

アメリカのモデル都市憲章・覚え書き（１）

福 士 明

目次

はじめに

- 1 モデル都市憲章誕生の背景
- 2 モデル都市憲章改訂の経緯（以上、本号）
- 3 モデル都市憲章（第8版）の内容

おわりに

はじめに

「モデル都市憲章（Model City Charter）」⁽¹⁾は、自治体が自ら起草し制定する「自治体憲章（Municipal Charter）」のモデルを提示するものであり、最初のモデル都市憲章は、「全国自治体連盟（National Municipal League：NML）」⁽²⁾が1900年に公表したものである。このモデル都市憲章は、その後、改訂を重ねて2003年に第8版となっており、現在なおアメリカの自治体に大きな影響を与えているといわれる。

本稿は、このモデル都市憲章誕生の背景とその後の改訂の経緯、そしてその最新版（第8版）の内容について紹介し、モデル都市憲章について簡単な検討を行うものである。

1 モデル都市憲章誕生の背景

1 政治・経済・社会的背景

モデル都市憲章は、「全国市民連盟（National Civic League：NCL）」

が作成している（「全国自治体連盟（National Municipal League：NML）」は、1986年、「全国市民連盟（National Civic League：NCL）」と改称しており、以下では、煩を避けるため、「全国市民連盟」と統一して表記する）。この全国市民連盟は、1894年に、設立された。そして、この設立の3年後の1897年に、全国市民連盟は、自治体綱領（municipal program）に関する委員会を設置し、同委員会が1899年に勧告を行い、この勧告が、1900年に、「モデル都市憲章（A Model Municipal Program）」として公表された。

(1) ジャクソン流民主主義から「自治体改革運動」へ⁽³⁾

全国市民連盟が設立された19世紀末、そして20世紀初頭までは、「革新主義運動（Progressive Movement）」の時代であり、政治腐敗を根絶するとともに、都市行政を改革する「自治体改革運動（Municipal Reform Movement）」が全国的に展開されていた時期である。19世紀の初頭、1820年代から1830年代にかけて国民的運動として沸き起こったジャクソン流民主主義は、知性と専門的知識のある人々が政治や行政を敬遠する傾向を生み出し、政治は腐敗し、行政の質も益々低下する最悪の事態を招いたといわれる。19世紀末頃の自治体では、悪徳政治家が公金を費消し利権を目当てに事業を拡大したため、財政的にも破綻状態に陥る自治体が少なくなかったようである。そうした状況に経済不況が重なって、自治体の危機が深刻になる中、「自治体改革運動」が、全国的に推進されるようになっていた。ある論者は、次のように述べている。

「20世紀の初期、自治体改革運動が全国的に広がったが、その多くは1890年代の不況期に生まれたものである。1894年に全国市民連盟が組織され、市政の改革、税法の変革、公益事業の公有化などの議論の広場となった。数年のうちに、ほとんど全ての自治体で、都市生活の質の改善を目指すさまざまなクラブや組織が結成された」⁽⁴⁾。

(2) 全国市民連盟の設立趣旨

全国市民連盟は、フィラデルフィア自治体連盟（Municipal

League of Philadelphia）とニューヨーク市政クラブ（City Club of New York）が行った「良き自治体政府を求める第１回全国会議の招集（Call for the First Conference for Good City Government）」に応じて集まった147名が、1894年１月25日および26日の両日会議を開催し、その後の調整を経て、設立されたものである⁽⁵⁾。この呼びかけの背景となったのは、市のボスや政治マシーンと結びついた賄賂、不正、猟官制といった市政運営への危機意識であり、全国市民連盟の当初の目的には、「地方政府の新たなモデル（new models of local government）」を提示するということがあった⁽⁶⁾。

２ 制度的背景

モデル都市憲章が採択された政治・経済・社会的背景とは別に、自治体改革の戦略として、モデル都市憲章作成という方策が採用された背景には、全米市民連合が設立される以前の1875年に、すでにミズーリ州憲法でホーム・ルール条項が設けられており、他の州にもこれが拡大しつつあったということがあったと考えられる。

(1) 自治体憲章の意義・種類⁽⁷⁾

自治体憲章は、自治体設置法すなわち「自治体の憲法」であり、この憲章（チャーター）制度自体は、初期の特別法による特別チャーター（Special Charter）制度から一般法による一般チャーター（General Charter）制度、等級別チャーター（Classified Charter）制度あるいは選択的チャーター（Optional Charter）制度の工夫を経て、ホーム・ルール・チャーター（Home Rule Charter、以下、「自治憲章」と表記する）制度へと発展して来たものである。1783年のアメリカの独立後、自治体に対するチャーターの付与は、州立法部の権限となり、当初は、各州で特別法の形式で個別のチャーターを作成し、これを自治体に付与するということが慣行として行われていた。しかし、この特別法によるチャーターの付与制度は、州の恣意的な自治体への干渉を招き、また特別法による自治体への干渉も頻繁に行われたため、自治を求めるホーム・ル

ール運動が展開され、その成果として、自治体はその組織・運営について自治的に定めることができるとする自治憲章制度が導入されたのである。

(2) 自治憲章の生成と展開

自治体に対して、1875年、最初に自治憲章の制定権を認めたミズーリ州憲法は、「人口10万人以上の自治体は、自らの政府のためのチャーターを制定できる」と定め、当時、同州で人口10万人以上の唯一の自治体であったセントルイス市が、1879年に、自治憲章を定めている。その後、モデル都市憲章が公表される1990年までには、1878年に、カリフォルニア州、1889年に、ワシントン州、1896年には、ミネソタ州で、自治憲章制度が採用されている。なお、その後、自治憲章を認める州は、相次ぎ、1990年の段階で、アラバマ州とヴァーモント州を除く48州で自治体に対する「ホーム・ルール権」が認められている⁽⁸⁾。

(3) モデル都市憲章の戦略

全米市民連盟の会長であるクリストファー・A・ゲイツ氏は、「モデル都市憲章は、地方政府の統治機構と政策過程を改善し、効率性を増進しようとする者すべてにとっての道具（tool）」であると述べている⁽⁹⁾。すなわち、モデル都市憲章は、これまで自治体改革の有効な手段としての位置づけがなされて来たのであり、自治体の統治機構と政策過程に必要な規定を置くことによって、適正な自治体運営を確保する戦略的手段として活用されているといえる⁽¹⁰⁾。

注

- (1) Model City Charterは、「モデル自治体憲章」という訳語が適切と思われるが、通常、「モデル都市憲章」の訳語が当てられているため、本稿でも、一般に流通している訳語を当てることとする。モデル都市憲章に関する論文としては、千種孝雄「モデル都市憲章に関する覚書」駿河台法学19巻1号（2005年）33頁がある。また、オレゴン州自治体モデル憲章について、ごく簡単に紹介しているものとして、福士明「アメリカの地方自治レポート①自治体の憲法－アメリカの憲章（チャーター）制度」フロンティア180第33号（2000年）34頁がある。なお、モデル自治体憲章に関する最初のものは、A Model Municipal Programという名称が付されているが、本稿では、これについても一般的に通用している訳語にしたがって、モデル都市憲章と表記している。
- (2) 全国自治体連盟の歴史・活動・組織に関しては、Frank M.Stewart, A Half Century of Municipal Reform (1950) が詳しい。
- (3) 本項の記述は、小滝俊之『アメリカの地方自治』（第一法規、2004年）51－53頁に依拠している。
- (4) Robert A. Divine et al., America Past and Present 299 (4ed. 1994).
- (5) H.George Frederickson, Curtis Wood, Brett Logan, How American City Government Have Changed:The Evolution of the Model City Charter, 90 Nat'l Civic Rev. 4 (2001) . 会議の内容については、Frank M. Stewart, supra note (2), at pp.15～19.
- (6) Christopher T. Gates, Note from the President, 90 Nat'l Civic Rev. 1 (2001).
- (7) 以下の自治体憲章に関する本項の記述は、福士明「アメリカのホーム・ルール・チャーター制度と自治基本条例」（比較地方自治法研究会・財団法人自治体国際化協会『平成15年比較地方自治研究会調査研究報告書 世界地方自治憲章と各国の対応』((財)自治体国際化協会、2004年) 52頁以下を纏めたものである。自治体憲章制度の各内容については、小滝・注(3) 書・265頁以下に説明がある。
- (8) 小滝・注(3) 書・272頁。また、小滝・同書・272頁は、1921年に、全国市民連盟が、「地方政府と州政府との間に権限を分割する『州内における一種の連邦主義(a type of federalism within the state)』」に基礎を置いた『モデル州憲法条項』を提案するに至り、その後の全米的な『ホームルール条項』の普及拡大に貢献したものと見られている」としている。
- (9) Christopher T. Gates, supra note (6), at p.1.
- (10) モデル都市憲章が制定された背景として、自治体の組織および運営に関する理論が蓄積されていたことも挙げることができると思われる。モデル都市憲章初版の起草委員会の委員を務めたグッドナウの地方自治論については、千種孝雄「グッドナウの地方自治論（１）～（８・完）」自治研究65巻5号～12号（1989年）が本格的な分析を加えている。

2 モデル都市憲章改訂の経緯

モデル都市憲章は、1900年に誕生し、その後、8回の改訂を経て、今日のモデル都市憲章に変遷してきている⁽¹¹⁾。

1 モデル都市憲章初版（1900年）

モデル都市憲章作成の目的は、「地方政府の新たなモデル（new models of local government）」を創設することであった⁽¹²⁾。このモデル都市憲章という考え方を最初に提唱したのは、ペンシルベニア大学の政治学者であるエドモンド・J・ジェイムズ教授であり、教授は、モデル都市憲章の定める「政府の仕組みが・・・あらゆる条件の下で、よい影響の作用は受けやすく、悪い影響の作用を受けにくい理想的なもの」であるべきことを述べていた⁽¹³⁾。では、最初のモデル都市憲章は、どのような地方政府を構想するものであったのか。

「最初のモデル都市憲章は、市長－議会制の政府形態を勧告した。この案では、市長は直接選挙で選出され、給与を受け、拒否権を有するものであり、任期は2年である。議会議員は、全市一区制の下で選挙され、6年の任期で3年毎の改選制、無給である。また、モデル憲章は、9人から50人の間で、各市の事情に応じて決定される議員から構成される市議会を勧告している。さらに、モデル憲章は、独立の人事委員会を設置し、「人事委員が公務員の採用、昇進、試験の規則の制定改廃および実施を行うこと」を要請している。この「政府」モデルは、一区制や政党制を欠いている点を除けば、一院タイプの州・連邦政府と同じである」⁽¹⁴⁾。

この市長－議会制の政府形態の勧告は、当時の実情とは大きくかけ離れていたため、各自治体から支持を得ることはほとんどなかった。当時、モデル都市憲章のように市長に広範な権限を与えることには大きな抵抗があり、そのため選挙された首長と行政部局の間に各種委員会を設置するということが行われていたのである。

このモデル都市憲章が採択された年に、テキサス州のガルベストンを津波が襲い、それを契機に委員会制が登場する。委員会制は、通常、全市一区で選挙される５名の委員からなる委員会が立法部となると同時に、委員が行政部のトップを兼ねるものである。この委員会制は、短期間に大きな影響力を得て、1915年までには、400団体を超える自治体に採用されることとなる。全米市民連盟も委員会制を採用するかどうか検討しているが、「行政各部を縦割りにし、政策の展開ということをほとんど考慮していない」として委員会制の採用はしていない⁽¹⁵⁾。

2 モデル都市憲章第２版（1915年）

1913年に、全米市民連盟は、自治体改革に関する委員会を立ち上げ、モデル都市憲章の改訂に着手した。このモデル都市憲章第２版では、議会－市支配人制が採用された。第２版の起草過程では、議会－市支配人制の考案者とされるリチャード・Ｓ・チャイルズ氏が、「委員会制の自治体と私企業の基本的な組織的特徴－指名された最高経営責任者（ＣＥＯ）－の適切な組み合わせを促進すること」を提案し、これが大きな影響力を持ったのである。また、1908年に、バージニア州のスタウトでは、二院制の議会に責任を有し、市長と行政権限を分担する支配人制を採用しており、1912年には、サウスカロライナ州サムター市で、一院制議会に責任を有する支配人制が採用されていた。モデル都市憲章第２版が公表された1915年までには、82の自治体で、議会－市支配人制が採用されている。モデル都市憲章第２版が勧告する議会－市支配制の内容は、次のようなものであった⁽¹⁶⁾。

「無党派で全市一区で選挙される小議会が、自治体の行政運営を行う専門の行政官を選出する。また、議会は、拒否権を持たない１年ないし２年任期の儀礼的な市長を選出できる。すなわち、議会は、議員の中から、市長の称号をもつ議長を選出する」というものである。そして、市長は、議会の議長となるほか、議会が

命ずるその他の職務を遂行する。市長は、あらゆる儀礼的な目的、訴訟あるいは軍事目的のために市の代表機関と見なされ、緊急時において、議会の同意を得て、警察を指揮し、秩序を維持し、法を執行することができる。なお、市長が欠けまたは職務を行うことができない場合は、議会が指名する他の議員が市長の職務を行うことができるとされている。

こうして、1898年と1915年の間に、モデル憲章が推奨する政府形態は、議会－市長制から議会－市支配人制へと大きく変貌したのである⁽¹⁷⁾。

3 モデル都市憲章第3版（1927年）

1925年に、都市綱領に関する1913年の委員会を再構成し、議会－市支配人制の経験を踏まえて、モデル都市憲章を改訂する検討が行われた。このモデル都市憲章の第3版は、1927年に公表された。この第3版の起草過程では、第2版に大きな変更を加える必要はないとされているが、いくつかの新機軸が打ち出されている⁽¹⁸⁾。

第1は、市議会が副議長または市長代理を選任する規定を置いていることである。副議長または市長代理は、市長が欠けた場合、不在の場合または職務を行うことができない場合に、市長に代わって職務を行う者である。第2は、議会の職員に関する規定を置いたことである。すなわち、「議会は、議会事務職員及びその他必要な職員を選任するものとする。議会事務職員は、議会の議事録を管理し、その他この憲章又は議会が要請する職務を行う。議会職員は、任期を付さず任用し、議会の承認がある間、勤務する」としている。第3は、市長および市議会議員の任期を規定していない点であり、この立場は、第4版、第5版でも維持されている。

また、従来の規定に関する若干の変更も行われている。投票に関する規定、財政に関する規定、あるいは、特別課徴金に関する規定などに関するものである⁽¹⁹⁾。

4 モデル都市憲章第4版（1933年）

1933年までには、大恐慌に対応してモデル都市憲章を改訂することが必要となったため、全米市民連盟のマレイ・シーズングッド会長は、委員会を設置して第4版のモデル都市憲章に関する検討を行うこととした。委員会は、1930年11月9日、クリーブランド、1931年11月8日、パツファロー、1932年1月15日、16日、17日、プリンストン、1932年9月19日、ワシントンD.C. で開催された。検討の結果、第4次モデル都市憲章は、1933年に公開されている。第4版では、人事局の設置・再開発・比例選挙における投票計算の仕方に関する新たな規定が設けられ、また都市計画や地域地区制に関する規定の改正が行われている。さらに、議会事務職員その他の議会職員は、「市の職階制度の中において、この憲章の人事規定に基づいて市支配人によって、採用され、監督され、昇任され、降格され、免職される」ものとする規定を新たに設けている⁽²⁰⁾。

5 モデル都市憲章第5版（1941年）

モデル都市憲章第5版は、「実務経験に基づく最善のものを提供する現代文書として存続するため」、「徹底的に改訂された」と表現されるものとなっている⁽²¹⁾。この改訂の意志決定は、1937年に行われ、財政、人事、計画、地域地区制、住宅、選挙、公益事業、土地評価に関する著名な専門家が集められ、改訂の検討がなされた。その結果、第4版は、完全に書き換えられて、1941年に、公開された。特筆すべきは、次の3点である⁽²²⁾。

第1に、モデル都市憲章第5版では、第2版以来の議会－市支配人制を勧告しているが、同時に、強市長制も選択肢として承認し、市長選挙に関する指針を提供していることである。すなわち、「初版で勧告された市長－議会制に関する多くの要素が第5版に再登場している。例えば、直接選挙で選ばれる市長は、拒否権を有し、選挙は、全市一区制である。また、局長は、選挙された首長に直接報告を行うこととなっている」。他方、第5版では、市長が副

市長を指名できること、市長任期が規定されていないこと、比例代表選挙が設けられていることなど初版とは異なる規定が置かれている。また、議員数が、初版の 9 人から 50 人以内というものから、5 人から 10 人以内と大幅に減少している。第 2 に、モデル都市憲章では、第 4 版でも試験制度や職階制など公務員の能力主義原則を規定していたが、第 5 版では、メリット（merit）という言葉を初めて使用していることである。第 3 に、予算編成、会計、監査という日常的な手続と並んで入札および契約手続が詳細に規定されたことである。この財政関係の規定には、大恐慌の際の経験や実務的な技術改善が反映されている、といわれている。

このように第 5 版では、自治体の多様性や事務の複雑・高度化に対応した規定が設けられたといえることができる。

6 モデル都市憲章第 6 版（1964 年）

モデル都市憲章第 6 版は、1964 年に公刊された。第 6 版の目標は、「民主的でありかつ効率性・効果を促進する」プランを提供することである⁽²³⁾。第 6 版の序文では、モデル都市憲章の目的に関する 2 つの考え方を記述している。すなわち、「ひとつの見解は、モデル都市憲章は、地方政府に関する“理想的な”構造を提供するものであると主張するものである。もうひとつは、組織または政策決定過程の一般原則を承認するとともに基本目標を達成するための選択肢を提供する、というものである」⁽²⁴⁾。

この 6 版で初めて、本体の規定に加えて、議会の構成および選挙と並んで市長選挙に関する代替案が示されるようになった。この点に関して、改訂委員会の委員長であったルーサー・ギュリック氏は、モデル都市憲章の序文で、次のように述べている。「我々は、人口規模の大きな都市においては、強市長制が好まれるということを認識している。モデル都市憲章の諸規定は、そうした都市の憲章に適しており、直ちに採用できるものである。しかし、このモデル都市憲章は、そのまま従われるべきテキストではなく、

憲章策定委員会や起草者にとって有用なガイドないしチェックリストである。あらゆる都市の憲章は、当の自治体に適合するように変更されるべきなのである」⁽²⁵⁾。

このような柔軟性は、特に議会－市支配人制を採用する議員選挙に関する代替案に現れている。すなわち、全市一区制、全市一区制と選挙区制の組み合わせ、選挙区制と全区一区制の組み合わせ、および比例代表制というの４つの代替案が提示されている。また、第６版では、モデル都市憲章第２版以来の議会－市支配人制を採用すると同時に他の政府形態も選択肢として示されている。例えば、市長－議会制の政府形態の記述は付録にあり、その場合の市長の任期は４年とされている。そして、第６版で初めて、直接公選の市長を有する議会－市支配人制度を提案している。また、市長－議会制の政府形態において、「市長」の用語は、「市支配人」の用語に代替できるとされている。さらに、モデル都市憲章第５版で初めて提案された副市長の概念が詳細に説明されているところである。

こうしてモデル都市憲章第６版は、地方政府に関する「理想的な」構造を提供するというよりは、自治体組織または政策決定過程の一般原則を承認するとともに基本目標を達成するための選択肢を提供するという方向に明確に舵をとったものであるということが言えよう。

７ モデル都市憲章第７版（１９８９年）

ジェイムズ・Ｈ・スバラ氏は、モデル都市憲章第６版を改訂するにあたって２つの主要な問題関心を指摘している。「第１は、各憲章の用語やスタイルを刷新する必要があったということである。憲章の改訂を考えている地域団体がモデル都市憲章の古さのために信頼を置かない恐れがあったのである。第２は、第６版が刊行されて以降に重要視されるようになったリーダーシップや代表性に関して、憲章が対応すべきであるという考えが広く流布してい

たことである」⁽²⁶⁾。この第 2 の問題関心は、議会－市支配人制を採用している人口規模が大きい都市で特に顕著であった。また、モデル憲章の目的に関する 2 つの考え方－理想の政府構造か、あるいは代替案を伴う一般原則か－が起草グループによって考慮された。その結果、第 7 版は、「代替案を伴うモデル都市憲章」として 1989 年に公刊された。本稿では、2 点について、指摘しておきたい⁽²⁷⁾。

第 1 に、モデル都市憲章第 7 版は、議会－市支配人制における選挙で選ばれる 4 年任期の市長について規定を置いている。また、議会が市長・副市長を選任し任意に解任することも可能な選択肢となっている。しかし、いずれの場合においても、市長の役割は儀礼的な職務以外に、議会の議長、政府間関係における市の代表、議会の同意を得ての市民諮問委員会の委員の任命、教書の提出その他議会が決定する職務に及んでいる。議会－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。「市長は、大きなリーダーシップの機会を提供する 3 つのファシリテーターとしての役割を果たすものとする。1 つ目は、市支配人と議会との間の橋渡しをして職員間の調整を図り、議員間の一体性の感情を醸成し、市の需要と政策の見通しについて住民を教育することである。2 つ目は、議会に対し目標を設定し地域の問題を解決する政策の採用を提言することによって政策指針を提供することである。3 つ目は、他の政府や住民と交渉するに当たって市の立場を展開し代表する外交官であることである」⁽²⁸⁾。すなわち、第 7 版では、「市長は、まずは、立法者であり、議会のメンバーであり、リーダーでもある」⁽²⁹⁾。

第 2 は、資格任用制の原則は、すべてのモデル都市憲章で取り入れられていたが、第 7 版では、完全な能力主義制度が採用された。すなわち、第 7 版で、議会は、「条例により、職階制、給料表、試験、定員削減、免職、勤務条件、期限付任用、研修、苦情、職員組合との関係を含む行政職員の効率的な管理に必要な能力主義

制度の確立、規則、運用について定める」ものとした⁽³⁰⁾。

こうして第7版は、第6版で明確に打ち出された「代替案を伴うモデル都市憲章」という考え方に沿って作成され、そして憲章で規定する諸制度について詳細な規定を置くようになったということができる。これはモデル憲章が対象とする各制度に関する自治体の運用実績が積み重ねられこれらの経験をモデル都市憲章に取り入れることが可能になったということが背景にあるものと思われる。そこで、次には、モデル都市憲章第8版に関して、制度の内容に立ち入った検討をすることとしたい。

注

- (11) 以下の記述は、H.George Frederickson, Curtis Wood, Brett Logan, How American City Government Have Changed: The Evolution of the Model City Charter, 90 Nat'l Civic Rev. 3 (2001) に依っている。本論文は、若干修正して、H.George Frederickson, Gary A. Johnson, Curtis H. Wood, The Adopted City (2004) に収められている。また、千種孝雄「モデル都市憲章に関する覚悟」駿河台法学19巻1号（2005年）42頁以下も参考にした。
- (12) Christopher T. Gates, Note from the President, 90 Nat'l Civic Rev. 1 (2001)
- (13) Quoted in National Civic League, Model City Charter (7th ed.1989), p. xv.
- (14) H.George Frederickson, Curtis Wood, Brett Logan, supra note (11), p. 5.
- (15) National Civic League, Model City Charter (7th ed.1989), p. xvi.
- (16) H.George Frederickson, Curtis Wood, Brett Logan, supra note (11), p. 6.
- (17) モデル都市憲章第2版が、議会－市支配人制を採用した理由については、千種孝雄「グッドナウの地方自治論（7）」自治研究65巻11号（1989年）101頁以下が論じている。
- (18) H.George Frederickson, Curtis Wood, Brett Logan, supra note (11), p. 7.
- (19) 千種孝雄・注（11）論文・45頁。
- (20) H.George Frederickson, Curtis Wood, Brett Logan, supra note (11), p. 7.
- (21) National Municipal League, Model City Charter (5th ed.1941), p. vii.
- (22) H.George Frederickson, Curtis Wood, Brett Logan, supra note (11), pp. 7-8.
- (23) Ibid., p. 8.
- (24) National Municipal League, Model City Charter (6th ed.1964), p. vi.
- (25) Ibid., p. 16.

- (26) James H.Svara, The Model City and County Charters:Innovation and Tradition in the Reform Movement, 50 Pub. Admin. Rev. 688-692 (1990) .
- (27) H.George Frederickson, Curtis Wood, BrettLogan, supra note (11), p. 10.
- (28) National Civic League, Model City Charter (7th ed.1989) p. 20.
- (29) Ibid.,p.21.
- (30) Ibid.,p.33.

＊本稿は、平成19年度札幌大学研究助成によるものです。