

モデル都市憲章に関する覚書

一 はじめに

二 アメリカの都市政治の展開

- (1) 政治的都市と行政的都市
都市の発展
- (2) 連邦政府・州政府と都市の関係
- (3) マシーン・ポリティックスの問題の顕在化
強力市長制
- (4) 市政改革運動の担い手
- (5) 市支配人制
- (6)
- (7)

三 モデル都市憲章の変遷

- (1) 第一次モデル都市憲章（一九〇〇年）

千
草
孝
雄

- (2) 第二次モデル都市憲章（一九一五年）
- (3) 第三次モデル都市憲章（一九二七年）
- (4) 第四次モデル都市憲章（一九三三年）
- (5) 第五次モデル都市憲章（一九四一年）
- (6) 第六次モデル都市憲章（一九六四年）
- (7) 第七次モデル都市憲章（一九八九年）

四 おわりに

一 はじめに

全国都市連盟のモデル都市憲章は、日本におけるアメリカの市政改革の研究において取り上げられてきた。しかし、これまでに七次にわたってだされてきたモデル都市憲章を比較しようとする研究や、アメリカの市政改革の文脈において位置づけを行おうとする研究はほとんどなかったということができる。モデル都市憲章は、現在においても、さらなる改訂が加えられつつある文書であり、現代においても都市政府に関心をもつものが注目している文書である。ここではあらためて都市政府の歴史の現代にいたる長期的な流れをたどり、モデル都市憲章について若干の検討を行うことが本稿の目的である。

アメリカにおける都市政府研究は今なお盛んである。多くの研究が発表され、また、多くの研究者が関わっている。伝統的には、このような都市政府研究を行ってきたのは、政治学者や行政学者であったが最近では、歴史学者や実務家も加わっているといえる。近年、アメリカの都市政治は変容の過程にある。特に、都市政府の形態は変化し

つつある。そのような状況に注目し精力的に研究を進めているのが、H・G・フレデリクソンは、九〇年代から地方政府に関心をもってきた。彼の関心の焦点は都市政府の形態の動向にある。その研究を進める過程で市政改革運動の展開やモデル都市憲章の変化に検討を加えている。ここでは、フレデリクソンの研究に依拠しながら、アメリカの都市、及び都市政府の歴史を振り返り、その後モデル都市憲章の分析を試みたい。⁽¹⁾

二 アメリカの都市政治の展開

(1) 政治的都市と行政的都市

アメリカ合衆国は、その建国期において権力分立、抑制均衡を政治原理として採用した。連邦政府と州政府はその原理に基づいて作られた。それと、都市政府の構造とは深い関係がある。すなわち、都市政府の構造も連邦政府、州政府の構造を模倣して、権力分立、抑制均衡の原則に基づいて作られたのである。憲法の制定から約一世紀、ほとんどすべての都市がこのような形態を採用したのであった。

フレデリクソンらは、アメリカの都市政府形態を叙述するにあたって、政治的都市と行政的都市という概念を使っている。政治的都市とは、一般に市長市会制と呼ばれるものである。政治的都市の構造的特徴は、直接公選の市長をもち、市長と市会の間には権力分立があり、市会はディストリクトを選挙区とする選挙によって選ばれる市議員によって構成され、専門職の首席行政官をもたないといったことである。市政改革運動より前のほとんどすべての都市がこのような制度に基づいていた。それに対して行政的都市はいわゆる市支配人制の政府である。全市一区制で選挙される市議員、儀礼を行う象徴的な市長をもち、権力の一体性という特色をもっているのである。

一九二〇年から一九六〇年までに市支配人制を採用した都市は、フレデリクソンらによれば、純粹に市政改革運動によって生まれた行政的都市であり、都市による制度の違いはほとんどないという。^②

既に述べたように州政府の政府構造にならって都市政府の政府構造が形成されてきたわけであるが、トマス・ジェファーソンやアンドリュー・ジャクソン以来の伝統がそれに加わって市長と市会の権力は相対的に弱いものとなった。そのような市長と市会の抑制均衡が存在した上に都市政府の部局長の直接公選がなされたこと^③によって、アメリカの都市政府の原型ともいふべき弱力市長制が出現することになった。

公務員制の観点から言えば、一九世紀にアメリカは情実任用の時代に入る。ジェファーソン大統領の時代に情実任用が行われはじめ、ジャクソン大統領の時代に盛んに行われるようになる。ジャクソニアン・デモクラシーの時代の到来である。^④一八五〇年代のアメリカの都市政府において情実任用はふつうのものになる。南北戦争後、ボスと政党マシーンが急速に形成される。地方的な政治ボスが政党を支配し、選挙や政策に影響を与えた。この政治ボスは、ふつう市長であり、様々な形の自由になるパトロネージをもっていた。そして、アメリカの都市史においてしばしば語られるように、このようなボスを支持したのは、低所得の移民であり、ニューヨーク、ボストン、ボルティモアのような東海岸の都市においてはそうである。^⑤

(2) 都市の発展

アメリカの産業化がすすむにつれ、都市化が進行していった。一八四〇年と一九二〇年の間に一〇万人以上の人口をもつ都市の数は五倍以上に増え、一人から二万五千人の人口をもつ都市は六倍以上に増えた。大都市の成長もすすみ、ニューヨークは一八九八年にブルックリンを合併することで人口が三倍になった。シカゴ、クリーブラ

ンド、ピッツバーグ、デトロイト、ロサンゼルス、シアトル、アトランタ、バーミンガムのような他の大都市の人口も二倍以上になった。このような都市人口の増加の原因は主として農村からの人口の流入と移民であった。一九世紀の後半に農業の生産性が向上するとともに、様々な産業が労働力を求めたために、農村から都市にむけて労働者の移動が起こったのである。一九一〇年までに都市の人口の約三分の一が農村生まれのアメリカ人であると評価された。一九二〇年代になって移民が制限されるまで、ヨーロッパからの移民の流入があった。^⑥

(3) 連邦政府・州政府と都市の関係

一九世紀における連邦政府は都市に対して自由放任の立場をとり、むしろ全国的なことに関心をもった。連邦政府が都市に介入することはまれで、港湾の建設など限られた分野を除いて基本的には介入しなかった。それに対して州政府と都市政府の間には様々な問題が生じた。州政府と都市政府は対立関係にあったのである。^⑦一九五〇年代まで、州政府が司法的に都市政府より上位にあった。それを判例法上で表現しているのがディロンのルールである。これが示されたのは *City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri Railroad Company* の判決である。^⑧ このディロンのルールは一九〇三年と一九二三年に連邦最高裁によって支持された。しかし、国民経済において都市の地位が上昇するにつれて、州政府と都市政府の関係は新たな局面にはいる。州の繁栄は都市の成長に依存しており、州政府もそのことを理解したのである。その結果、州政府は都市政府に都市政策を作成するにあたっての広い自治権を与えることになり、このことによって、州政府と都市政府の対立関係は収束に向かい、そして、次の時代の市政改革運動の背景となる制度的基盤を作ることになるのである。^⑧

(4) マシン・ポリティックスの問題の顕在化

この頃に、これまでのマシン・ポリティックスの問題が顕在化し始めた。マシン・ポリティックスが、中産階級やビジネスにとって不安定で非能率にみえたのである。マシンはえこひいきを行ったために、移民に対してもそうであったのである。マシン・ポリティックスのもとで公共部門は非常に増大した。マシンのリーダーは、警察や消防のような公共サービスを増やし、よりよい道路を作ったのである。⁹⁾

マシン・ポリティックスの初期の段階では、ビジネスにとって、マシンは恵まれない人々に様々なことを行い、大衆に対する社会統制のメカニズムであった。ビジネスにとって政治マシンは信頼できる市場環境に必要であると考えられたのである。¹⁰⁾

時代が進み、大衆民主主義が現れるとビジネスの力は弱まり、マシンの力が強くなった。その原因の一つは、ビジネスの利益が分裂していたことである。¹¹⁾

結局、こうしたマシン・ポリティックスは、労使間の対立、生来のアメリカ人と移民の対立、健康サービスの不足、貧困、劣悪な住宅、犯罪のような社会問題などを効果的に解決することができなかつたのである。それとともに、ビジネスリーダーはビジネス環境が悪化することを心配するようになった。このようにして、アメリカの都市政治は改革の時代へと入っていくことになる。¹²⁾

(5) 強力市長制

市政改革運動の初期において、攻撃の対象はいうまでもなくマシンであった。そこで改革者のとつた戦略は市長にリーダーシップをもとめることであつた。その制度的な表現が強力市長制である。すなわち、それまでの弱力

市長制の都市がしだいに強力市長制に移行していくことである。その過程をたどってみると、一八八〇年にブルックリンにおいて強力市長制が採用された。ブルックリンにおいて、公選職の部局長は収入役と監査役だけになった。一八八五年には、ボストンとフィラデルフィアが強力市長制を採用し、一八八八年にはロサンジェルスが市長の権限を強化した。一八九一年には、インディアナポリスが、市長に部局長の完全な任命権を与えた。一八九八年にはサンフランシスコが強力市長制になった。一九〇〇年までに最も大きな二三の都市のうちの一二が強力市長制になったとされている。一九〇〇年代初頭、ボストンとニューヨークは、市長に行政官の任免権と解任権を与え、このような傾向は他の都市に波及していった。¹³ こうした文脈において、全国都市連盟の第一次モデル都市憲章はだされたのである。第一次モデル都市憲章は強力市長制の採用を主張しているのであるが、これはこの時期の大都市における都市政府の形態に関する動向と関連があると思われる。¹⁴

(6) 市政改革運動の担い手

マシーン・ポリティックスを批判し、市政改革運動の中核となったのはワスパである。ワスパが掲げたアジェンダは次のようなものである。資格任用制、政府の契約における競争入札制度、秘密投票、公正な選挙の運営、無党派性選挙、シヨート・バロット、全市一区制、イニシアティブやレフェレンダム、市支配人制などである。これらはまさに、全国都市連盟のスローガンやモデル都市憲章の内容と基本的に一致するものであるといえる。¹⁵

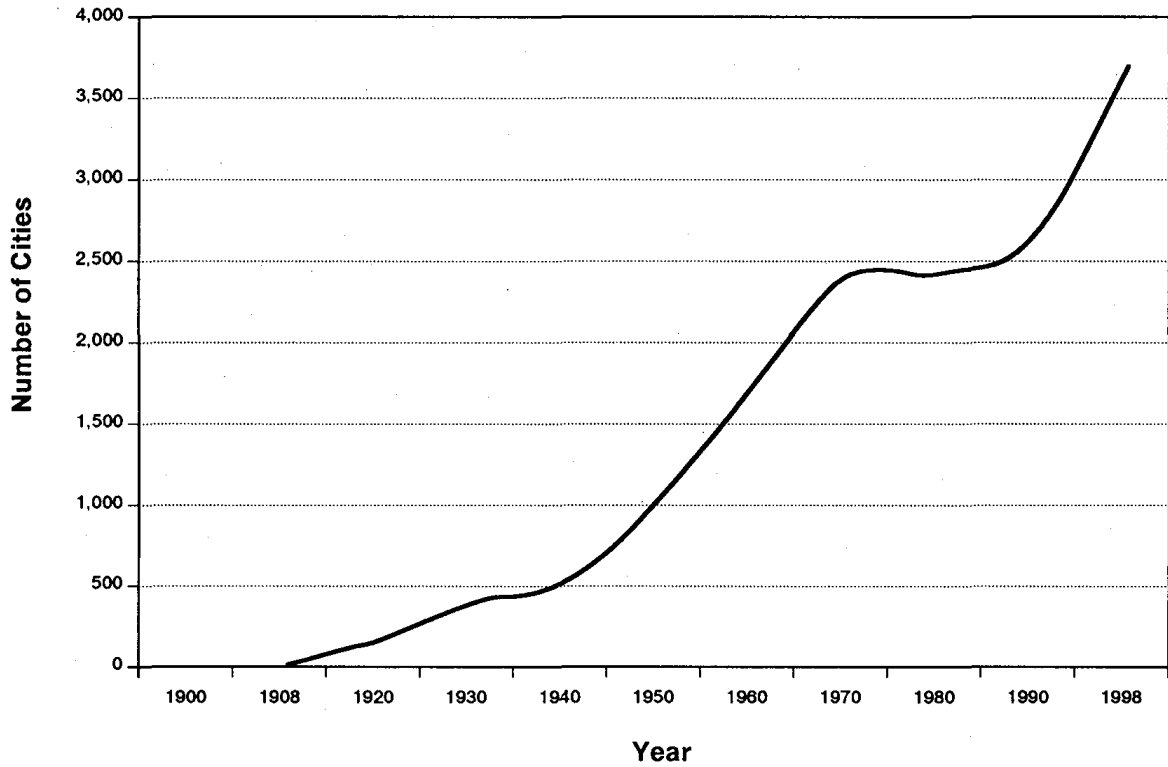
(7) 市支配人制

都市の権力分立の構造に対抗して出現したのは、市支配人制である。改革者が提案したことは、政府構造を変更

することであった。焦点は政府の形式的なしくみであった。そのような改革者が注目したのは、会社の形態であった。市支配人制においては、強力な市長にかえて専門職の市支配人がおかれた。そこにおける市長は、市民によって公選されるのではなく他の市会議員によって選出され、象徴的な権限しかもたない。市支配人制の政府は公務員制度をもち、専門職によって運営される入札および購入のシステムをもった。抑制均衡の原理は中立的な専門職の能力によって置き換えられた。都市の政策策定権限は全市一区制によって選出された市会に単一化され、行政権限は市支配人のもとに統合された。¹⁶⁾

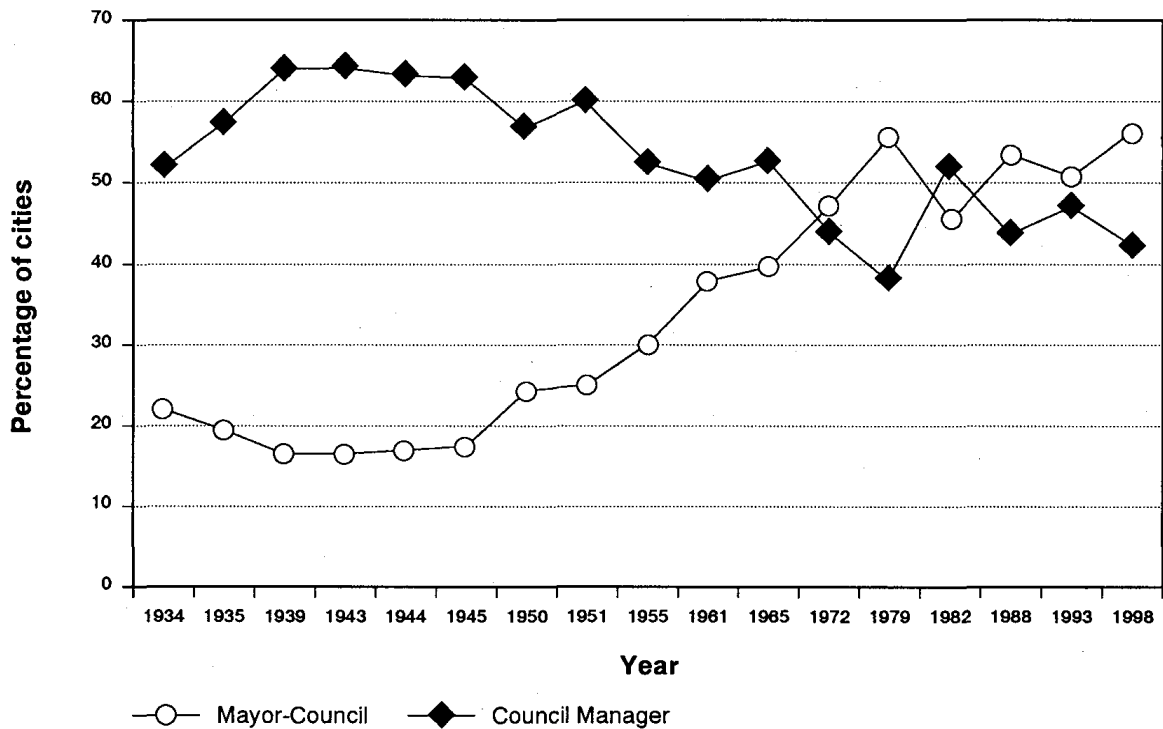
この制度には前提がある。それはこのような形態を許容する憲章を都市が州から獲得するか、選択肢として市支配人制をもつ州法を作ることである。それらが達成されたのである。一九〇八年、バージニアのスタントンが市支配人をやとったのが市支配人制が出現する前兆であった。しかし、スタントンは法的に完全な市支配人制を一九二〇年まで採用しなかった。法的に完全な市支配人制を最初に採用したのはサウスカロライナのサムターで一九二一年のことであった。一九二〇年代に数十の都市が市支配人制を採用し、その数は一九三〇年代を通して増加し、大恐慌期の後半と第二次世界大戦中にその増加は鈍ったとはいうものの一九六〇年代と一九七〇年代に大きく増加した。そうした状況は図1が示すとおりである。一九二〇年代の *International City and County Management Association* の調査によるとアメリカの都市政府のうち二二パーセントが市支配人制を採用し、五二パーセントが市長市会制を採用している。図2が示しているようにこの二つの形態の差は一九七二年まで縮まっていき、そして市支配人制の都市の数は市長市会制の都市の数を上回った。もっとも大きな変化は一九四五年と一九七五年の間に起こり、この時期は郊外化が急速に進み、そこに多くの郊外都市が出現した時期である。¹⁷⁾

図1: Number of Council-Manager Cities



出典: H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *The Adapted City*, p.39.

図2: Percentage of Mayor-Council and Council-Manager Cities from ICMA Surveys



出典: H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *The Adapted City*, p.40.

三 モデル都市憲章の変遷

ここまでで論じた都市政治の展開の過程で、市政改革運動の時期以後において、全国都市連盟によってモデル都市憲章が公刊されていくわけであるが、その検討に移りたい。公刊された順序にしたがって検討を加えるが、七次にわたるモデル都市憲章の全体的内容に関してフレデリクソンらが作成した表があるのでそれを次の図3に掲げておくことにしたい。

(1) 第一次モデル都市憲章（一九〇〇年）

第一次都市憲章の検討の出発点は一八九四年である。この年の一月二五日にフィラデルフィア都市連盟とニューヨーク都市クラブの呼びかけに応じてよい都市政府のための第一回全国会議（National Conference for Good City Government）が開かれ、一四七人の市民がフィラデルフィアに集まった。この会議の目的は、マシーン・ポリティックス及び政治ボスによって生じた激しい汚職、腐敗、情実任用をなくすことであつた。¹⁸ これらの人々の中には、セオドア・ルーズベルト、チャールズ・W・エリオット、マーシャル・フィールド、チャールズ・フランシス・アダムズ、チャールズ・J・ボナパルトらが含まれていた。これらの人々が、全国都市連盟を一八九四年に結成し、都市政府の改革に関心のある団体として現在もなお続いている。¹⁹ 全国都市連盟は様々な活動を行うが、そのうちの重要なもの一つとしてモデル都市憲章を作成し、その全部、または一部の採用を都市に対してせまることがある。²⁰ モデル都市憲章の概念を最初に導入したのは、ペンシルバニア大学のエドモンド・ジェインズ・ジェイムスであつた。そのような都市の状況をよくするための文書を作成するために改革者と学者による委員会が一八九七年に開か

図 3. The Evolution of the Mode City Charter (MCC)

	1900	1916	1927	1933	1941	1964	1989
Mayor/council of council/manager	MC	CM	CM	CM	CM-endorsed MC-guidelines	CM-endorsed MC-guidelines	CM-endorsed MC-guidelines
Mayor	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Ceremonial, chosen by council	Yes	No	No	No	CM-No MC-Yes	CM-No MC-Yes	CM-No MC-Yes
Directly elected	Yes	No	No	No	CM-No MC-Yes	CM-No MC-Yes	CM-No MC-Yes
Veto	2 years	½ year	Unspecified	Unspecified	Unspecified	CM-2 years if directly elected MC-4 years	CM-4 years if directly elected; MC-4 years
Term							
Council							
Elections	At-large	At-large Hare system (proportional)	At-large Hare system (proportional)	At-large Hare system (proportional)	At-large Hare system (proportional)	4 alternatives	5 alternatives
Size	9-50	5-25	5-25	5-25	5-9	7	5-9
Paid	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Term	6 years; staggered	4 years	Unspecified	Unspecified	Unspecified	3 council members/1- year term, 1 council member/2-year term; staggered	4 years staggered or concurrent with unspecified term
Administration							
Appointed based on qualifications	No	Yes	Yes	Yes	CM-Yes MC-No	CM-Yes MC-No	CM-Yes MC-No
Appointed by:							
Council	No	Yes	Yes	Yes	CM-Yes	CM-Yes	CM-Yes
Mayor	Yes	No	No	No	MC-Yes	MC-Yes	MC-Yes
Departments report to executive	Yes	Yes	Yes	Yes	CM-Yes MC-Yes	CM-Yes MC-Yes	CM-Yes MC-Yes
Merit-based civil service	Merit principal	Merit principal	Merit principal	Merit principal	Merit principal	Merit principal	Merit principal
Bid and purchasing process	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Routinized budget, accounting, inventory, auditing process	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes

出典：H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, The Adapted City, p. 96.

れた。この委員会は一八九九年に報告をだし、一九〇〇年に都市綱領として発表された。これが第一次モデル都市憲章である。このモデル都市憲章は様々な特色をもっているが、全市一区制を採用することで、将来の市政改革の趨勢を先取りする一方で、市長市会制を採用することで州政府や連邦政府の政府構造の影響を受けている。²¹⁾

第一次モデル都市憲章が採用された年に、テキサスのガルベストンで大災害が起こり、それを契機として委員会制が登場する。委員会制が登場して早い時期に、このようなシステムは二〇世紀になって初めて現れたのではないということが指摘されている。すなわち、植民地時代のバラ政府のシステム、ニューイングランドのタウン政府、カウンティガバメントのシステム、これらは相互に類似しているのである。結局、委員会制はモデル都市憲章に登場することはない。全国都市連盟にとっての問題は、委員会制にとりいれられたショート・バロットとモデル都市憲章との関係であった。フレデリクソンらは、委員会制はカウンティの政府形態としては重要であるが、都市政府形態としては、消えかかっているということに注意することは重要であると指摘している。²²⁾

(2) 第二次モデル都市憲章（一九一五年）

第二次モデル都市憲章は市支配人制を採用した。第二次モデル都市憲章の市支配人制は次のようなものである。無党派性で、全市一区で選ばれる小さな市会、行政機能を運営する専門職の執行官の選任、拒否権がなく、任期が一年か二年の、儀礼を行う市長の市会による選任などである。²³⁾ この市長は訴訟に関する職務を行う。そして、緊急時には、市会の同意を得て、警察を指揮し、秩序を維持し、法の執行を行う。そして、フレデリクソンらは次のように指摘している。一九〇〇年と一九一五年の間に、アメリカの都市政府の形態と構造についての視座は劇的に転換した。一九一五年までに権力の一体性、全市一区制の選挙、行政的都市の論理が一般的になった。一九一五年のモ

デル都市憲章は、それからの五〇年間に於いて市支配人制が多数の都市において採用されていくことの前兆である。²⁴

(3) 第三次モデル都市憲章（一九二七年）

五人の新しい委員を加えた新しい都市綱領に関する委員会の会合がニューヨークで、一九二五年の三月二〇、二一日、一九二六年の五月一七、一八日に開かれた。モデル都市憲章の改訂版は一九二七年に公刊された。この都市憲章においては、第二次モデル都市憲章と比べて、大きな変更はない。²⁵しかし、第三次モデル都市憲章において初めて規定されたものがある。すなわち、いくつかの点において第三次モデル都市憲章がそれ以後おこる変化の出発点となっているのである。たとえば、市議会が副議長（a vice chairman）、あるいは、臨時市長（mayor pro tem）を選任することに言及している点である。この職位は市長が欠けた時、あるいは、不在の時、また能力を欠いた時に職務を行う。また、第三次モデル都市憲章は、議会スタッフに言及をした最初のものである。また、第三次モデル都市憲章からはじまる三つの都市憲章は市長と市会議員について任期を規定していない。²⁶大きな変更はないというもののいくつかの点については、若干の変更はなされている。たとえば、投票に関するルールや予算などの財政に関する規定、あるいは、特別課徴金の運営に関することなどである。²⁷

(4) 第四次モデル都市憲章（一九三三年）

この時期になると大恐慌のことを考慮する必要が生じてきた。²⁸そこで新たなモデル都市憲章のための委員会ができた。この委員会には市支配人が参加することによってモデル都市憲章を実務的なものにしたとされている。委員会は次のような日程で行われた。一九三〇年十一月九日、クリーブランドで、一九三二年十一月八日、バッファロー

で、一九三二年一月一五、一六、一七日、プリンストンで、一九三二年九月一九日、ワシントンD・Cで行われた。そして一九三三年に第四次モデル都市憲章は公刊された。このモデル都市憲章ではスラムと荒廃地域に関する規定が加えられた他、公務員制度に関する若干の変更がなされた。⁽²⁹⁾

(5) 第五次モデル都市憲章（一九四一年）

このモデル都市憲章は包括的に改訂されたモデル都市憲章であるとされている。確かに、かなり大きな改訂が加えられたモデル都市憲章であるといえる。⁽³⁰⁾たとえば、財政に関する規定がそうである。この憲章において財政に大きな関心がよせられている。そのことは市会と市支配人につづいて財政の規定が置かれていることからもうかがわれる。⁽³¹⁾この財政の規定には大恐慌の時期の経験や技術的な改善が反映している。⁽³²⁾もう一つ大きな改訂として、市支配人制に対する選択肢として強力市長制が置かれているということである。⁽³³⁾後述するように、この選択肢をおくということは、モデル都市憲章をめぐる大きな問題のうちの一つである。この後のモデル都市憲章では、これ以外の問題についても選択肢がおかれていくことになる。もう一つ、このモデル都市憲章でフレデリクソンらが注目しているのは、メリットという言葉があらわれている点である。フレデリクソンらは、次のように指摘している。これまでのモデル都市憲章の四つの版において、試験や分類システムのような公務員原理についてふれられていたが、メリットという言葉を使ったのはこの第五次モデル都市憲章が最初である。⁽³⁴⁾

(6) 第六次モデル都市憲章（一九六四年）

モデル都市憲章には、二つの考え方がありとされている。一つはモデル都市憲章は都市政府の理想的な構造を打

ち出しているという考え方であり、もう一つは、組織とプロセスの一般原則を支持しながら、基本的な目的を達成するために選択肢をだすという考え方である。⁽³⁵⁾

その点についてルーサー・ギューリックは第六次モデル都市憲章の序文で次のように言っている。我々は、強力市長制を選択する都市があることを知っており、特に人口の多い都市に強力市長制を選択する都市があることを知っている。モデル都市憲章はそのような都市にもあうものである。モデル都市憲章はその内容のとおりに従われるテキストではなく、憲章を制定するものにとっての有益なガイドなのである。どの都市もその都市にあうように憲章は変更されるべきである。⁽³⁶⁾

このようにそれぞれの都市が自分の都市にあうように憲章を変更するように、憲章が選択肢をだすようになった。例えば、市支配人制の都市における市会議員の選挙区についてである。そこでは、全市一区制、全市一区制とデイストリクトによる指名の混合、デイストリクトと全市一区制の混合、比例代表制の四つが選択肢として出されている。⁽³⁷⁾ このモデル都市憲章は第二次モデル都市憲章以来そうであるように市支配人制を支持するとともに、他の政府形態を選択肢として出しているが、この第六次モデル都市憲章において初めて、直接公選の市長をもつ市支配人制の政府形態を選択肢として出したのである。⁽³⁸⁾

(7) 第七次モデル都市憲章（一九八九年）

ジェイムズ・H・スバラは第六次モデル都市憲章を改訂するにあたっての問題を指摘している。第一に、憲章の言葉やスタイルを新しくすることである。地方政府がモデル憲章の古さのために信頼をおかないのではないかと考えられたのである。第二に、憲章がリーダーシップと代表に関する問題に直面していることである。⁽³⁹⁾ この問題は市

支配人制をとっている都市のうち大きな人口をもっている都市に顕著である。また、この憲章においても理想的な構造をだすか、あるいは、選択肢をともなった一般原則をだすかという問題はあった。この点について、第七次モデル都市憲章は市支配人制を支持し続け、基本的な規定に選択肢をだすという、選択肢をともなったモデル都市憲章になった。⁽⁴⁰⁾

第七次モデル都市憲章において重要なものは市長に関する規定である。この憲章では、市支配人制における四年任期の公選市長を規定している。選択肢として、市会が市長を選び、さらに副市長 (deputy mayor) をおくことを規定している。この双方の場合において市長の役割は儀礼的な職務をこえて広がり、市会を主宰し、政府間関係の問題において都市を代表し、教書をだすなど、いろいろなものが規定されている。市支配人制における市長の役割についてモデル都市憲章は次のように述べている。第一に、市支配人と市会との間の橋わたしをし、市会議員の間⁽⁴¹⁾に求心力の感覚を養い、都市のことについて公衆を教育する。第二に、市会に対して都市問題を処理する政策の採用を擁護することによって政策誘導を行う。第三に、市長は他政府との関係において都市を発展させ代表する外交官である。すなわち、市長は市会のメンバーであるとともに、リーダーでもあるということである。⁽⁴¹⁾もう一つ重要な問題は、資格任用制の問題である。資格任用制はこれまでの憲章において支持されていたが完全な資格任用制の記述が第七次都市憲章において現れたのである。⁽⁴²⁾

四 おわりに

アメリカの都市政府の歴史をふりかえり、それをふまえて、全国都市連盟のモデル都市憲章を素材としてアメリカ

カの都市政府に関する様々な問題を検討してきた。ただ、ここで行った検討は、もしも、都市政府を政治構造と行政構造にわけるとすると政治構造に重点が置かれている。しかし、行政構造やそれと深い関係のある、財政制度の問題も重要である。そうした観点からみると、第五次モデル都市憲章は一つの転換点であるといえるだろう。この憲章において、財政制度に関する規定は非常に充実した。それとともに、そこにおける規定は、モデル都市憲章の作成以外の全国都市連盟の活動と関係をもっている。そうしたことも視野にいれて研究していく必要があると考える。また、本稿では公務員制度の問題もほとんどふれていない。モデル都市憲章にメリットという言葉が初めてはいったのも、第五次モデル都市憲章においてであり、完全な資格任用制度がモデル都市憲章にはいったのは、第七次都市憲章においてである。すなわち、ペンドルトン法が制定されてから一〇〇年以上の時間が流れている。その基礎になっているアメリカの地方政府の公務員制度の実態はどのようなものであろうか。このような問題はこれまであまり研究されてこなかったように思われる。こうした問題の検討はこれからの課題であると考える。

(1) フレデリクソンの研究の目的は、アメリカの都市政府の形態の現状とこれからの動向の解明にある。フレデリクソンの仮説を簡単にいえば、本稿で言及する政治的都市と行政的都市が、ある形態、すなわち、フレデリクソンの言葉で言うところ、アダプティッド・シティに収束していくのではないかということ論証しようとしており、そのことも注目すべきことであり、論証は極めて説得的に展開されているのであるが、この点については本稿では扱わない。本稿においては、フレデリクソンが本来論証しようとしていることにいたる前提として、アメリカの都市の歴史および全国都市連盟のモデル都市憲章を検討している部分に着目し、その部分の叙述に従いながら考察を進める。本稿が依拠しているのはフレデリクソンが共著者になった次の著書である。H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *The Adapted City*,

M. E. Sharpe, 2004. この著書は共著の形になっており、その中で、執筆分担がどうなっているのかということとはわからない。しかし、その他の文献や参考文献を参照する限りにおいて、この著書における叙述は基本的にはフレデリクソンの見解を表していると考えて差し支えはないと考える。

(2) 権力の一体性というのは、unity of powers の訳語である。このシステムは、現代の地方自治論においては、一元的代表システムという用語が使われる。しかし、ここでの議論の基礎となっているのは、一九世紀のアメリカの都市である。周知のように、そして本稿においても論じるように、一九世紀のアメリカの都市政府には、多くの公選職があり、一元的代表システムと二元的代表システムの対比は適切でない。そこでここでは、一元的代表システムという言葉をさけ、権力の一体性という言葉を使った。H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, op. cit. pp. 30-31.

(3) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.32.

(4) 西尾勝『行政学』（有斐閣、二〇〇一年）二三一—二四頁。H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *op. cit.* p.32.

(5) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.32.

(6) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.32-33.

(7) 州政府が都市政府と対立した問題は枚挙にいとまがない。特別法の制定などはその典型であり、これまでの市政改革運動研究があきらかにしてきたとおりである。例えば、弓家七郎『アメリカの地方自治制度』（政治教育協会、一九四八年）を参照。

(8) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *op. cit.* pp.33-34.

(9) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.34.

(10) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.34.

(11) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.35.

- (12) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.36.
- (13) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp.36-37.
- (14) 第一次都市綱領については、拙稿「グッドナウの地方自治論(6)」自治研究第六五巻第一〇号を参照。
- (15) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *op. cit.* p.37.
- (16) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.38.
- (17) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp.38-39.
- (18) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp.83-84. 全国都市連盟に関する詳細については Frank Mann Stewart, *A Half Century of Municipal Reform*, Cambridge University Press, 1950. を参照。
- (19) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *op. cit.* p.83-84.
- (20) 全国都市連盟の活動には様々なものがあるが、見逃すことのできない重要なものとして、都市政府に関する報告や論文を生産することがある。よい都市政府のための全国会議には非常に多くの論文が出された。それらは、アメリカにおいて誕生してまもない市政学の重要な文献である。H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.83.
- (21) 第一次都市綱領の詳細については、拙稿「グッドナウの地方自治論(6)」自治研究第六五巻第一〇号を参照。H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *op. cit.* pp.84-85.
- (22) 初期の改革者における委員会制に対する反対の理由として、その議会が代表という点において小さ過ぎるという点が あったところ(このとき)・H・スズラは指摘している。James H. Svara, "The Model City and County Charters: Innovation and Tradition in the Reform Movement", *Public Administration Review*, 50, November/December, 1990. H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp.85-86. 委員会制については Bradley Robert Rice, *Progressive Cities*, University of Texas Press, 1977. を参照。
- (23) リチャード・チャイルドは一九七〇年代に市支配人制は一九〇四年のユーカイアの事例にさかのぼるかもしれないとい

ういじきらうていん。H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, op. cit. p.86. 第二次都市綱領の詳細は拙稿「グッドナウの地方自治論(7)」自治研究第六五巻第一一号を参照。

- (24) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, op. cit. p.87.
- (25) Frank Mann Stewart, op. cit. p.65.
- (26) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, op. cit. pp.87-88.
- (27) Frank Mann Stewart, op. cit. p.65. ここで全国都市連盟が前提としている投票システムはヘアシステムと呼ばれているシステムであるが、このシステムは、イギリスの弁護士ヘアが提唱したもので、J・S・ミルは賛成し、バジヨットは反対したとされている。そして、アイルランドで採用されている。松浦高嶺『イギリス現代史』(山川出版社、一九九二年)三一九―三三〇頁。上野格執筆部分。
- (28) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, op. cit. p.88.
- (29) Frank Mann Stewart, op. cit. p.66.
- (30) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, op. cit. p.88. Frank Mann Stewart, op. cit. p.67.
- (31) Frank Mann Stewart, *ibid.* p.69.
- (32) Frank Mann Stewart, *ibid.* p.69.
- (33) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, op. cit. p.89. Frank Mann Stewart, op. cit. p.68.
- (34) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, op. cit. p.89.
- (35) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.90.
- (36) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.90.
- (37) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* pp.90-91.
- (38) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.91.

- (38) James H. Svara, "The Model City and County Charters: Innovation and Tradition in the Reform Movement", *Public Administration Review*, 50, November/December, 1990.
- (39) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, op. cit. p.91.
- (41) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.92.
- (42) H. George Frederickson, Gary A. Johnson, and Curtis H. Wood, *ibid.* p.92.