

# 第8次モデル都市憲章をめぐる諸問題

千 草 孝 雄

## 1 はじめに

近年、アメリカの地方自治は変容しつつある。都市の政府形態のあり方についても変化がみられる。そのような状況をふまえて、第8次モデル都市憲章が刊行された。この憲章も、これまでのモデル都市憲章と同様に、その規定の対象は広汎な範囲に及んでいる。本稿は、そのようなモデル都市憲章の中で重要と思われる規定について検討することを目的とする<sup>(1)</sup>。

## 2 形式に関する問題<sup>(2)</sup>

まずとりあげられるべき問題は、モデル都市憲章の形式に関する問題である。すなわち、選択肢をおくかどうかという問題である。この問題は既に、全国都市連盟の50周年のときに、全国都市連盟の会長であるHarold Doddsがとりあげている。Harold Doddsはモデル都市憲章の目的について、次のようにいっている。モデルの目的は、パターンを明確に、そして、個別に設定することであり、対処することについて、高い標準を設定するために、最良の水準と問題に対する最良の思考をうみだすことである<sup>(3)</sup>。

そして、この目的を達成するにあたっての最良の方法について二つの見解があった。一つは、モデルは地方政府の理想的な構造を示していると主張する。もう一つは、モデルは組織、あるいは、プロセスの一般原則にもとづいていると考える。前者の見解は、革新主義の時期の改革者の戦略の重要な部分を構成していた。そうした人々は、新しいアプローチを進めようとしていて、政府の再組織のために革新的な論理がはたらく機会が確実に与えられるように、全体として新しいパッケージの採用を擁護した。政府の新しい形態が市支配人制であったときにおいて、モデル都市憲章のこの見解はよく理解できるものであ

た。そして、革新主義の時代の改革者の継承者は、立証されていると考えられるアプローチを擁護し、この理想からはずれた選択肢は、基本的な改革目標に合致しないものにつながるものであると考えたのである。それに対して、市支配人制の形態の政府が広く受容され、様々な規模と環境のコミュニティで使われるようになるとともに、現在の状況はまったく異なってきたのである。今日、よりさしせまって必要なことは、市支配人制が、現在直面している問題に適応できるか、あるいは、いかに適合するかを考えることである。そのような問題に対応する方法は、もとの改革形態からはなれている選択肢を用いることであるかもしれないのである<sup>(4)</sup>。

この論点に関して、1964年の第6次モデル都市憲章において、モデル都市憲章の伝統的な方針の変更が行われた。この版の序言において次のように述べられている。

この版において、このモデル都市憲章は、市会の構成と選挙、及び、市長の選挙のような事柄について、選好された規定に加えて、選択肢をだしている。表明された選好とはなれる法的なテキストを含むことに反対したものもある。しかし、圧倒的多数は次のことに同意した。主席プロフェッショナルが統治体の考えにしたがって奉仕するという基本的原則を捨てることなく、様々な状況に市支配人を適合させるためのガイダンスを出すことは望ましいことである<sup>(5)</sup>。

このようにして、第8次モデル都市憲章においても、いくつかの規定において、選択肢がだされている。さらに、市支配人制の他に市長市会制についての選択肢がおかれている<sup>(6)</sup>。

### 3 市 長

#### (1) 選挙

第8次モデル都市憲章においても、市長の選挙に関しては、選択肢がおかれている。第一の選択肢は、市会が議員の中から市長と副市長を選挙するというものである。第二の選択肢は、市民が市会議員と同じ任期で、全市一区で市長を選挙するというものである<sup>(7)</sup>。

## (2) 役割

市長に関して、モデル都市憲章の注釈において、次のことが述べられている。

市支配人制の都市における市長は、政治的条件、経済的条件、そして、社会的条件のちがいによって、都市によって異なった性格をもつ。そのように多様性があるということは、次のことを意味する。すなわち、その職位はよく理解されているとはいえないし、その潜在的可能性についても、しばしば考えられていない。市支配人制の都市の市長は、市長市会制における執政官ではないが、都市の政治的リーダー、そして、政策リーダーとして、特別な地位にある。市長は日常的な都市の事務に対して執行的責任を負わないので、都市における主要な政策争点に注意をむけ、重要なファシリタティブな活動にも注意を向けることになる<sup>(8)</sup>。

さらに、市長がつくるリーダーシップの機会に関しては注釈において、次のような指摘がある。

第一に、市長は、市支配人と市会の橋渡しとなり、市会議員の間の一つのことに集まっているという感覚をうみだし、都市がどういうことを必要としているかということと、これからのことについての見通しについて公衆を教育することを通して、他の職員の行動を調整するかもしれない。第二に、市会にとっての目標を設定し、都市の問題を扱う政策の採用を擁護することによって、政策誘導を活発にする。第三に、市長は都市における外交官であり、他の政府との関係で都市を代表する<sup>(9)</sup>。

そういう観点からみると、市長のはたす役割は、市長のリーダーシップを高めることになる。例えば、市会の会議を主宰するという仕事は、都市政府の方向性を決定し、市会が決定するのを助ける。また、政府間における代表として市長を選ぶことは、州政府、連邦政府、そして、他の地方政府との関係が重要になったことを反映している。あるいは、市長が、市会の助言と同意を得て、理事会や委員会を任命することは、目的をもちながら、結合をつくることにもなるし、コミュニティ活動のネットワークに加わることにもなる。最後に、市長は教書をだす。教書（the state of the city message）の中に、都市にとって必要なことと目標の設定が含まれ、それは、市長の優位性を反映するとともに、市会が考えていることとスタッフによって提供された情報を反映している。教書をだすときに、市長は、スポークスマン、教育者、チームリーダー、目標

を設定するもの、そして、政策擁護者として行動する。混乱をさけるために、教書の伝達の時期と市支配人による予算の提出の時期は、十分にはなれた時点になされるべきである<sup>(10)</sup>。

さらに、市長の役割について、次の点に留意している。すなわち、選挙の方法、あるいは、市長のリーダーシップの役割がどうであっても、市長は、すぐれて立法者であり、市会議員であり、リーダーである。そして、市長は執行官ではない。しかしながら、その職位は、ある特別なスタッフの支持を要求するかもしれない。その支持のために何がなされても、次の二つの前提に合致すべきである。第一に、市長は市支配人の執行的責任を侵害すべきではない。第二に、市長と市会とはともに機関として、市支配人による都市の運営を監督する<sup>(11)</sup>。

#### 4 市会議員の選挙

市会議員の選挙方法としては、第8次モデル都市憲章も選択肢をおくやり方を採用している。第8次モデル都市憲章においては5つの選択肢がおかれている。たとえば、小さな都市と少数者にとって公平な扱いとなる代表を確保することが争点ではない都市においては全市一区制が強く支持される。それに対して、少数代表をディストリクトからの選挙によって確保する必要がある場合、全市一区制によって選挙された議員とディストリクトから選挙される議員とによって構成される混合システムの選択肢を選ぶことが推奨される<sup>(12)</sup>。そして、選挙方法の一つとして比例代表の方式を規定している。この比例代表の方式は初期のモデル都市憲章において、既に採用されている。第8次モデル都市憲章においても、第6次モデル都市憲章、および、第7次モデル都市憲章に続いて、単一移譲投票方式による比例代表の方式が採用されている。1964年まで、モデル都市憲章は比例代表の方式としてヘアシステムを市会議員選挙にあたって、選好された方法として推奨していた。この方式は22のアメリカの都市において使われてきたが、1960年代初頭までに、マサチューセッツ州のケンブリッジ以外では廃止されてきた。ケンブリッジでは、市会と学校理事会を選挙するためにまだ使われていた。アイルランド共和国もまた国会議員を選挙するためにヘアシステムを使っている<sup>(13)</sup>。

そして、注釈において次のことが述べられている。比例代表は、コミュニ

ティのすべての部分の代表性を確保することによって、もっとも公平なシステムであるといえる。しかし、古い投票手続と手作業による投票を数える手続によったのでは、費用がかかるということになり、そして、改革が行われまいということになる。少数人口の代表を確保するかもしれないということによって、比例代表には関心がもたれており、技術的發展によって、集計がコンピューター化されたシステムになることによって、反対は少なくなることになる<sup>(14)</sup>。

市会議員の再選について、モデル都市憲章には注釈において、次のことが論じられている。市会議員の再選は制限されない。すなわち、再選を制限することは、市会議員になる権利を制限することになるからである。アメリカの地方政府においては、再選を制限するべきではないという考え方をとるものが多いと考えられる<sup>(15)</sup>。

## 5 公務員制度

### (1) 歴史

第1次モデル都市憲章と第2次モデル都市憲章の起草者の中には、何人かの公務員制度改革運動の指導者がいた。たとえば、第2次モデル都市憲章を作成した委員会の委員長は、William Dudley Foulkeであり、彼はTheodore Rooseveltのもとで、アメリカ公務員制度委員会の委員であり、そして、全国公務員制度改革連盟の会長であった<sup>(16)</sup>。そうして、初期のモデル都市憲章には都市公務員制度に関する詳細な規定がおかれていた。そこにおいて、任命、昇進、配転、解雇、退職等に関する規則制定機関をともなった独立公務員制度委員会が規定されていた<sup>(17)</sup>。

その後のモデル都市憲章のすべての版において都市人事組織と手続がどのように扱われたかということは、公務員制度に関する課題が、20世紀において、改革という文脈で、どのように展開したかを示している。第1次モデル都市憲章と第2次モデル都市憲章においては独立公務員制度委員会がおかれていたが、第3次モデル都市憲章では、市支配人によって任命される人事官 (a personnel director) と限られた権限しかもたない人事委員会のある組織に変更された<sup>(18)</sup>。この点については、第4次モデル都市憲章と第5次モデル都市憲章も同じであるが、その規定は、非常に詳細なもので、分類手続、昇任、俸給計画、年金、

そして、退職システムに及んでいる。その註から、それらを単純にしようとする意見があったことがわかる<sup>(19)</sup>。これに関しては、第6次モデル都市憲章には、人事規則の要件だけがあげられており、人事委員会は、諮問的役割に限られ、人事組織と手続の詳細は、行政規則におかれることが勧告された<sup>(20)</sup>。

## (2) 公務員に関する制度の現状

第8次モデル都市憲章の規定は次のようになっている。特定の州の人事システムは、大部分、州法の仕組によって決まっており、そして、連邦の規制を受ける。モデル都市憲章は、単に資格任用制によることだけを定め、条例によって、資格任用制に従った、州法と連邦法にもとづいた人事システムを規定することを定めている。こうして、都市人事行政に関するモデル都市憲章の規定は次のような発展をしていくことになった。すなわち、スポイルス・システムをなくすことに関心をもって、組織と手続を詳細に規定することから、条例によって、変化するニーズにこたえる公的なサービスを提供する能力をますのに適的なシステムを都市がもつことを許容する、一般的で柔軟な規定をもつことになった<sup>(21)</sup>。

## 6 計 画

モデル都市憲章において、計画がどのように扱われてきたかが検討されている。初期のモデル都市憲章においては、計画に関する規定は一般的で、第3次モデル都市憲章において、ゾーンニングや計画の個別の問題に関する新しいセクションが加わった。第5次モデル都市憲章は、計画に関する規定がもっとも詳細であり、市支配人によって任命された計画委員長 (the planning director) がおかれている独立計画委員会を求めている。そして、マスタープラン、ゾーンニング、スラム・クリアランス、住宅近隣開発等の規定がおかれている<sup>(22)</sup>。第6次モデル都市憲章までに、考え方が変わり、計画は都市の執行部にむすびついたスタッフ機能であると考えられるようになり、計画において、計画委員会の役割は諮問的なものになる。さらに、計画政策は、最終的に市会によって立法をとおして決められることになる<sup>(23)</sup>。

第8次モデル都市憲章は、他の地方的管轄と地域的機関の計画と都市計画を

統合することの重要性を強調している<sup>(24)</sup>。

## 7 財 務

財務手続に関するモデル都市憲章の規定はどのような歴史をたどってきたかが検討されている。初期の版においては、財務手続は単純な規定がおかれていただけであった。しかし、第5次モデル都市憲章において、非常に詳細な規定がおかれた。その後、現在では、はるかに単純な規定にもどっている。第5次モデル都市憲章は、1930年代の地方政府の財政危機のあと、時間をおかずに制定されている。その規定は、20年後において、地方政府の経済状況が改善した時期に憲章を作成するものにとっては、あきらかに厳格で不必要に複雑であるように見えた。第6次モデル都市憲章は、健全な財政処理を行うということを規定しながら、包括的な財政プログラムを用い、最大限の柔軟性をうみだすことが重要であるとした<sup>(25)</sup>。第7次モデル都市憲章は、若干の変更を行い、非財産税歳入に関する歳入条例を規定する必要があるとした<sup>(26)</sup>。第8次モデル都市憲章は、さらに財産手続を明確化し、独立監査を規定する場所に変更を加えている。そして、この憲章は、予算過程における長期の目標とコミュニティの優先順位と結果と成果をはかる方法の重要性に注意している<sup>(27)</sup>。

## 8 イニシアティブ、レフェレンダムとリコール

ある改革手段に対する考え方は時とともに変化する。イニシアティブとレフェレンダムとリコールに関する規定は、第2次モデル都市憲章において初めておかれた。イニシアティブとレフェレンダムに関する規定は、その後のすべての都市憲章におかれたが、それらに関する異なった考え方もあった<sup>(28)</sup>。第6次モデル都市憲章の規定に関する注釈は、次のように述べている。イニシアティブとレフェレンダムは、それらを使うことよりも、それが利用できるという可能性に、より価値があるので、このモデルは精密な手続をおく<sup>(29)</sup>。

第7次モデル都市憲章と第8次モデル都市憲章では、次のようになっている。すなわち、イニシアティブとレフェレンダムが利用可能な多くの州において、それらは、州選挙法によって規定される<sup>(30)</sup>。

リコールは、第5次モデル都市憲章において廃止された。そして、第6次モデル都市憲章と第7次モデル都市憲章において、規定が検討されたが拒絶された。しかし、第8次モデル都市憲章において復活した<sup>(31)</sup>。

## 9 倫 理

モデル都市憲章には、その初期のものから、市の職員に財政上において、利害相反になることを禁止する規定があった<sup>(32)</sup>。第7次モデル都市憲章は、倫理問題とその執行手段に関する条例の制定を命じている。第8次モデル都市憲章は、このアプローチを継承し、市会に追加的なガイダンスを示している<sup>(33)</sup>。

## 10 おわりに

Terrell BlodgettとWilliam N. Cassellaは現在および将来の問題として、次のことを確認している。すなわち、多くの都市が、今や、政府間関係的な協働を必要とする地域的文脈において活動しているということが承認されている。そして、このことによって、市支配人は地域的な政府間の協働を奨励されているのである。また、地方ガバナンスにおいて市民参加が大きな役割をはたすということが、強調された。さらに、この第8次モデル都市憲章が新しい世紀の挑戦によって変化をうけるとしても、モデル都市憲章の目的については、確実に継続されるであろうと述べている。

この第8次モデル都市憲章は、新しい問題点に取り組んでいるということにおいても、また、これまでのモデル都市憲章の歴史をふまえたものであるということでも、将来のモデル都市憲章において重要なものになると考えられる。

- (1) 基本的な問題については拙稿「第8次モデル都市憲章の基礎理論」駿河台法学第25巻第2号において検討されている。さらに詳しくモデル都市憲章を検討するにあたって、モデル都市憲章の個別の条文とモデル都市憲章におかれているTerrell BlodgettとWilliam N. Cassellaによるイントロダクションが重要であると考えられる。Terrell Blodgettはモデル憲章改訂委員会の委員長であり、全国都市連盟の会長の経験者である。そしてWilliam N. Cassellaは第7次モデル都市憲章の改訂委員会のコーディネーターであり、全国都市連盟の執行部長の経験者である。



- (2) この問題については、拙稿「モデル都市憲章に関する覚書」駿河台法学第19巻第1号を参照。
- (3) このような問題が存在するということは、アメリカの都市政府がこれまで変化してきたことと、現在もお変化しつつあるということと深い関係がある。20世紀初頭に開発された市支配人制を採用する都市は増加してきた。そして、市支配人制を採用する都市の数は、市長市会制を採用する都市の数を上回るようになった。また、市支配人制を採用する都市において、市長に関して直接公選制を採用する都市がうまれてきた。あるいは、都市政府の中に、CAO (chief administrative officer) と呼ばれる職位が現れるようになった。こうしたことは、現代のアメリカの地方自治論における大きな問題となっており、様々な議論が展開されている。そうした文脈におけるモデル都市憲章の改訂であるということに留意しておくことは、第8次モデル都市憲章を考察する上で重要なことであると思われる。フレデリクソンが指摘しているように、アメリカの地方政府はダイナミックな変容の過程にあるのである。H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *The Adapted City*, M.E. Sharpe, 2004.
- (4) Terrell Blodgett and William N. Cassella, Introduction, in *Model City Charter 8<sup>th</sup> edition*, pp. iii–iv. 拙稿「モデル都市憲章に関する覚書」駿河台法学第19巻第1号を参照。このことは、モデル都市憲章をとりまく環境とも密接に関連している。第2次モデル都市憲章がつくられたとき、市支配人制を採用する都市は50以下であった。しかし、2002年までに、その都市は3,000をこえた。そして、市支配人制は多様性をもつようになり、モデル憲章もそうした文脈の中におかれるようになった。
- (5) Terrell Blodgett and William N. Cassella, Introduction, in *Model City Charter 8<sup>th</sup> edition* p. iv.
- (6) 市長市会制の選択肢がおかれるとともに、Chief Administrative Officerの職位や拒否権に関することについてもふれられている。
- (7) *ibid.* p. 4. *Model City Charter 8<sup>th</sup> edition*, Section 2.03.
- (8) *Model City Charter 8<sup>th</sup> edition*, Section 2.03, Commentary, pp. 10–11. 市長がファシリタティブな活動を行うという考え方は、このモデル都市憲章の作成に重要な役割を果たしたJ.H. Svvaraの研究に由来する。このSvvaraの研究は、この研究のイントロダクションにおいて採用されている。この点については、James H. Svvara & Associates, *Facilitative Leadership in Local Government*, Jossey-Bass Publishers, 1994. James H. Svvara, *Mayors in the Unity of Powers Context: Effective Leadership in Council-Manager Government*, in H. George Frederickson and John Nalbandian (eds.), *The Future of Local Government Administration*, The International City/County Management Association, 2002. 拙稿「市支配人制研究の動向」高岡法学第11巻第2号、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21巻第1号を参照。特に第8次モデル都市憲章との関係では、Terrell Blodgett and William N. Cassella, Introduction, in *Model City Charter 8<sup>th</sup> edition*, 拙稿「第8次モデル都市憲章の基礎理論」駿河台法学第25巻第2号を参照。この点に関して

は、市支配人制における市長について、直接公選を採用する都市があらわれてきたことと関連があるという指摘がある。

- (9) Model City Charter Section 2.03, Commentary, p. 11. James H. Svava & Associates, *Facilitative Leadership in Local Government*, Jossey-Bass Publishers, 1994. James H. Svava, *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「市支配人制研究の動向」高岡法学第11巻第2号, 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21巻第1号を参照。
- (10) Model City Charter Section 2.03. Commentary, p. 11. James H. Svava & Associates, *Facilitative Leadership in Local Government*, Jossey-Bass Publishers, 1994. James H. Svava, *Mayors in the Unity of Powers: 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「市支配人制研究の動向」高岡法学第11巻第2号, 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21巻第1号を参照。
- (11) Model City Charter 8<sup>th</sup> edition, p. 12. Terrell Blodgett and William N. Cassella, Introduction p. iv.
- (12) Model City Charter 8<sup>th</sup> edition Section 6.01. Commentary p. 40. ヘアシステムについては、拙稿「グッドナウの地方自治論(7)」自治研究第65巻第11号を参照。Terrell Blodgett and William N. Cassella, Introduction, p. iv.
- (13) Model City Charter 8<sup>th</sup> edition Section 6.01. p. 40.
- (14) カウンティ政府についても、議員の再選は制限されるべきではないという考えがある。もし、議員が再選をめざして立候補してきても、市民がその議員の再選を望まないならば、落選させればよいのであり、再選のための立候補を制限することは、民主主義を制約することになると考えられているようである。Donald C. Menzel (ed.), *The American County: Frontiers of Knowledge*, The University of Alabama Press, 1997.
- (15) Terrell Blodgett and William N. Cassella, Introduction, in Model City Charter 8<sup>th</sup> edition, p. iv. この点に関しては、拙稿「グッドナウの地方自治論(6)」自治研究第65巻第10号を参照。このことは、19世紀末から20世紀初頭のアメリカにおける市政改革運動と公務員制度改革運動が関連をもっているということを示すものであり、行政学説史の観点からも興味深いと考えられる。こうした問題に関しては拙稿「行政学説史に関する若干の考察」駿河台法学第22巻第1号を参照。行政官の制度的な変遷については、H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *The Adapted City*, M.E. Sharpe. 2004. 拙稿「モデル都市憲章に関する覚書」駿河台法学第19巻第1号を参照。
- (16) Terrell Blodgett and William N. Cassella, Introduction, in Model City Charter 8<sup>th</sup>

- edition, p. ix.
- (17) *ibid.* p. x.
- (18) *ibid.* p. x.
- (19) *ibid.* p. x.
- (20) *ibid.* p. x.
- (21) *ibid.* p. x.
- (22) *ibid.* p. x.
- (23) *ibid.* p. xi.
- (24) *ibid.* p. xi.
- (25) *ibid.* p. xi.
- (26) *ibid.* p. xi.
- (27) *ibid.* p. xi. 第2次モデル都市憲章に関しては、拙稿「グッドナウの地方自治論(7)」  
自治研究第65巻第11号を参照。
- (28) Terrell Blodgett and William N. Cassella, Introduction, in *Model City Charter 8<sup>th</sup>*  
edition, p. xi.
- (29) *ibid.* p. xi.
- (30) *ibid.* p. xi.
- (31) *ibid.* p. xi.
- (32) *ibid.* p. xi.
- (33) ここにおける参加とは、具体的に次のようなものが考えられている。市民が投票  
者である場合、地方政治や市民の組織のメンバーとして参加する場合、公選職とし  
て参加する場合、任命職公務員として、職員として参加する場合、公式非公式の諮  
問機関のメンバーとして参加する場合である。