

# 市支配人制の現状

千 草 孝 雄

## 1 はじめに

市支配人制は革新主義の時代に生まれ、市政改革運動の成果であるとされている。その後、市支配人制を採用する都市は増加し、市支配人制を対象とする学問的な研究も多数発表されてきた。そのようなこれまでの学問的な成果を前提としながら、現在の市支配人制のあり方を検討する研究があらわれている。そのような研究を参照しながら、市支配人制に関して検討を行うことが本稿の目的である。

## 2 市支配人制の誕生

都市ガバナンスの専門職化を反映しているものとして、1909年にバージニアのスタントンにおいて市支配人制が始まった<sup>1</sup>。次いで、1912年にサウスカロライナのサムターが市支配人制を採用した<sup>2</sup>。さらに、1914年に、オハイオのデイトンが市支配人制を採用した<sup>3</sup>。同じ年に、International City Managers Associationが設立された<sup>4</sup>。そして、全国都市連盟は、第2次モデル都市憲章において、市支配人制を採用した<sup>5</sup>。

## 3 市支配人制の展開

Jerri KillianとEnamul Choudhuryは以下のように述べている。1950年代までに、都市地域の生活の質を改善するために採用された創造的連邦主義の戦略とともに政府間関係が市支配人にとってだんだん重要になってきた。さらに、1960年代のリンドン・ジョンソンの偉大な社会の時代をへて、その後の時代に、連邦的な介入は増大し、社会は激動し、労働組合の活動主義があり、経済利益

に脅威があったことが、政府とその機関に対する公的な信用を減退させることになった<sup>6</sup>。

連邦の介入、社会紛争、そして、政府に対する公的な信頼の低下によるネガティブな効果を緩和するために、Laurence Rutterは1980年に次のような示唆をした。市支配人が、より大きく積極的な役割を演じ、行政的決定を調整し、彼らの管轄内における行動を管理する伝統的な役割だけでなく、公的プログラムをはじめることや、政府間関係の混乱に関わり、地方政府に関する問題を処理する政策についての問題について起案し、助言する機能をはたすことが必要である。彼が勧告をしたタイミングは、レーガン政権の始まりと一致した。州と地方政府は、少なくなった連邦の資源でより多くのことをするための創造的な手段を見つけることを試みるようになり、増加する多様な公的な需要にこたえようとしたので、様々な戦略が、あらゆる行政的な害悪をなくすためにできた<sup>7</sup>。

1990年代初頭までに、能率と生産性をまし、政府のコストを少なくするためのグローバルな処方箋が多くなった。そのようなものには、reorganizing, reengineering, reinventing, restructuring, retainingといったものがある<sup>8</sup>。

このような現代的な課題に直面している市支配人の現状について、Jerri KillianとEnamul Choudhuryは調査を行っている。そして、過去に行われた調査と比較を行っている。それらに基づきながら、市支配人の現状について概観してみることにした。

#### 4 市支配人制の現状

いくつかの調査によって市支配人にはどのような人がなっているのか、どのように働いているのかなどがわかる。そのような調査や研究にもとづいて、市支配人のあり方について検討を加えたい。

##### (1) 年齢

図1と図2によって、市支配人が高齢化しつつあることがうかがわれる。この点については、Stillmanが示した、市支配人は若いという調査結果とは異なってきているとJerri KillianとEnamul Choudhuryは述べている<sup>9</sup>。

図1 The Age Distribution of City Managers

Ages	1971	1934
	Maxwell Surver	Ridley-Nolting Surver
Under 30	26%	7%
30-40	45	35
41-50	21	37
51-60	5	19
Over 61	3	3

出典 Richard J. Stillman II, *The Rise of the City Manager*, University of New Mexico Press, 1974. p. 75.

図2 DISTRIBUTION OF RESPONDENTS, BY AGE

	No. reporting (A)	Up to 34		35-49		50-64		65 and over	
		No.	% of (A)	No.	% of (A)	No.	% of (A)	No.	% of (A)
Total respondents	378	12	3	112	30	239	63	15	4
1, 000, 000 and above	2	0	0	0	0	2	1	0	0
500, 000-999, 999	2	0	0	1	*	1	*	0	0
250, 000-499, 999	4	0	0	0	0	4	1	0	0
100, 000-249, 999	27	1	*	3	1	23	6	0	0
50, 000-99, 999	55	0	0	10	3	41	11	4	1
25, 000-49, 999	115	1	*	35	9	74	20	5	1
10, 000-24, 999	17	10	3	63	17	94	25	6	2

Note : Percentages may exceed 100% because of rounding.

\*= Less than 0. 5%.

出典 Jerri Killian and Enamul Choudhury, *Continuity and Change in the Role of City Manager*, in *Municipal Year Book 2010*. p. 11.

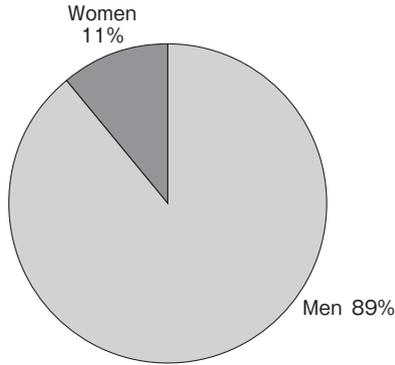
## (2) 性別

ICMAによる2000年の調査によると、88パーセントが男性であり、12パーセントが女性であるとしている。これは、Stillmanが1974年に女性は、1パーセントであるといったことからみると改善されたといえる<sup>10</sup>。(図3を参照)

## (3) 人種

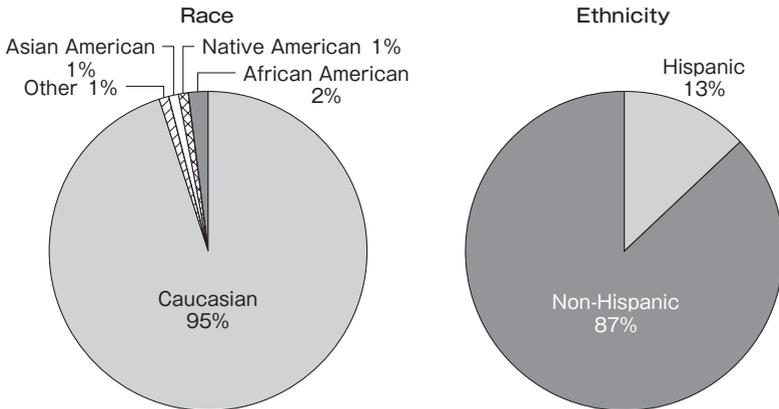
Jerri KillianとEnamul Choudhuryは、市支配人に関するこれまでの調査の結果は、人種に関して多様化していることを示していると指摘している<sup>11</sup>。(図4を参照) 1989年のICMAの調査では、99パーセントが白人であったが、2000

図3 *Distribution of respondents, by sex (n = 381)*



出典 Jerri Killian and Enamul Choudhury, *Continuity and Change in the Role of City Managers in Municipal Year Book 2010*, p. 12.

図4 *Distribution of respondents, by race (n = 370) and ethnicity (n = 105)*



出典 Jerri Killian and Enamul Choudhury, *Continuity and Change in the Role of City Managers, in Municipal Year Book 2010*, p. 12.

年までに、白人の市支配人は、95パーセントになっている。残りの5パーセントのうち、2パーセントがアフリカン・アメリカンである<sup>12</sup>。そして、Jerri KillianとEnamul Choudhuryは次のように述べている。この職業は、20世紀の終わりまで、大体白人からなっていたけれども、データによると、市支配人に人種的な多様性が増えていることが示唆されている<sup>13</sup>。

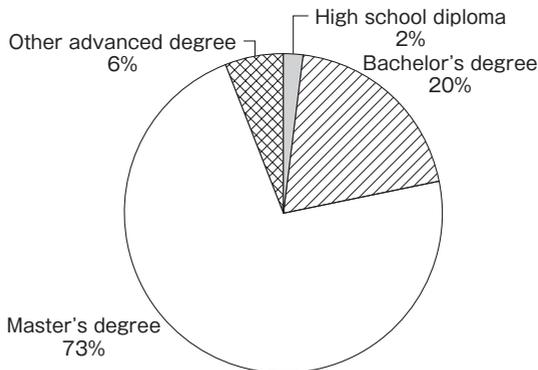
#### (4) 教育

教育については、調査に関して次のような結果になっている。回答者の中で、20パーセントが学士であり、73パーセントが修士の学位をもち、そして、6パーセントが他の種類の上位の学位をもっている。この点について、Jerri KillianとEnamul Choudhuryは、現代の市支配人には、より高い教育レベルが必要になってきている傾向があると述べている<sup>14</sup>。(図5を参照)

### 5 市支配人の時間配分

市支配人は、どのように自分たちの時間を配分しているかということ、Jerri KillianとEnamul Choudhuryは検討している。質問事項は、夕方や週末

図5 *Distribution of respondents, by educational attainment*  
( $n = 380$ )



出典 Jerri Killian and Enamul Choudhury, *Continuity and Change in the Role of City Managers in Municipal Year Book 2010*, p. 12.

を含めて、週に何時間、専門職の資格にかかわる仕事をするかということである。多数のもの（53%）は週に平均50時間から59時間働いていると答えている。これについてはDavid AmmonsとCharldean Newellが1985年に行った研究において、平均56.5時間労働しているということを報告しているので、市支配人の労働時間は、長期間にわたってほとんど変化していないと考えられる<sup>15</sup>。

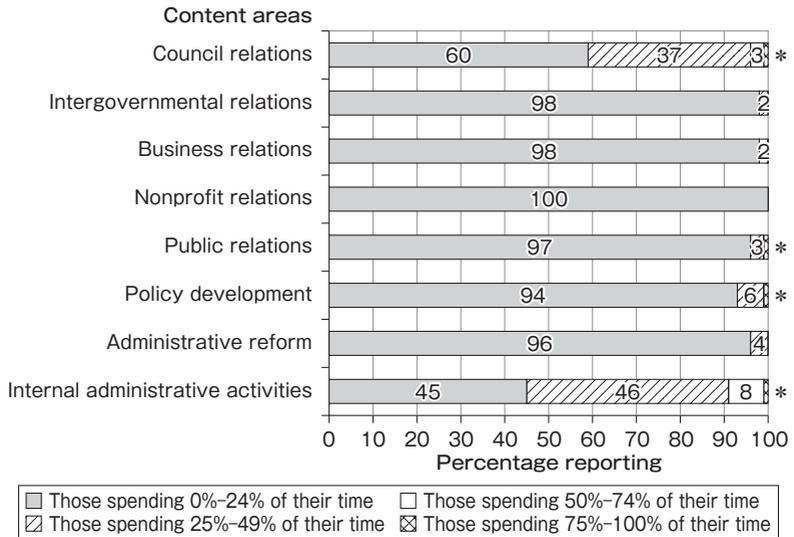
この時間配分における調査では、8つの分野について、どのように配分しているかが調査された。それは、議会関係、政府間関係、ビジネス関係、非営利関係、広報、政策展開、内部行政活動である。ここで議会関係というのは、個人の議員との関係、および、市長に対するものや議会との接触のすべてを含む。すなわち、要請に対応すること、アジェンダを準備すること、予算審議にでること等々である。政府間関係は、政府の他のレベルやユニットとともに、州政府職員や連邦政府職員と接触することのすべてを含む。ビジネス関係は、私営営利部門のグループと個人とのすべての接触に関わるものであり、そして、非営利関係は非営利、非政府組織とのすべての関係を含む。政策展開の分野には、未来の都市政策の提案を行うことや戦略的なビジョンやプランを形成するような活動が含まれるのに対して、行政改革は、組織の再構築、技術の変更、達成を測定するための新しい方法を使うことと能率を改善し、コストを削減することに関わる。最後に内部行政活動は、スタッフィング、ディレクティング、評価、カウンセリング、調整、予算、政策執行と内部行政活動を運営するために求められる他の活動を含む<sup>16</sup>。

図6に示されているように、内部業務に市支配人の労働時間の多くが使われ、回答したものの46パーセントが、4分の1から2分の1の時間を使っている。このようなデータは、AmmonsとNewellの研究によって報告された平均して34パーセントであるというのと近い<sup>17</sup>。

市支配人の時間配分の観点からみると、内部行政に次いで市議会とよい関係を維持することに時間が使われており、この点に関して、2つの研究は一致している<sup>18</sup>。

市議会との関係について、Jerri KillianとEnamul Choudhuryは次のように指摘している。3分の1以上のものが、議員との接触にほとんど半分近い時間を使っていると言い、60パーセントが、労働時間のほとんど4分の1を議会関係に使っているといっている。そして、市議会関係に使っている時間はあまり

図6 Time allocation by content area (n = 418)



出典 Jerri Killian and Enamul Choudhury, *Continuity and Change in the Role of City Managers in Municipal Year Book 2010*, p. 15.

変化していないようだといっている<sup>19</sup>。

さらに、調査によって、市支配人は、仕事をする際に、自律性をもっていることがわかる。Jerri KillianとEnamul Choudhuryは次のように指摘している。現在の市支配人は、他人によって課された仕事よりも、自分で選んだ仕事に時間を使っているという発見は、1985年における調査において報告された発見と合致し、それを強化している。自分たちの時間を自分で統制しているという市支配人は、AmmonsとNewellの調査結果より増加していることを示している<sup>20</sup>。

## 6 市支配人制のあり方

現在において、市支配人制においては、ニューパブリックマネジメントやEガバメント、そして、達成評価のようなものは、はっきりしていないかもしれないとJerri KillianとEnamul Choudhuryは述べている<sup>21</sup>。そして、現代の市

支配人はコミュニティ関係により多くの時間を使いたいと思っており、活発な政治的役割を果たせたいと願っているようにみえると考えている<sup>22</sup>。さらにJerri KillianとEnamul Choudhuryは将来の市支配人について次のように論じている。市支配人は、市支配人という職において成功するために要求されてきた、技術的知識、スキル、そして、能力を獲得することによって役立つようにするばかりでなく、よりヒューマニスティックな管理についてのアプローチに必要なインターパーソナルな知識、スキル、そして、能力を発展させるようにつとめるだろう<sup>23</sup>。

## 7 おわりに

本稿において、アメリカにおける市支配人制の現在のあり方の一部を明らかにすることができたと考える。しかし、現代におけるアメリカの都市は変貌をとげつつあり、市支配人制のような、都市政府のあり方も今後変化していくことが考えられる。そうしたことに注目していくことがアメリカの都市政府を理解するために重要である<sup>24</sup>。

### 註

- 1 Richard J. Stillman II, *The Rise of the City Manager*, University of New Mexico Press, 1974. Jerri Killian and Enamul Choudhury, *Continuity and Change in the Role of City Managers*, in *Municipal Year Book 2010*. 千草孝雄『アメリカの地方自治研究』(2013年 志學社), 241頁。平田美和子『アメリカ都市政治の展開』(2001年 勁草書房) 198頁。吉村正『シテイ・マネージャー』(1977年 東海大学出版会) 25-27頁。
- 2 Richard J. Stillman II, *op. cit.* p. 114. 平田美和子, 前掲書, 199頁。吉村正, 前掲書, 32頁。千草孝雄, 前掲書, 241頁。
- 3 Richard J. Stillman II, *op. cit.* p. 114. 平田美和子, 前掲書, 200頁。吉村正, 前掲書, 32頁。千草孝雄, 前掲書, 241頁。
- 4 Jerri Killian and Enamul Choudhury, *Continuity and Change in the Role of City Manager*, in *Municipal Year Book 2010*, p. 10. 正式に国際市支配人協会 (International City Managers' Association) となったのは、1924年である。このときにカナダの市支配人も会員として認められ、また、市支配人の倫理法典が採択された。吉村正, 前掲書, 53頁。Richard J. Stillman, *op. cit.* pp. 114-115.
- 5 Frank Mann Stewart, *A Half Century of Municipal Reform*, Cambridge Univer-

- city Press, 1953. H. George Frederickson, Curtis Wood and Bret Logan, Model City Charters and Institutional Dynamics, in H. George Frederickson, John Nalbandian (eds.), The Future of Local Government Administration, International City/County Management Association, 2002. H. George Frederickson, Gary A. Johnson and Curtis H. Wood, The Adapted City, M.E. Sharpe, 2004. Richard J. Stillman. op. cit. p. 114. 平田美和子, 前掲書, 199頁。千草孝雄, 前掲書。吉村正, 前掲書, 58頁。全国都市連盟は現在にいたるまで, 市支配人制を支持し続けている。
- 6 Jerri Killian and Enamul Choudhury, Continuity and Change in the Role of City Manager, in Municipal Year Book 2010. p. 10.
- 7 ibid. p. 10.
- 8 ibid. p. 10. H. George Frederickson, Kevin B. Smith, W. Larimer, and Michel J. Licari, Public Administration Theory Primer, Westview Press, 2012. H. George Frederickson, The Spirit of Public Administration, Jossey Bass, 1997, 拙稿, 「ガバナンス論について(1)」駿河台法学第28巻第1号, 拙稿「ガバナンス論について(2・完)」駿河台法学第28巻第2号。
- 9 Jerri Killian and Enamul Choudhury, Continuity and Change in the Role of City Manager, in Municipal Year Book 2010. p. 11. Richard J. Stillman II. op. cit. p. 75.
- 10 Jerri Killian and Enamul Choudhury, Continuity and Change in the Role of City Manager, in Municipal Year Book 2010. p. 12. Richard J. Stillman II, op. cit. p. 70.
- 11 Jerri Killian and Enamul Choudhury, Continuity and Change in the Role of City Manager, in Municipal Year Book 2010, p. 12.
- 12 ibid. p. 12.
- 13 ibid. p. 12.
- 14 ibid. p. 12. この点については, Richard J. Stillman, op. cit. p. 70を参照。

西尾教授は, 次のように指摘している。

「アメリカの大学には, 周知のように, 修士課程の行政大学院が数多く設置されている。行政大学院は, ロー・スクール, ビジネス・スクールなどと並んで, プロフェッションを養成する高等教育機関の一種とみなされているのである。行政大学院がここまで増えたのは, 市会・市支配人制が普及し, 市支配人となりうる行政プロフェッションを大量に養成する必要が生じたためであった。今日では, 市会・市支配人制を採用している市には, 一人の市支配人に加えて, これを補佐する複数の支配人補 (Assistant Manager) が雇用されているのが普通である。行政大学院の卒業生はまずどこかの市の支配人補に就職し, この種の職種を歴任して, いずれどこかの市の支配人に招聘されることをめざす。この市支配人補制度の普及によって, 行政大学院卒業生の就職先はさらに拡大した。

市支配人補が担当しているのは, 財務管理, 人事管理・労務管理, 広報広聴など, 日本でいえば総務系統組織に属している中枢管理業務である。ここからも, 行政大学院の教育の重点を窺い知ることができよう。「政治・行政分断論」と行政管理論とは現在でも密接に結びついている。アメリカの行政学界における政治・行政論議

は単なる学問上の認識論と方法論をめぐる論議ではありえない。それは、行政大学院の存在理由を賭けた論議であり、その膨大な卒業生の資格の正当性、その地位と権威を賭けた論議にならざるをえないのである。」西尾勝『行政学の基礎概念』(1990年 東京大学出版会) 51-52頁。西尾勝『行政学』(有斐閣 2001年) 42頁。このような状況はCAOのような職位があらわれることによってさらに促進されると考えられる。千草孝雄, 前掲書。H. George Frederickson, Gary A. Johnson and Curtis Wood, op. cit.

- 15 Jerri Killian and Enamul Choudhury, Continuity and Change in the Role of City Manager, in *Municipal Year Book 2010*, pp. 14-15. David N. Ammons and Charledean Newell, *City Executive*, State of New York Press, p. 61.
- 16 Jerri Killian and Enamul Choudhury, Continuity and Change in the Role of City Manager in *Municipal Year Book 2010*, p. 15.
- 17 *ibid.* p. 15.
- 18 *ibid.* p. 15.
- 19 *ibid.* p. 15.
- 20 *ibid.* p. 15.
- 21 *ibid.* p. 17.
- 22 *ibid.* p. 18.
- 23 *ibid.* p. 18. 地方において、このような改革が進んでいるという見解もある。  
Laurence E. Lynn Jr, *Public Management*, in Ewan Ferle, Laurence Lynn Jr, and Christoter Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005.
- 24 Dennis R. Judd and Todd Swanstrom, *City Politics*, Addison Wesley Educational Publishers Inc, 1998. 特にサンベルトと呼ばれている地域には、様々な変化が顕著にあらわれている。この点については、拙稿「現代アメリカの都市政治」比較法文化12号を参照。