

政治行政分断論に関する再検討

千草 孝雄

1 はじめに

行政学の初期の文献は、行政学説史上、政治行政分断論であるといわれた。⁽¹⁾その当否はさておくとして、二〇世紀中葉の行政学者は、政治行政分断論が政治と行政の現実のあり方を表していないとして批判し、政治行政融合論が主張されるようになったと説かれている。⁽²⁾そして、それまで行政学の主流を始めていたとされていた政治行政分断論は過去のものになったと考えられるようになった。⁽³⁾しかし、F・G・フレデリクソンとK・B・スミスによると、ふたたび政治行政分断論はあらわれるようになったという。それとともに、政治や政策と行政に関する新しいモデルがあらわれているという。そのようなモデルを検討することが本稿の目的である。政治および政策と行政との関係、さらには、そのような問題と官僚制との関係は行政学における大きな問題である。それについて検討することも本稿の目的である。⁽⁴⁾

図 1

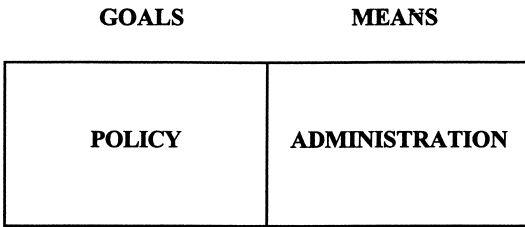
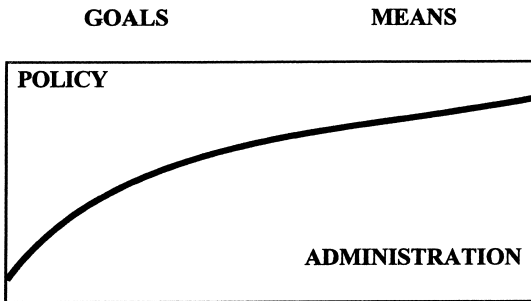


図 2



〔出典〕 H. George Frederickson and Kevin B. Smith The Public Administration Theory Primer, p. 18.

(1) 政治と行政の関係に関する初期のモデル
 フレデリクソンとスミスは、政治と行政の関係について、行政学における初期の文献におけるモデルは、図 1 のようにあらわされるといふ。⁽⁵⁾

2 政治と行政に関する様々なモデル

ところが、この図 1 のモデルには、正確さあるいは、行政における裁量について問題があり、図 2 のモデルがだされたとフレデリクソンとスミスはいふ。

このモデルについて、フレデリクソンとスミスは、経験的により正確であり、次のことを表しているといっている。すなわち、官僚が政策課題の設定と政策作成にたずさわっているということと、公選職が通常、管理あるいは行政とされているものに従事しているということである。組織が異なる場合、また、政策分野が異なる場合、あるいは、異なる時点において、斜線の坂は異

なるのである。直線の斜線では、特定の場合、特定の時点において政策と行政の間に生ずる多様性を表せないのである。そこで、カーブした線が、そのような関係をより正確に表しているといえる。⁽⁶⁾

(2) 市支配人制研究

政策と行政の問題、あるいは、そうした区別を前提とした、官僚の統制の理論の一部は、市支配人制研究に由来している。市支配人制は、周知のように、法と政策をつくる公選職の市会と、官僚制を指導し、政策を実施するために市会がやとった専門職の市支配人の役割の間に区別があり、フレデリクソンとスマスの指摘を待つまでもなく、図2によって示された理想的な分断論に近いのである。⁽⁷⁾ アメリカにおける地方政府の他の形態、州政府の形態、連邦政府の形態よりも分断論の理想型に近い。そうして、市支配人制の都市政府は、その形態が相対的に単純であるために、研究に特に役立ち、官僚の統制の理論の研究に役立つ。⁽⁸⁾

市支配人制の都市政府における、市会と市支配人の関係について、広範な研究をおこなったのが、J・H・スバラである。市支配人制に関する研究は、市支配人制の形態をとっている都市の数が多いので、一般化する上において有利であるとフレデリクソンとスマスは述べている。⁽⁹⁾ ただ、市支配人制をとっている都市政府についてのスバラの関心は、様々な問題に及び、単に市会と市支配人の関係に止まるものではないが、市会と市支配人との関係が重要であることはまちがいが無い。⁽¹⁰⁾ フレデリクソンとスマスは、他にも市支配人制が、かれらの興味を引く点を示している。第一に、市支配人の多くが行政学の学位をもち、倫理綱領と同様に、能率、節約、公平などにおいてはたず専門職としての役割を重くとらえていることであり、第二に、政治的中立性と、都市政治から離れることを重んじていることである。⁽¹¹⁾

スバラは、公選職である市会と行政官である市支配人との関係について四つの関係があることを示している。この関係を表わすモデルは、それぞれを叙述するタイトルを与えられ、グラフ上に表現されている。⁽¹²⁾それが、図3の四つの図である。

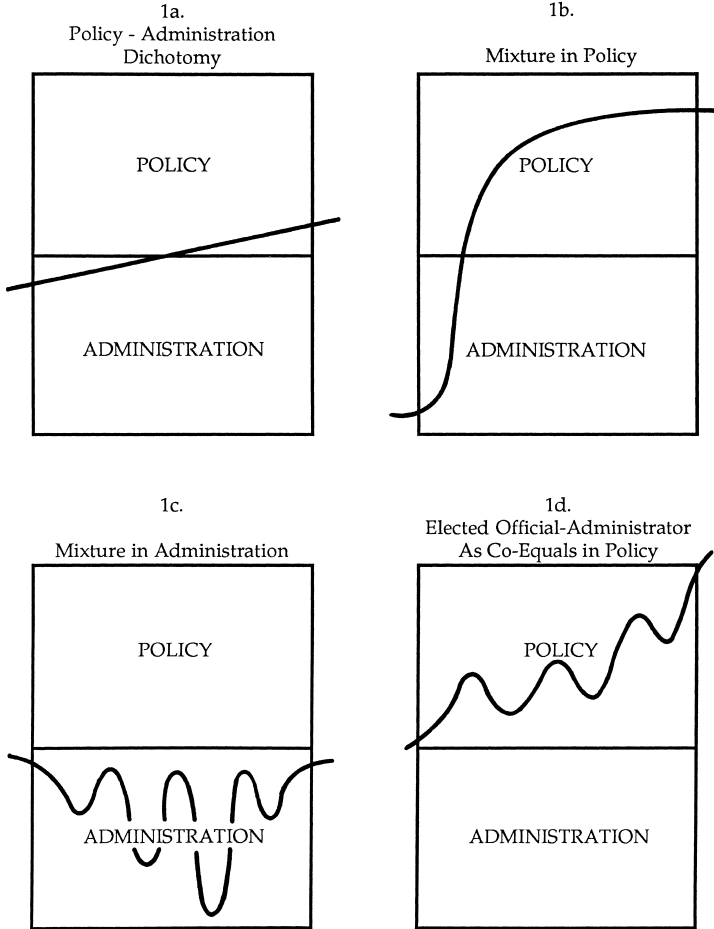
第一のモデルは、1aによって表わされている政策—行政分断論モデルである。このモデルは一九三〇年代をとおして主流であったし、一九五〇年代には、サイモンの価値事実分断論によって強化された。⁽¹³⁾これは改革された地方政府の役割に関する思考において有力であり続けているとスバラは述べている。そして、スバラによれば、このモデルの主要な要素は政府の民主的統制と法の支配であり、政策は公選職によってつくられ、行政官によって執行される。⁽¹⁴⁾

フレデリクソンとスマスは、このモデルについて政治と行政の間に壁があることを期待させるが、市支配人制の政府の研究においても、それに対する強力で実証的な保証がないと指摘している。⁽¹⁵⁾

第二のモデルは、1bによって表わされている政策における融合モデルである。このモデルについて、スバラは次のように説明している。このモデルは、戦後の政治学における行動主義革命から生まれ、重要な用語を定義しなすことと、学問の変容にともなう、政策作成に関する研究の変化に大きく関わっている。ここにおいて、それは、行政官が価値選択をし、資源を配分する過程として、政治を定義するのに重要である。このように概念が変わってくることによって、政府活動の規模が大きくなり、官僚制も大きくふくらむと同時に、政策活動を構成するものの範囲も広がった。このモデルは政策における融合を強調する。しかし、分断論に由来する分離ということとの関係で、このモデルでは、政策は公選職と行政官の努力があわさったものであり、そして、ここでは行政官が優勢な位置にあることがある。すなわち、行政官は提案をし、裁量を行使し、予算を書き、サービス配送を決定することに

図 3

Existing Models of Relationship Between Elected Officials and Administrators in Governmental Process



In each figure, the heavy line marks the boundary between the spheres of elected and appointed officials. All of the space

- above the line is responsibility of *elected officials*.
- below the line is responsibility of *administrators*.

[出典] James H. Svava, "Dichotomy and Duality; Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities," H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, p. 6.

において、政策をきめる機会をもち、執行をとおして行政官は公選職によって生み出された政策を形成していく。これは、行政官が公選職を扱うにあたってのかなりの資源をもっており、立法部も執政部も官僚制を統制しないというありふれたことである⁽¹⁶⁾。

このモデルについて、フレデリクソンとスマスは次のように述べている。曲線の上の弓形は政策形成において、官僚が広い領域にわたって権限をもっていることを表しており、別の見方をすると、官僚制において政治的な統制の欠如があることを表している。それに対して、曲線の下部分は、政治が行政に入っていくこと、すなわち、特定のサービス配送、購買、主要な建設にあたっての契約、行政任命等と結びついた官僚制の統制の形態を示している。その上で、フレデリクソンとスマスは、市支配人制政府の政策における融合モデルはかなりの経験的な根拠があり、古典的な市支配人制の形態における官僚制的統制のよくある型を表していると述べている⁽¹⁷⁾。

第三のモデルは、1cによって表わされている行政における融合モデルである。このモデルは、分断論に対するもう一つの選択肢であり、第二のモデルに対して論理的に対立するものである⁽¹⁸⁾。そして、このモデルは行政事務の領域において立法部が活動していることを強調する⁽¹⁹⁾。1cの図は立法部が雇用や契約の報酬などのように、行政の日常活動について、立法部が行政を調べるということを示している⁽²⁰⁾。このモデルの主張は、統制されない官僚制のいきすぎをおさえるために考えられた監督や行政における拒否権をとおして、行政における立法権の活動が増えていることを確認することである⁽²¹⁾。このモデルにおいて、議員の行政における、限られてはいるが積極的な関与をみる⁽²²⁾ことができる。

第二のモデルと対立するこのモデルについて、いろいろな見方があることを、フレデリクソンとスマスは指摘している。政治的な介入に関心があるというものもあるし、市政改革運動がたたきだそうとした、地方の政治腐敗へ

もどろうとしていることを示しているとみるものもある。⁽²³⁾ こうしたモデルは、柔軟で受身の市支配人とディストリクトから選ばれたフルタイムで有給の市会議員をもつ市支配人制形態の都市を正確に経験的に表しているとフレデリクソンとスミスは述べている。⁽²⁴⁾

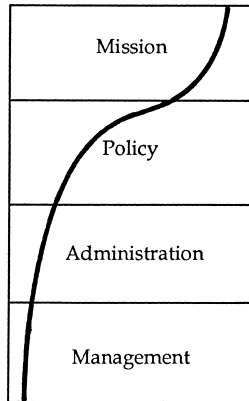
1dによって表わされている第四のモデルについて、スバラは次のようにいつている。このモデルは第二のモデルと多くのものを共有するが、規範的局面を加えている。そして、新しい行政学運動について次のように述べている。このモデルは公平と参加の価値を推進する行政官の倫理的義務を主張し、そして、政治的に無力なものの利益に反する公選職の行為に反対する行政官の倫理的義務を主張する。その運動は専門職の行政官の役割を大きくすることによって、代表性のない議会によってうまれる政策過程の欠陥と、市民の間の参加と政治組織の不釣り合いを扱おうとした。行政官が政治的なアクターとして正統性をもっているということは、伝統的な民主主義理論からの劇的な断絶をともなっており、政策に対する責任に関しては、分断論モデルからみると対照的な存在である。⁽²⁵⁾ 行政が分立していることは期待されているばかりでなく、また、行政官は公選職を迂回し、政府スタッフと公共性をもつものの中に直接的連関をつくる政策作成と行政のための仕組みを作るようにさせられる。そして、スバラは第三のモデルについて、つぎのようについていう。このモデルは、政策の領域に行政がはいつていくことをはっきりさせているが、公選職によるそれのみあう統制はきわだたせていない。⁽²⁶⁾

このモデルについて、スミスとフレデリクソンは次のように述べている。スバラのこのモデルは、一方において、政策を設定し、毎年の予算を承認することに自らの仕事を限定する市会をもち、他方において自由に政策を実行し、市会をまきこむことなく、自分たちの能率と公平の標準にしたがってサービスを供給する、強力であるが公平な市支配人をもつ都市を叙述している。このモデルは官僚制に対する統制の欠如か、政治的統制の要求は、法律を通し、

図 4

Mission-Management Separation with Shared Responsibility
for Policy and AdministrationDimensions of
Governmental Process

Council's Sphere



Manager's Sphere

The curved line suggests the division between the Council's and the Manager's spheres of activity, with the Council to the *left* and the manager to the *right* of the line.

[出典] James H. Svava, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities," H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, p. 12.

標準を設定し、そして予算を通すこと
によって満たされているという想
定をもっともよく表しているだろ⁽²⁷⁾う。
これら四つのモデルについて、ス
バラは次のように評価している。ス
バラは、職位と機能の区別をするこ
とがむずかしいという、中心的な概
念に不正確なところがあるとする。
そして、政策決定と行政決定の間の
唯一の区別は、だれがそれをするか
であるということによるというもの
もあるが、スバラはそうではないと
いう。したがって、だれがそれらを
遂行するかということを想定するこ
となく、政治過程において、機能の
間で、それらを正確に区別すること
が重要であると主張する⁽²⁸⁾。

(3) スバラによって出された新しいモデル

以上に論じてきたことをふまえて、新しいモデルをスバラはだしている。それが図4に示されているモデルである。このモデルにおいてスバラは、政府活動を二つのカテゴリーに分けるのではなく四つのカテゴリーに分けている。そして、それぞれのカテゴリーにおいて政治職と官僚の仕事の例を述べている。さらに、このモデルにおいて政治と行政との関係においてもっともよく見られるパターンをあらわしたカーブした線を描いている。⁽²⁹⁾

図4において、政治過程は、『使命』、『政策』、『行政』、『管理』の四つの部分に分けられ、それぞれの部分における、市会と行政官の仕事が例示されている。

まず、『使命』における市会の仕事は、目的、サービスの範囲、憲法的問題を決定することであり、行政官の仕事は、助言し、状況や傾向を分析することである。

『政策』における市会の仕事は、条例を通すことであり、新しいプロジェクトやプログラムを認めることであり、予算を承認することである。それに対して、行政官は、すべての決定に関して勧告をし、予算を作成し、サービス分配公式を決定する。

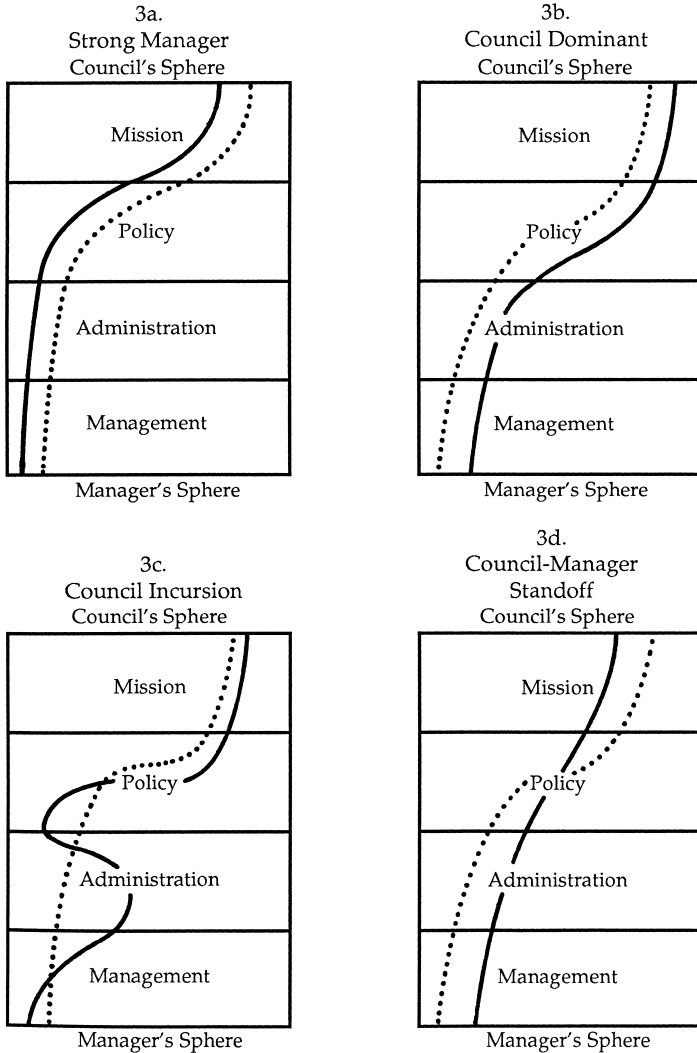
次に『行政』における市会の仕事は決定を執行すること、すなわち、場所を選び、苦情を処理し、行政を監督することである。行政官は実務処理や手続をきめ、政策を執行するための決定をする。

さらに、『管理』においては、市会は市支配人に管理の変更を示唆し、市支配人の評価において組織達成について検討する。行政官は政策と行政の機能をサポートするために、人的な、また、物質的な、あるいは、情報に関する資源を統制する。⁽³⁰⁾

この図4のモデルに基いて、様々な都市を調査して得られたのが、図5に示された4つのモデルである。⁽³¹⁾

図 5

Deviations from Typical Division



〔出典〕 James H. Svara, "Dichotomy and Duality; Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities," H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, p. 15.

このモデルは、四つの類型からなっており、それぞれ、3aは強力市支配人型、3bは市会優勢型、3cは市会侵入型、3dは市会市支配人孤立型と名づけられている。⁽³²⁾

強力市支配人型について、フレデリクソンとスミスは次のように述べている。このモデルにおいてわかることは、市支配人の領域が政府過程の四つのすべての機能において、より大きいということである。ここにおいて、政策は主に市支配人によって決められ、市会はただ政策を承認しその政策を正当化する理事会であるようなモデルである。市会は市支配人と官僚制に幅広い、完全な裁量を与える。⁽³³⁾ この強力市支配人型の対極にあるのが、市会優勢型のモデルで、ここにおいては、四つのレベルのすべてにおいて、市会が幅広い領域で関与する。そして、強力市支配人型と市会優勢型においては、権力と影響力が全体にわたっていることが重要であると指摘している。⁽³⁴⁾

市会侵入型において、スバラは次の点に留意している。市会は一貫して調べているが、行政の問題を調べることもあり、管理に関わることもある。⁽³⁵⁾

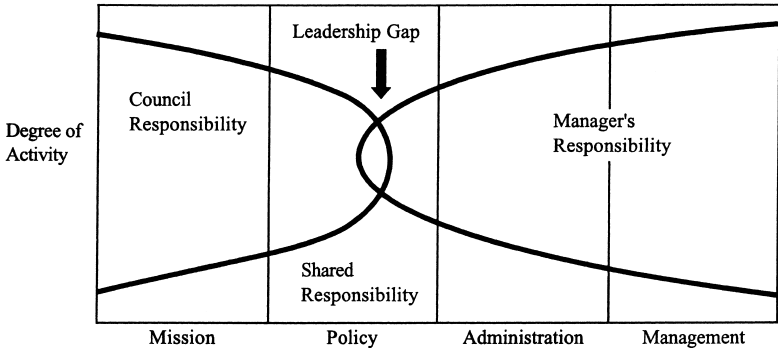
市会、市支配人孤立型では、スバラは強力な市支配人と強力な市会が分かれていることを示しているのである。ここでは、市会が完全に統制を行うこともなく、市支配人が、自分たちが行使すると考えられている裁量行使することもない。⁽³⁶⁾

これらのモデルについて、市支配人制における政治的統制のやり方や、それに対する官僚が反応する時に生ずる多様性を示しているとフレデリクソンとスミスは指摘している。⁽³⁷⁾

フレデリクソンによると、他の研究は市支配人制の構造が変わってきていることを示しているという。すなわち、市支配人制の都市の市会議員は全市一区制で選挙されていたが、今やディストリクトで選挙されるようになってい。また、市会は厳格なパートタイムで、白人の男性とビジネス指導者からなっていたが、しだいにフルタイムに

図 6

The Leadership in the Council-Manager Plan



〔出典〕 H. George Frederickson and Kevin B. Smith The Public Administration Theory Primer. p. 26.

なり、有色人種や女性が選ばれるようになり、自分たちに割り当てられたスタッフをもち、あるいは、自分たちの乗り物をもつようになった。そして、携帯電話をもつようになった。⁽³⁸⁾

他方、市長のあり方も変わってきている。かつて市長は儀礼的なことを行う存在であり、市会の年長議員にすぎなかった。それが、直接公選になり、有給になり、フルタイムで働き、スタッフを持つようになったのである。これらのような構造的な変化をしている市支配人制の都市においては、都市官僚制に大きな政治的な統制が行われるようになった。⁽³⁹⁾

(4) フレデリクソンとスミスによって出されたモデル

図 6 は都市政府活動についてのスバラの四つの機能的な叙述を使い、それを一方におき、市会と市支配人に排他的にわりあてられる機能を叙述し、共有される機能とリーダーシップにおけるギャップを叙述しているフレデリクソンとスミスによって出されたモデルである。そこにおいて、都市が政府形態を変化させることによって、そのギャップを都市がうめるときにそれらは市支配人制を保持するし、それらが、リーダーシップ空間

を放置している時や市支配人がそれをうめようとするときに、市支配人制をやめることが考慮されることが多い。⁽⁴⁰⁾

3 スバラが出した補完性に関するモデル

既に述べたようにスバラは、政治と行政に関するモデルをだした。その後、政治と行政の補完性 (Complementarity) に関するモデルを新しい論稿において出している。そのモデルについて十分に展開できないとしながらも、これまでの行政学の文献からの引用によって、そのモデルを素描している。この素描によって、このモデルの新しさをだしているとともに、主としてこれまでの文献からの引用によることによって、従来の行政学との連続性を示していることができる。以下、スバラの新しいモデルをいくつかの論点に分けてみてみることにしよう。⁽⁴¹⁾

第一に、行政官が公選職とともに、民主主義過程に深く関与しているとす。そして、行政官は立法部と協働せざるをえないとする。また、行政官は民主主義体制の維持に関心をもつべきであるとする。⁽⁴²⁾

第二に、行政官は法を遵守することをあげている。法と管理に関することが衝突するときには、行政官は法に従うのである。⁽⁴³⁾

第三に、行政官は公選職の統制を尊重するのである。そして、民主主義に対する支持と政治的權威に対する尊重の必要な構成要素は、公選職と政治家に対処するときの中立性である。行政は従属し、代表者の適正に表現された意思に忠誠を示さなければならない。⁽⁴⁴⁾

第四に、政策形成においては、公選職と行政官の間に相互依存があるし、相互に影響を与える。また、行政官は政策の形成を助け、その政策を執行し解釈をしている。そして、公選職が政策を採用するのを促す指導者であるべ

きである。⁽⁴⁵⁾

第五に、ウィルソンとグッドナウによると、行政官は自らの専門性と判断にもとづいて裁量を行使する。⁽⁴⁶⁾

第六に、行政官は公衆に応答的であることに關係する。行政官は、コミュニティを構成する人々が何を好んでいるかに留意すべきである。⁽⁴⁷⁾

第七に、行政官は未組織のものを組織化することによって、すべての利益に耳をかたむけようとする。行政官は公共的なものを保護することにおいて、特別な寄与をする。行政官は、集団的な相違を融和し、立法過程をおしに到達した経済的社会的妥協を有効にするようにする。また、行政官は、政府機関において特定の利益が圧倒することに抵抗する。⁽⁴⁸⁾

第八に、行政官は公選職に対して決定について応答的であるが、行政官は技術的決定をする際に、狭い政治的介入から守られなければならない。また、ウッドラフによると、行政は離れたところを与えられるが、それは独立した場所ではない。そして、行政は統制に従うが、党派的な介入に従うのではない。それに対して、公選職は、絶えず包括的な行政の監督を行うし、行政の決定に対する市民の訴えを考慮する。⁽⁴⁹⁾

第九に、行政官は特別な視野と価値にもとづく独特な役割を果たすべきである。また、行政官は科学的であるべきであり、知識を持つべきである。行政官は、もし彼らの努力がなければなくなってしまう政策過程における合理性をもたらすのである。⁽⁵⁰⁾

第十に、ウィルソンによると、行政官は、公選職と対処する際に、正直であるとともに、独立であるべきであつて、受身の道具ではない。⁽⁵¹⁾

第十一に、行政官は様々な倫理的義務をもち、倫理的に行動する。⁽⁵²⁾

以上論じてきたように補完性のモデルは、公選職と行政官が協働して安定したガバナンスを追求するということに基いている。それは、研究者が行政を検討するにあたって、行政官が政治的な役割を果たしているということを見るにあたっての基礎を提供する。一九三〇年代をとおして分離と従属ということが強調されたが、現実の上でもそれらに共有と相互性はあったし、理念の上でもそれはあった。ここでは、一九二〇年代と一九三〇年代における政治と行政の機械的な分離を支持するものを含んでいない。しかし、この期間にも公選職と関係する行政の分野は発展した。⁽⁵³⁾

そして、スバラは補完性の概念を次のようにまとめている。明白な役割をもって相互依存すること、独立しながら従属すること、公益や法律に従いながら公選職へ服従すること、公正な競争に対する支持、専門職の標準を支持しながら、政治に対する正当な評価を進めつつ、政策を形成し執行することへ関与し、政治的な優越を尊重することである。争点は、標準的分断論か、非分断論的な選択かではなく、いかに行政官が道具であるとともに、政治過程への寄与者であるかということである。行政官と公選職の間の相互関係は非常に広い範囲にわたっており、それは、近い関係にあるので、行政官は必ず政治過程に影響を与える。もしも、行政が管理的な役割をこえてなにもしなければ過程は大きく変わる。⁽⁵⁴⁾それは、行政官が政策提案者として積極的に、専門職主義の構成要素として活動するときに異なるのである。

行政と政治過程の関係を定義することについての、このアプローチは、我々が忘れてはばかりでなく、否定したアメリカの行政についての知的伝統によっている。我々は分断論を基礎理論としてうけいれたが、長く続いていく補完性の考え方に我々がよってたつことのできる強力な選択肢をだしている。⁽⁵⁵⁾

4 おわりに

政治と行政に関する問題について、行政学の初期の文献から、現代における研究までみてきた。政治と行政の関係は複雑であり、多くの論点に関わっている。特に、最後に論じたスバラのモデルは、中心的な論点をだしているのにとどまっておらず、それぞれの論点についてさらに詳しく検討して行く必要がある。また、スバラは主として、古い文献に依拠しているが現代における研究を参照することも重要である。それらを検討することは、行政学を研究していく上で必要であり、これからも研究を深めていかなければならないと考える。

(1) 政治行政分断論については、拙稿「行政学説史に関する若干の考察」駿河台法学第二巻第一号において論じた。

(2) この政治行政融合論について、西尾教授は次のように論じておられる。

「現実の立法・行政関係と政治・行政関係に生じたこの変化に対応して、一九四〇年代になると、政治・行政の融合論と総称される論説が学界を支配するようになった。すなわち、アメリカ行政学の正統教義（ドグマ）になっていた先の政治・行政分離論は現実の行政の実態を正しく認識していただけでなしに、規範としても成り立ちえない完全に誤った理論であるとして、一斉に批判されるようになったのである。

この種の論陣を張った論者たちのなかには、たとえばポール・アップルビー（P. Appleby）などのように、ニューディール行政にみずから参画した体験をもつ人々も少なくなかった。そして、かれらは、現実の政府の政治・行政関係では、政治と行政の関係は整合的、または連続的、あるいは循環的なのであって、両者は区別しがたく切り離しがたい結合関係を形成していると主張したのである。」西尾 勝『行政学』（有斐閣 二〇〇一年）三三―三三頁。この政治行政分断論と政治行政融合論に関する論点については、西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会一九九〇年）第二

章を参照。James H. Svara, *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration*, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 2001.

(3) 政治行政分断論について、後世論じられるような形で、政治行政分断論であるとされている文献を理解することについては疑問があるとする研究があらわれている。そのような論点については、拙稿「行政学説史に関する若干の考察」駿河台法学第二二巻第一号を参照。

(4) 官僚の統制の理論が現代行政学理論において重要であると、フレデリクソンとスミスは述べ、そこにおいては、基本的に政治行政分断論が想定されているとしよう。H. George Frederickson and Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press, 2003, p. 16.

(5) *ibid.* p. 18.

(6) *ibid.* pp. 18-19.

(7) *ibid.* p. 19.

(8) *ibid.* p. 19.

(9) *ibid.* p. 19.

(10) スバラの関心は、単に市支配人と市会の関係にとどまらず、市支配人制の都市における市長の役割、市長のリーダーシップのあり方など極めて多岐にわたる。そして、スバラが市支配人制を扱った論文や著書は多いが、例えば次のものを参照。James H. Svara & Associates, *Facilitative Leadership in Local Government*, Jossey-Bass Publishers, 1994. James H. Svara, *Mayors in the Unity of Powers Context: Effective Leadership in Council-Manager Governments*, in H. George Frederickson and John Nalbandian (eds.), *The Future of Local Government Administration*, *The International City/County Management Association*, 2002. 拙稿「アメリカにおける地方自治研究の動向」駿河台法学第二二巻第一号。

- (11) H. George Frederickson and Kevin B. Smith, *op. cit.* p. 20.
- (12) James H. Svvara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government, The International City/County Management Association*, 1995, p. 4.
- (13) James H. Svvara, *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration, Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 2001, p. 177. Herbert Simon, *Administrative Behavior*, The Free Press, 1947.
- (14) James H. Svvara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Government," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government, The International City/County Management Association*, 1995, pp. 4-5.
- (15) H. George Frederickson and Kevin B. Smith, *op. cit.* p. 21.
- (16) James H. Svvara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Government," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government, The International City/County Management Association*, 1995, p. 5.
- (17) H. George Frederickson and Kevin B. Smith, *op. cit.* p. 21.
- (18) James H. Svvara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government, The International City/County Management Association*, 1995, p. 5. H. George Frederickson and Kevin B. Smith, *op. cit.* p. 21.
- (19) James H. Svvara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration

- in Council-Manager Cities," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, The International City/County Management Association, 1995, p. 5.
- (20) H. George Frederickson and Kevin B. Smith, op. cit. p. 21. James H. Svara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, The International City/County Management Association, 1995, p. 5.
- (21) *ibid.* p. 5.
- (22) *ibid.* p. 5.
- (23) H. George Frederickson and Kevin B. Smith, op. cit. p. 21.
- (24) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood. *The Adapted City*, M. E. Sharpe, 2004, pp. 68-82. H. George Frederickson and Kevin B. Smith, op. cit. pp. 21-22.
- (25) James H. Svara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, The International City/County Management Association, 1995, p. 7. H. George Frederickson, *New Public Administration*, University of Alabama Press, 1980.
- (26) James H. Svara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, The International City/County Management Association, 1995, p. 7.
- (27) H. George Frederickson and Kevin B. Smith, op. cit. p. 22.
- (28) James H. Svara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration

- in Council-Manager Cities," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, The International City/County Management Association, 1995, p. 8.
- (29) H. George Frederickson and Kevin B. Smith, op. cit. pp. 22-23. James H. Svara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, The International City/County Management Association, 1995, p. 12.
- (30) H. George Frederickson and Kevin B. Smith, op. cit. p. 23. James H. Svara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, The International City/County Management Association, 1995, p. 12. 拙稿「市支配人制研究の動向」高岡法学第一一巻第二号。
- (31) H. George Frederickson and Kevin B. Smith, op. cit. p. 24. James H. Svara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, The International City/County Management Association, 1995, p. 15. 拙稿「市支配人制研究の動向」高岡法学第一一巻第二号。
- (32) H. George Frederickson and Kevin B. Smith, op. cit. pp. 22-24. James H. Svara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, The International City/County Management Association, 1995, pp. 14-15.
- (33) H. George Frederickson and Kevin B. Smith, op. cit. p. 23.
- (34) *ibid.* p. 23.

- (35) James H. Svvara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities," in H. George Frederickson (ed.), *Ideal & Practice in Council-Manager Government*, The International City/County Management Association, 1995, p. 14.
- (36) *ibid.* p. 14.
- (37) H. George Frederickson and Kevin B. Smith, *op. cit.* p. 25.
- (38) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *op. cit.* p. 165. H. George Frederickson and Kevin B. Smith, *op. cit.* p. 25.
- (39) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *op. cit.* p. 166. H. George Frederickson and Kevin B. Smith, *op. cit.* p. 25.
- (40) *ibid.* pp. 25-26.
- (41) James H. Svvara, *Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model*, Administration & Society, Vol. 30, No. 6, 1999. James H. Svvara, *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration*, Public Administration Review, Vol. 61, No. 2, 2001, p. 176.
- (42) James H. Svvara, *Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model*, Administration & Society, Vol. 30, No. 6, 1999, p. 694. James H. Svvara and James R. Brunet, *Finding and Refining Complementarity in Recent Conceptual Models of Politics and Administration*, in Mark R. Rutgers (ed.), *Retracing Public Administration*, JAI, 2003, p. 190.
- (43) James H. Svvara, *Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model*, Administration & Society, Vol. 30, No. 6, 1999, p. 695. James H. Svvara and James R. Brunet, *Finding and Refin-*

- ing Complementarity in Recent Conceptual Models of Politics and Administration, in Mark R. Rutger (ed.), *Retracing Public Administration*, JAI, 2003, p. 186.
- (44) James H. Svvara, *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration*, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 2001, p. 179, James H. Svvara, *Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model*, *Administration & Society*, Vol. 30, No. 6, 1999, p. 695, James H. Svvara and James R. Brunet, *Finding and Refining Complementarity in Recent Conceptual Models of Politics and Administration* in Mark R. Rutger (ed.), *Retracing Public Administration*, JAI, 2003, p. 186.
- (45) James H. Svvara, *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration*, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 2001, James H. Svvara, *Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model*, *Administration & Society*, Vol. 30, No. 6, 1999, p. 695, James H. Svvara and James R. Brunet, *Finding and Refining Complementarity in Recent Conceptual Models of Politics and Administration*, in Mark R. Rutger (ed.), *Retracing Public Administration*, JAI, 2003, p. 190.
- (46) James H. Svvara, *Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model*, *Administration & Society*, Vol. 30, No. 6, 1999, p. 695, Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, June, 1887, p. 213.
- (47) James H. Svvara, *Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model*, *Administration & Society*, Vol. 30, No. 6, 1999, p. 695, James H. Svvara, *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration*, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 2001, p. 179.

- (89) James H. Svvara, *Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model*, *Administration & Society*, Vol. 30, No. 6, 1999, pp. 695-696.
- (90) *ibid.*, p. 696.
- (91) James H. Svvara, *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration*, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 2001, p. 179. James H. Svvara, *Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model*, *Administration & Society*, Vol. 30, No. 6, 1999, p. 696.
- (92) Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, June, 1887, p. 212. James H. Svvara, *Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model*, *Administration & Society*, Vol. 30, No. 6, 1999, p. 696.
- (93) James H. Svvara, *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Future of Public Administration*, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 2001, p. 179. James H. Svvara, *Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model*, *Administration & Society*, Vol. 30, No. 6, 1999, pp. 696-697. James H. Svvara and James R. Brunet, *Finding and Refining Complementarity in Recent Conceptual Models of Politics and Administration*, in Mark R. Rutgers (ed.), *Retracing Public Administration*, JAI, 2003, p. 186.

- (14) James H. Svара, The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Future of Public Administration, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 2001, p. 179. James H. Svара, Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model, *Administration & Society*, Vol. 30, No. 6, 1999, pp. 697–698. James H. Svара and James R. Brunet, Finding and Refining Complementarity in Recent Conceptual Models of Politics and Administration, in Mark R. Rutger (ed.), *Retracing Public Administration*, JAI, 2003, p. 186.
- (15) James H. Svара, Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model, *Administration & Society*, Vol. 30, No. 6, 1999, p. 698. James H. Svара and James R. Brunet, Finding and Refining Complementarity in Recent Conceptual Models of Politics and Administration, in Mark R. Rutger (ed.), *Retracing Public Administration*, JAI, 2003, pp. 186–187.