

アメリカの地方自治研究に関する一考察

千 草 孝 雄

1 はじめに

アメリカにおける地方自治研究は政治学研究における重要な領域である。それは、日本における地方自治研究とは性格を異にするものである。そのようなアメリカの地方自治研究をアメリカ研究との関係、アメリカ政治学研究との関係、あるいは、その歴史を考えながら、その特質について考察することが、本稿の目的である。

2 地方自治研究の歴史

アメリカにおいて地方自治の研究が始まるのは、19世紀の終わりごろからである。

後述するように、19世紀後半のアメリカは腐敗の時代である。「市政の暗黒時代」という言葉がそれをよく表している¹。そのような状況に対応して、市政改革運動がおこり、その過程で、市政学と呼ばれる文献が書かれ始める²。しかし、そうした文献は、現代における地方自治研究のように洗練されたものではなく、研究としては未熟なものであった。単なる地方都市の状況報告のような文献も多かったといえる³。それとともに、その時期は、まさに現代政治学が発展をしはじめた時期である⁴。単なる政治史の研究や制度論だけではなく、現代政治学につながる研究が発表されはじめる時期である。そのようにして、現代行政学と現代政治学はともに発展していき、地方自治研究は現代行政学にとって重要な分野であるばかりでなく、現代政治学にとっても重要な領域となった。そ

のことを例証しているのは、もっとも重要な政治学者が地方自治のことを研究し、地方自治や地方政府に関わっていることである。そうした例は多い。初期の重要な政治学者であるC.E.メリアムについて、斎藤真は次のように述べている。

「他方で、メリアムは、イギリスの政治学者で『アメリカン・コモンウェルズ』の著者ブライスに、政治学を研究するには十年間現実の政治活動を経験してみることが必要だと示唆され、現実政治に強い関心を抱くことになる。事実、1909年、シカゴ市議会議員として選ばれ、1911年、36歳の時であるが、シカゴ市長選挙におされさえた。僅少の差で市長には当選しなかったが、前後6年の市会議員としての体験は、彼に現実政治に対する鋭い洞察力を養わしめることとなった。なお、このシカゴ市政への直接参加の経験を、後に1929年『シカゴー市政への直接的観察』として発表している。その他、市政に関する一連の報告書も書いている。彼の政治理論が彼の政治活動にどれだけ役立ったかは別として、彼の政治生活が彼の政治理論の形成と検証に役立ったことは否定しえないだろう⁵。」

また、ローウィは、*At The Pleasure of Mayor*という書物を書いているし、ダールも*Who Governs?*という書物を書いている⁶。このように、地方自治という領域はアメリカ政治学と密接な関係にある領域であるといえる。さらに、サイモンは、*Measuring Municipal Activities*という共著を書いているが、共著者のC.E.リドレーは市支配人である⁷。これからもわかるように、行政学にとっても、地方自治という領域は重要な領域であるといえる。このような研究は市政改革運動以降にあらわれたものである。このことは、19世紀中葉においては、アメリカにおける都市化がそれほど進んでいなかったことと関連があると考えられる。アメリカの領土が太平洋岸に達したのは、19世紀の中ごろである。そして、そのころからアメリカにおける産業革命が進展しはじめ、19世紀から20世紀の世紀転換期のころに、当時の世界帝国であるイギリスに経済の面で迫る存在になっていく⁸。他方、イギリスは第一次世界大戦を境に衰退を始め、第二次世界大戦が終わるとともに本格的にパクス・アメリカナの時代になっていく。このような時代の流れとともに、アメリカの都市

化も進み、都市、地方自治、都市行政といったことが重要になっていったと考えられる。ただ、アメリカ政治学において、地方自治が重要な位置をしめるようになったことについては、通常説かれているように、植民地時代にまでさかのぼるタウンミーティングの伝統など歴史的要因が重要であるということはいうまでもない。しかし、19世紀の中葉においては、地方自治において主要な役割をしめる都市は未だ十分に発達していたわけではない。都市が大きく発達しはじめるのは、19世紀後半における産業革命の進展に伴ってである。19世紀中葉においては、アンドリュー・ジャクソンのような大統領が現れ、それにとまってジャクソニアン・デモクラシーが勃興し、そのことは、マイナスの側面においても、プラスの側面においても、19世紀末の市政改革運動につながっていったことができる⁹。それは、一方において、ジャクソニアン・デモクラシーと呼ばれるデモクラシーの拡大深化は、19世紀における大量の移民の流入と呼応しながら、腐敗の原因となっていった¹⁰。これは、腐敗を根絶しようという主張を引き起こし、これが市政改革運動の重要な基調となっていく¹¹。このようなテーマは、歴史学において盛んに研究され、多くの成果を生み出した¹²。他方において、そうした腐敗の根絶もまた民主主義によるということになり、これもまた市政改革運動の基調になっていく¹³。この二つは、相互に対立関係にあるということもいえるが、そこにおける担い手の違いや、用いる象徴の違いから相補的な関係になっている。また、公務員制度改革が行われたのもこの時期であり、市政改革運動と公務員制度改革運動は密接な関係にあるということができる¹⁴。そして、19世紀末から20世紀初頭にかけては、通常、革新主義の時代と呼ばれるが、この時期は、アメリカ史における大きな転換期であるといえる¹⁵。とりわけ、1898年の米西戦争、その結果結ばれたパリ条約は重要である。この条約により、それまでスペイン領であったフィリピンは、アメリカ領となる¹⁶。こうして19世紀を貫く外交政策であったモンロー主義にも変化のきざしが現れ始める。19世紀末において、フロンティアラインが消滅したといわれたアメリカは、太平洋の向こう側に関心を向け始めるようになる。このことは、都市政治のような国内

問題に直接関係するものではないが、アメリカをとりまく状況の変化を示すものであるといえよう。さらに、この時期には、所得税が導入され、軍制度も改革される。また、女性参政権が憲法の修正に取り入れられる。とにかく、いろいろな意味において、20世紀アメリカの原型がこの時期につくられたということは確かである¹⁷。

このように革新主義の時代は、アメリカの歴史の転換点にあたっていて、様々な改革が行われた時代である。19世紀に適合的であったシステムから20世紀に適合的なシステムへと移行していく時代である。ホッフスタッターの著書の名前である『改革の時代』である¹⁸。こうした改革は20世紀においても続いていくということになる。例えば、市政改革運動が全国規模に広がっていく。アメリカ研究でよく言及されるボス政治は、大都市に典型的にみられるわけであるが、中小都市にも存在する¹⁹。また、福祉国家への転換も進んでいく²⁰。ニューディール政策はその一環である。それとともに、市政改革運動も全国化していくということになる。

3 行政学研究とアメリカ研究

行政学を研究する際に、アメリカ研究は重要なものである。その際に、地方自治や官僚制を研究するわけであるが、アメリカの地方自治を研究する際に、地方自治の仕組みだけをみたのでは、それを理解することは難しい。こうしたことは、アメリカの現代の政治を理解するにあたっても同様であって、歴史、人種など様々な観点からアメリカをみていかなければならないということである。こうしたことは、アメリカ研究を行っていくものにとっては、常識的なことであるが、実際にそれを実行していくことは難しい。特に、現代においては、アメリカの人種構成も多様化し、宗教の面でもこれまでになかったような変化がおこり、経済は現代の政治におけるもっとも重要な関心事となっている²¹。さらには、テクノロジーの発展が政治にも影響を与えるようになっている²²。このようなことは、過去にもあったことであるが、より変化がスピーディになり、規模も大きくなっているため、アメリカ研究者として常識的なこと

を行うことも、難しくなっているということがいえるのではないかと考えられる。もちろん、難しくなっていることばかりではなく、インターネットの発達によって、より多くの情報にふれることができるということなど、研究に有利に働くこともあるが、その一方で、そうした大量の情報を処理する能力も必要になっているということもいえる。

4 地方自治研究の特殊性

地方自治の研究は、行政学の範囲の中にあると考えられているが、それは、行政学の中の他の分野とは、かなり性格の異なる分野である。このことは、アメリカの地方政府研究において特に顕著である。アメリカの地方政府研究においては、権力、代表性、リーダーシップというような政治学的な概念が頻繁にでてくる²³。それは、地方自治研究が、優れて政治学的な研究であるということである。そこで論じられていることは、政治学でよく展開されているような抽象的な権力論や代表性論、あるいは、リーダーシップ論よりも現実的に効用のあるものではないかと考えられる。もちろん、ナショナルレベルの政治には、固有の問題があり、それは別に考える必要はあるが、地方自治研究におけるそれらの議論は、単なる抽象論にとどまらない実用性があると考えられる。

5 アメリカ研究の特殊性

アメリカの地方自治を研究する上で、アメリカン・デモクラシーを理解することが重要であると考えられる²⁴。もともとあったデモクラシーが、アメリカのもつ特殊性によって、特異な発展をとげたものである。これは、アメリカのもつ地勢学的な特殊性、歴史的な特殊性など様々な要因が複合的に作用して形成されたものであり、他の国のデモクラシーとは著しい違いがある。このアメリカン・デモクラシーを理解しなければ、アメリカの地方自治の特質を理解することは難しい。

また、アメリカにおいてはデモクラシーという言葉は、プラスの象徴ではなかったといわれていることにも留意する必要がある。ジャクソニアン・デモクラシーと呼ばれるものが、アンドリュー・ジャクソンの出

現とともに広がっていったということは既に述べたが、アメリカにもともとあったのは、リパブリカニズムである。そうした要素は、アメリカの現代の地方自治に残っていると考えられる²⁵。こうしたことは、完全にマスデモクラシーの時代になった現代においては、理解することが難しくなったが、そうしたものが、残っていると考えると、アメリカの地方自治のダイナミズムをよりよく理解できると考えられる。市政改革運動の研究をすると、市支配人制を生みだしたりチャード・チャイルドという人物があらわれるが、リチャード・チャイルドの中には、そうした要素が存在するように思われる。アメリカのデモクラシーのダイナミズムの中には、古い時代のデモクラシーの要素が残存しているということが出来る²⁶。

さらに、アメリカの地方自治の研究においては、アマチュアリズムの要素も見いだせる。市政改革運動の研究の過程においては、市議員がフルタイムの議員であるかという論点がでてくるが、このような議論の背景には、市議員はフルタイムの議員ではないという考え方が存在していると考えられる²⁷。

6 おわりに

アメリカの地方自治は極めて興味深い研究対象である。しかし、そのダイナミズムには、優れてアメリカ的特質が投影されており、地方自治を研究する際には、そうしたアメリカ的な特質をふまえた上で行われる必要があると思われる。そして、そのような研究から、現代における民主主義に対する示唆がえられると考える。

註

- 1 弓家七郎『アメリカの地方自治制度』（政治教育協会 1948年）。
- 2 千草孝雄『アメリカの地方自治研究』（志學社 2013年）。
- 3 Proceedings of Conference for Good City Governmentの中に収録されているのはそのような文献である。
- 4 千草孝雄、前掲書。

- 5 斎藤真「チャールズ・E・メリアム小伝」、C.E.メリアム『政治権力上』（東京大学出版会 1973年）iv-v 頁。斎藤真はメリアムについて次のように述べている。

「本書の著者メリアム（Charles E. Merriam）は、しばしば政治学界の長老（dean, doyen）と呼ばれてきた。イギリスのウォラスの政治心理学（Graham Wallas, *Human Nature in Politics*, 1908）や、アメリカのベントレイの集団理論（Arthur F. Bentley, *The Process of Government*）が、いわゆる現代政治学の成立に大きな役割を果たしてきたことはいうまでもないが、メリアムこそ、それらの業績をふまえつつ理論的集大成を試みた意味で、いわゆる現代政治学の父と呼ばれるにふさわしい人間であろう。」

- 6 Theodore J. Lowi, *At the Pleasure of the Mayor*, The Free Press, 1964. Robert A. Dahl, *Who Governs?* Yale University Press, 1961.
- 7 C.E. Ridley and H.A. Simon, *Measuring Municipal Activities*, first edition, The International City Managers' Association, 1938.
- 8 有賀貞・大下尚一編『概説アメリカ史（新版）』（1979年 有斐閣）第5章。
- 9 ジャクソニアン・デモクラシーについて、辻清明は次のように述べている。

「アンドリュウ・ジャクソンが、民衆の圧倒的支援と期待のうちに、合衆国大統領の地位に就いた1829年は、アメリカ政治史上一つの新しい紀元を画した年といわれる。それはひとが好んで「ジャクソンの民主主義」（Jacksonian Democracy）という簡潔な名称で表現する新時代の発足を意味している。すなわち、十九世紀初頭以来、いわゆる「自由主義政府」の時代を経過することによって、いちおうの経済的独立と社会的安定を確保することができたアメリカが、諸外国の勢力によって拘束されていた過去の政治的伝統から訣別し、その広大な資源の開発にものをいわせた素朴な民主主義の復活を意味している。もとより、行政組織はワシントン以来の依然たる形態で存続していた。けれども、その民主主義の解釈に新たな精神が注入されたこと、ならび

にそれを現出させた社会的基盤たる西部の発展ないし開拓線の膨張という新事態が生じたこと、この主観・客観両条件の出現は、たしかに1829年をして、アメリカ政治史上におけるジャクソンの民主主義という一つの新しい時代を画する十分の意義を有していたのである。けれども、ここにいわゆる1829年という年は、ただ一般的なアメリカ民主制史における分水嶺であったに留まらず、さらに本稿の主題である公務員制度の分野においても、充分その歴史的意義を注目せしむべき年であった。けだし、この年こそ160年余にわたるアメリカの歴史的道程において、いわゆる「獵官制」がその実践的な政治原理として樹立された年であったからである。それは、通常、ひとをして、ジャクソンという名称がそのまま獵官制を連想せしめる契機を植えつけた年であったといえよう。

では、なぜジャクソンの時代においてこうした大量的な更迭政策がその実現を見るに至ったのであろうか。我々はその原因を主観的条件と客観的条件との二点において考察してみたい。まず第一は、ここで主観的条件とよばれる政治的原因である。それはジャクソンが民主制に対して抱持していた観念の徹底性とも解してよい。この点に関して由来、しばしばジェファソンの理念をジャクソンが実践したといわれる。すなわちジェファソンでは未だ萌芽的・観念的存在であった「更迭政策」が、ジャクソンに至って現代的・実践的原理にまで高められたことである。その意味で、公務員制度に対する両者の民主制的見解は、少なくとも、その本質において異なるところがないはずである。けれども、我々が前節の末尾で考察したように、両者の民主制的公務員制度観は、かならずしも通説の述べるごとく、その本質を同じくしているものではない。ジェファソンの更迭政策がもっていた民主制的意味は、自己の党派をもって公職を補充することであり、それによって生じる公職の固定化が、アメリカ民主制に対する一つの矛盾的存在であるという主張にまで到達してはいなかった。かれの場合、公務員制度に対する民主制の通用はきわめて限定された範囲においてであった。そのかぎり、少なくともこの分野におけるアメリカ民主制の理念

はその本来の性質を半ば喪失していたのであり、いわば貴族主義の性格をすら具有していたといえるであろう。ところが、ジャクソンの場合になると、公務員制度に対する民主制の適用は、さらに徹底的な形態をもって断行されたのである。すなわち、かれは、民主制の具体的制度化とは一切の公職を全ての民衆に開放することであり、同時にその地位を固く保障された公務員層の出現は、アメリカ民主制に対して、ひとつの恐るべき危殆を予告するものであるという信条に立っていた。いいかえれば、公職の地位を左右するものは、ひとりアメリカ民衆のみであるという民主政治の根本原理を、かれは固く信じていたのである。」辻清明『公務員制の研究』（1991年 東京大学出版会）176-178頁。

- 10 齊藤真『アメリカ現代史』（1976年 山川出版社）45-48頁。
- 11 この点について、アメリカ史においては、次のように説かれている。
「1893年からの不況が革新主義運動と呼ばれる多様な改革運動の引き金を引いた。経済的苦境のなかで、市民はマシン支配の市政府の腐敗と浪費に対して、またマシンと結託して税をごまかし高料金をむさぼる市街交通、ガス、電気などの公共的企業に対して、怒りを増した。多くの市民組織が市政改革に取り組み、市政を握った改革派は市政浄化と市経費の節減、公共的企業の規制や料金の引き下げ、また工場の安全規制やスラム住居の改善を推進した。やがて下層市民・移民を支持基盤とした改革市政も出現し、マシン政治家のなかからも、企業規制や社会・労働立法を推進する改革政治家が現れた。」有賀貞・大下尚一編、前掲書、114頁。
- 12 例えば、Martin J. Schiesl, *The Politics of Efficiency*, University of California Press, 1977. Kenneth Fox, *Better City Government*, Temple University Press, 1977.
- 13 千草孝雄、前掲書。
- 14 例えば、ウッドロー・ウィルソンやドーマン・イートンなどは、市政改革運動と公務員制度改革運動の双方に関係をもった重要な人物である。千草孝雄、前掲書。

- 15 革新主義について、齊藤真は次のように論じている。

「このように、アメリカ経済の自由放任主義の伝統に対し、明らかに一つの是正が加えられ、国民全体の福祉のための連邦政府の機能増大が望まれるようになった。南北戦争以後の急速な工業化の歪みを、国家の政策で是正しておかないと、アメリカ社会はますます不安定になり、革命がおこるかもしれない。社会的安定確保のためには、改革が必要であり、アメリカ的体制を保守していくためには革新が必要であるという考え方が、ローズヴェルトをはじめとし、当時の政界・ジャーナリズム・学界にあり、その考え方を広く革新主義とよぶことができよう。」齊藤真『アメリカ現代史』（山川出版社 1976年）76頁。

- 16 同上。67-68頁。有賀貞・大下尚一編、前掲書、118-119頁。

- 17 同上、114-116頁。

- 18 Richard Hofstadter, *The Age of Reform*, Knopf, 1955.

- 19 拙稿「アメリカの都市政府形態論の再検討」高岡法学第8巻第2号を参照。

- 20 西尾勝「福祉国家と管理国家—ニューディールの遺産」(齊藤真編『総合研究アメリカ・③民主政と権力』〔研究社、1976年〕)。千草 孝雄、前掲書。

- 21 例えば、近年、アメリカにおいて大きな変化がおこっている地域として、サンベルトがあげられる。サンベルトについては次のように説かれている。

「ところで70年代後半になってよく使われるようになった言葉に、「サンベルト」「スノーベルト」がある。前者は、経済的、政治的に興隆しているヴァージニアから南カリフォルニアにいたる太陽の光り輝くアメリカの南縁地域を意味するが、後者はそれと対照的に、かつてアメリカのあらゆる面で中心だったにもかかわらず、いまや古い基幹産業の衰退、人口の停滞、政治力の低下に悩む北部を意味している。「サンベルト」には、航空・宇宙、エレクトロニクスを中心とするハイテク産業、アグリビジネス、軍需産業、観光業、建設・不動産業の拡大、高齢人口を含む急速な人口増、政治力の上昇などの共通点があ

り、アメリカのなかでこのサンベルトの重要性は加速度的に高まっている。政治的にみても、ケネディ大統領以後、任命されたフォードを除いた大統領はすべてこのサンベルトから出ている。面積、人口、GNP、自動車・電話保有数などからいって大国の規模を持つサンベルトの動向は、アメリカ全体にとって将来ますます決定的な意味をもってくるであろう。」有賀貞・大下尚一編、前掲書、205-206頁。拙稿「現代アメリカの都市政治」比較法文化12号。Raymond A. Mohl (ed.), *Searching for the Sunbelt*, University of Georgia Press, 1993. Robert B. Fairbanks and Kathleen Underwood (eds.), *Essays on Sunbelt Cities and Recent Urban America*, The University of Texas at Arlington, 1990. Dennis R. Judd and Todd Swanstrom, *City Politics*, Addison Wesley Educational Publishers Inc.

- 22 情報技術が地方政府に影響を与えるようになった点については、Gregory D. Streib and Katherine G. Willoughby, *Local Governments Becoming E-Government: Getting the Sizzle, Avoiding the Fizzle*, in H. George Frederickson and John Nalbandian (eds.), *The Future of Local Government Administration*, International City/County Management Association, 2002.
- 23 James H. Svara & Associates, *Facilitative Leadership in Local Government*, Jossey-Bass Publishers, 1994. J.H. Svara, *Official Leadership in the City*, Oxford University Press, 1990. H. George Frederickson, Gary A. Johnson and Curtis H. Wood, *The Adapted City*, M.E. Sharp, 2004. H. George Frederickson and John Nalbandian (eds.), *op.cit.* Gregory Streib, *Strengthening County Management*, in Donald C. Menzel (ed.), *The American County*, The University of Alabama Press, 1996.
- 24 アメリカン・デモクラシーの特質を理解するのは容易ではないが、歴史に関する文献を参照することが有益である。以下の文献を参照。齊藤真『アメリカ政治外交史』（東京大学出版会 1975年）。齊藤真『アメリカ現代史』（山川出版社 1976年）。齊藤真『アメリカ革命史研究』

(東京大学出版会 1992年)。齊藤真『アメリカ史の文脈』(岩波書店 1981年)。有賀貞、大下尚一編 前掲書。阿部斉・有賀弘・本間長世・五十嵐武士編『アメリカの独立革命』(東京大学出版会 1982年)。現代政治については、久保文明『現代アメリカ政治と公共利益』(東京大学出版会 1997年)。久保文明・砂田一郎・松岡泰・森脇俊雅『アメリカ政治』(有斐閣 2010年)。五十嵐武士・古矢旬・松本礼二編『アメリカの社会と政治』(有斐閣 1995年)。

25 齊藤真『アメリカ革命史研究』(東京大学出版会 1992年)。

26 千草孝雄、前掲書。

27 同上。