることは自分の役割ではないという誤った考え」から、その当然の責務を果たさない場合には、「デモクラシーという目的は達成されるべくもない」。しかし「支配人は行政の長であり、市長は政治的・政策的リーダーである」⁴⁴⁾とも述べられている。すなわちここでは従来のビジネス型支配人像が主張されているのであり、その基礎には政治・行政の二分論が横たわっていることは言うまでもない。さらに at-large 選挙制度は真の代表性を保障するものではないと批判され、ward 制がこれにかわって主張されているが、地域の単位を city から ward に移してはいるものの、地域の共通利害の存在を前提とし、これが「代表」されることを求める点にかわりはなく、彼の議論が市政改革の原理に近いところに存在することがわかる⁴⁵⁾。

次に3都市の調査に基づいて記述されたエイドリアン (Adrian, C.R.) の主張を聴こう⁴⁶⁾。まず、支配人が政治的な事項に関して指導性を発揮することから逃れることはできない現実的条件に注意を喚起した彼は、しかし調

査結果を見るとすべて支配人は公式に政策立案者になることを避ける傾向にある、と結論する。ここには、議会が政策立案・リーダーシップの両面においてその力を失いつつある状況の下で、実質的にこれを代行している支配人が、しかし未だに自らをコミュニティ・リーダーと性格づけることに躊躇している姿が描かれていると言えよう。このことは「議会からの特別な要請がある場合や、支配人自らが専門的な知見を発揮しうる分野である場合」⁴⁷⁾には、支配人は積極的に政策立案に関与するという調査結果からもわかる。

ところでいずれの場合も、支配人が政治的場面で実際には活躍していることが述べられてはいるが、それはやはり政治と行政を分離し、議会が意思決定機関であることを承認した上で、これに情報を提供したり助言を与えたりするという意味での政治的活動であった。「支配人は政治家なり」として、支配人をコミュニティ・リーダーとみなす傾向を指摘するボスワース (Bosworth, K.A.) も、この点では同様である⁴⁸⁾。

しかしこうした傾向に批判的な主張もなされている。

過去50年にわたって支配人制は基本的に健全であり、その信頼に十分に答えてきたとされている。しかしながらこの制度のもつ扱いにくさも次第に明らかとなってきた。⁴⁹⁾

これは「市民の意思の反映として公選された議会が、その権限の一部を公選職ではない個人に委ねている」ところから生じる問題である。「支配人は本来は議会に属している権限を行使し、まさに公選職の本務とも言える政策上の助言にまでその権限を拡大することもできる」⁵⁰⁾。ここでは「何よりも効率的な行政をめざし、政治は二の次」との考えに毒された支配人が、政治領域に進出し、そのことが公選職 (議会) の指導性を侵していることはきわめて重大な問題であると認識されている。「議会の役割を軽視することで支配人制の利点を弱めるような状況が生まれてきた」というストーン (Stone, K.) の発言⁵¹⁾が紹介されているのもこの文脈による。公選職である議会の指導性を回復することが支配人制の維持・発展にとっても重要な意味をもつというのがピーリーの主張である。しかし結局のところ、公選職の復権もやはり政治・行政二分論の枠組みのなかで論じられていることにはかわりはない。従って支配人の果たすべき役割についても従来の主張が繰り返され、支配人の政治関与も議会の権限との関係で相対的に批判の対象となる。支配人制がその基礎としていた地域の共通利害の存在、あるいは利害対立

を反映するという意味での行政の政治的性格などが検討されることはなかった。

地域内の共通利害を前提とする支配人制下にあつては利害対立が自覚的に検討の対象にされることはない。従つてビジネスマンを中心とする白人中間層の利害が代表されて共通利害とされる経緯はすでに述べた。しかしここに支配人制を採用する都市と採用しない都市との比較から、支配人制のもつ階層的性格を指摘する論文がある。これを簡単に紹介しよう。シャーベナウ(Sherbenou, E.L.)の論文がそれである。彼はまず次のように支配人制の性格を述べる。

行政機構の体系的合理化(ここでは支配人制の採用を意味する:引用者)は多くの人々にとってきわめて危険なものである。特に自らの社会的・経済的・政治的目標を達成することが最も困難な人々にとってそうである。多くの人々にとって「効率」「経営」といった言葉は人間的な諸価値に対する無感覚を意味する。……結局、行政組織の合理化は貧困な人々のみを傷つけ、裕福な人々にのみ有益であることになる。⁵²⁾

シャーベナウはこれを実証するために人口5,000人以上の都市から、支配人制を採用している24都市、採用していない25都市を選択して調査を行う。調査項目は、家屋の評価価格、家計支出、地方債、地方財産税額である。これによってふたつの都市グループの経済的条件の相違を指摘しようというわけである。まず表4から支配人制を採用している都市のほうが平均的に家屋の評価価格が高いことがわかる。ここから支配人制をとる都市の市民はそうでない都市の市民に比べて一般に裕福であることが予測される。表5はその他の項目についての比較であるが、全体的にみて、やはり支配人都市のほうが裕福であることを示している。表6は表5と同じ項目についての分布範囲を示したものであるが、これをみると、支配人都市のほうが分布の範囲が広いことがわかる。つまり経済的な条件が大きく異なる人々が同一地域内に居住していることになる。表面上の豊かさは、経済的条件の貧困な人々の利害が数字の陰に隠れて表面化していないことから生じた幻であった。さらに支配人が一般に高い地位を保証され、中間層以上の利害を代表する傾向にあることを考えあわせれば、シャーベナウの上の指摘は説得的であり、支配人制度のもつ問題点を考える上できわめて重要な意味をもつことになる。こうした事態に対してシャーベナウ自身は、地域内のすべての社会階層の人々の利害が政治・行政に反映されることが必要であり、そ

表4 支配人都市・非支配人都市の家屋評価価格の比較
(人口5,000人以上, 1950年)

	支配人都市(24都市)	非支配人都市(25都市)
中規模住宅価格の平均	\$ 16,972	\$ 12,513
中規模住宅価格の中央値	\$ 17,809	\$ 12,114

Sherbenou, E.L., op. cit., p.133

表5 支出, 地方債, 地方財産税額
(人口5,000以上, 1957年)

	支配人都市	非支配人都市
一人当たり支出の平均	\$ 68.42	\$ 54.24
一人当たり地方債	\$ 26.43	\$ 34.81
一人当たり地方財産税額	\$ 18.84	\$ 13.99

Sherbenou, E.L., op. cit., p.134

表6 総支出, 地方債, 財産税の分布
(人口5,000以上, 1957年)

	支配人都市	非支配人都市
一人当たり総支出の分布	\$ 21.75-\$ 167.57	\$ 28.52-\$ 82.02
一人当たり地方債の分布	負債\$ 113.63- 剰余\$ 115.38	負債\$ 159.05- 剰余\$ 56.17
一人当たり財産税の分布	\$ 7.02-\$ 70.48	\$ 7.63-\$ 32.72

Sherbenou, E.L., op. cit., p.134

のためには、すべての人々の参加(特に政治への参加)が保障されねばならないと指摘する。しかし彼は大規模グループの政治参加に期待し、そうしたかたちの参加は支配人制下でも実現可能であるとも述べる⁵³⁾。多くの小グループによる対立的な都市経営形態より、専門家による経営のほうがコミュニティの政策策定やその選択を有効なものとする、というわけである。しかし自らの利害を実現することが困難な人々が大規模グループを形成することは困難である。結局、シャーベナウは政治参加を保障する手だてを提示しえず、この問題は未解決のままに残されている。

各都市の平均的な経済状況が支配人制の採用・不採用に大きな意味をもっていることを指摘したシャーベナウも、支配人制それ自身の内包する階層性を十分に指摘することはできなかったと言えよう。

2. 市支配人の自己認識(コミュニティ・リーダーへ)

支配人に対する現実的要求の変化、政治参与への要請の拡大を、支配人自身はどのように受けとめたのである

うか。先にも紹介した ICMA の倫理綱領の修正によってこのことを検討する。

すでに述べたように最初の綱領の段階においても、支配人が政策の策定に一定の役割を果たすことを認めるものと考えられる規定がおかれていた。さらに「支配人は必然的に市民の諸利害のセンターとなり、議会の陰に隠れてばかりはいられない」⁵⁴⁾との認識をもつ支配人もいて、政治参加に関する支配人の見解は一樣ではなかった。科学的管理法の時代には、行政権の独立を確保する趣旨から、議会が行政の分野に関与することを廃するという考え方もあった。しかしこの時期の1938年綱領にも次のように支配人の政治への参与を限定つきではあるが許容する文言がみられる。

政策が知的で有効なものとなるように、彼(支配人：引用者)は情報とアドバイスを議会にもたらす。⁵⁵⁾

ただしこの文言も政治・行政の二分論にたったものであり、アドバイスは非政治的なものであるべきであり、またそうありうるとされていたことに注意を要する。

さて「支配人の職務は時代の要請に応じて修正されねばならぬ」ないならば「政策作成の過程に適切に参加する」⁵⁶⁾ことがますます求められるようになった第二次大戦後には、支配人の職務は当然のこととして修正を求められる。1952年の修正はこうした経緯によるものであった。1952年綱領の特徴は、支配人をコミュニティ・リーダーと位置づけていることである(第4項)。1924年綱領が市民全体に奉仕する「行政官(administrator)」と規定し、1938年綱領では「政治リーダーではない」と消極的に規定されていた支配人は、ここに至って政策作成の過程に積極的な指導性を発揮するリーダーに変身する。まさに「政治的リーダーシップが求められている」⁵⁷⁾のである。

しかしここでもやはり「最終決定は議会に任されており」「支配人制において(意思決定過程の)代表性が問題となることはない」とされている⁵⁸⁾。つまり、支配人に決定権が移るわけではなく、それはあくまでも議会に留保されているのであり、支配人は自らを「政治リーダー」とは呼ばない。そこには「計画や提案を議会に提出すること」は支配人の職務に含まれるが、「党派的な政治問題に関与すること」は含まれないとする考え方が反映されている⁵⁹⁾。支配人は、予算案を準備したり、計画案を提出したりというかたちで政策作成に関与するが、それは意思決定の主体たる議会に対する専門的・技術的なサービスとして行われるにすぎないと理解される。その意味で支配人は「行政のプロ」であり続けようとしていると言

えよう。さらに「支配人が党派的な意味で政治的リーダーシップを発揮することがあれば、それは議会=支配人制を根本的に変更または破壊することになる」⁶⁰⁾とさえ指摘され、政治的リーダーシップが議会にあることが改めて確認されている。

これに対し、「支配人は市議会に政策提案を行い多大なる影響を及ぼしているが故に政治の分野に属している」と主張する立場がある。カマラー(Kammerer, G.M.)の主張がそれである⁶¹⁾。カマラーによれば「政治的リーダーシップは、肯定的・否定的を問わず、公的政策決定の内容が特定個人の影響を受けるところに存在する」⁶²⁾のであり、この限り、支配人は明らかに政治リーダーであるとされる。しかしカマラーのこの主張も支配人をめぐる現実を説明したにすぎず、支配人が「政治リーダーであるべきか否かの判断は回避されている」⁶³⁾。結局ここでも支配人の政治的性格についての問題は未解決に終わらざるをえない。

綱領は1969年にも修正される。このときメンバーシップの拡大が行われ、カウンティの行政官など支配人以外の参加が認められた。これにともない組織の名称も国際都市経営協会(International City Management Association, ICMA)と改称された。都市経営にあたる行政官を多様を含むこの組織の倫理綱領は、「専門的行政官(professional administrator)」(第7項)が「市民の最善の利益に奉仕すること」をその職務として活動すべきことを規定している(第4項)。ここに言う行政官はすなわち市支配人ではない。これをもって「『純粹の行政官としてのマネージャー』という考えに訣別した」と指摘する論者もあり、それは市政改革期以来の中立的行政官としての支配人との「訣別」であるとされる⁶⁴⁾。しかし「支配人は市民を拒み、そのことによって行政上の、そして意思決定における独立性が拡大されている」、「支配人は市民が地方政治の場から手を引くことをもって『満足』すべき状況であるとみる」との指摘もある。これはいざいざ「支配人がコミュニティ内の合意と同質性に信頼をおいているところから生じる傾向である」⁶⁵⁾。結局、組織の拡大と綱領の修正は、支配人の「中立的行政官」としての性格を払拭したのではなく、それを他の行政官にまで拡大したと考えるのが妥当なのではなかろうか⁶⁶⁾。依然として支配人に「マイノリティへの対応」が求められ⁶⁷⁾、市政への「市民参加」が求められる⁶⁸⁾現状は、このことを物語っていると言えよう。

ICMA の倫理綱領はこの後、1972年、1976年にも修正されるが、見るべき変化はなかった。

以上、支配人の自己規定がコミュニティ・リーダーへ

と変化してきたこと、しかしそれは市政改革の原理から大きく外れるものではなく、依然として「中立的行政官」としてコミュニティの「共通利害」を担うものであったこと、を述べた。最後に現代の支配人のプロフィールを簡単に紹介しておくことにする。

3. 現代の市支配人

現代の支配人はひとつの転機にたっていると指摘される。スティルマンは現代の支配人をとりまく状況の特徴を次の6点に整理している。

- (1) 支配人自身のうちからより広範で深い専門性への要求が高まってきたこと、これにともなって高等教育機関との連携が求められていること。
- (2) 社会的多様性（人種的、宗教的、政治的、地域的など）の拡大により支配人もオープンで流動的、メリトクラティックとなることが求められていること。
- (3) キャリア・パターンが硬直化していること、養成期間に受ける教育が実際の職務とのバランスを失っていること。
- (4) 権限の細分化により、支配人の圧迫感やフラストレーションが高まっていること。
- (5) 権限の縮小、給与の減額などが生じていること。
- (6) 都市行政の専門家としての中心的価値や適切な役割など、支配人の将来像に関する深刻な問題が未解決のまま残されていること。⁶⁹⁾

近年に至って、支配人の職務は、かつてのエンジニアとしてのそれから、現代的な社会科学の知識に裏づけられた広範な公経営(public management)の専門家(specialist)へと変化してきている⁷⁰⁾。一般に学歴も高まり、それにつれて「行政のジェネラリスト」としての性格も強まっている⁷¹⁾。こうした傾向を若干の数字で確認しておく。

まず支配人の学歴をみよう(表7)。表からここ10年間に修士の学位を取得した支配人が急増していることがわかる。ではその専攻分野はどうであろうか。表8をみよう。学士レベルでは、かつて相当数を占めていた工学が減少し、これにかわって政治学関係が増加している。しかし修士レベルでは経営学関係が圧倒的多数を占めている。研究内容の詳細が不明であるため正確な判断はできないが、都市経営(administration)、都市計画(planning)の専門的教育を受けた支配人の多いことが予測される。

次に表9、表10をみる。ふたつの表から、支配人ははじめから支配人になるべく採用され、職階を上昇していくことがみてとれる。つまり支配人は自らのリクルート

構造を確立しており、その意味で支配人職は「閉じた市場(closed market)」を形成していると言える。これを専門職性を示すひとつの指標と考えることもできよう。

では支配人はいかなる理由でその職を去るのであるのか。表11をみよう。専門家として確立しているかにみえる支配人ではあるが、その地位は議会の承認によって保障されているということがわかる結果となっている。しかし職務を遂行するにあたって支配人は、議会・市民・部局長と良好な関係を保っていると考えており、スタッフの力量にもほぼ満足している(表12)。このことが、通常、議会や市民と支配人とのあいだに紛争が形成されることが少ないことを示すとみれば、コミュニティ内の利

表7 支配人の最終学歴

学歴	1971	1974	1980
PhD/LLD	*	*	1%
修士	27	38	51
学士	42	38	32
大学に在籍・学位なし	26	18	12
ハイスクール	3	5	3
ハイスクール未満	2	1	*

(* : 0.5%未満)

Stillman, op. cit., 1982, p.163

表8 学士・修士の専門分野

	学 士			修 士	
	1971	1974	1980	1974	1980
工学	33%	18	13	3	1
政治学・歴史	29	38	43	9	9
経営学・計画	26	25	33	83	85
その他	2	19	11	5	5

Stillman, op. cit., 1982, p.163

表9 支配人が最初に就いた職業

職 種	人 数	%
地方支配人	435	23
インターン	309	16
行政補佐	288	15
部局長	176	9
副支配人	133	7
支配人補佐	133	7
部局次長	74	4
書記	41	2
公選職	34	2
他の政府職員	307	16
計	1,930	100

Stillman, op. cit., 1982, p.167

アメリカの市政改革と教育委員会制度改革(3)

表10 支配人の前職

職 種	支配人数	%
支配人	692	38
アシスタント支配人	364	20
部局長	204	11
支配人補佐	112	6
自営業	99	5
行政アシスタント	85	5
他の政府職員	80	4
コンサルタント	33	2
部局次長	30	2
市・郡書記	30	2
軍隊	26	1
インターン	17	1
公選職	16	1
私人(非営利)	14	1
教師	12	1
学生	10	1
総計	1,824	100

Stillman, op. cit., 1982, p.168

表11 支配人解雇の理由

議会との関係不調	39%
政治的理由	21
議会の変更	15
自らの意思で	6
支配人制の廃止	6
予算問題	4
理由不明	4
複数の理由	2
その他	2

Stillman, op. cit., 1982, p.171

表12 職務内容による不満と満足の度合

	支配人数	回答の平均
政策作成	1,911	3.84
政策実行	1,912	3.93
議員との関係	1,900	3.66
市民との関係	1,904	3.72
部局長との関係	1,908	4.12
スタッフの力量	1,912	3.76
チャンスをつかす, 問題を解決する資源	1,909	3.08
チャンスをつかす, 問題を解決する政府能力	1,911	3.04
結果の評価	1,918	4.13
政府に関する市民感情	1,914	2.84
演説など (public exposure)	1,904	3.26
移動・旅行	1,912	3.51
地位の保障 (job security)	1,912	3.13
プレッシャー	1,912	2.77
勤務時間	1,911	2.98
家族及び自分の時間	1,914	2.78
その他	118	2.79

(回答は、1-5までを選択。1が最も不満、5が最も満足。)

Stillman, op. cit., 1982, p.170

表13 都市経営問題に影響を及ぼす要因の予想(現在と比べて)

	影響拡大	変わらず	影響縮小
計画・評価	56%	41	3
労働関係	55	33	12
政策提案・作成	47	43	10
世論の指導	44	45	11
予算	35	59	6
行政(運営)	31	63	6
人事	30	56	14
地方政治	24	58	18
購買・調達	14	60	26

Stillman, op. cit., 1982, p.171

表14 地方経営に必要な技能(現在及び将来)

	現 在		将 来	
	数	順 位	数	順 位
予算・財政	1,435	1	1,039	1
計画の運営と統制	737	2	624	2
職員・労働関係	686	3	536	3
計画・評価	460	4	525	4
公報	459	5	359	7
人間関係	415	6	512	5
公選職の援助	384	7	349	8
仲介・協議	304	8	475	6
コミュニティ開発援助	289	9	337	9
経済発展	241	10	247	10
補助金獲得術	125	11	65	14
物理的インフラストラクチャーの維持・充実	104	12	120	13
新しい計画の立案	92	13	204	12
データ処理	43	14	225	11
その他	28	15	36	16
緊急(災害時)措置	12	16	33	15

Stillman, op. cit., 1982, p.172

害対立が政策立案の場面には浮上してこないメカニズムが働いていると考えられなくもない。

次に、現在及び将来にわたって都市経営に影響を及ぼすであろう要因と、支配人に求められる技能について、支配人自身がどのように考えているかをみてみよう(表13, 表14)。都市経営の計画・評価, 政策の立案が将来の都市像を決定するのであり, そのためには世論を指導し, 有用な人材を求めねばならないと考えられていることがわかる。従って支配人は, 計画の運営・統制を行い, 政策内容を実質的に決定する予算・財政を担当し, 職員・労働関係をも調整する専門的技能を要求されることになる。さらに広報を通じてコミュニティ開発を援助し, 公選職を援助して, コミュニティのリーダーとして機能す

ることも求められているとされる。

これ以外の点について詳述することは避け、最後に ICMA がまとめた支配人のプロフィールを紹介してそれにかえることとする⁷²⁾。

- ・平均年齢は42歳である。
- ・女性は4.9%である。
- ・12%は離婚歴があり、うち7%は再婚している。
- ・48%が修士学位をもち、そのほとんどは行政・経営を専攻している。
- ・平均勤続年数は12年である。
- ・これまでに就いた職は平均3つである（はじめから支配人として採用される者は27%、その他の政府職員として採用されるものは19%である。ただしここにはアシスタント、部局長、部局次長、インターン含まれない。）
- ・平均勤務時間は週54時間、週末及び夜間の勤務時間は平均6.9時間である。
- ・雇用の際して文書による契約をかわしている者は19%である。
- ・休暇は平均15日である。
- ・黒人が1.7%、スペイン系は1.7%である。
- ・74%がプロテスタント、15%がカトリックである。
- ・支持政党は、民主党36%、共和党18%、アメリカ独立党15%、支持政党なしは30%である。

政治的にはともかく、人種的にはきわめて偏った構成となっていることに注意したい。また支配人の職務が非常な激務であることもあわせて指摘しておきたい。

以上、現代の支配人がコミュニティ・リーダーとして政治の場面にも積極的な役割を果たす新しい専門職と観念されていることを述べた。しかし「制度化が進むほど専門性イデオロギーの同一性の度合も増す」⁷³⁾との指摘にみられるように、支配人の専門性を過度に強調し、あるいは自ら強調することは、同時に彼らをコミュニティの政治的要求から隔絶させる危険性を常にはらんでいることに注意を怠ることはできないであろう。

IV 支配人制度の限界（まとめにかえて）

以上、ほぼ歴史の流れに沿って市支配人制度と支配人の性格についての認識の変遷をみてきた。最後にこの制度の限界を指摘してまとめにかえたい。

第1に、性格についての認識の変化にもかかわらず、支配人制度は依然として政治・行政二分論の枠組を脱していないことが指摘できよう。しかし理論的・理念的に

は堅持される二分論も、現実問題としては支配人の政治への参与を許容、さらには強化し、行政権の肥大化現象を招来している。コミュニティ・リーダーを自認し、政治リーダーたることを避ける傾向や、高度な行政的専門性を求める傾向も、「ジェネラリスト」として政策策定に多大な影響力を及ぼしている事実を否定するものではない。次に支配人の政治参与も「コミュニティ内の共通利害」の存在を前提として行われていることが指摘される。政治から分離された自律性の高い「中立的行政官」という支配人イメージは、強弱の差こそあれ、市政改革期以来かわらずに生きつづけている。この「中立性」の強調が支配人制度のもつ階層的性格を隠蔽する結果となり、支配人による実質的な市政支配は「共通利害」の名による「特殊利害」の選択、その実現を意味することになる。従って、「共通利害」とされる「特殊利害」に対する「対抗利害」が社会的・政治的な力をもって主張されるとき、支配人制の問題点が明らかとなる。しかしすでに述べたように、支配人制という機構はそれ自身のなかにこうした問題を処理・解決する機制をもたない。支配人制を廃止した都市ももちろん存在するが、廃止の理由として「地域の利害が複雑になり、それらの利害が市政に代表されるべしとする意見が強くなって」⁷⁴⁾きたこと、「支配人制は労働勢力の利益とは対立するものであるとの印象」⁷⁵⁾が強まっていること、非党派選挙をとともなう支配人制は「通常保守派に有利で、……少数グループの活動の有効性を弱める仕組みとなっている」⁷⁶⁾ことなどが強調される事実はこのことを明確に示している。市民の政治参加や市民の意思の反映が多く論者によって主張されているが、これらの問題が市政改革の原理自体から発したものである以上、その原理自身を再検討する作業を行った後でなければ、有効な方策は生まれないのではなからうか。

第2に、本稿ではふれることができなかったが、支配人制度は「市」単位の行政効率化方策でしかないことが指摘されねばならない。支配人制は上位レベルの政府による政策的干渉に対して有効な対応をなすメカニズムをもたない。1960年代以降、州政府、連邦政府による行政プログラムの立案や、補助金支出によるその実施が一般化してきた。特に補助金は地方政府に対しても財政支出を要請する (matching) 場合が多いから、いわゆる「排除効果 (displacement effect)」が生じ、地方政府が自主的政策を立案・実施する可能性は制限されていく⁷⁷⁾。このことは、アメリカの地方政府が伝統としてきたホーム・ルール (Home Rule) の原則を脅かし、地方自治・住民自治の基礎を危うくするものである。この問題に応える責任をも負いうるコミュニティ・リーダーの資質が、支

配人を採用するか否かを問わず、あらゆる形態の地方政府において問われているのが現状であると言えよう⁷⁸⁾。

おわりに

はじめにも述べたように、本稿は市支配人と教育長の類似性に着目し、両者の発展過程を検討する作業の一環である。教育長は支配人と同じ市政改革原理に従って誕生し、同様の過程をたどって発展してきた。しかし教育長は教育行政を専ら対象とする意味において支配人とは区別されねばならない。専門化がより進行し、より狭い閉鎖市場からリクルートされる教育長は、支配人よりも「伝統的にきちっとした契約の下で仕事をしてきている」⁷⁹⁾が、その反面「支配人よりも一層、コミュニティの政治的要求からは隔絶される」⁸⁰⁾。教育長の専門性の発展・変質については、こうした指摘に学びつつ、稿を改めて検討することとしたい。

〈付記〉

本稿は、日本学術振興会特別研究員として文部省科学研究費補助金(奨励研究(A))の交付を受けた研究の一部である。

《註》

- 1) Zeigler, H., Kehoe, E., Reisman, J. "City Managers and Superintendents" Praeger, 1983, pp. 59-60.
 - 2) Stillman, R.J. II. "Rise of the City Manager: A Public Professional in Local Government" University of Chicago Press, 1974. なおスティルマンは、教育長、市支配人と外交官(diplomats)の三者を比較検討して、それぞれの専門性の異同を指摘している。
 - 3) 市支配人、教育長の誕生の経緯についての詳細は、藤本典裕「アメリカの市政改革と教育委員会制度改革——市支配人と教育長の誕生——」『東京大学教育学部教育行政学研究室紀要』第6号、1987年、pp. 19-32を参照。
 - 4) 委員会制の短所についてはマンローの次の整理もある。
 - a. 統一的で調和のとれた行政を提供できなかった。
 - b. 住民の意思を適切に反映できなかった。
 - c. 専門家を適切に活用できなかった。
 - d. 委員会内部の改革をとまなわれない形態上の改革にとどまった。
- Munro, W.B. "The Government of the United

- States" Macmillan, 1929. pp. 601-603.
- 5) White, L.D.W. "The City Manager" University of Chicago Press, 1927.
 - 6) たとえば東京市政調査会『市政に於ける委員会制及支配人制』(市政調査資料第十六号)、昭和3年。
 - 7) 第1回市支配人協会総会における支配人オズボーン(Osborn, C.M.)の指摘。National Municipal Review, vol. 5, 1916, p. 204.
 - 8) White, op. cit. p. 147.
 - 9) 同じ第1回総会での発言からいくつかの例を拾ってみる。「支配人は清廉な人物でなければならず、わけても理論家であるよりは実践家でなければならない」(Ashburner, C.E.)。「支配人は……有効な理論を身につけていなければならないが、そのために実践的な側面が損なわれてはならない」(Waite, H.M.)。National Municipal Review. op. cit.
 - 10) White, op. cit., p. 151.
 - 11) Ibid., pp. 132-133.
 - 12) 吉村正『シティ・マネージャー』東海大学出版会、1977年、p. 73.
 - 13) Munro, op. cit. pp. 610-611.
 - 14) Charter of the City of Dayton, sections 47, 48, 50, 54, 156.
 - 15) Ibid.
 - 16) White, op. cit. pp. 159-161.
 - 17) 支配人のリコールを規定している例も少数ではあるが存在する。たとえばデイトン市憲章第13条から第20条。
 - 18) White, op. cit. p. 298.
 - 19) Childs, R.S. 'How the Commission-Manager Plan Is Getting Along' National Municipal Review, vol. 4, July, 1915. p. 372.
 - 20) White, op. cit. p. 149.
 - 21) Ibid., p. 235.
 - 22) Ibid., p. 148.
 - 23) Ibid., pp. 149-150.
 - 24) Mosher, F.C. "Democracy and the Public Service" Oxford University Press, p. 71. quoted in Stillman, op. cit. pp. 43-44.
 - 25) サクラメント市憲章第3条。「支配人は地方政府の行政の長である。彼は、政治的信条にかかわらず、行政的能力にしたがってのみ、議会により選出される。」
 - 26) White, op. cit. p. 301.
 - 27) この部分の原文を掲げておく。Loyalty to his

- employment recognizes that it is the council, the elected representative of the people who *primarily* determine the municipal policies, and are entitled to the credit for their fulfillment. (イタリアック：引用者)
- 28) 倫理綱領はこの後1972年、1976年に改訂され、都市経営の倫理綱領 (City Management Code of Ethics)と改称された。性格は後述する1952年綱領を踏襲し、さらに支配人の政治的リーダーシップを強化するものとなっている。
- 29) ホワイトもコーエン (Cohen, J.A.) の指摘を紹介して支配人の専門職性に言及している。ここでは専門職であるための条件として以下の6点があげられている。(1)知識の集積と行動様式の確立、(2)相当数からなるグループの存在、(3)採用規準の確立、(4)養成方法の確立、(5)倫理綱領の制定、(6)専門性意識の確立。Cohen, J.A. 'City Managership as a Profession' National Municipal Review, vol. 13, pp. 391-410. quoted in White, op. cit. p. 272. 次にホワイトは、ICMA の存在、機関誌『市支配人雑誌 (City Manager Magazine)』の発行、年次総会の開催などを指摘して、支配人の専門職性を指摘する。White, op. cit. pp. 272-286.
- 30) White, op. cit. p. 167.
- 31) Ibid., pp. 163-164.
- 32) 1915年、オハイオ州デイトン市で開催されたICMA 第2回総会におけるウエイト (Waite, H.M.) の発言。White, op. cit. p. 185 より重引。
- 33) 1916年総会におけるハットン (Hatton, A.R.) の発言。ICMA 年報, 1916年版, p. 14.
- 34) 同上シェアラ (Scherer) の発言。Ibid., p. 17.
- 35) 1914年、オハイオ州、スプリングフィールド市で開催されたICMA 第1回総会におけるカー (Carr, O.E.) の発言。White, op. cit. p. 184 より重引。
- 36) 1918年総会におけるフリーマン (Freeman) の発言。ICMA 年報, 1918年版, pp. 128-129.
- 37) Munro, W.B. "Municipal Government and Administration, vol. I" Macmillan, 1927, pp. 431-432.
- 38) 藤本典裕, 前掲論文, p. 23 参照。
- 39) ボイントン (Boynton, R.P.) はこのかたちの政治形態を「改革型 (Reform Model)」と呼び、コミュニティ全体の利益を代表する小規模な議会と at-large 選挙制度をその特徴としてあげている。もちろんこれは市政改革期に誕生したものとして紹介されている。またこれに対するものとして「政治型 (Political Model)」が提示されている。これは小選挙区制を採用して、at-large 制の下では無視されがちな経済的、社会的、民族的インタレストを政治に反映させるものとされている。ボイントンはこの「政治型」にマシンをも含めているが、本稿はすでに述べたようにマシン政治に対しては批判的見地をとる。しかし政治・行政の「非政治化」現象に対する批判が、少数グループのインタレストの存在価値を承認し、これを政策に反映させることをめざして登場してきたことに着目する。従って「政治型」を現代的な意味においてとらえるという限定を付してボイントンの指摘に学びたい。Boynton, R.P. 'City Councils: Their Role in the Legislative System' Municipal Year Book, 1976, pp. 67-77.
- 40) Gulick, L. 'Next Step in Public Administration' Public Administration Review, vol. 15, no. 2, Spring, 1955. p. 73.
- 41) Ibid., p. 76.
- 42) Ibid.
- 43) Mathewson, K. 'Democracy in Council-Manager Government' Public Administration Review, vol. 19, no. 3., Summer, 1959. p. 184.
- 44) Ibid.
- 45) Ibid. しかし代表性を確保するという ward 制の評価は、マシン政治の記憶を消去したとき、検討を要する問題であることは事実である。注39参照。
- 46) Adrian, C.R. 'A Study of Three Communities' Public Administration Review, vol. 18, no. 3, Summer, 1958. pp. 208-213. なおこの論文は "Leadership and Decision-Making in Manager Cities" をテーマとするシンポジウムでの報告のひとつである。同誌はその報告を掲載した特集号である。
- 47) Ibid., p. 209.
- 48) Bosworth, K.A. 'The Manager Is a Politician' Public Administration Review, vol. 18, no. 3, Summer, 1958. pp. 216-222.
- 49) Pealy, D.S. 'The Need for Elected Leadership' Public Administration Review, vol. 18, no. 3, Summer, 1958. p. 214.
- 50) Ibid.
- 51) 1957年 ICMA 総会におけるストーンの発言。Ibid., p. 214.
- 52) Sherbenou, E.L. 'Class, Participation, and the Council-Manager Plan' Public Administration

- Review, vol. 21, no. 3, Summer, 1961. pp. 131-132.
- 53) Ibid., pp. 134-135.
- 54) White, op. cit. p. 183.
- 55) 平田美和子「アメリカ都市政治におけるシティ・マネージャー職理念の展開」『国際関係学研究』(津田塾大学) No. 3, 1976年. p. 40.
- 56) Harrell, C.A. & Weiford, D.G. 'The City Manager and the Policy Process' Public Administration Review, vol. 19, no. 2, Spring, 1959. p. 107.
- 57) Ibid.
- 58) Ibid. 括弧内は引用者.
- 59) Pope, H.G. 'Is the Manager a Political Leader? - No' Public Management, Feb., 1962, p. 30.
- 60) Ibid., p. 33.
- 61) Kammerer, G.M. 'Is the Manager a Political Leader? - Yes' Public Management, Feb., 1962, pp. 26-29.
- 62) Ibid., p. 27.
- 63) Pope, op. cit. p. 30.
- 64) 平田美和子, 前掲論文, p. 43.
- 65) Almy, T.A. 'City Managers, Public Avoidance, and Revenue Sharing' Public Administration Review, vol. 37, no. 1. Jan/Feb. 1977. p. 19, p. 27. アルミーはこうした傾向は財政問題に関して顕著であると指摘する。支配人は、議会議員とは異なってフルタイムの職員であること、情報源・行政上の専門知識をコントロールしていることなどがその要因である(同論文, 20ページ)。また財政問題に関する公聴会の開催の有無を指標としてこの傾向を確認す

支配人経験年数と公聴会開催との関係

支配人経験年数	財源支出に関して公聴会を開きましたか		
	(実数)	Yes	No
2年未満	(178)	41%	59
2-5年	(127)	31	69
6-10年	(187)	19	81
11年以上	(150)	20	80

教育程度と公聴会開催との関係

教育程度	財源支出に関して公聴会を開きましたか		
	(実数)	Yes	No
ハイスクール	(46)	47	53
大学在学(学位なし)	(103)	49	51
大学(学位あり)	(106)	39	61
大学院(学位なし)	(128)	32	68
大学院(学位あり)	(256)	16	84

Almy, p. 22.

- る作業が行われている。それによると、(1)在職年数の多い支配人ほど公聴会を開催せずに自らの判断を重視する傾向、(2)学歴が高く、専門性も高いと考えられる支配人ほど公聴会を開催しない傾向、が確認されている(同論文, 22ページ)。
- 66) スティルマンは、「支配人が徐々に地域の政治に積極的に関与すべきであるという見解をとりつつある」としながら、「都市の規模、政治状況、リーダーシップに関する支配人の自己規定という3つの変数」によって「支配人の政治的活動の範囲と性格が決定される」と述べている。彼はさらにラヴリッジ(Loveridge, R.)を援用して、支配人の自己規定を、(1)政治リーダー(Political Leader)、(2)政治的行政官(Political Executive)、(3)行政指導者(Administrative Director)、(4)行政技術者(Administrative Technician)の4つに類型化している。Stillman, R.J., II. 'The City Manager: Professional Helping Hand, or Political Hired Hand?' Public Administration Review, vo. 37, no. 6. Nov/Dec., 1977. pp. 659-670. ラヴリッジの引用は“The City Managers in Legislative Politics” The Bobbs-Merril Co., 1971より。
- 67) Mulrooney, K.F. 'Prologue: Can City Managers Deal Effectively with Major Social Problems?' Public Administration Review, vol. 31, no. 1. 1971. pp. 10-12. なお同誌は“The American City Manager: An Urban Administrator in a Complex and Evolving Situation”と題するシンポジウムの特集号である。
- 68) Fletcher, T.W. 'What is the Future for Our Cities and the City Manager?' Public Administration Review, vol. 31, no. 1. 1971. pp. 15-16.
- 69) Stillman, R.J., II. 'Local Public Management in Transition: A Report on the Current State of the Profession' Municipal Year Book, 1982. p. 173.
- 70) 現代の支配人のプロフィールを紹介したものにはたとえば次のものがある。襲田正徳「市支配人について」『自治研究』第58巻, 第8, 9, 11, 12号, 昭和57年, 8, 9, 11, 12月, 宇賀克也『アメリカ行政法』(第5章「地方自治」第1節「シティ・マネージャー」) 弘文堂, 1988年。
- 71) Stillman, op. cit., 1977. p. 662-664.
- 72) ICMA 'Today's County Manager' Public Management, 1981. p. 6. なおこうした諸項目についてはスティルマンも考察を加えている。Stillman, op.

cit. 1982.

- 73) Stillman, op. cit., 1974. p. 97.
- 74) 襲田正徳, 前掲論文第11号, p. 56.
- 75) 同上, p. 59.
- 76) 同上.
- 77) 宇賀克也, 前掲書, 第5章, 第2節「アメリカにおける政府間関係」参照.
- 78) このことは1924年に制定されたICMAの倫理綱領にすでに規定されていた。「支配人は, 自ら経営する政治単位がいかにか小さくても, より大規模な政治部局との関係を認識し, 全体のためによりよい行政方策を促進せねばならない」(第11項). なお現在, 上位政府に対するロビイング機能はおもにICMAが担っている. 襲田正徳, 前掲論文第12号, pp. 75-76.
- また支配人制の限界については次のものを参照. 中邨章「アメリカ地方制度における管理とデモクラシー」飯坂良明, 中邨章編『管理とデモクラシー』学陽書房, 1984. ここで中邨は支配人制の登場を「公益」概念の操作化との関係において論じ, そのことが生み出す限界を指摘している.
- 79) 襲田正徳, 前掲論文第12号, p. 69, 註78.
- 80) Stillman, op. cit., 1974, p. 97.