

比較地方自治研究序説

千 草 孝 雄

1 はじめに

これまでわが国においては、比較地方自治に関する研究はほとんど行われてこなかったといってよい。諸外国の地方制度の紹介をしたものは存在した¹。それも紹介される国は多くはなかった。そのような地方制度の紹介をこえて、その国の地方自治の動態について論じたものは極めて少なかったといえることができる。しかも、そのような研究の対象となった国は限られていた。たしかに、ある国の地方自治の動態を紹介するためには、その国の歴史、法制度などを理解することが必要であるし、そのようなものを正確に理解した上で、地方自治の動態について論じることは、一般的に困難なことであるといえることができるだろう。しかし、諸外国の研究をみると、そのような困難な課題に挑戦したものが現われている。わが国においても、国、あるいは、地域によって地方自治のあり方が異なるという見解は以前からある。そのようなわが国における比較地方自治に関する研究を見た後、外国における比較地方自治研究の試みを参照し、比較地方自治に関する研究の手がかりを得ることが本稿の目的である。

2 地方自治のあり方に関する異なる考え方

地方自治の歴史をどこまで遡るかについては、論者によって様々である。古くは、中世の封建制にまで遡るものもあるし、また、自治都市に言及するものもある。しかし、ここでの関心事は、近代以降の地方自治のあり方である。地方自治といっても、異なるあり方があるのではないかという考え方は、思想、あるいは、学説から現われてきたといってよい。その中でも、現代につながる考え方の違いとしてあげられるのが、いわゆる固有説と伝來說の対立である。この対立について、少しみてみることにしたい²。

宇賀教授は固有説と伝來說について次のように説明している。

「固有権説とは、地方公共団体の自治権は、国家から与えられたものではなく、地方公共団体が本来有している前国家的権利であるとする説である。」

それに対して、「伝來說とは、地方公共団体の自治権は、国家から与えられたものであって、前国家的なものではないとする。この説は、たとえ沿革的に国家の成立前に地域住民の共同体が成立したという事実があるにせよ、近代国家の統治権はすべて国家に帰属し、地方公共団体も国家の統治機構の一環をなし、その自治権も国家統治権に由来すると解するのである³。」

3 日本の公法学における学説の展開

日本においては、様々な人々が地方自治や地方分権を論じている。法律学者、政治学者、行政学者、社会学者、その他、自治体職員や地方自治にたずさわる人々など、様々な人々が地方自治について論じており、そうした人々の書く文献は膨大な量になっている。そのような文献の中で固有説や伝來說について論じられることは少ないということがいえるだろう。しかし、法律学、特に公法学の文献においては、しばしば、このことがふれられたり、論じられたりする。そこで日本の公法学における学説についてみておくことにしたい。

芦部信喜は『憲法』の中で次のように論じている。

「地方自治をどのように法的に保障していくかについては、各国によって異なる。明治憲法は、憲法で規定せず、すべて法律で定めた。この地方自治制は著しく官治的な色彩が濃かった。これに対して、日本国憲法は、とくに第八章に「地方自治」の章を設け、憲法上の制度として厚く保障している。この保障の性質をどう解するかについては諸説あるが、一般に、地方公共団体の自然権的・固有権的な基本権の保障ではなく、地方自治という歴史的・伝統的制度的保障（いわゆる制度的保障）と解されている⁴。」

塩野教授は、この固有権説と伝來說の対立について次のように論じている。

「わが国の地方自治の保障も、他の諸国と同様に伝來的なものとなる。ただ、伝來說は、明治憲法時代は、通常の立法権の行使によって地方自治が認められるという内容をもっていたのに対し、日本国憲法のもとでは、憲法上地方自治が保障されているので、単なる法律によって、地方公共団体に自治権が与えら

れているわけではない。伝来説の意味が変化しているという点に注意しなければならない⁵。」

以上述べてきたように、塩野教授は伝来説にたつが、その際、明治憲法下の地方自治と日本国憲法下の地方自治の違いに注意を喚起している。その点に関して、兼子仁教授は次のように主張している⁶。

「戦前いらいの日本公法学説における地方自治の国家伝来説は、それを今日再検討しようとするときに、つぎの二要素から成り、それぞれについて戦後の変革により法制条件が大きく変わっていることを、ふまえなければならないと考えられる。このことは、筆者が一九七八年いらい学界に提起してきたところであった（『条例をめぐる法律問題』条例研究叢書1、一九七八年、二九頁以下、「自治体の権力」講座『基本法学6』一九八三年、二五七頁以下）。

伝来説の二要素とは、さきに引用された学説を分析してみても、①地方団体の法人格と自治権能は実定国家法によって承認されたものでなければ現行法制度たりえない、②地方自治団体も国家統治組織の一環でありその権力的権能も国家統治権の一部が分与されたものと解すべきこと、である。

そこで検討するのに、第一に、①の地方自治に対する国法による法的承認ということは、たしかに近代法における公理だといえるが、戦後の現行法制では戦前とちがって、法的承認の根拠をなす実定「国法」が国の法律とはかぎらず、基本的にまさに憲法そのものになったはずであろう。戦前の法律伝来説が今や「憲法伝来説」に変わらなくてはならない。そこでもはや①の意味の伝来説も実質変更を免れない⁷。」

4 地方自治の類型論

以上みてきたことは、地方自治の考え方や思想、あるいは、自治権の法的構成に関することで、地方自治の実態や個別具体の国家における地方自治を論じたものではない。そこから進んで、地方自治のあり方の類型を論じるものがあらわれた。ここでは、西尾教授の類型論をみてみることにしよう⁸。

西尾教授は、1993年に刊行された『行政学』の中で次のように論じている。

「各国の中央地方関係の姿は、その近代化過程の事情を反映して、国ごとに千差万別である。しかし、西欧諸国のそれは、これをおおむね以下のふたつの

系統の類型に分けることができる。

ひとつは、イギリスを母国として、ここから英連邦諸国並びにアメリカに普及していったアングロ・サクソン系諸国の地方自治であり、その特徴は分権・分離型の地方自治として要約することができるものである。

もうひとつは、ヨーロッパ大陸系諸国の地方自治である。すなわち、フランスをそもそもの発祥地として、一方はイタリア、スペイン、ポルトガル、そしてラテン・アメリカ諸国へと普及し、他方はドイツ、オーストリア、オランダ、そして北欧諸国へと普及したものである。前者のラテン系のものであれ後者のゲルマン系のものであれ、その基本的な特徴は集権・融合型の地方自治として要約することのできるものである⁹。」

ここに西尾教授の示された類型論の核心的部分を紹介した。その類型論を検討することは興味深い問題を提起すると思われるが、それは本稿における主要な関心事ではないのでこれ以上立ち入ることはしない。

5 U.D.I.T.E. リーダーシップ研究

このように地方自治のあり方が国によって異なるということは、研究者の注意をひき、このことに関してこれまで研究が試みられてきた。本稿では、デンマークを中心に大規模な、そして、これまでとは異なる観点からなされた研究を取り上げることにしたい。もちろん、ここでその全貌を扱うことはできないので、限られた論点だけについて言及することにとどめざるをえない。

この研究は、1991年にオゼーンセ大学で行われた地方自治に関する研究から始まっている。そこで行われた研究における調査の結果が1992年の終わりまでに報告された¹⁰。オゼーンセ調査チームは1993年に調査を他のヨーロッパの国々に広げることを提案した¹¹。この提案は、the Association of the European Local Government Chief Executives (Union des Dirigeants Territoriaux de L'Europe) によって支持された¹²。この研究をこの団体の頭文字をとってU.D.I.T.E. リーダーシップ研究と呼び、以下、この名前を用いる。最初、研究はベルギー、デンマーク、スペイン、フランス、イタリア、オランダ、ポルトガルとイギリスというU.D.I.T.E. 加盟国の八つだけを含むという意図のもとで行われた。後に、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、アイルランド、

アメリカ、オーストラリアがこのプロジェクトに加わった¹³。そして、アメリカ合衆国のthe International City Management Association (ICMA) とthe Australian Institute for Municipal Management (AIMM) によって支持されている¹⁴。

The U.D.I.T.E. リーダーシップ研究は都市における最高位の任命職行政官、CEO (Chief Executive Officer) の日常生活の多くの問題を扱っている。それらは、労働価値、役割認識、行政官と政治的リーダーの関係、キャリアと移動、リーダーシップスタイル等である。かなりの数の論文や著書がこのプロジェクトの結果として参加者の母国語で公開されてきたとされる¹⁵。

この研究にあたって、いくつかの重要な問題があった。Poul Erik Mouritzen は、この共同研究にあたってはじめに解決すべきであった問題をあげている。まず、だれがCEOかということである。そして、ここでの研究者が、その対象として、CEOという言葉をつかうことに同意したことに注意することが重要であるということを指摘している。「市支配人」、「kommunal direktor」、あるいは、「city clerk」が、国ごとに異なった意味をもっているのに対し、CEO はみつけることができるもっとも中立的な言葉であったと述べている。そして、U.D.I.T.E. リーダーシップ研究における主要な問題の一つは、西欧の地方政府における最高位の任命職行政官の、形式的、かつ、非公式な役割が何であるかということである。この研究における回答者は、都市における最高位の任命職行政官である¹⁶。

Poul Erik MouritzenとJames H. Svaraは、彼らの研究が次の二つの点に役立つことを望んでいる。第一に、それは、ある制度をもっている国の者が安易に他の国の制度を設計するのを助けないことである。これらの他の国のデザインは、自分たちのよく知っている制度を荒く模写したものである。近年、アメリカ、デンマーク、イギリス、ノルウェー、フランス、その他の国が東欧やバルティック諸国の地方民主主義の新しい制度の創設に大きな努力を払った。また、アジアやアフリカ諸国は、何年にもわたって善意の助言者がやってくるという経験をした。そうした場合、その人々は自分たちのよく知っている観点から新しい制度を解釈する傾向があるのである。第二に、異なった形態の政府はともに異なった関心と原則をもたらす。また、それらは、政治的リーダーと行政的リーダーが、共通問題を解決するために、有効に行動する能力に影響を

与える。最後に、それらは政治家と行政官の権力と影響の分配に影響を与える¹⁷。しかしながら、これらすべての効果は、文化的文脈で起こり、国ごとに異なる他の政治制度(たとえば、政党制)と相互作用する。同じ制度は、それらがみられる国によって、いくらか異なって作動しうる。選択の結果が予想されたものであるように、いろいろな制度を使うことのある効果が設計されるべきである。それらの結果が、ある程度、国民の文化と政治的伝統にも依存しているので、どのプロフェッショナルの助言者も特定の国の特徴に焦点をあてる必要があり、そして、いかに、それらが構造と影響しあっているかに焦点をあてる必要がある¹⁸。

このようにして、U.D.I.T.E. リーダーシップ研究は、多くの国の多数の研究参加者をえて、大規模に展開された。そこに参加した研究者の中には、このような試みがさらに多くの国において行われることを期待する一方、この研究で得られた成果にさらに研究成果を加えて、著書が刊行されている¹⁹。

U.D.I.T.E. リーダーシップ研究はそれ自体が大規模な研究であり、それを基礎として行われた様々な研究は、全体としてみると非常に多くの論点にわり、その範囲は広汎なものであるといえる。ここではこれらの研究で扱われた論点のごく一部をあつかうことができるにすぎない。特にPoul Erik MouritzenとJames H.Svaraの共著とKurt Klaudi KlausenとAnnick Magnierが編者となった書物に収録された、Kurt Klaudi KlausenとAnnick MagnierによるThe Anonymous Leaderという論文からいくつかの論点について検討したい。

Poul Erik MouritzenとJames H.Svaraは検討の焦点を地方の政府形態にあてている。この点はこれまでの研究において等閑視されてきたと主張している。これまでにあるのは次のような研究である。中央地方関係に関する研究、地方政府によって遂行される機能に関する研究、地方における財政自治と財政能力に関する研究、新しい政治文化の勃興と広がりに関する研究、大都市における民主主義に関する研究、そして、強力市長制と市支配人制に関する多くのアメリカにおける研究である。それらに対して、ここでは焦点が政府形態にあてられているのである²⁰。

そこで、MouritzenとSvaraは、研究した諸国の政府形態を次の四つに分類している。第一に、強力市長制(the strong-mayor system)である。この類型においては、政府の中心人物として公選の執行官がいる。第二に、委員会—

リーダー形態 (the committee-leader form) である。この形態においては政治的リーダーと常設の委員会に執行権が分有されている。第三は、集団形態 (the collective form) である。この形態は、市会の執行委員会の集団的なリーダーシップをとりあげる。第四の形態は、市支配人制である。この形態においては、執行権をもたない市長によって統轄された市会と任命職の執行官である市支配人がいる²¹。

そして、地方民主主義を改革するために行われているいくつかの国における制度的変化について言及している。

まずイギリスである。大ロンドン地域にはじめての直接公選の市長がおかれ、イギリスの学者は執行市長の概念を導入することによって、地方民主主義を強化する可能性を議論している。イギリス政府は、現在の委員会システムは混乱していて、非効率であるとして、他の制度を考えている²²。ドイツでは市支配人制が普及する一方、直接公選制の市長をもつ強力市長制が増加している²³。デンマークでは、もっとも大きな都市の三つ (コペンハーゲン、オゼンセ、オルボル) が伝統的な政務官 (magistrate)、あるいは内閣制度から委員会—リーダー形態に制度変更をしている²⁴。また、アメリカの問題は複雑である。アメリカでは、強力市長制から市支配人制への移行を考えている都市もあれば、市支配人制から強力市長制への移行を考えている都市もある²⁵。すなわち、都市がどのような政府形態を使うかを決めている。そのことは、公選職と行政職の相対的な関係をかえるであろう。そして、1999年のシンシナチにおける憲章の改訂におけるように個別の規定を変更することが政府形態をかえることになるかどうかをきめることはむずかしいという²⁶。

MouritzenとSvaraの研究のもとになったU.D.I.T.E. リーダーシップ研究がもっとも関心をよせたのは、CEOであるが、MouritzenとSvaraは最高位の政治的リーダーにも関心をもっている。そして、次のように論じている。多くの国において、最高の職位が市長であることに問題はない。それに対していくつかの国において、市長は単に儀礼的機能を持っているに過ぎず、そして、市会の会議を主宰するにすぎない。しかし、市長は最高位の政治家である。ただ、これには、例外がある。イギリスでは市長よりも議長が重要な政治的リーダーである²⁷。また、オランダの市長も例外に属する²⁸。

MouritzenとSvaraが用いた方法は比較である。次の国が含まれている。

オーストラリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、アイルランド、イタリア、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、イギリス、そして、アメリカである²⁹。

MouritzenとSvaraは研究対象の中にドイツがはいっていないことを残念に思っている。なぜならば、ドイツには異なるラントに強力市長制と市支配人制という二つのタイプの政府形態が存在し、二人の研究において興味深いからである³⁰。

6 新しい類型論の試み

これまでU.D.I.T.Eリーダーシップ研究のことを紹介してきたが、それ以外においても、地方自治に関する新しい類型論は試みられている。これまでの類型論は全地域の政治と行政の歴史に影響しうる能力をもつそれぞれの国についての影響に関して地理的領域を区別する。ある分類によると、西欧諸国は四つのグループに分けられる。すなわち、アングロ・サクソン、北部ヨーロッパ、中部及び北西ヨーロッパ、南部ヨーロッパである。さらに、Bennettのように類型論を行政文化と政府間関係に関する歴史的考察に結びつけようとする試みがある。プロテスタントの国、すなわち、北部と西部のヨーロッパでは、宗教改革は速やかな行政の世俗化をともなった。それに対して、カトリックの国々、南部と東部のヨーロッパでは階層的で分離した構造が続いた。それらの国では、フランス革命とナポレオンの侵入がおこった。フランス、イタリア、ベルギー、北西ユーゴスラビア、プロシアとさらに、スペイン、ポルトガル、トルコ、オーストリアーハンガリーである。これらの行き過ぎた分散化の次にあらわれたのは、中央任命の知事と市長であり、官僚制は代表と自治をさまたげるものとなった。これに対して、Bennettによると別のグループが構成されている。それは、スカンディナヴィア諸国（ノルウェーとスウェーデン）とイギリスである。この二つは、執行機関のあり方などが違っている³¹。

これとは別にHesseとSharpeは、異なる類型論を提案している。アングロ・サクソン地域を、フランコグループ（フランス、イタリア、スペイン、ベルギー、ポルトガル、そして、部分的にギリシャである）や中央ヨーロッパと対比する³²。

また、KlausenとMagnierは次のように主張する。イギリス、デンマーク、ノルウェー、スウェーデンを指している北欧の国家においては、フランス、イタリア、そして、スペインを指す南欧の国家よりも地方政府は広い機能をもっていた。後者においては、1970年代終わりまで狭い範囲に責任を負っていた³³。

それに対して、MouritzenとSvaraは異なった観点から、都市政府を類型化することを考えている。すなわち、一般的な政府の規模と役割に関する考え方、政府間関係に対するアプローチ、いかに責任を政府間で分割するかということをも反映して、都市サービスの範囲は国によって異なる。すなわち、国々は公的セクターの規模、サービス提供の分権の程度、政府の合同の程度によって異なるのである。そして、地方政府は三つのクラスターにわけられる。第一に、福祉国家に寄与し、消費財への主たる寄与者であるイギリスにおけるような都市がある。第二に、個別の公共財をクライエントリステティックに提供し、それが福祉サービスと混合している南欧諸国の都市がある。最後に、アメリカの都市のように、都市の発展を支持し、集中した居住パターンにおいてすんでいる人々によって必要とされ、要求される文化的サービスに焦点をあてる都市がある。そして、MouritzenとSvaraは地方政府について、規模、それらの方向づけ、それらのサービスの範囲についての研究の重要性を強調する³⁴。

以上論じてきたように、地方政府の類型については、様々な見解がだされてきた。このような論点についても、地方自治の比較研究は寄与できると考えられる。

7 制度について

MouritzenとSvaraは地方自治の研究において制度が重要であることを強調する³⁵。すなわち、制度は具体的な政府の形態のような個別の政府構造に言及することがある。そして、制度は相互に関係した規則とつねに公式あるいは非公式の構造を構成し、個人の行為に影響を与えるルーティンの集合であるとする³⁶。さらに、MouritzenとSvaraは、この研究において使われる変数の間の関係を説明するために、個人と一般的な制度的枠組を結びつける、ある行動的想定が要求されると述べている³⁷。そこでMouritzenとSvaraはB. Guy Petersの四つの視座にもとづいた制度を理解するための単純な枠組を使うという。その四

つとは、古い制度主義、経験的の制度主義、合理的選択制度主義と規範的の制度主義である³⁸。

第一の古い制度主義は、制度に法的、構造主義的、規範的視座をおく³⁹。

第二の経験的の制度主義は、伝統的アプローチの特徴のいくつかを共有しているとする。しかしながら、その構成要素は、構造が個人の行動に影響を与えるならば、そして、その程度において、経験的研究につながっている。そして、MouritzenとSvaraは自分たちの研究は、経験的の制度主義として特徴づけられるかもしれないと述べている⁴⁰。

第三の、合理的選択制度主義は三つの想定の上になっている。第一に、個人はきまった組の選好をもっている。すなわち、選好は外生的である。第二に、個人はその決定において、ありうる最大利益をもとめ、そして、最小のコストをもとめる。すなわち、彼らは合理的に行動する。第三に、彼らは個人的効用を最大化する。すなわち、彼らは利己的な動機に動かされている。利益とコストの計算は制度によって決められ、その規則は、ある行動や成果を禁止し、要求し、あるいは、許容する。この研究においては、次のように想定されている。地方政府のCEOは、安定、自律、個人的利得に対する選好を含む、広く定義された利益をおしすすめようとする⁴¹。

第四は、規範的の制度主義で、政治学における制度主義に関して、J. G. MarchとJ. P. Olsenによって生み出されたアプローチである⁴²。このアプローチにおいて、行為は基本的に自己利益の追求によって基づいているというよりも制度によって形成された前提に基づいている⁴³。MarchとOlsenの見解においては、人間行動は不確実な結果の予期やそれらの選好によってかりたてられているというよりもむしろ適正さの論理によっている⁴⁴。この論理に従うとき、職員は期待にあうやり方で行動する⁴⁵。

8 おわりに

U.D.I.T.E. リーダーシップ研究を端緒として行われた研究の一部を検討してきた。この研究をもとにして、比較地方自治に関する様々な知見がもたされたということが出来る。しかし、比較地方自治については、これから研究すべきテーマが非常に多い。この研究において対象とならなかった国々に研究を広げ

ていくべきことは、MouritzenやSvaraの指摘するとおりでである。本稿で論じた観点から日本の制度をみると、またこれまでと違った見方ができる可能性がある。比較地方自治の研究については、言語や概念など障害となるものも多いが、これからの研究の展開が期待される分野であるといえよう。

註

- 1 山下茂・谷聖美・川村毅『増補改訂版 比較地方自治』（第一法規 1992年）。
- 2 固有説と伝來說について、詳しく論じたものとして、辻清明『日本の地方自治』（岩波書店 1976年），pp. 84-92. 塩野宏『行政法Ⅲ』（有斐閣 1995年），pp 88-91.
- 3 宇賀克也『地方自治法概説』第3版（有斐閣 2009年），pp. 2-5.
- 4 芦部信喜『憲法』（岩波書店 1993年），pp. 282-283. 河合義和「自治権」（『法学教室』No. 165（1994），pp. 11-12. 伝來說にたつものとして、原田尚彦『地方自治の法としくみ』（学陽書房 1996年），p. 22, 松本英昭『要説地方自治法』第六次改訂版（ぎょうせい 2009年），p. 4. 等。
- 5 塩野宏，前掲書，p. 92.
- 6 兼子仁『自治体法学』（学陽書房 1988年），pp. 13-14.
- 7 西尾教授は、何度もこの類型論を論じている。西尾勝・大森弥編『自治行政要論』（第一法規 1986年）第一章第一節，西尾勝「集権と分権」（国家学会編『国家と市民』第二巻〔有斐閣，1987年〕，西尾勝『行政学』（放送大学教育振興会 1988年），西尾勝「地方分権の推進」（日本行政学会編『分権改革—その特質と課題』（ぎょうせい 1996年）等を参照。これらの文献で論じられた類型論は、大きな枠組においては、同じである。
- 8 西尾勝『行政学』（有斐閣 2001年）p. 60.
- 9 Poul Erik Mouritzen, Introduction, p. 8. in Kurt Klaudi Klausen and Annick Magnier (eds.), *The Anonymous Leader*, Odense University Press, 1998.
- 10 *ibid.* p. 8.
- 11 *ibid.* p. 8.
- 12 *ibid.* p. 8.
- 13 Poul Erik Mouritzen and James H. Svara, *Leadership at the Apex*, Preface, p. viii.
- 14 *ibid.* p. ix.
- 15 Poul Erik Mouritzen, Introduction, p. 8, in Kurt Klaudi Klausen and Annick Magnier (eds.), *The Anonymous Leader*, Odense University Press, 1998.
- 16 *ibid.* p. 9.
- 17 Poul Erik Mouritzen and James H. Svara, *op. cit.* Preface, p. ix. この問題はこの書物において詳しく論じられている。

- 18 *ibid.* p. xv.
- 19 *ibid.* p. xiv.
- 20 *ibid.* p. xiv.
- 21 *ibid.* pp. 4-5.
- 22 磯崎初仁, 金井利之, 伊藤正次『ホーンブック地方自治』(北樹出版 2007), p. 87. Poul Erik Mouritzen and James H. Svava, *op. cit.* p. 3.
- 23 松本英昭, 前掲書, pp. 24-25. Poul Erik Mouritzen and James H. Svava, p. 4.
- 24 *ibid.* p. 4.
- 25 この点については, H. George Frederickson, Gary A. Johnson and Curtis H. Wood, *The Adapted City*, M.E. Sharp, 2004. を参照。
- 26 この問題については多くの文献がある。例えば, H. George Frederickson, Introduction, in H. George Frederickson and John Nalbandian (eds.), *The Future of Local Government Administration*, The International City/County Management Association, 2002.
- 27 金井教授によると, オランダの市長は国王が任免することができる職である。詳細は, 住民参加有識者会議 報告書『地方議会と住民参加』(財団法人 社会生産性本部 2003年), p. 68-69. Poul Erik Mouritzen, and James H. Svava, *op. cit.* p. 13.
- 29 *ibid.* p. 5.
- 30 ドイツの政府形態について, 東西ドイツ統合前の西ドイツに関する研究であるが, 塩野教授によるものがある。それによると, 次の四つのタイプがあるという。
- ① わが国と同様に住民により直接選挙される市長 (Bürgermeister) を有するタイプがある (南ドイツ議会制 *die süddeutsche Ratsverfassung* と呼ばれる)。市長は執行機関であるが, 同時に議会の議長となる (バイエルン, バーデン-ヴュルテンベルク)。
 - ② 議会が市長を選出するタイプであるが, その場合, 市長は議会の議長であると同時にゲマインデの代表者であるにとどまるとする制度がある (北ドイツ議会制 *die norddeutsche Ratsverfassung* と呼ばれる)。したがって原理的には議会が執行権を含めて全権をもつが, 議会は市長とは別に市支配人 (Gemeindedirektor) を選出し, これに執行機関としての権限を与える (ニーダーザクセン, ノルトライン-ヴェストファーレン)。
 - ③ 議会が市長を選任する点では第二のタイプと同様であるが, 市長に執行権を与えるタイプがある。(市長制 *Bürgermeisterverfassung* と呼ばれる)。この場合も, 市長は議会の議長となる (ラインラント-プファルツ, ザールラント)。
 - ④ 執行権限が議会によって選ばれる合議体の機関である参事会 (Magistrat) に与えられるという構成をとるタイプがある (参事会制 *Magistratsverfassung* と呼ばれる)。参事会は市長及び助役 (Beigeordnete) からなるが, 同時に議会の構成員たり得るかは, ラントによって異なるようである。なお市長は, 参事会の内部では, 同輩中の長にとどまるが, 会議の招集権等を有している

- (ヘッセン, シュレーズヴィッヒーホルシュタイン)。塩野宏『国と地方公共団体』(有斐閣 1990年), p. 225. Poul Erik Mouritzen and James H. Svava, op. cit. p 5.
- 31 Kurt Klaudi Klausen and Annick Magnier, The Anonymous Leader, in Kurt Klaudi Klausen and Annick Magnier (eds.), The Anonymous Leader, Odense University Press, 1998. p. 15.
- 32 ibid. p. 15.
- 33 ibid. pp. 15-16.
- 34 Poul Erik Mouritzen and James H. Svava, op. cit. p. 7.
- 35 MouritzenとSvavaは新制度論の立場にたっている。この点については, B. Guy Peters, Institutional Theory in Political Science, Continuum, 2005. 新制度論についてはJames G. March and John P. Olsen, Rediscovering Institution, Free Press, 1995, H. George Frederickson and Kevin B. Smith, The Public Administration Theory Primer, Westview Press, 2003. 拙稿「新制度論研究序説」駿河台法学第23巻第1号を参照。
- 36 Poul Erik Mouritzen and James H. Svava, op. cit. p. 16. B. Guy Peters, op. cit. p 16. 拙稿「新制度論研究序説」駿河台法学第23巻第1号を参照。
- 37 Poul Erik Mouritzen and James H. Svava, op. cit. p. 16.
- 38 B. Guy Peters, op. cit. Chapter1, Chapter2, Chapter3, Chapter5. Petersは, 歴史的制度主義, 社会学的制度主義等についても論じている。Poul Erik Mouritzen and James H. Svava, op. cit. p. 16.
- 39 古い制度主義についてはB. Guy Peters, op. cit. Chapter1. Poul Erik Mouritzen and James H. Svava, op. cit. p. 16. 拙稿「新制度論研究序説」駿河台法学第23巻第1号を参照。
- 40 Poul Erik Mouritzen and James H. Svava, op. cit. p17. 合理的選択制度主義については, B. Guy Peters, op. cit. chapter3. 拙稿「現代行政学の諸潮流」駿河台法学第23巻第2号を参照。
- 41 Poul Erik Mouritzen and James H. Svava, op. cit. p. 17.
- 42 ibid. p. 18.
- 43 ibid. p. 18.
- 44 James G. March and John P. Olsen, Democratic Governance, Free Press, p. 28. Poul Erik Mouritzen, and James H. Svava, op. cit. ibid p. 18.
- 45 James G. March and John P. Olsen, Democratic Governance, Free Press, p. 31. Poul Erik Mouritzen and James H. Svava, op. cit. p. 18.