

# フレデリクソンの 都市政府形態論について

千 草 孝 雄

## 一 はじめに

近年のアメリカの都市政府形態論において注目すべき研究を展開しているのが、G・H・フレデリクソンである。フレデリクソンがこれまでにいろいろな機会において表明してきた自らの見解を全面的に展開したのが、G・A・ジョンソンとC・H・ウッドとの共著として刊行された『適合都市 (The Adapted City)』という著作である。この著作において、フレデリクソンは、アメリカの都市政府の構造は彼が「適合都市」と名づけるものに全体としては近づいていくという基本的な命題を提示している。そして、その命題に到達する過程をこの著書において示している。そこにおいては、数多くの実証的なデータが使われ、また、様々な学問分野の研究が駆使され、非常に説得的に論証が進められている。したがって、この研究はアメリカの地方政府論における大きな成果である。さらに、この著作は、単に地方政府論や行政学に貢献するだけでなく、政治学やそれに隣接する諸学問分野に寄与をなしうると考える。この著作で扱われている論点は多岐にわたり、全体は極めて精緻に構成されているので、その全容を説明することは必ずしも容易ではないが、この著作のできるだけ正確な紹介をしたい。この著作において、アメリカの都市政府を検討するにあたって、これまで用いられてきた様々な概念や用語が、現代のアメリカの都市政府を検討するにあたって実態を反映していない、あるいは、適切ではないということフレデリクソンらはくりかえし述べており、独創的な概念を使用している。それらを正確に理解することにも留意したい。

この著作は、全体として非常に大規模な構成になっており、最終的な結論に

関係する多くの前提をもっている。それはこの著作の方法論的基礎といえるものであって、この著作の最終的な結論を理解するにあたって、それらの方法論的基礎を理解することが必要不可欠であるので、それらの叙述から始めることにしたい。

## 二 方法論的基礎

### 1 基本的な想定

この研究は二つの想定から出発している。第一に、人間の集合における行動には認識可能なパターンがあり、この研究の目的はこのパターンを発見することであるというものである<sup>(1)</sup>。第二に、都市は、人々が自らのために、物理的、社会的な観点からつくる集合的な制度である。都市をつくった人々は、道路や水道をつくるように組織としての政府形態をつくり、その政府形態を、そこにおける需要、環境、価値が変化するにつれて、ダイナミックに適合させ、再構成するのである<sup>(2)</sup>。

このような想定を前提として、この研究が立脚する理論を提示する。この研究は、社会科学におけるより大きな部分をなす、制度主義、あるいは、新制度主義とよばれるものの一部であるとする。個人、家族、近隣、利益集団、およびビジネスは、制度としての都市の文脈において機能しているとする。制度的な都市との関係において、そこに住む者の機能の仕方の一部は、都市の特定の構造によって決定される。すなわち、都市において様々な政治活動や行政活動が行われるが、それらは構造によって決定されるのである<sup>(3)</sup>。

この研究において使われる制度的な動態 (dynamics) に関する理論は、都市の制度的な変化をとらえるためのものである。この制度的な動態に関する理論は、既に知られている二つのアプローチを結合したものである。一つは、社会学と政治学に由来する革新の伝播に関する理論である。もう一つは、有力なイデオロギーがあるものから別のものへと長期的に移行していくことを説明する時代、あるいは、エポックの理論である<sup>(4)</sup>。

### 2 革新の伝播 (The Diffusion of Innovation) の理論

市政改革運動の過程において、新しい制度が広がっていった。例えば、市支

配人制、ショートバロット、秘密投票、資格任用制等である。その他にも、様々な制度が州から州へ、あるいは自治体から自治体へと広がっていくという現象がみられる。そのような現象に注目した研究が行われてきた。その制度は、法律であったり、政策であったりするが、そこには、共通の伝播のあり方があるという。それについてのもっとも究極的な研究は、E・M・ロジャーズの『革新の伝播』であるという。革新の伝播には共通のパターンがあるとする。そのパターンとはSカーブである。すなわち、革新は図1に示すようなSカーブの形態をとって伝播していくというのである。最初のうちは、変化や改革の速度はゆっくりとしている。実験や試行錯誤を伴いながらゆっくりと変化していくのである。その中で、採用して成功する所がでると、急速に採用する所が増えるのである。そして、それが続くと再び増加の曲線は水平になるというのである。そのような革新は、ある発生地点から広がっていく。そのように広がっていくものとしては、行動、技術、信念、そして、フレデリクソンらの研究にとって重要な構造の類型をも含むのである。アメリカの都市の構造における変化と革新の型は実質的に、その他の革新の伝播の理論の特徴をすべて備えているという。それらの中で特に目立つのはSカーブであるという<sup>(5)</sup>。

ここで示された伝播の型は、一連の付随する仮説によって説明される。第一に、危機が認識されると変化が採用される傾向がある。市政改革運動においても、委員会制は、ガルベストーンにおける危機に発端があり、多くの自治体へ広がっていった<sup>(6)</sup>。第二に、この伝播の理論によると、変化や改革の目的と、社会システムにおいて優位にある価値とが両立するということが重要であるという。これは、同質的なアメリカの郊外において、市支配人制が広く採用されていったということを説明している。専門職の市支配人、資格任用制にもとづく公務員制、全市一区制で選挙されたパートタイムの市議員をもつシステムは、自動車通勤し、そのことによって、中心市の問題からのがれることのできる中産階級における支配的な価値観に合致するのである<sup>(7)</sup>。第三に、空間的に近接していることが伝播の理論においては重要である。例えば、中西部と西部の都市は、市政改革運動の成果の多くを早い時期に採用したが、空間的に近接していることがその採用の理由を説明するのに助けとなる。それに対して、北東部の都市には、市政改革を取り入れた都市が少なかったし、改革の伝播も少なかった。現に空間的な近接がもっとも大きな原因となった改革の例もあ

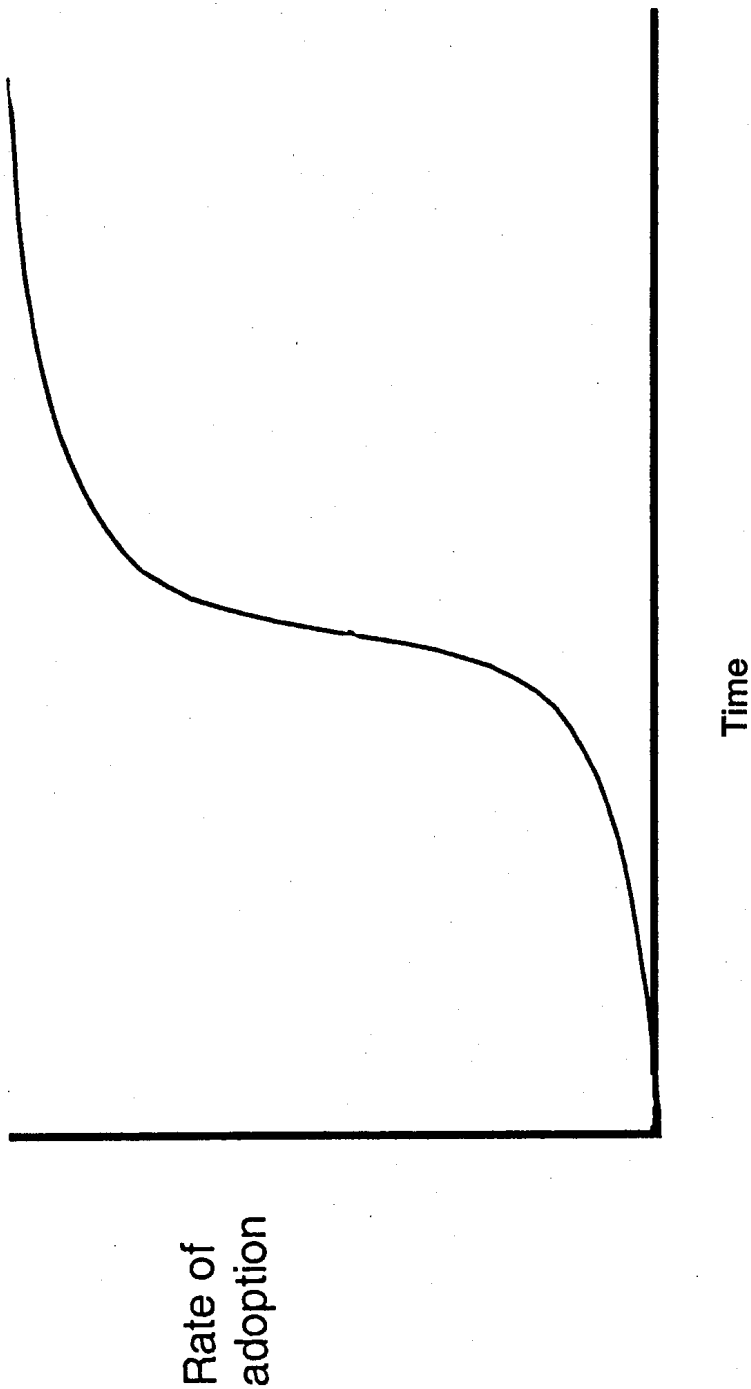


図1 The Diffusion of Innovation S-Curve

出典：H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *The Adapted City*, p. 23.

る<sup>(8)</sup>。第四に、集団行動の伝播を拡大するにあたって、マス・メディアが重要な役割を演じている。マス・メディアは都市において、うまくいっていない事柄を報道する。それは、構造的な問題であるとされ、現代においては都市構造において市長の権限を強化する方向に変えていくのである。すなわち、70年前には市長のしめる役割を小さくする方向に熱心だったマス・メディアは、今や市長のしめる役割を大きくするのに熱心であるという傾向があるといえる<sup>(9)</sup>。第五に、変化を起こす担い手となる機関 (change agents) は、変化をもたらしていくものであり、伝播をひきおこしていく機関である。専門職と職業集団が新しい実務を形成していくのである。例えば、多くの市長が全国都市連盟において活発に活動し、全国都市連盟の文献やその他のサービスによって影響される。市支配人はICMA (International City/County Management Association) において活発に活動し、ICMAのオピニオン・リーダーの影響を受け、ICMAの刊行物を読む。このようにして、全国都市連盟やICMAの文献は、都市が都市政府における様々な問題に対処するにあたって採用した方法に影響を与えたというわけである。実際、全国都市連盟のモデル都市憲章の規定の変遷と都市政府の実態の動向はかなり対応しているといえる<sup>(10)</sup>。第六に、メディア、あるいは、変化を起こす担い手となる機関と密接に結びついているのは、ファッションに関することである。社会における政策の動きについて研究したフッドとジャクソンは次のことを理解した。すなわち、政策を動かしているのは分析や合理的な推論ではないのである。そうではなく、個人やその所属する制度を動かしているものは、レトリックや物語、あるいは、いろいろな例がもっている力であり、人々がかかわる環境において勝利をおさめている議論なのである<sup>(11)</sup>。第七に、個人あるいは制度は、prestigeやステータスを蓄積する方向をめざして変化していくということである。大学や都市は、様々な組織や雑誌の賞や、指定をもらえるように競っている。あるいは、大学はアイビーリーグやその他のprestigeのある大学の模倣をするのである。ここまで述べてきた要因によって引き起こされた革新の伝播はSカーブの現象形態をとり、そのどれが重要かということは場合による。ある場合にはファッションやステータスが重要であり、ある場合には空間的な近接性がより重要であるというわけである<sup>(12)</sup>。

### 3 エポックの理論

フレデリクソンらの構造的動態 (structural dynamics) の理論を基礎づけているもう一つの理論は時代の理論, あるいは, エポックの理論 (theories of eras and epochs) と名づけられているものである。ハーシュマンは価値やイデオロギーの変化における長期的な循環を見いだしたのである。ハーシュマンによると, 長期間にわたって人々が集団的に公益を追求する時代と, 個人が私的な利益を追求する時代が循環するというのである。我々は第一次世界大戦, 第二次世界大戦, あるいは, ニューディールという公的な活動が大きな役割をしめる時代, そして, 長期間にわたる積極政府の時代をもち, そして, 私的な利益を追求していく時代になっている。公的なものが大きな役割をしめる時代を特徴づけているものは, 大きな政府, 高い税負担, 規制, 財産の利用に対する制限であった。それにもかかわらず, 積極政府は貧困や薬物濫用, あるいは, テロリズムといったような問題を解決できなかったのである。1950年代と1960年代初頭において, 積極政府が成熟した時期において, 公共政策の選択という観点からすると, そこに, 便益とコストに差があるということを見いだすことは容易であった。ハーシュマンによると人々は失望したのである。さらに, ウォーターゲイトやベトナム戦争のような事件によって, 公的なものが行っていることの限界を見せられた。このような文脈の中で, 最近30年間において, 有力なイデオロギーとなってきたのは私益の受容ということである。その結果, 公的な制度は縮小され, 外注が行われ, 民営化がなされ, 規制緩和が行われた。これがまさに, 制度的な変化のダイナミックなプロセスであり, 社会や環境の変化を反映しているのである。ハーバート・カウフマンもまた同様の理論を展開している<sup>(13)</sup>。

以上のところで述べてきた理論とフレデリクソンらが説明しようとしている理論もまた類似しているという。すなわち, アメリカの都市における構造的な変化の型は, 一般の人々の選好と, 長期間にわたる環境の変化に関する時代, あるいは, エポックに関するハーシュマンとカウフマンの議論と非常に似ているという。そして, この研究によって次のことがわかるという。都市がある制度的構造から他の制度的構造へと変化する場合, その変化のしかたは, 劇的なものではなく, 漸变的なものである傾向がある。この漸变的な変化の型は, 革新の伝播の研究においてみられるSカーブである。ここで, アメリカの都市の

構造に適用されるような構造的動態の理論における中心的な命題が提示されている。第一に、都市は部分的に構造をかえる傾向があり、全体的にその構造を変えることはまれである。第二に、この変化は革新の伝播のSカーブに従う傾向がある。第三に、都市の構造における漸变的な変化は、30年から50年の改革の循環で動く傾向がある<sup>(14)</sup>。

こうして、フレデリクソンらは構造的流動性を説明するために、構造的動態という概念を使用していくことになるわけであるが、その概念の基礎となるものに言及している。それは論理と用語法において自然科学、特に生物学と地質学のそれを導入している。人口生態学はある環境における、ある種の持続可能な人口レベルを叙述している。そして、組織の人口生態学理論は、組織がその環境との間に緊張をもっていることを前提としている。アメリカの都市は組織における変化の人口生態学理論をためすすぐれた実験場なのである。なぜならば都市政府は市民にもっとも近い政府であり、様々な構造や制度の中から自分たちのものを民主的に選択できるからである。そこでは協力は競争と同じくらいよくみられるもので、政府組織においてはそうである。地方政府が激しい変化をし複雑であることを考えれば、アメリカの都市に協力の要素があるのは当然である。生態学のある見解によれば、競争とともに協力が強調されており、それはフレデリクソンらがアメリカの都市の組織や経営を理解する際に有用であるとする<sup>(15)</sup>。

### 三 政治的都市と行政的都市

#### 1 分析を行うにあたっての諸概念の導入

以上において論じてきた方法論的基礎にもとづいて、アメリカの都市構造を分析していくわけであるが、フレデリクソンらはその分析にあたって独自のいくつかの概念を導入している。それらの概念を紹介しておく必要がある。まず、政治的都市 (Political Cities) である。これは、これまでの都市政府論の研究において、市長市会制といわれてきたものである。市長市会制の政府には直接公選の市長がおり、市長と市会の間には権力の分立があり、市会議員はディストリクトによって選挙される等の特徴をもっている。その次に行政的都市 (Administrative Cities) という概念を導入する。これはこれまでの都市政府の研

究において市支配人制と一般によばれてきたものである。すなわち、権力の一体性の論理にもとづく。そして、その古典的な形態において、次のような特徴を備えている。すなわち、市会が立法権をもち、その議員は、無党派性にもとづき、全市一区制によって選挙される。議員数は5人から9人ぐらいで、それぞれの議員はパートタイムであり、その議員の最も重要な仕事は、市支配人を採用し、やめさせることである。そして、その市支配人はフルタイムで、専門職として訓練された行政官であり、日常的な運営を通して、政策の執行に責任をもつ。行政的都市における市長は、市会によって選ばれ、儀礼的な職務を行うにとどまる。次に、適合都市というフレデリクソンらによって考え出された新しいカテゴリーの都市を導入する。それには三種類のものがある。その第一のものが、適合政治的都市 (Adapted Political Cities) で、これは、政治的都市が、行政的都市の特徴を備えたもので、政治的都市と適合政治的都市の区別については後述する。政治的都市が行政的都市の特徴を備えることを適合するという。第二のものが、適合行政的都市 (Adapted Administrative Cities) で、これは、行政的都市が政治的都市のもつ特徴を備えたものである。行政的都市が政治的都市の特徴を備えることも適合するという。第三のものが、融合都市 (The Conciliated Cities) である。これは適合政治的都市と適合行政的都市の間にあるもので、詳細は後述する。この適合政治的都市、適合行政的都市、融合都市の三つが適合都市であり、これらの概念を使ってアメリカの都市政府の構造を分析していくことになるのである。

## 2 政治的都市の展開

アメリカの都市政府の研究において、市支配人制はしばしばとりあげられてきた。実際に、数多くの市支配人制に関する研究が存在する。このことは、近年における後述するような行政的都市の展開においてもあてはまる。それに対して政治的都市についてはよく知られていない。そして、近年の政治的都市の改革の動向についてもあまり知られていない。特に、政治的都市の制度的な仕組みについて検討したものは少ない。しかし、現代においては、これまで行政的都市の特徴と考えられてきた要素を多くの政治的都市が備えるようになっているのである。フレデリクソンらの用語で言えば、行政的適合を行っているのである。すなわち、市政改革運動における改革項目としてあげられたものを政



治的都市は採用し、腐敗の少ない政府、経営的効率や有効性を追求する政府へと変化したのである。そのようにして、これらの適合が行われた結果、経験的に確認できるほど、政治的都市から区別できる程度に異なったカテゴリーに都市が変化した時、その都市は適合政治的都市であるといえる。このように政治的都市は、新たな発展の様相をみせているが、それについて、いくつかの論点ごとに検討がなされる<sup>(16)</sup>。

### (1) 経営適合 (Management Adaptations)

ここで検討されるのは公務員制度改革である。公務員制度改革は市政改革運動における重要なテーマである。1883年にペンドルトン法が制定され、公務員の任命、昇任、および、解任は資格任用制によることになった。それは、猟官失業者によってガーフィールド大統領が暗殺されたことに対する連邦政府の対応であったし、政府のパフォーマンスの低下に対する不満への対応であった。1883年にニューヨーク州で同じような法案が制定されたのを皮切りに、ほとんどすべての州および自治体に、公務員制度改革は影響を与え、資格任用制が広がっていった。このような資格任用制の広がりには政治的都市を専門職的なものにしたといえる。フレデリクソンらにおいて、公務員制度改革が行われたかどうかは、行政的都市の方向へと適合したかどうかの重要な指標である。しかしながら、資格任用制にもゆるやかなものと厳しいものがあり、公務員制度改革が行われたかどうかというだけで、政治的都市と適合政治的都市とを区別することはできないとする<sup>(17)</sup>。

### (2) 監査, 予算, 入札等

監査や予算手続、あるいは、入札や購入のシステムをもつということは、政治的都市が行政的効率を求めるとどうか、腐敗のない政府を求めているかに関する重要な指標である。しかし、こうした手続を非常に多くの都市がもつにいたったので、これらのものは政治的都市と適合政治的都市とを区別する基準とはなりえないとする<sup>(18)</sup>。

### (3) 首席行政官 (Chief Administrative Officer, CAO) 採用への移行

これまでにあげた二つよりも都市の分類の考察にあたって重要なのは、CAOを採用しているかどうかである。市長市会制の都市は、政府が提供するサービスの範囲が広がり、組織が複雑になるにつれて、日常の運営にあたって執行面でのリーダーシップを必要とするようになった。特に大都市の市長は、

その職務を行うにあたって、長い時間と大きな努力が必要であった。そして、執行部の長と政治的リーダーの二つの役割を果たさなければならなかったので、あらたな行政官の職位を創設することになった。それによって、市長は政治的なリーダーシップをとり、政策を展開することに専念することが可能になった。市長市会制の都市の中で最初にCAOをおいたのは、サンフランシスコであった。サンフランシスコの憲章によると、CAOは市長の関与を排除して任命を行うことができるし、予算に対して統制を行うことができる。CAOが解任されるのは、住民によるリコールが行われた場合か、市議員の3分の2によって決議された場合だけである。CAOという職位が成功を収め、それを採用する都市が増えるにつれて、市長市会制と市支配人制とにおけるプロフェッショナルリズムの違いは少なくなりはじめた<sup>(19)</sup>。ある研究者はCAOが採用されるにいたった理由として次の二つをあげている。第一に、市支配人制と強力市長制の妥協である。第二に、最高政策作成者としての市長と象徴的な地位を保つ市長を失うことなく、専門職的な行政を提供する方法であるということである<sup>(20)</sup>。

アメリカの強力市長制には欠陥があると考えられている。その欠陥を補強するありふれた方法は、有能で専門職としての経験のある行政官を首席財務官に任命することである。その首席財務官は、収入役と呼ばれることもある。その首席財務官は副市長を務め、行政における多くの細かな問題に対応する<sup>(21)</sup>。

CAOの権限は都市によってかなりの違いがある。ある場合においては、CAOの地位は首席予算担当官や財務官と変わらないものである。理論的な観点からは、CAOは市長によって任命されるべきで、部局長の監督や予算の準備を行うべきであるとする研究者もいる。全国的にみると、憲章にCAOの地位が現れるのは、ロサンゼルスとフィラデルフィアが1951年、ニューオーリンズが1952年、ニューヨーク、ボストン、ニューアークが1953年で、その後多くの都市が採用した。1960年までに、いくつかの市長市会制の都市がCAOに、市支配人が市支配人制においてもっているのと似た権限を与えた。そして、ICMAの調査によると、1972年と1998年の間に、CAOをもつ市長市会制の都市の数が非常に増加しているのである。1972年には24パーセントの都市がCAOを持っていたのにすぎないのに対し、1998年には50パーセントになっている。このことは、市長市会制の都市において、市長が執行的機能を果たす上で、補助を必要としているという考え方を受容しているということを示してい

る<sup>(22)</sup>。

#### (4) 市会

ここまでに示したようなCAOの増加と同じような変化をみせているのが市会の性格である。ここにおける市会の性格の変化は、規模が小さくなり、任期は長くなり、ディストリクトによる選挙から全市一区制による選挙へと移行しているということである。そのような変化の結果、公益が市会に反映されるようになってきている。そこで、市長市会制の都市の市会の議員が、全市一区制によって選挙される時、市長市会制のもつ権力分立の性格を緩和するので、フレデリクソンらは、このような都市を適合政治的都市として分類する。ここで述べられた市長市会制の都市の構造的な変化は、行政能力を向上する方向に働く。このように政治的都市から適合政治的都市へと行政的適合を行った場合、その結果生まれた適合政治的都市は政治的都市よりも、後に詳しく述べる適合行政的都市に近いものとなっているのである<sup>(23)</sup>。

#### (5) 小括

資格任用制にもとづく公務員制度、入札と購入に対する統制、監査の要求、CAOをおくこととその権限の発展についてはよくわかっていなかったが、これらの問題は重要である。このような問題に関する改革をへて、多くの都市、例えばロサンジェルス、ヒューストン、ソルトレイクシティ、アトランタ、バッファロー、ミネアポリス、タンパといった都市は、今は適合政治的都市である。そうして、これらの都市は適合行政的都市に似るようになっており、こうした適合政治的都市の適合は20世紀初頭の市政改革運動における改革と同様に重要である<sup>(24)</sup>。

### 3 行政的都市の展開

市支配人制については多くの研究が行われてきた。そして市政改革運動が生み出した制度のうちでもっとも重要なものと考えられている。市支配人制を採用する都市の数も20世紀中葉から増加し、市長市会制を採用している都市よりも多くなっている<sup>(25)</sup>。しかし、市支配人制をとる都市も新たな課題に直面しているといえる。市政改革運動の文脈においては、腐敗、非能率、管理などが問題であった。それらは今なお問題であるが、それらよりもさしせまった問題が生じている。それは、経済発展、政治的応答性、あるいは、公平といっ

たような現代の地方政府のかかえる諸問題である<sup>(26)</sup>。そうした課題に対応するために生まれてきた形態が適合行政的都市であるといえる。この適合行政的都市に関しては様々な論点があるが、特に重要な論点は、市長の直接公選制と選挙区の変更の問題であるので、それらを扱うことにする。

### (1) 市長の直接公選制

市支配人制において、古典的なタイプの市長から直接公選の市長へと変わっていく移行のパターンは、比較的典型的な革新のSカーブであるという。1990年代までに、市支配人制の都市の61.8パーセントが、直接公選の市長をもつようになった。ここにおいて行政的都市における直接公選の市長は、しだいにパートタイムからフルタイムになり、特に大都市では有給に移行する傾向があった。また、大都市では、直接市長に報告するスタッフを持つようになった<sup>(27)</sup>。

他方、市長が直接公選でない市支配人制の都市の市長が果たす役割にも変化が見られるようになった。ファシリタティブ・リーダーとして活動する市長が現れ、そのような市長は市長がもつ非公式の資源を活用している<sup>(28)</sup>。また、市支配人と共同する関係になっている市長もいる。そのような市長が直面する問題の中で重要なものとして次のようなものが挙げられている。情報への接近、あるいは情報の流れを方向づけ、人的な関係を形成するにあたっての戦略的な地位、さらに都市やカウンティの支配人の支持や彼らとの関係である<sup>(29)</sup>。そして、市長が活用できる資源としては、市長がコミュニティにおいてもっている支持基盤、メディアの注目と支持、市長がもつ接触と関係の質等である<sup>(30)</sup>。

このように市長に関するシステムがしだいに変わっていくことは、市長の権力とリーダーシップを増すことになり、その結果、市支配人制のもつ権力一体性の論理を変容させることになった。すなわち、フルタイムで直接公選の市長をもつということは、権力一体性の中に、1人の人間による政治的リーダーシップの要因をもちこむことを意味するのである。直接公選の市長が市会議員であり続け、拒否権をもたない場合でも、このような場合において、市支配人の役割と機能に変容が現れ、市支配人と市会の関係のダイナミクスに変化が生まれるということを示した研究がある。こうしたことを考慮して、フレデリクソンらは直接公選の市長をもつ市支配人制の都市を適合行政的都市のカテゴリーにおく。そして、ICMAのデータによると適合行政的都市の数が行政的都

市の数よりも多いのである<sup>(31)</sup>。

## (2) 市会議員の選挙区の全市一区制からディストリクトへの移行

市会議員のうちの一部か、あるいは、全員の選挙区を、全市一区制からディストリクトへとかえる傾向も、それほど劇的ではないが、革新の伝播のSカーブを示している<sup>(32)</sup>。1934年から1988年までに、市会議員の一部か、あるいは、全員の選挙区を、全市一区制からディストリクトに変えた市支配人制の都市の全体の中でしめるパーセンテージは、約18パーセントから約32パーセントに増えた。フレデリクソンらはこの傾向が続いていると考えている。市会議員の属性と選挙区のシステムとの違いは関連があるとする研究がある<sup>(33)</sup>。全市一区制によって選挙された議員は、学歴が高く、所得も多い。また、全市一区制の選挙制度は共和党バイアスをもつものに対して、ディストリクト選挙はそのバイアスをなくすということが見いだされている<sup>(34)</sup>。

一般的に、全市一区制で選ばれた議員は市全体のことを考える傾向があるのに対し、ディストリクトで選ばれた議員は近隣のことを考えがちである。しかし、当然これらのことは誇張されてはならず、ディストリクトで選ばれた議員も市全体のことを考慮するし、全市一区制で選ばれた議員も近隣の人々を重要な選挙民と考えている<sup>(35)</sup>。

このような市会議員に関する研究によると、ディストリクトによる選挙で選ばれた市会議員をもつ市支配人制の都市は、全市一区制をとっている市支配人制の都市に比べて、近隣の利益に対して、より応答的であり、配分的争点により注意を払い、選挙民に対して、その都市の市会議員は自分たちがオンブズマンであると考えて傾向が強い。このことから、フレデリクソンらは、市会議員の半数以上がディストリクトを選挙区として選ばれている市支配人制の都市を適合行政的都市として分類する<sup>(36)</sup>。

政治的都市が行政的能力をもつように適合し、革新の伝播のSカーブにしたがって変化し、今や政治的都市よりも適合政治的都市が多い。それと同様に、行政的都市の多数がディストリクトにもとづいた市会議員選挙と、より強化された政治的権力をもった直接公選の市長をもつことによって、政治的応答性を増すようにしだいに適合してきたといえる<sup>(37)</sup>。

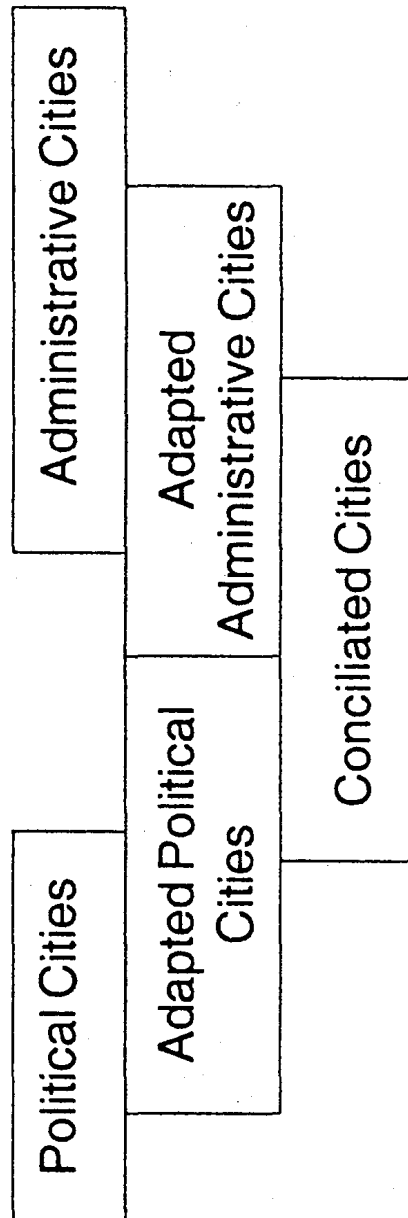


图2 A Continuum of Political, Administrative, and Adapted Cities

出典：H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *The Adapted City*, p. 138.

## 四 適合都市の類型

以上に述べたような政治的都市と行政的都市の動向をふまえて、フレデリクソンらの構成した適合都市の概念が検討される。前項で導入された諸概念は、図2のようなイメージで考えられている。そしてこの概念を実証するために調査を行っている。まず、ICMAのデータにもとづいて分析を行い、さらに、フレデリクソンらの独自のサンプルを集めて調査を行って次のような結果をえた。多くの都市が構造上の変化をしており、フレデリクソンらの用語における適合を行っている。その結果、都市はその分類上のカテゴリーを変えていて、政治的都市と行政的都市は少なくなりつつあり、適合都市が多くなっている。そこで、次に適合都市の分析が必要になるのであるが、適合都市は、適合政治的都市と適合行政的都市と融合都市から構成されている。この順序で検討を進めていくことにしたい。

### 1 適合政治的都市

政治的都市と適合政治的都市は、両方とも市長と市会の中に権力の分立があり、公選された執行部は部局長を監督する。しかし、政治的都市と適合政治的都市の間には次のような違いがある。適合政治的都市には、専門職でフルタイムのCAOがいて、何人かの市会議員は全市一区制によって選挙される。さらに、市会議員はパートタイムで、そのスタッフをもたない<sup>(38)</sup>。適合政治的都市のよい例はアトランタであるという。アトランタの都市政府は次のような特徴をもつ。市長は直接公選であり、フルタイムであり、政策を打ち出し、予算の準備にあたって重要な役割を果たし、拒否権をもっている。市長はCAOを任命するが、市会の同意が必要である。市長は部局長の人事を行い、CAOを監督する。市長の任期は4年であり、市会における投票権はない。市会議員は15人で、12人はディストリクトを選挙区とする。市会議員の任期は4年で、パートタイムで職務を行う。無党派性選挙であり、専門職による予算が行われている<sup>(39)</sup>。

### 2 適合行政的都市

適合行政的都市において、市会の一体性の要素は維持されているが、市長が

独立に選挙されることによって、その一体性は変容を受けている。その後、特に大都市の適合行政的都市の市長は、その執行権を増大させ、フルタイムで有給の執行官になってきている。このことによって、市会と市長の間に、潜在的に権力分立の要素が導入されている。そして、市会議員の何人か、あるいは、全員がディストリクトによって選挙され、近隣の需要が強調されている。それだけ、市全体に対する関心は少なくなっている<sup>(40)</sup>。適合行政的都市の例としては、カンザスシティがある。カンザスシティは、市支配人制であり、市会とは独立に選挙される市長がいる。市長の権限はここしばらくで大きなものになっている。拒否権をもち、市会に先立って予算を検討し、市支配人のノミネーションを行い、理事会と委員会の任命を行うようになっている。市会議員は混合形式で選挙され、何人かは全市一区で、何人かはディストリクトで選挙される<sup>(41)</sup>。

### 3 適合政治的都市と適合行政的都市

ここで適合政治的都市の例としてあげられたアトランタと、適合行政的都市としてあげられたカンザスシティの相違点と類似点を検討してみると、相違点は少なく、類似点ははっきりしているので、両方とも適合都市といってよいという。まず第一に、アトランタとカンザスシティでは、市会議員の選挙方法が本質的に同じである。第二に、市長は両方の都市において、直接公選であり、フルタイムで、有給で、スタッフをもっている。第三に、日常的な行政運営を行うのは、アトランタではCAOであり、カンザスシティでは市支配人であり、両方とも専門職の行政官によっている。第四に、両方の都市において、公務員制が発達し、入札と購入に対しては統制があり、監査がある。アトランタとカンザスシティの都市の構造に関する相違点は、市長と行政官の権限である。アトランタの市長は議会の同意を得てCAOを任命するのに対して、カンザスシティの市会が市支配人を任命し、解任するのは、市長の勧告があったのちである。アトランタでは、市長が部局長を任命し、部局長に対する監督の直接的なラインをもっているのに対し、カンザスシティでは市支配人が部局長の多くの任命と解任を行い、部局長に対する直接的な監督のラインをもっている。フレデリクソンらは、このアトランタとカンザスシティにおける相違は、都市の構造における差異として決定的なものでないという。したがって、アトランタと



カンザスシティは適合都市という同じカテゴリーに分類してさしつかえがないというわけである<sup>(42)</sup>。

#### 4 融合都市

融合都市は政治的都市と行政的都市の基本的な原則と論理が完全にまざりあったものである。融合都市においては、政治的都市や適合政治的都市と同じように市長と市会の間には政治権力の分立がある。市長は独立に選挙され、有給でスタッフをもっている、フルタイムの執行職である。市長は市会の議員ではないし、拒否権ももたない。そして、融合都市においては、CAOが都市部局に対する権限をもっているために、市長は都市事務の日常運営に対しては限定された権限しかもたない。CAOは市長と市会がともに任命し解任する。CAOは市長に報告する場合もある。また、融合都市において、市長と市会の間で、CAOと都市部局長の任命と解任に関する権限の共有のしかたに違いがある場合がある<sup>(43)</sup>。

### 五 適合都市への移行

#### 1 構造の変化

都市の構造の変化を検討するために、フレデリクソンらは、独自のサンプル調査を行っている。それをふまえて構造的変化について、市会議員の選挙方法、市会議員の数、市長を選ぶ方法、首席行政官の存否、そして、綱領の変化を検討している。その結果、それらに関する多くの変化が見いだされた。そして、次にそのような変化が、政府のカテゴリーの変化を結果するかどうかを検討すると、この点についても多くの都市が政府のカテゴリーの変化をもたらすにいたっているとする。そして、これらの変化は、適合都市へと変化しているということを示しており、それらの都市がお互いに似るようになっていくとする。

以上のことから、フレデリクソンらは次のように結論づけている。都市は驚くほど早いスピードで適合しているだけでなく、それは、方法論的基礎の所で示した制度的動態のパターンにしたがっている。そして、都市がお互いに似て、同質化し、共通の性格をもつようになることが予見される。フレデリクソンらの研究において、政治的都市、適合政治的都市、融合都市、適合行政的都市、

行政的都市の五つのカテゴリーが示され、新しいモデル、新しい言葉が創出された。政治的都市は責任性、能率、そして、プロフェッショナリズムを高めるために適合する。行政的都市は政治的リーダーシップを提供し、政治的代表性と応答性をますために適合する。融合都市はその間にあり、政治的都市でもなく行政的都市でもなく、その両方である<sup>(44)</sup>。

都市は構造的動態の形態にしたがいつつ、規則的に変化しつつある。市支配人制の都市は、市長市会制の特徴を採用しつつあり、市長市会制の都市は市支配人制の特徴を採用しつつある。ただ、政治的都市から行政的都市の方向へむけての移行は、行政的都市から政治的都市の方向へむけての移行に比べてはっきりしていないという。フレデリクソンらは、政治的都市は、1940年代から1970年代にかけて、行政的都市の特徴を採用していったと考えている。そして、1980年代後期から1990年代までに、革新主義や市政改革運動のインパクトを受けていたと考えている。フレデリクソンらの集めたサンプルは、一般に考えられているよりも、多くの構造的変化が起こっていることを示しているとしている。革新の伝播の理論はうまくあてはまるという。アメリカの都市は、ある政治的行政的構造から別のものへと動く能力、有効でない構造から、市民や公選職がより満足する構造へと動く能力とをもっている。都市が全面的に政治的都市から行政的都市へと変化したり、行政的都市から政治的都市へと変化することはほとんどない<sup>(45)</sup>。

フレデリクソンらは、市長市会制と市支配人制の二つの概念から出発して、分析を加えた結果、さらに概念を精緻化させ、構造の変化を明らかにしてきた。その際に用いた基準を表にして次に掲げておく(表1)。そのようにして明らかになった都市の構造を叙述するのに既存の概念は適切ではないとして、新たな概念を導入してきた。それらの概念はしばしば扱いにくく、複雑であるが、それなしでは、お互いに似るようになったアメリカの都市の構造を調べることはできないという<sup>(46)</sup>。

## 2 適合政治的都市への移行

アメリカの都市政府の形態を分類するにあたって、これまで使われてきた概念とフレデリクソンが創出した概念とはどのような関係にたっているのだろうか。強力市長制において、市長は、予算を準備する権限、予算の執行を統制

表 1 A Five-Part Breakdown of the Structural Characteristics of American Cities

The political city	The Adapted City			The administrative city
	The adapted political city	The conciliated city	The adapted administrative city	
No CAO	Likely to have a CAO	Has CAO	Has CAO	Has CAO
Mayor directly elected;	Mayor directly elected;	Mayor directly elected or selected by council	Mayor directly elected	Mayor selected by council
At least one member of city council elected by district	Most council elected by district	Council elections approximately an even mixture of at large and district elections	Majority of council elected at large	Council not paid; no staff
Mayor does not serve on council	Mayor does not serve on council	Mayor serves on council	Mayor serves on council	Mayor serves on council
Mayor serves full-time	Mayor serves full-time	Mayor serves either full-time or part-time	Mayor serves either full-time or part-time	Mayors serves part-time
Statutory or charter form of government is mayor-council	Statutory or charter form of government is likely to be mayor-council	Statutory form of government is either mayor-council or council-manager	Statutory form of government is council-manager	Statutory or charter form of government is council-manager

出典：H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, The Adapted City, p. 162.

する権限、部局長の任命および解任を行う権限、都市部局の活動を指揮する権限をもつ。このような都市は政治的都市である可能性がある。それに対して、弱力市長制では、市長の任命権は制限され、直接公選による職位や市会によって決められる職位が多い。また、弱力市長制において、市長は日常の運営における行政的統制を行なわないか、まったく行なわない。このような弱力市長制の都市は、適合政治的都市か融合都市である可能性がある<sup>(47)</sup>。

政治的都市は、様々な困難をもつようになり、市政改革運動をひきおこすことになった。その市政改革運動の結果、政治的都市の数は少なくなり、アメリカの都市の10パーセント以下である。そして、残った政治的都市も市政改革運動の影響を受け、資格任用制にもとづいた公務員制をもち、入札や購入の統制をもち、監査手続をもつ。これらは州政府の要求の結果であり、政治的都市においても適合が起こっているといえる。そうして、政治的都市においても広汎なパトロネージや汚職、腐敗といったものはまれになっている。このような政治的都市における改革は、ほとんど研究されてこなかったという<sup>(48)</sup>。

さらに市長市会制をとる都市の多くが、CAO、首席執行官、代理市長、副市長というように名称は様々であるが、フルタイムで専門職の行政官を憲章に規定してきた<sup>(49)</sup>。CAOについて、任命の方法はいろいろある。CAOが市長によってだけ任命される時、フレデリクソンらはこれを適合政治的政体 (An Adapted Political Jurisdiction) という。このCAOは市支配人のように機能し、そのCAOの多くは、市支配人制の都市において市支配人をつとめていたのである。このようなCAOは政治的都市の機能を変化させ、その都市を適合政治的都市にすることになる<sup>(50)</sup>。

適合政治的都市においては、政治的都市とは異なった権力分立と抑制均衡の様相が現れることになる。すなわち、一方において、市長と市会の権力の分立があり、他方、市長の日常の都市行政事務に対する影響は少なくなっている。その結果、適合政治的都市における権力分立は二分立ではなく、市長—執行部権力と市会—立法権の分立がある状態において、通常政治権力と都市の日常運営の活動における行政権の執行との間にも分立があり、全体としてみると三分立になっている<sup>(51)</sup>。

### 3 適合行政的都市への移行

市支配人制は、全市一区制によって選挙された市会をもち、市支配人は都市政府の執行機関として機能し、市会に責任を負い、市会によって解任される。市長が独立に選挙される場合でも、その市長とは政策作成権限を共有しない。したがって、政治権力は単一化され、権力一体性モデルである。市長は儀礼を行い、市会を主宰する議員にすぎない。市会は小規模である。古典的な行政的都市において、市長は市会の議員であり、市会によって選ばれ、俸給はなく、パートタイムであり、ふつう任期は一年である。このような市長は政策について権限をほとんどもたない。市会に近隣や人種の影響は少ない。政治的な抑制均衡はほとんどない。能率や専門職的な運営が強調される。これが典型的な行政的都市であるといえる<sup>(52)</sup>。

行政的都市において、政治は選挙において現れ、選挙が終わると政治は急速に退いていく。有効性や能率、専門職的な運営が強調される。こうしたことと、行政的都市が同質的な郊外や中西部、南西部、南部に広がっていったということとは関連があることは既に述べた。行政的都市の誕生が市政改革運動における最も重要なことだと考えられてきたが、行政的都市は今やアメリカの都市の20パーセントにすぎず、少なくなってきた<sup>(53)</sup>。

このような行政的都市において、政治的応答性と政治的責任を大きくする方向での適合が進んできたことは既に述べた。近隣への応答性はディストリクトによる選挙によって強められるが、そのような都市においては議員に対して、いくらかの俸給が払われるようになり、議員はオフィス、無線電話、パソコン、車、スタッフというものをもつようになった。このような適合は都市の規模と関連があり、大都市ほどこのような傾向が強い。古典的な行政的都市においては、しばしば、市会はビジネスリーダーによって構成され、議員が週一回都市政策を作成し、都市の行政事務の監督にあたるために会う。政策の観点からすれば、市会は全体としての都市に関心があると考えられ、それによって代表性が確保されるとされたので、そのような都市における市会は代表的かどうかを問題にすることはあまり意味がない。ところが、代表の問題が変化してきて、全市の一般化された代表ということから、個別の代表の質という問題に変化した。すなわち、だれのために関する代表性かという問題に変化した。都市のすべての住民が同じというわけではない。ある研究によると、行政的都市の全市

一区制で選ばれた議員は、中流階級と上流階級の近隣にすむ、白人で男性のビジネスリーダーなのである。したがって、少数派、エスニック・グループ、及び貧困者に対する応答性が問題にされ続けてきた。その結果、市会議員の大多数、少なくとも多数の選挙区は、ディストリクトに変えられてきた。政治的代表性と応答性を求めてそのような変化がおこったのである。そして、市会議員の一部、あるいは、全部がディストリクトで選ばれる都市は適合行政的都市である。適合行政的都市においては、ディストリクトによって選挙された市会の故に、一般的な行政的能率は少なくなっているとされている。さらに、行政的都市は既に述べてきたような変容の過程において市長の権限を強化してきた。都市が異質なものを含むようになるにつれて、市長はボランティアなものから、パートタイムのものへ、そして、フルタイムのものになる傾向がある。こうした市長がオフィスを要求し、俸給を要求し、スタッフを要求するのである。いくつかの都市にみられるように、フルタイムの市長は全般的な権限を求め、強力市長になることを求めるのである。このような都市において、市長と市会の間に権力分立と抑制均衡が入ってくるのである<sup>(54)</sup>。

行政的都市と適合行政的都市を区別する決定的な論点は、市支配人が行政官を誰が選任するかということである。市支配人が行政官を誰が選任するかということの次にあるのは、行政における報告のパターンに関する論点である。適合政治的都市において、行政官は市長によって任命される傾向があり、その市長に報告する傾向がある。また、適合行政的都市における市長は、市支配人に、市長に対して報告することを期待する傾向がある。そのどちらにおいても、これらの人々の関係はパートナーシップの関係にあるとされる。こうした報告と、任命や監督の権限によって、市長市会制と市支配人制、あるいは、権力一体性と権力分立構造が区別されるのである。しかし、これらの区別はやがてはっきりしなくなり、ある程度のバリエーションはあるものの、本質的には適合都市を生み出していくとフレデリクソンらは主張している<sup>(55)</sup>。

## 六 適合都市の構造

### 1 適合都市概念の構成

フレデリクソンらは、以上に述べたような検討を行ったことをふまえて適合

都市の概念を次のように規定している。第一に、すべての市会議員か多くの市会議員はディストリクトによって選挙される。都市が大きくなるにつれて、市会議員は俸給をうけ、フルタイムでつとめ、オフィスとスタッフのサポートをもつ傾向がある。第二に、市長は独立して選挙され、大都市においては、俸給を受け、フルタイムでつとめ、オフィスとスタッフのサポートをもつ。適合政治変形 (the adapted political variant) において市長は市会議員でなく、多くの執行権限を行使するのに対し、適合行政変形 (the adapted administrative variant) において市長は市会議員であり、比較すると小さな執行権限を行使する。第三に、専門職の市支配人かCAOがいる。適合政治変形において行政官は市長によって任命され、市長に報告するのに対し、適合行政変形において行政官は市会によって任命され、市会に報告する。適合政治変形において行政官はその行政官に委任されている執行権限を行使するのに対し、適合行政変形において、行政官は行政に対する公式の執行権限を行使する。第四に、すべての職員、あるいは、ほとんどすべての職員は任命職であり、資格任用制にもとづいて昇進し、公務員制度を形成する。第五に、会計には監査が要求されている。第六に、購入や契約に対して統制がある<sup>(56)</sup>。

この他にも都市政府構造に関する論点は存在する。例えば、公務員の労働組合の問題、交渉権があるかどうか、市長が予算を準備し提出するか、市長が拒否権をもっているかなど多くの問題はある。これらは特定の争点や状況において重要である可能性もあるが、それもふくめて適合都市という概念の範囲内の問題であるという<sup>(57)</sup>。

## 2 適合都市をめぐるいくつかの問題

こうして構成された適合都市に関するいくつかの問題をフレデリクソンらは、指摘している。

第一に、適合都市は権力一体性構造であるのか、権力分立構造であるのかという点である。これについてはそのどちらでもないし、両方であるという。権力一体性であるということならば、政策の迅速な決定を行う多数決の民主主義の能力と、そのようにして決まった政策を能率的に執行する能力をもつということになるが、行政的都市から適合行政的都市になる時に、より大きな代表性をもつにいたり、行政に公選職をまきこんだために、決定についての民主主義

の能力と能率的に執行する行政能力を失っているのである。他方、権力分立という観点からみると、適合政治的都市には、資格任用制による公務員制や専門職の行政官がおり、また、市長や市会が入っていこうとしても、広範な行政政策、行政過程、行政手続が存在する。そのために、多くの適合政治的都市は行政的能率のために、権力分立の古典的な特徴の多くと抑制均衡を失った<sup>(58)</sup>。

第二に、権力一体性政体でも、権力分立政体でもないとするれば、適合都市とは何かという問題がある。これについて、フレデリクソンらは二つの対立する民主主義モデルの混合であるという。市民は対立する民主主義のモデルを調和させることに関心があるという。市民は一方で近隣の代表性が反映され、市長が政治責任を持つことを求め、それと同時にプロフェッショナルなリーダーシップと政治の影響をうけない、資格任用制によって構成された公務員による都市行政をもとめている<sup>(59)</sup>。

第三に、この権力一体性と権力分立は両立可能なのであろうか。これについてフレデリクソンらは、これらは効果的に混ぜ合わせられるという。市民は、これらを混ぜ合わせることを求め、これらは両立可能であると信じて、漸变的な構造的適合の過程をとおして、適合都市を発明したのである。そして短期的には適合都市は住民の望む機能を満たしているという。たしかに、権力一体性を支持するものが望むような能率的なものではなく、権力分立を支持するものが望むものよりも政治操作は難しいが、適合都市は人々が望んでいるものであるという。適合都市はうまく二つの対照的なモデルを結合しているのである<sup>(60)</sup>。

### 3 全体的なモデルの構築

以上のような分析を経て、フレデリクソンらは、都市の構造と構造的な適合の過程を説明する全体的なモデルを示している。それが図3である。フレデリクソンらの依拠する理論は制度的動態、ないしは、構造的動態の理論である。革新の伝播の理論と時代の理論からなる。そして、政策転換、技術的適合、組織的変更は制度的変更のSカーブによって進んでいく。この図において、政治的都市、行政的都市、適合都市の三つの変形は、制度的変化の明確なSカーブを示しているとする。行政的都市のSカーブはこの図の底で示され、1880年と1900年の間に始まり、1960年代にむけて着実にふえ、市政改革運動のもたらした重要な革新の一つである。1960年までに行政的都市とされた都市のかなりの



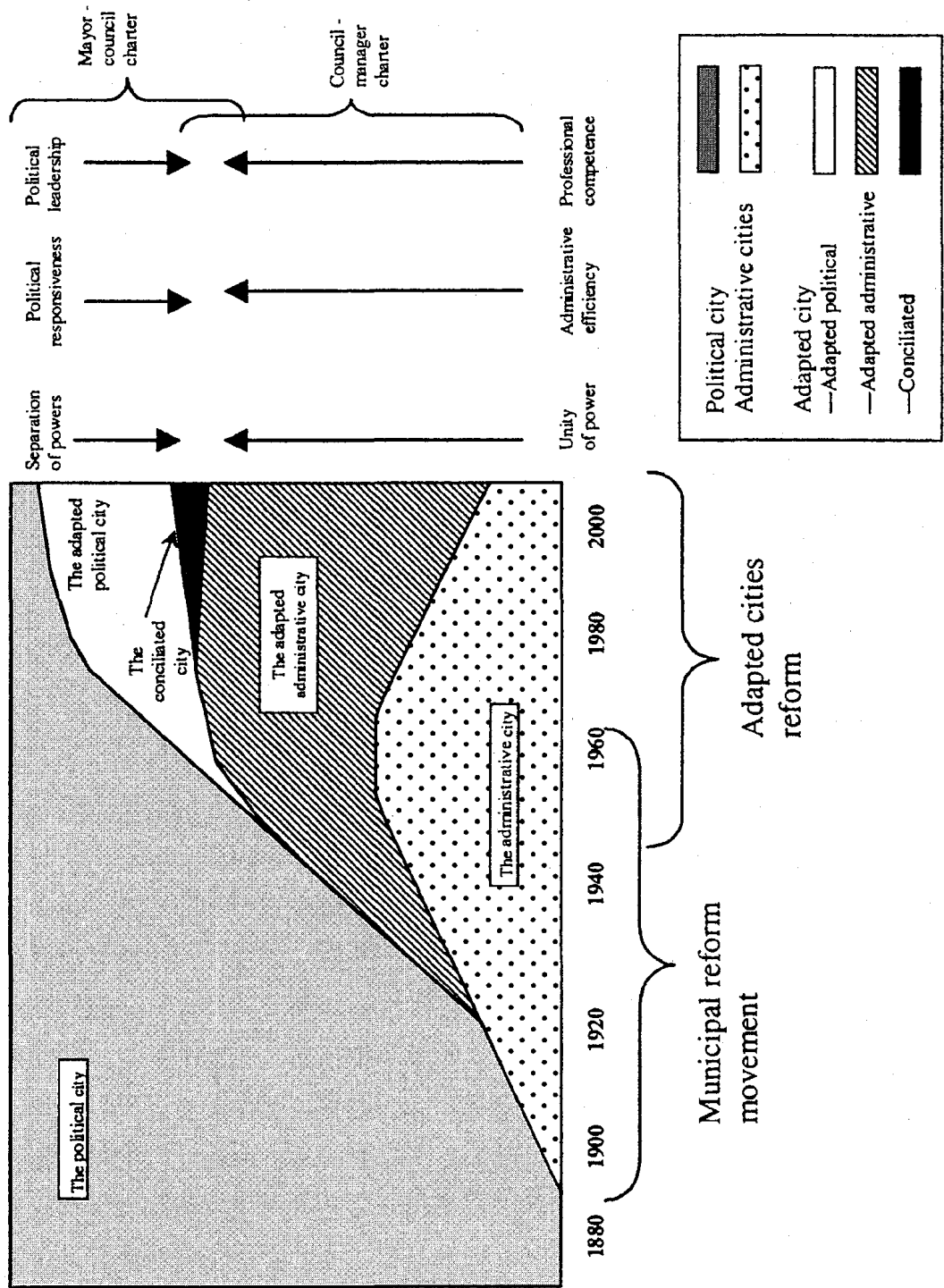


図3 City Structural Adaption and the Forces of Reform

出典：H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, The Adapted City, p. 172.

部分はそれ以前には政治的都市であった都市だが、多くは郊外の新しい都市であった。次に1960年代にむけて上向きの行政的都市の増加のSカーブを反映しつつ、1920年代に行政的都市自身が適合し始める。そして、古典的な行政的都市が消えていくにつれて、行政的都市と適合行政的都市の間の、下降する線によって示される逆向きのSカーブがある。これは適合都市へむけての改革の視点である。同様に重要であるが、一般にはあまり理解されていないのは、図の右上四半分においてみられる政治的都市から適合政治的都市へむけての変化のSカーブである。21世紀の転換期において政治的都市はほとんどなくなり、多くのより適合した政治的都市がある。最後に1980年代から、いくつかの、非常に融合したので分類ができないような、適合政治的都市と適合行政的都市の特徴をそなえた都市があらわれる。これが融合都市である。図の右側に変化の方向性を示す矢印がある。一方には、行政的能率と専門職的能力を求める矢印があり、他方には、政治的応答性とリーダーシップを求める矢印がある。これは、経験的に民主政府の二つの理論を表している。この図に示されているのは、変化において一つの極から他の極へいくのではなく、極と極にひかれて中間におちついているということである<sup>(61)</sup>。

都市における変化は漸变的で、構造的な適合は中間的であるようにみえるという。こうした現象をハーシュマンは失望としてとらえた。構造的な適合をもたらしているのは失望によって強化された議論の力である。例えば、あるスキャンダルがあつて、そこにはパトロネージと腐敗が多いということによってそれに対する失望があつたとする。そのような失望によって、資格任用制にもとづいた公務員制と、厳格な入札と購入に対する統制をとり入れた適合が必要であるということになる。これはまさに市政改革運動の論理であり、政治的都市から行政的都市の方向へむけての適合において見いだされる。また、過去20年間において明らかになったのは行政的都市における、冷たく、能率的で、中立的な行政に対する失望である。事態が悪化すると人々は本能的に責任を確定しようとする。民主的な政治システムにおいて、その責任は究極的には公選職に帰せられる。その公選職が都市事務について責任があるとすると次のようにいうだろう。公選職は事態に影響を与える、より大きな政治権力をもつべきではないのかと。こうして、フレデリクソンらは、行政的都市の適合行政的都市への適合が起こつたと考えているということはこれまでにみたとおりである。

ただ、都市構造の変化は失望テーゼにおけるほど包括的ではないという<sup>(62)</sup>。

都市の構造的な伝播のパターンを動かしているのは、政治的なリーダーシップをもとめる動き、政治的な応答性をもとめる動き、そして、行政的な有効性をもとめる動きの三つである。これらの動きによってアメリカの都市の間に構造的な違いが少なくなっている。さらに伝播の研究において、制度に同型のものが多くなっていることがみいだされている。すなわち、アメリカの都市はお互いに似てきていて、飛び離れたものは少なくなってきた。適合都市はふえ、政治的都市と行政的都市はへっているのであるとフレデリクソンらは主張している<sup>(63)</sup>。

## 七 おわりに

この研究は、アメリカの都市政府の形態に関する卓越した研究であると考えられる。確かに、アメリカの都市政府のほとんどすべてがフレデリクソンの構成した適合都市になる可能性は少ないと思われる。現在の政府形態を維持する都市政府もある程度はあると考えられる。しかしながら、フレデリクソンの理論は近年のアメリカの都市政府の形態に関する動向を極めて的確に把握していると思われる。そして、大きな多様性を特色としてきたアメリカの都市政府の形態が、大きく変容しつつあるということはフレデリクソンの指摘するとおりである。また、研究の全体の構成という観点からみても、細部に若干の不備はあると思われるが、フレデリクソンの主張は基本的には正しいといえると考えられる。また、モデルの完成度も高く、都市政府の形態の変容の傾向の指摘という点からみてもまちがってはいないといえる。ただ、こうした傾向が続いていくかどうかという点については、フレデリクソンも現在においては、アメリカの都市政府の形態は変容の過程にあり、この点の結論をだすには時間がかかるということに言及している。したがって、フレデリクソンの構築したモデルを含めて、アメリカの都市政府について研究を続けていかなければならないということはいうまでもないことである。

アメリカの都市政府の研究は基本的にはアメリカの研究者によって行われている。そこでは、すべての大前提であり、自明のこととしてふれられることがまったくないことがある。それはアメリカの都市政府においては活発に直接民

主制の制度が使われ、市民の大きな参加があるということである。このことは、アメリカン・デモクラシーやアメリカの地方自治を考えるにあたって特に留意すべき点であると考えられる。

註

- (1) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *The Adapted City*, M.E. Sharp, 2004, p. 19.
- (2) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 19.
- (3) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 19-20.
- (4) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 20.
- (5) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 22.
- (6) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 23-24.
- (7) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 24.
- (8) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 24.
- (9) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 24-25.
- (10) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 25.
- (11) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 25-26.
- (12) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 26.
- (13) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 27-28.
- (14) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 28.
- (15) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 28-29.
- (16) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 52-53.
- (17) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 53-55.
- (18) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 55-56.
- (19) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 56-57.
- (20) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 57.
- (21) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 58.
- (22) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 58-59.
- (23) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 60-61.
- (24) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 66-67.
- (25) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 40.
- (26) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 69.
- (27) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 70.
- (28) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 73.  
 ファシリタティブ・リーダーシップについては, James Svara, *Facilitative Leadership in Local Government*, Jossey-Bass, 1994.を参照。
- (29) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *op. cit.* p. 74.

- (30) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 74-75.
- (31) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 75-76.
- (32) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 76.
- (33) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 77.
- (34) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 77.
- (35) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 77.
- (36) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 77-78.
- (37) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 82.
- (38) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 106.
- (39) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 112.
- (40) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 106-107.
- (41) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 112.
- (42) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 113.
- (43) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 107.
- (44) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 115.
- (45) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 116.
- (46) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 161.
- (47) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 161.
- (48) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 161-163.
- (49) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 163.  
 このような職位については、全国都市連盟の第3次モデル都市憲章において言及がなされている。
- (50) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 163.
- (51) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 164.  
 西尾教授は行政と政治をわけた場合の行政という用語法があるということ指摘しているが、ここにおける権力の分立のあり方において市長と市会に対して行政運営を区別する考え方はこれにあてはまると考えられる。西尾 勝『行政学』（放送大学教育振興会、1986年）20-21頁を参照。
- (52) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *op. cit.* p. 164.
- (53) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 165.
- (54) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 165-166.
- (55) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 166-167.
- (56) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 167-168.
- (57) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 168.

- (58) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 168.
- (59) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 168-169.
- (60) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 169.  
ここでこの著書と共通する考え方に立つレイプハルトの文献をフレデリクソンらは参照している。
- (61) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp. 171-173.
- (62) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 173.
- (63) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p. 174.