

# イギリス・コモンウェルスの地方自治制度成立と改革 過程-カナダの自治制-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学社会科学研究所 公開日: 2011-04-11 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 沖田, 哲也 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10291/10488">http://hdl.handle.net/10291/10488</a>

《特別研究》

イギリス・コモンウェルスの地方自治制度成立と改革過程  
——カナダの自治制——

沖田 哲也☆

Reformation of Municipal Organization in Canada

Tetsuya Okita

はしがき

1983年、当社研共同研究の結果として、私は「資源と政治」と題する編著の刊行と翌年「東南アジアの経済外交と安全保障」と題する続編の著作（共著）を刊行し、東南アジア諸国とりわけマレーシア、シンガポール等の政治経済の歴史と現況についての多角的な分析を公表した<sup>(1)</sup>。これらの中で私は、マレーシアの、とりわけ地方自治制度について戦前からの歴史とその変遷及び戦後独立後の官僚制について記述したのであるが、それらの問題点と視角は、コモンウェルス自治制の特質の抽出とコモンウェルス諸国のその共通点及び多民族国家の自治制の特徴を挙げたものであった。今回の調査研究とここに論述しようとする問題点と視角は、全くこの分析と同様のものであって、いわば継続調査研究の一環である。つまりカナダもコモンウェルスであり移民国家として多民族的社会を擁するという点において条件は同じである。多民族社会の自治制については、イギリスの植民地になったことで、イギリス型自治制度の存在意義がどのような効果を発揮したものであったかということについて、前掲2冊の著作で記述したところであるから、ここで再びくり返さない。また、カナダ史の中で同じ自治制の効果が如何様であったか、ということについても別冊、当社研共同研究の結果としての「カナダを考える」(1994年刊)<sup>(2)</sup>の著作で論述したところであるからくわしくは、これを参照されたい。つまり、今回のこの調査報告書は、前掲3冊の中での私の論述箇所と同じ視座と方法で、継続的に論述したものである。

ところで、この論稿は、1997年度（1997年5月から11月に至る間）のカナダ東部、中央部及び西部各州における調査の結果であって、とりわけ歴史的に都市化に対応した、カナダ自治制度の自治体機構改革に重点を置いて論述しようとするものである。

さて、イギリスが東南アジアに進出し、植民地体制を構築し、その地域基礎としてさらに、強い植民地支配の底辺での支えとして、当時の先住種族と華僑（渡来民）をどの様に自らの便宜に供させたか——いわば間接統治の姿及び、イギリスがインド人を印僑として、導入移民させ植民地体制の尖兵とした経

☆政治経済学部教授

緯は、この地域における社会構造上の歴史的特質ともなった。これに反し、カナダ開発のイギリスの支配形態は、別の意味で複雑であった。まずイギリスは、先着の支配者フランスとそのニューフランス体制をくつがえそうとした。しかしその地をイギリス化させることは即座に成功せず、よって東部ではフランス色の徹底払拭と他方では、中央部で英仏の妥協が展開され、さらに、その上、隣国アメリカの独立によって逃避して来たロイヤリストが、独自の文化をもたらしその支配体制に加わった。

東南アジアではイギリスの圧倒的優位性によって植民地自治が築かれたのであるが、カナダでは圧倒的優位性によらず、三つの勢力が爾後統治構造のなかに残留し、今日でも、この国の多元性、多岐的文化性の混在性をとどめているのである。したがってカナダでは自治制も単純な型として残ってはいない。

本稿の主要な課題は、そのごの都市化に伴う自治体の機構改革の問題である。

## 本稿の問題意識

こんにちわが国では、規制緩和とともに行政行為の地方分権化が叫ばれ、つづいてそれらに対する法的措置が待たれている段階である。なかでも悪名高い機関委任事務の廃止が法制化され、中央政府の補助金交付制度が廃止されようとしている。かかる国と自治体の政府間の権限関係のみならず都道府県と特別区、市町村との関係においても権限関係の改革（分権化）が行われようとし、もっとも住民に近い基礎的地方公共団体に自治権の所在が移行されなければならない、とされている。そして次の段階では市町村が移行して来た権限を如何ように行使するかという、自治体機構の運営管理の問題が検討されなければならないであろう。つまり、中央官僚が権限を分権化させまいとする理由のひとつにある、分権化された権限を自治体が行使する資質能力があるか、ということに係わる課題、そしてもうひとつは、如何なる経済状態にもかかわらず、好きにつけ悪しきにつけ地域が都市化、産業化する現況のなかで、行政種目が増大し拡充するに当って、運営管理能力をどの様に育成しなければならないかということである。

もっと具体的に指摘しよう。財政硬直のなかでの行政機能の簡素化という社会要請は、冗費の削減、繁文じょく礼の慣例廃止の段階をすでに乗り越え、新しい社会需要を果して行政が担当すべきものであるか、（企業依託）担当するならば、どんな手法で対応するか、という政策作成上の企画、計画と執行管理の能力が問われようとしている。この能力を急速に自治体がもち、住民に近い自治体であるから、ただちに公表して実施にうつしてゆかねばならない。

かかる能力の模範的自治体は世界の大都市でも稀有である。そこで移民国家として、都市化がもたらす都市社会問題の解決にとくに難渋したカナダとアメリカにその例示を求めてみた。イギリス・コモンウェルスの国々の自治制を検討する課題には、多元的文化社会つまり住民の人種が多様であり価値観も多岐であるコミュニティで自治制が如何に運営されているかということを究明する要がある。相い次いで流入する移民という相互に異質性の堆積によって都市社会は常に変容を繰り返している。ことに居住区の行政需要の処理に当っては自治体機構の管理体制の機能と技術を相い次いで改革してきたものである。

この機能の改革にまず焦点をあて検討していこう。

## 自治機構の基本原理の米加比較

カナダの自治制の特質をとりあげるに当って、まずアメリカの自治制の特質をとりあげそれと異なる諸点によってカナダの自治制をうきほりにしてみよう。こうした迂回する方法で説明する理由には、二点がある。そのひとつはわれわれ日本の、現在の憲法秩序に基く自治制は、アメリカと同じく首長主義をとっており、われわれがカナダをみる際に自らのものと同形態、つまりアメリカ型の機構によって評価しようとするからである。第二点には、カナダの自治制は、基本的にはイギリス伝統のカウンシル（市議会制）を採ってはいるが、徐々にアメリカの型を導入し、自らの制度と機能の改革の手法としてとり入れてきたからである。この手法の導入については隣国同志であるから影響を受け易いということよりも、ほぼ同時期に、大量の移民を受け入れたり、アメリカからの移民の転入があって、同質的な地域社会問題を発生させたからである。つまり自治体の対応と地域需要を満す自治体サービスの質が同じであったからである。移民した住民のコミュニティ別の需要は著しく多岐で複雑であるとしても居住区としての生活環境の整備——住宅、道路、上下水道、汚物ゴミ処理施設を中心にした初期の都市計画、及び福祉民生にわたるソフトな対応の行政は米加で同質であった。

アメリカの地方自治体の成立については、独立以前には、各植民地政府が、地域生活共同体に自治体としての自治権を許認可することによって法人組織として認め、自治体の資格を付与した。具体的には、植民地議会が共同体に自治権を認める際には、自治権の権限の範囲で実際に行政を実施できる財政的能力があるか否かを審議し、能力があるとすればその範囲で特定の行政権を当該の自治体に許容するという方式で自治権の行使を特許した。これは、今日の自治体が擁する広範囲な自治権つまり多くの行政種目の執行権ではなく、個別的もしくは僅かな範囲の執行権に過ぎなかった。例えば領域内の秩序治安の維持に係わる警察権とか、道路の設置、補修の権限とか橋梁架設の権限といった狭い範囲の権限に限られていた。たとえ自治体が広い範囲の執行権を求めても全部が植民地議会によって容認されることはなかった。

従って、特定の自治体に執行権が許容されても、他の自治体に同一の執行権が付与されるという一般的なものではなく、特定の自治体に特定の自治的執行権が認められた。この認められた約定書を特許状もしくは自治憲章（Municipal Charter）といっている。したがって植民地政府の領域にある共同体が、共通の自治体的執行権を横並びに獲得して、自治体となったものではない。前者の型態を特別法（Special Law, Special Act）による自治権と称し、後者つまり、いずれの自治体も同一の権限をもつ方式を一般法（General Law, General Act）による自治権と称している。また、特別法の方式によると、各植民地議会毎に特許状の型態が異り、つまり特別法の形式も区々であった。独立以降においても各州議会が自治権の許認可を審議し区々の特別法を立法化させたので、自治制の行政種目とその執行権は、各州毎に異なるものとなった。概して自治権の基本にある基礎的な権限には共通したものもあったが、

各州毎、各地域毎の社会状況や政治、経済状況が異っていたから、各自治体において自治執行権が区々別々となって成立した。

ところでその執行権は地方財政によって支えられる。自治執行権を行使するためには、自らの地方自治体の税収の歳入によってまかなわれる。このための課税権もかつては植民地議会によって自治体に許容された。自治史の初期において平衡交付金の制度はない。したがって、自治体に行政執行のための負担能力があるか否かが、植民地議会後年の州議会において審議の対象となり、それが認められれば、住民への課税権が自治体に付与されることになった。ちなみに、カナダの自治成立史の初期には、自治体ができサービスが行われても、税金を支払うことに住民が不満をもち、自治権を州政府に返上し、自治体解体をみた実例もあった<sup>9)</sup>。

ところでこうした特別法による自治権には許容の限界があった。州議会が、自治体の既存の自治権を消滅ないし削除する権限を有していたのである。つまり既に特許状によって特定自治体に付与した自治権を新しい特別法で解消させることも可能であった。また、前述のように自治体の存立の基盤となる法人格の資格も、州議会によって付与されていたので、自治体毎に権限の質と量（自治権の範囲と権限の強弱）がまちまちで、不平等性が生じていたこともある。さらに植民地政府の支配の原理は、住民自治という地域の民主主義的民衆統制を一貫して維持して行ったものではない。その自治権を削除して州自らの政府の権限とする自治権の吸い上げ——中央統制化も実施して行ったのである。そのような側面では、民衆統制も政府の統制も政治的意図によるものであったことを記憶に留める必要がある。

アメリカにおいて連邦制を固める契機となった南北戦争の終息は1865年であったが、それよりも早く1851年にオハイオ州とヴァージニア州において、州憲法に特別法の制定禁止の規定が設けられた。特別法による自治体自治権の削減を阻止するためである。つづいて1870年イリノイ州、1872年ウエスト・ヴァージニア州、1873年ペンシルヴァニア、テキサス両州で、1875年ニュージャージー、ミズリー両州で、1879年カリフォルニア、ルイジアナ両州でも特別法の制定を禁止もしくは制限付きとした。上述のイリノイ州の規定は、シカゴ市の憲章（特許状）を州の特別法をもって改訂するときには市議会の同意を必要とし、新たに特別法を制定するときには、自治体議会の討議を経て住民投票によって賛否を問うという条件を付した。

〔参考注〕特別法の性格と、禁止に至るまでの詳細については、筆者著「地方自治要論」1972年・評論社、70頁前後に詳述してある。

このような自治権の強化と自治制拡大の運動は、1875年のミズリー州に先鞭をつけたホーム・ルール運動の展開へと発展して行った。この運動は、自治体は州の創造物（creature）であるという原理の下ではあるが、自治体の法人組織としての構造、地域需要の処理の執行権、課税権は自治体独自で制定するという自主（治）憲章を制定できる、ことを目指すものであった。なお、この州の創造物であるという原理は、自治体は州法に接触してはならないとし、法人組織そのものの権威は州の許可するものと

する、という建前による。

このホーム・ルール（自治憲章）についてA. マクドナルドは「都市の自治権は、その自治体が自らの事務（own affairs）を支配する権限、である。」と簡潔に述べているし、アドリアンは「地方自治体が自らの憲章を規定し、改正し、あるいは州憲法や一般法に従って自治の権限を行使するために付与された権限」といつている。しかし、なんととってもホーム・ルールの目的とするところは、州政府議会の自治体に対する政治行政的干渉の排除にあったということは、云うまでもない。

以上にのべた歴史の推移を略述すると、独立以前は植民地議会が、独立後は各州議会が自治体の設立を認可し、地方行政の種目を認可していた慣習を、自治体自らが行政の種目と範囲を定め、課税権を有して行政執行を行うこととなったのである。したがってこのアメリカとその影響をうけたカナダにおいては、連邦法によって全国一律の自治法はなく、各州ごとに自治体の組織と権限が定められており、細部にわたる行政機能と課税権は自治体ごとに区々定められているのが通例である。

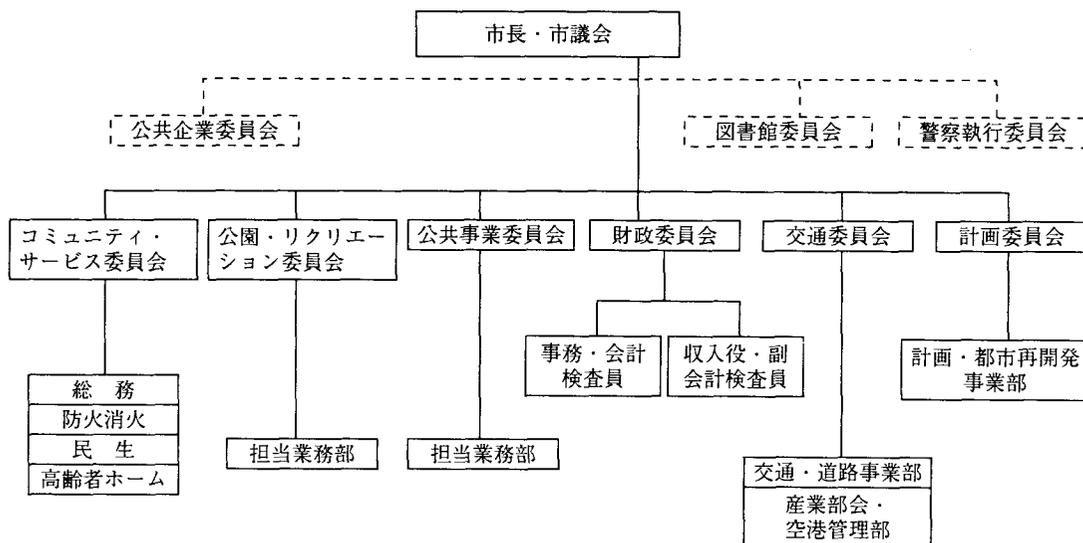
### カナダ地方自治制の性格

カナダの自治体の政治行政機構は、州の傘下に、市町村（基礎的地方公共団体）という一層制と州の下に県、その下に市町村という二層制をもつところがある。更に現代の傾向として広域行政ないし地方行政の隣接自治体連携制をとり、広域圏を設置して三層制を有する仕組みも存在する。いずれの場合にも末端の市町村が最も強力な自治権を保持している。なお州によっては、人口規模が小さく、土地の広い地域——プレイリーの農村、山林の中の山村——に改良区（improvement district）もしくは地方区（regional district）と称する末端の区域がある。カナダの自治体の構造は執行権の実権が市議会にある、いわば市議会制（council system）をとっている。この型は、公選によって議員が選出され地方議会が成立するとこの議会が議事機能と執行機能を併有する。市長も公選により選出されるが、この執行権は微弱であり、これについては、後述する。

市議会制は、さらにいくつかの型に分けられている。カナダの自治体でもっとも採られている型が議会一常任委員会型（council-committee type）である。これでは議会には行政種目を大別した、常任委員会（standing committee）が設置され、当該種目についての政策立案が各常任委員会で作成され、その政策の決定は議会において審議決定される。その執行は常任委員会の指揮監督の下にある市庁各部署長が実施する。

別の選挙で公選された市長は執行の総責任を負い、議会の議事に加わり、常任委員会にも執行職務の責任者（ex officio）として加わる。委員会には常任委員会のほかに、特命、緊急の政策立案を行う特別委員会（special committee, select committee）が設置されている。特別委員会は、短期で目的を達すれば解散する。第一図に以上の仕組みを図示した。

第 1 図 典型的なカナダ市政・常任委員会制度



出所：下記

この図表にある各常任委員会の担当行政種目の類別化はきわめて現代社会的であり合理化されたものである。伝統制を捨象している。例えば左のCommunity Service Committeeは民生行政の機能と消防行政を併有している。警察行政は議会・市長の権限から独立した特別行政庁の有する機能であり、自治体警察であり乍ら普通地方公共団体の執行業務下にはない。

(以上の図は、Tindal, C. R. & Tidal, S. N., Local Government in Canada, 2nd ed., McGraw Hill Ryerson, 1984, p. 120より作成)

議会には、議員全体によって構成されている全体委員会 (Committee of the Whole) があるがこれに市長は加わらない。政策の決定権はこの委員会にあり、市長は決定権をもつものではないからである。

首長は、市 (city) と町 (town) では mayor もしくは maire と称し、村 (village) もしくは町部区 (township) では reeve, chairman, overseer とそれぞれ別称する<sup>4)</sup>。カナダでは前掲のように県 (county) もしくは市町村を連携させ構成する広域議会があり、その議長 (首長) を warden もしくは chairman と称する。

ところで前述したように常任委員会は、政策の立案権とその執行に当って指揮監督権を有しており、権限の強力な機関であるが、この種類と数は各州の一般法もしくは特別法で定められている。そのためこれらは各州区々となっている。なかでもオンタリオ州とマニトバ州では、州の一般法によって自治体が等級化されており (classify) 等級別に委員会の種類と数がきめられている。自治体の等級化とは、州内自治体が人口規模別に等級ランク付けされる方式であり、同一ランクに種類と数が同一に定められている。その他の諸州では各自治体毎に特別法が制定され、よって全く種類と数は区々となっている。これらの実例をあげよう。等級別方式のオンタリオ州のサンダーベイ (Thunder Bay) 市では人口13

万人であるが、土木事業・住民財産擁護委員会、保健民生、公園レクリエーション、都市地域計画、財政といった行政種目別の5常任委員会が設置されている。同じ州のイーストヨーク（East York）市の委員会構成は、公園レクリエーション、保健・財産擁護、立法・建築物、開発、交通駐車、土木事業、財政、人事・防火の8常任委員会で構成されている。特別法によるニューブランズウィック州のフレデリクトン（Frederickton）市の場合には、土木事業、財政、行政管理、社会福祉、安全の5常任委員会を設けている。一般的にみると、常任委員会の数はさほど多いとは思われないが、プランケット（Plunkett, Thomas）の評によれば、機能別にこれが設置されすぎ（multiplicity of committees）、会議での討議に重複が多く（preoccupation with minor details）、しかも決定には時間がかかりすぎ、行政種目間の調整がなされない、と云っている<sup>6)</sup>。

ティンドール（Tindal, C. R. & Tindal, S. Nobes）は、同じ事について、各常任委員が委員会で自らの執行監督下にある部局の利害関係を固執し、調整がつきにくいこと、さらに委員が選挙職であるから執行責任を避けたがっていることを指摘している。要するにタテ割り型の機構組織の性格や、責任の体制もタテ割りで上下関係にこだわっていると難ずるのである<sup>6)</sup>。

ところで常任委員会制度で上にあげた事例には、上下水道、公害処理、ゴミ焼却等の不可欠な機能が含まれていない。これらはどの様な機関の機能に包含されるのか。これについては北米では一般にアドホック・オーソリティないし、広域行政機構にそれらの処理が任せられている。まず、前者についてふれておこう。

日本のばあい、市町村という地方公共団体の処理機能は、いわゆるオールパーパス方式をとっており、市町村が自治行政としてのほとんどすべての機能を担任し執行している。但し教育行政、選挙事務、人事公平事務、開発行政は、別の特別地方公共団体を設置しこれに任されている。アメリカおよびカナダではこの種の特別地方公共団体の設置件数と種目がさらに多く、自治行政の主要機能が特別地方公共団体に分任せられ、従って重要な機能もこの単独機能の処理方式により執行されておりいわゆるシングルパーパス方式をとっている。イギリスでいうアドホック・オーソリティ（ad hoc authority）型もしくはアメリカで言うスペシャル・ディストリクト（special district）の型がこれである。例えば教育行政、図書館運営、基地、空港、港湾管理、下水処理、公害対策、都市交通、防火・災害に独立的処理機関（特別地方公共団体）が処理業務に当たっている。

かかる多岐に亘る単独の処理機関は、それぞれ自治権限を有しその審議、決定、執行は、公選による管理者（複数）によって管理されている。

ところで単一機能（シングルパーパス）方式による処理方式によれば行政需要に応じて余りにも多くの団体が設けられ、その機能執行に当る委員がいちいち公選によるものであれば、地域の住民の自治意識に混乱を招き自治活動に煩瑣な感を免がれない。

これらの諸欠陥を是正するために、過去長年に亘り、上に掲げた諸単一機能の団体の整理統合、もしくは市町村への機能編入、選挙選出方式の廃止改善が唱えられつつも、慣例化しているこの制度は容易に改められない。

ところで、存在理由が希薄な市長の機能について検討しておこう。

日本の場合、執行部首長は、政策の立案、予算の原案作成、条例の立案、企画計画の立案等の機能を持ち、強力なヘゲモニーを発揮することが本来の存在意義となっている。ただし議会の議事、むしろ常任委、特別委の進行主宰には関係がないことは明白である。カナダの場合、首長はこれらの議事にくわわり、会議を主宰するのが本来の建前であり、執行権の総責任を有している。しかし、自治体公務員の完全な任免権を有せず（後述）、しかも、議会の議決に対する拒否権をもたない。日本ほどの強力な政策立案の指導権が認められていないから、調整者としての権限が、個人的私的政治力を除いては無に等しい。ヒギンス（Higgins, Donald）によって、カナダ市長の権限について次にあげておこう。ただし彼自身が述べているように法律で規制されてはいるが実際には明解なものではない。

- (1) 市長は、自治体に関する州法に基いて行動的かつ思慮深く行政の執行に当らねばならない。
- (2) 自治体吏員の業務を監督し吏員の職務遂行に当って怠慢、不注意、規則違反を罰すること。
- (3) 自治体内の財政と市民の保健、安全、清潔、生活の快適さに関わる行政及び儀典についての改善に関する、すべての情報を議会に連絡し解決の方法を推挙すること。
- (4) 自治体吏員の解職（後日議会の承認必要）、自治体警察部長の任命（後日議会の承認必要）<sup>9)</sup>。

かかる漠然とした性格の規定については、メーソン（Masson, Jack）も市長の業務遂行のための権限が不明確であるからである、と述べている<sup>10)</sup>。かかる市長の権限は微弱さを免れがれないが、他方において市議会議員の選挙が、小選挙区制で1区1区議席で選出され小地域の利益代表の性格をもつものに対し、市長が全市1区制で選出され全市の代表という立場でバランスをとる、とういうことにも着目しておく必要がある。

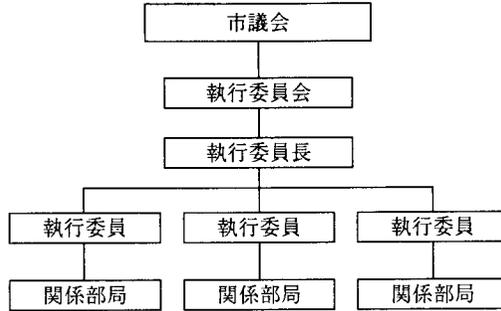
ところで、繰り返して云うが市議会一常任委員会型は、表現の問題として、立法と執行の両権限を併せ有すると表現するよりも、両権限を分離せずに市政を司るという代表制であった。それ故にその一員としての市長はこの型の性格故に漠然とした立場にあった訳であるが、次の世代の要請は“市政を司る”ことを保守しつつ、執行権限を明確にしようとする考え方が求められるに至った。

それが次にのべる市議会一執行委員会型（council-commission type）であった。もっともこの国の自治制の慣習は、すでに述べた議会一常任委員会型の諸欠点を補うために、新たにこの型が案出されたのではあるが、全部がこれに移行してゆくという段階発展では必ずしもない。現にニュー・ブランズウィック州のフレデリクトン（Fredericton, New Brunswick, 人口4万6000→1991年）では常任委員会型を保っている。州内で都市問題に解決困難な行政事務をかかえた都市や、時流によって新しい型を採る自治体が増加しつつあるというにすぎない。なお、純粋な執行委員会型（commission plan）という、数人の市政運営者を公選して、これに自治制の全般を一任するという、アメリカの一部自治体で採った型とは異なるので注意を要する。

さて、この制度は、公選によって選出された議員と選出された市長により議会が構成されると、議員のうちから執行権を行使する執行委員（commissioner）が選任される。この執行委員会（board of commission）に市長が加わり、執行委員長（chief commissioner）により統括される。各委員は、執

行種目別の委員となる。政策の立案には行政種目別の議会常任委員会 (standing committee) が当り、政策は全体委員会を経て市議会が決定する。執行委員は種目別に政策を執行し、執行補助部門を監督する。— (第2図参照)。

第2図 市議会—執行委員会型



出所：Tindal, 3rd. ed. Local Government in Canada. p. 207より訳出引用。

カナダの自治体の多数がこの方式をとっているが、人口規模10万人、及びそれ以下の小都市にこの事例が多く従って設置数としては多数例となる。主としてアルバータ州 (Alberta) とサスカチワン州 (Saskatchewan) に多いがアルバータ州カルガリー市 (Calgary, 人口71万→1991年)、同州エドモントン市 (Edmonton, 人口62万→1991年) では人口が多数であり乍らこの方式を採ってきた。

エドモントン市の構造を例示しておこう。

同市では議会は、市長及び12名の市議で構成されており、常任委員会と執行委員会が併設されている型である。常任委員会は、公共事務、議会事務、経済事務、施設・技術の4つに分けられている。

執行委員会は、議会で選任任命された委員によって構成され、公共事務担当、経済事務担当、施設・技術担当の部門に分かれ、委員長が議会事務担当を兼務してそれぞれの配下にある業務部門の係員を監督している。

ところで、この型は、採用されている都市によって、さらに執行権限を授権する形式が細かく分別されている。

そのひとつは、執行委員を一名とする型式であり、単独執行委員任命方式 (council-single appointed commissioner system) と云う。

この方式は、サスカチワン州サスカトーン市 (Saskatoon, 人口21万人→1991年) で1910年以来採られてきた制度である。単独であるから、主任執行官であり、市議会に対して予算編成権、政策決定報告権、執行管理権としての部局執行業務の調整権、を有している。市長は、これらの権限をもたない象徴的立場に立っている。

同州のレジアイナ市 (Regina, 人口19万→1991年) では、これとほぼ同型であるが議会、市長、単独執行委員任命方式 (council mayor-single appointed commissioner system) をとっている。執行業務、調整、予算編成権は、執行委員が有するが、市議会への報告と勧告は、執行委員と市長両名の責任 (署名) としている。

カナダの自治体の、以上のような伝統的イギリス型の構造に対し、当然移民国家としての様々なインパクトがこれに加えられた。このインパクトに対する急激な変容については後に詳述するが、自治体サービスに求められるものは、政策決定とサービス実施の機敏性であった。そしてその基盤としての住民の代表制の改革であった。こうして殆どアメリカ自治制の改革と同様に、執行部とくに市長の権限の強化と議員の選出選挙区の全市一区制いわゆるアト・ラージ (at large) が求められるようになった。市長の権限の強化は、既存の議事の権限と執行の権限の区別が明確でなかったこの国の伝統的な自治制から、両権限の分離、明確化さらに執行権の強化が求められる改革案であった。後者の代議制については、自治体内の共同体別の代表制つまり小選挙区制を、自治体全体の利害に基づく代表制つまり全市一区制に改革しようとする考え方なのであった。なおアメリカとは異り、この国ではかかる自治制を基盤にした汚職は、目に見えるものとして極めて少なかったといわれる<sup>9)</sup>。

かかる状況を背景にしてオンタリオ州で1912年、市政管理委員会 (board of control) の制度が採り上げられた。この制度は市議会—管理委員会型 (council-board of control type) というが、この制度の構造的特質は、市議会議員、市長、管理者 (controler) が別々に公選されるものであり、市議は選挙区毎に小選挙区制で選出されるが、市長と管理者は全市一区制で公選され、管理委員は、議会から独立して執行権を行使する機能を有するものであった。管理委員会の権限は強力なもので、予算案の作成、執行部門の部長の任免権、各種契約の審査権、主要政策の作成の諸権限を有し、管理委員会のかかる決定は、市議会において3分の2の多数決によらなければくつがえせないというものであった<sup>10)</sup>。この制度は、1896年初めてオンタリオ州トロント市 (Toronto) で採られ、つづいて1907年にはマニトバ州のウィニペグ市 (Winnipeg) で1910年にケベック州のモンリオール市 (Montreal) で採用されている。さらにオンタリオ州では人口の10万以上の都市に対してはこの制度を採ることが決定された。これによると管理委員会の執行行為については委員会の設置が州法で決定され、委員が市民から直接選挙されているから、行為そのものの責任は、議会に対するものではなく、市民に対するものとなる。ここに立法機能と執行機能の責任の所在の分離がなされるが、管理委員会の決定は市議会の票決 (3分の2) によってくつがえされることで議会と管理委員会の力の均衡を保っている。

この実例をオタワ市制を例示としてあげると、市長、11市議及び4管理委員がそれぞれ別個に公選され、これらが市議会を構成する。議会内には、市長と4管理委員で構成された管理委員会が設けられ、その他に市議によるコミュニティ開発常任委員会と環境施設常任委員会の両委員会が設置されている。両常任委員会は政策作成に当り議会で決定し、管理委員会がこれを執行し、従って執行部門の監督に当たっている。

このオタワ市で採る型は、常任委員会制と管理委員会制の両方を併有する型であり、立法機能と政策決定力は常任委員会及び議会に、執行機能は管理委員会の権限となる。かかる形態から、市長と管理委員の選出母体は全市一区の選挙区であり、常任委員 (市議会議員) の母体は小選挙区という、均衡をとるための手法がとられているが、他面において、この型の欠点としては、両委員会の恒常的衝突を惹起させるという。

こうしてカナダでは、社会構造の変容に対応して自治体の立法、執行両権の関係(改善)、とくに執行権の実効性を強化させる構造改革が相次いで実施されてきた。これは原理的にみると、代議制に基づく地方議会が、代議制であるからこそ立法権と執行権を併有していた伝統的なあり方から、両権を分離させ執行権を強力な実行力のある権限とすることにおいて、この国としては地方自治の根本的な改革であった。現在立法権を狭義にとらえて条例と規則の立案と審議、可決を立法権とするだけではなく、社会構造の近代化は、これを広義に解釈して政策の立案と決定とし、執行権も狭義にとらえるだけではなく、政策立案の選択肢を整え、その予算措置を整え効果を吟味する作成作業の過程を荷うに至らせたのである。さらに、執行権に対して、政策決定に沿った執行、実施(インプリメンテーション)のなかで如何に、執行補助機関の業務を調整し監督するかという行為にも多大な期待がもたれたのであった。

これらの期待の結実が、制度としては、こんにち北アメリカの諸都市において採り上げられている、市議会一支配人制(council-manager plan)であった。この制度の意義ないし機能は、市議会が選任した特定の一個人に執行権を委任し、政策の実施と執行補助機関の行政実務を調整、監督をさせる制度である。支配人に当る人物は通常、その自治体の吏員ではなく、市議会が、外部から選び出し雇用契約によって就任させるものである。

ところで、立法権と執行権の分離、執行の実効性を強化することは、時代の要請としても、グラスルース・デモクラシーとしての自治制の本質と、このプロフェッショナルな執行官(支配人)の性格との間には相容れない矛盾が存在することは否めない。この矛盾の克服には代議制の議会が職業人としての支配人を雇用するという契約制と、この制度を採り入れざるを得なかった都市社会の客観状況の露呈という理由があった。

この制度が初めて採用されたのは、1908年アメリカのヴァージニア州スタントン市(Staunton)においてであり、カナダでは、1913年ケベック州のウエストマウント市(Westmount)において採り上げられた。この制度については、初期においては、支配人の役割は、執行権専一の行使であったがその後、今日では、政策立案、選択肢の作成さらに決定に至るまでの過程に参加もするし影響力を及ぼす立場に立っている。当初は、支配人制を採り入れるもうひとつの理由に、議員の政策決定における意志と行為が、政党色と選挙区利害を優先させるという慣例を排除させようとするものがあつた。つまり、支配人の合理的判断が政治的利害を除去して、執行を合理化、能率化させるというところにねらいがあつた。しかし今日ではこの政治的利害の達成が徐々になくなり、むしろ自治体全体に行政効果が拡がることが期待される程に利害が広域化したのである。

ところで、この制度を採用するに至った理由と制度の展開過程についてスティルマン(Stillman, Richard J.)は、支配人の機能評価を次の様に明解にのべている<sup>99</sup>。

この説明に当り彼は、この制度の意義を4つの観点から記している。(1)この制度の理念的かつ社会的な起源 (2)支配人制の生起について (3)この制度の展開 (4)その後の発展。この4観点をさらに細分化してそれぞれの局面から詳述しているが以下に抄訳する。

アメリカの1860年から1910年に至る間その人口は農村でも倍増し、大都市では7倍にも達する激増を

みた。伝統的な地場産業としての農場に従事する人口は減少し近代的工業製造業がこれにとって代わった。都市を中心に移民を吸収し、1910年には全米人口の7分の1の1,335万人が外国生れの人々となった。住民増に対応する自治体のサービスも激増し、1860年から50年間にデトロイト市の業務は147種目も増加し、さらなる10年間にこれに81の種目が加わっている。とくに地区計画（機能別地区割り）、食品検査、保健看護業務、地区コミュニティセンター、街灯、防火警察、空港、学童、歯科医療、義務教育——その後の高等教育も新しい行政需要の対象となった。こうした特殊な専門家の領域としての都市的サービスが急増し、全米専門家集団の組織化やその連合体の創設もみたのである。

都市自治体の機能が多岐に亘ると企業経営の技術が、自治体の経営に影響を与えるようになった。自治体を企業組織になぞられて「都市団体は、大きな企業組織体と同じである。住民は株主であり市議会は取締役（会）であるから、総支配人としてのシティ・マネージャーを必要とする」という見解が盛んに表明され、「市政は、ビジネスの基盤に立ち、共和党や民主党に支配されるべきものではなく、市民の税金は、信託の基金として賢明に節約して支出し、全市民の利益のため浪費してはならない」。

同時にマシーンポリティクスの基盤となった市議会の政党支配と市役所役職のスポイルシステムによる任用、地域ボスと議員の結託による腐敗、選挙形態としての小選挙区制の排除によって、自治体を清浄化しようとする運動が展開された。そしてその結論とし全市一区制の選挙と政党名を表示しない市議会選挙、他方では執行機能（administrative functions）を専一に執行するエキスパートの支配人制が採り上げられたのである。1900年代の学会では政策の決定と政策の実施の二分化、あるいはグッドナウ（F. I. Goodnow）の説べたような政治権威主体の意志の表現と意志の行使つまり政治と管理（administration）の分化がとねえられていた。そして政治と管理の関係つまり議会と支配人の関係は、議会が政策を決定し、その実施のガイドラインを支配人に示し、それによって執行がなされるということであった。支配人の具体的な役割は、執行の手段を発想し、手順の計画をたて、管理上調整を行い調査研究を重ね能率化を發揮しようとするものであった。

もっともアメリカでは、支配人制の制度に移行する際に、アメリカ自治体独自の慣例によって、別の改革の過程もあった。それまでのアメリカの自治体構造は、市議会—市長型という立法機能と執行機能の分離型の建前を大多数の自治体で採っていた。ただし、その初期においては、執行権力の強力性を抑制するために、自治体内人事権、予算案提出権、諸行政種目の監督権は市長の権限ではなく、議会の権限として留保され、いわゆる弱力市長型（執行権の相対的な弱力権限のタイプ（weak-mayor's system））とされていた。主要な権限を議会が有することによって、議員の所属する政党もしくは多数派政党の諮意な政策が実行され、また小選挙区制による選出形態から選出選挙区優先の政策決定とサービスの実施が行なわれる欠陥があった。さきにのべたように、議会の掌握する人事権により、多数派政党の選挙運動と市役所内の人事が結び付く、いわゆる獵官制も現出していた。

かかる諸矛盾から脱却するために、市政の刷新浄化のために結成された全米の連合体（1895年のNational Municipal League）は、まず強力市長型（strong-mayor's system）を提唱した。人事権、行政執行権の全体を市長の権限と改定するタイプであった。この提唱は、市の憲章（自治体の権限と組織

について規定した当該自治体基本の法令)にこの組織をもちこみモデルとして全米に発表した。

1901年にテキサス州ガルベトン市 (Galveston) ではもうひとつの形態を採用した。執行委員会制 (commission plan) と称するものである。この制度は、市民が5人の委員 (commissioner) を選挙し、委員が立法権と執行権を併有する制度であり、執行補助機関の監督の任にも当るものであった。簡潔で市政が直接少人数の委員に掌握され市民にも接近し、住民統制が容易であると当時は考えられていた。

支配人制に類似する改革案が始めて採用されようとしたのは、1906年前掲のヴァージニア州スタントン市 (Staunton) であった。この都市は、1万1,000人程度の人口を擁する小都市であった。当時同州は、州法によって、州内自治体を人口規制別により等級化する制度をとっており、各等級ごとに法定の自治体システムが規定されていた。同市は第1級都市とされ、法規定により、市議会は2院制であり議員の人数も22名、30の常任委員会を擁する構造であった。当時市役所は、非常勤の吏員のみで、行政機能の拡大に対して、如何なる業務をどう執行管理すべきかの方途を知らず、いわば、減茶苦茶な参加デモクラシーでさえあった。建設行政の未処理分をどのようにこなしてゆくか、ということさえ行政の積み残しとして山積していた。市議会の常任委員会からこの処理には自治体管理者 (municipal director) が当るべきで、すべての管理業務には有給の専務職が必要であるという考えが報告書として提出された。そして執行委員会制をとるか、この制度をとるかとの思案の末、しばらくは棚上げとなっていた。その後この委員会制は現況の混乱を救えず、また、ヴァージニア州法に違反するとの解釈が出て、このスタントンでは1908年に至り総支配人制 (general manager) を採択したのであった。この市のmanager制の特質は、市自体を全く企業組織と同一視した考え方に立つものであった。詳細な点では今日の市支配人制と同じではなかったが、一人の管理者に市政の政策執行を委任しようとする基本的発想では、市支配人制への第一歩とみてもよい。

1920年代は行政行為の整理、組織化の気運と運動が巾広く展開された。その標語は“行政にビジネスを (more Business in Government)” “節約と能率化 (Economy and Efficiency)” “小さな政府 (Less Government)” であり、コスト節減、能率改善、不公正排除のための科学的管理法が自治制へも導入された。

ホワイト (White, Leonald D.) はこの時点では、この制度の導入は、地方自治に対する政治的な影響力を減少させ、公的資金の使用にも健全性を保たせ、理論通りの結果をもたらすようになったと評している<sup>44</sup>。

第2次大戦の終局後、全米主要大都市の既存都市地域の人口は減少し、代わりに周辺部に人口集積をみて、いわゆるサバービア現象が到来したために、上下水道、道路、学校、住宅を初めとする地域需要の行政サービスが広域の規模で求められた。行政領域としての大都市圏が設置され、特別行政区域 (Special District) の濫立もみだ。いわゆる“地方行政のごった煮、つぎはぎの有様 (crazy quilt hodgepodge of local government)” と評されるような混乱を呈していた。ここにもまた専門家としての支配人の行政管理と市民代表制の市議会の組み合わせは不可欠であった。

## カナダの市支配人制

以上アメリカにおける市支配人制の起源と存立目的を述べたが、以下にカナダの支配人制に話を進め、その性格について述べてゆこう。

既述のようにカナダでこの制度を採り入れたのはアメリカの 1908 年の採用におくれること 5 年、1913 年ケベック州のウエストマウント市 (Westmount) においてであった。そしてこの国でようやくこの制度が一般化したのは 1940 年代から 1950 年代にかけてであり、とくにケベック州で採り入れられる例が多かった。このようにアメリカから大分遅れて採用された理由は次の通りであった。アメリカのように市長一議会分立、対立型の制度の下で、執行権が市長にありこの市長が独特な政治環境つまり不正な選挙とか汚職腐敗にとりまかれていたのに反し、カナダでは議会に立法と執行権が依拠し、市長も議会の一員に加わって、市長の権限は相対的に弱く政治的腐敗が極めて少なかったことがあげられる。第 2 の理由としては、執行権は議会内の常任委員会にあるが地方政党が発達せずいわばマシーンポリティクスが未成熟であり、市議が小選挙区制で公選されるシステムであり乍ら腐敗が少なかったこと。第 3 には執行技術的な側面であるが常任委員会の分担機能が多岐に分けられ、支配人の権限に一本化することが容易ではなかったことがあげられる。

すでにふれたように市支配人制が採り入れられる前に同制度に近い類似した制度を導入した。例えばアルバータ州のエドモントン市 (Edmonton) では執行権を総括する執行委員会 (executive committee) を、マニトバ州のウィニペグ市 (Winnipeg) では執行政策委員会 (executive policy committee) を、また管理委員会 (management committee) を独自に創設して執行権の一本化を図ったのである。ただ常任委員会をもち乍ら執行権を一本化する委員会を設置するのは容易ではなく、設けても運営が困難であった。何故なら常任委員会の権限は、これによって政策の検討と結果を議会に報告する (to examine and report) 権限を残すに過ぎないことになったからであり、また執行権という強力な権限を一委員会に集中させるため新設することに、ちゅうちょする傾向があったためである<sup>4)</sup>。ともあれ、こうした理由や状況で支配人制の導入は遅延したのであった。支配人制の導入以降もそれぞれの自治体の事情から全カナダの、制度の名称は一致せず区々であり、また権限にも多かれ少なかれ差異があった。

些か繰返しになるが、複雑なのであえて説明を加えるが、支配人制度を州法で規定してある州もあれば規定していない州もこの国には所在する。名称も区々である。ブリティッシュ・コロンビア州では、州法により自治体支配人 (municipal manager) と称し、アルバータ、サスカチワン、マニトバ 3 州、いわゆるプレイリーでは州法で規定し、わずかの自治体では市支配人 (city manager)、市行政官 (city administrator)、というが、通常は、市執行官 (city commissioner)、主席執行官 (chief commissioner) と称している。オンタリオ州では主席管理官 (chief administrative officer = CAO) が一般的で、ケベック州では事務総長 (director general)、または単に支配人 (manager) ともいつている。大西洋諸州つまりニューブランズウィック、ノバスコシア、プリンスエドワード、ニューファウン

ドランド4州では市行政官 (city administrator), 町行政官 (town administrator) と名付けている。後述するが各自治体で支配人の権限を条例で銘々に定立させているところでは権限とその範囲は様々となる。いずれにしても、この役割は自治体業務の総合管理 (general management) 経営にあり、同時に執行権を公式的に有する各常任委員会と各部局のとめがね (link) と期待されている。

そこでこの段階で、従来までの支配人の機能を定義しておこう。

一応、この定義の基礎的な条件をあげるとアメリカに比し、自治体内の住民各居住区いわゆるコミュニティの利害関係が政党や政治的団体の利害、統一行動と一致して露呈しなかったことであるが、もしも一致していたとすれば議会内常任委員会に立法権、執行権が所在していたから、ストレートの形で自治体サービスがパルチザン的になっていたものと予想される。行政的には、都市化つまり人口の都市への集中と産業立地の集積、そのための、都心地区の商業産業化、住民居住区の周辺部への拡大、住居転居の激化、移民の同居住区への移入集中がアメリカよりも頻度が低かったとはいえ1940年、戦後は1960年を中心に自治体の業務は、拡充した。これらの社会状況からカナダでは、支配人制の必要性は、政治的なものより行政処理の利便となったことは否定できない。

定義としては、支配人とは自治体の業務間の調整権と管理補助機関の人事権を行使し、政策の実施効果を議会及び市長に報告する義務を負う管理者、としておく。

支配人制が従前には以上のように定義付けられていたが、現況においては、さらに次のような管理上の諸問題が露呈してきた。

まずいづれの自治体でも共通して執行する行政種目としての、道路、輸送 (交通)、計画、開発、財政、公園、リクリエーション、コミュニティ、民生等のいわゆるルーティン化された業務と、それ以外の業務で特殊化されたものが多岐となり管理面で種目に横の関連がなく、いわばタテ割りの管理の欠陥がでてきた。

第2点は、新しい行政需要の予見能力の欠如、行政種目間の (重要性の) 緩急あるいは重要性の無理解。第3点は、業務実施の効果ないしその判断力の欠如、第4点としては住民の欲求するサービスの採集力の欠如、第5点として機構組織内秩序の特殊性の掌握の欠如。

これらの問題点に関してそれぞれのタテ割りの管理に対しては、調整力を、新しい行政需要の予見に対しては、先見の技能と既存行政のフィードバックに対する処理能力を、各行政種目の緩急に対しては抜本的行政執行の能力を、住民サービスの採集力と判断については企画性を、組織内秩序に対しては業務の管理技術を不可欠とする。つまりこれらの諸々の処理能力を市支配人に求められるところとなった。

次に、各州および自治体の例示によって支配人は執行のフィードバックを評価し、住民の行政需要を判断し、政策決定に事実上コミットしてゆく執行権を説明してゆくこととする。

オンタリオ州の1980年都市自治法 (the Municipal Act of Ontario, 1980) によれば市議会は、主席管理官 (CAO) を条例に基いて任命をすることが出来、同管理官は次の権限を有する。すなわち、①政府もしくは自治体法人の業務の行政に関わる総合的監督と管理権を有し、条例に規定する業務を実施する。②また、管理官の条例に基づく権限の範囲で各部局の効力ある業務執行と部局の監督に責務を有

する。これら条例の条文の改正は市議会の権限であり、決定は単純多数とする。この州法は、もっとも簡単な規定の例であり、簡潔であるから条例によって大幅なCAOの権限を定めうる融通性があるものであろう。

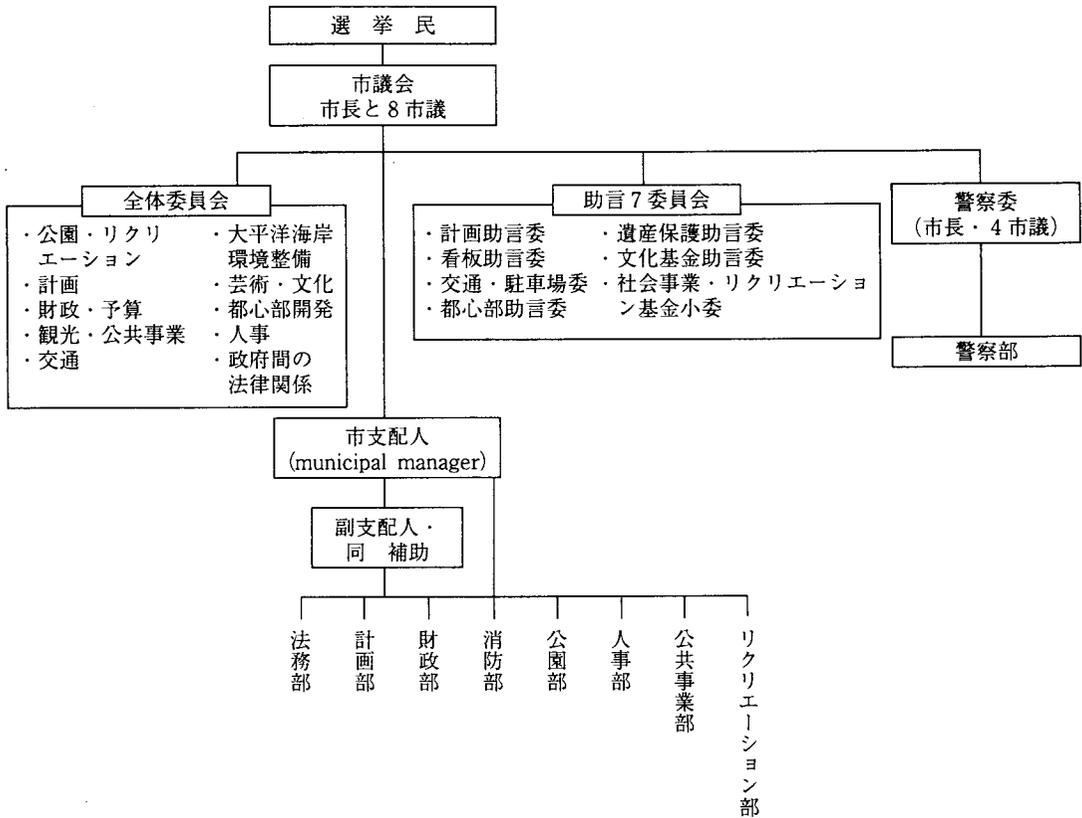
ブリティッシュ・コロンビア州1978年の州法 (the Municipal Act of British Columbia 1978) では、支配人は市議会の監督下で①自治体の業務と吏員を監理し (supervise)、指示し、②市議会の政策を効果的に遂行すること③さらに市議会に対して、求められた自治体の運営に関する調査報告を行う。④毎年もしくは求められたとき歳入出の見積り (予算) の作成の責務を有し⑤市議会の命に従い、すべての契約の用意と裁定をなし、⑥条例、決議により命じられたその他の義務の遂行をなさねばならない。この州においてはとくに①の監理権が強力である。同様の事例としてケベック州法 (Quebec Cities and Town Act, 1988) の特徴は事務総長の吏員監理の権限規定であり、人事権をも有する規定と解釈されている。とくに事務総長の吏員 (officer employee) の職務の一時停止を市議会に調書提示をもって、執行しうる権限を有する。

次に自治体ごとの機構図をあげて支配人の位置付けを示してみよう。ブリティッシュ・コロンビア州の州都ヴィクトリア市 (Victoria) のオーガニゼーションチャートによって支配人の地位付けを図示しておこう (第3図参照)。ヴィクトリア市の市役所機構は、明確である。7つの助言委員会が政策の作成とその建議を行い全体委員会により採択されて市議会で決定される。その政策の実施は市支配人 (municipal manager) により、副支配人 (deputy municipal manager) と同補助 (administrative assistant) のスタッフを交えて実行される。市補助機関は7部 (departments) と法務部 (city solicitor) により構成され支配人により管理されている。警察行政は特設された行政委員会 (police board) で、これは、市長と4市議により構成され、所掌されている<sup>94</sup>。

アルバータ州の州都であるエドモントン市 (Edmonton) は61万6,000余の人口を擁する大都市であるのでオーガニゼーションチャートは若干複雑である (第4図参照)。ここでは2常任委員会を設けるに過ぎず、従って分担する行政種目は大きく分別されており、公共施設・財政分野と公共事業分野とし、その執行に当る執行委員会 (executive committee) が別に設けられている。その執行委の下に市支配人 (city manager) が位置し、2室、2局を補助に擁し以下12部の管理に当る。この支配人の事実上の責務は、議会への政策決定の推薦と予算の作成、議会への提出及び補助部局の業務管理と調整に当るといふものであり、相対的に強い権限を有している。<sup>95</sup>

既述した支配人の職務が初期導入期から徐々にその領域を上げたものは、部局長の任免権と予算編成とその市議会に対する提出権にあったが、更に昨今市民行政ニーズの拡大と質的向上に伴って、政策決定と政策執行の間の区分が判然としなくなる傾向となった<sup>96</sup>。つまり政策の作成と決定過程で、かつての執行の実績なりその執行効果、あるいは反省なり補正の要が認識されたこと、言を換えれば実施のフィードバックが、新しい作成と決定に多大の影響をもたらすに至り、執行と決定の行為が相互依存性をもたらすに至った。あるいは執行行為そのものが新しい政策を求めるといふ状況が、判然と表示されてきたのであった。つまり、決定の過程のいわゆるブラックボックスに執行権が手ほどきをする状況があらわれる

第3図 ヴィクトリア市（ブリティッシュ・コロンビア州）市役所機構図（人口7.1万）



出所：Bish, R. L., Local Government in British Columbia, 1987. p. 32より訳出引用。

に至る。

すでにアメリカの国際都市経営協会（ICMA=International City Management Association）は、市支配人に課せられる基本的な責務の4つをあげている<sup>10</sup>。

- ①支配人は、すべての問題についての政策作成に直接の責任をもつべきである。
- ②支配人は、予算案を準備し市議会に提出し、議会で承認せられればこれを執行する。
- ③支配人は、市政府の各部長の大部分を無条件で任免する。
- ④支配人は、市の業務に関わるすべての問題の、広く外部的関係にかかわるべきである。

そして近年では支配人の90%が都市の政策決定に多少に拘わらずかかわり合いを有し、64%は政策形成における主導性をもつに至ったと云われる<sup>10</sup>。

ここで市支配人の都市化状況に対応する機能変容一拡大について列挙しておこう。

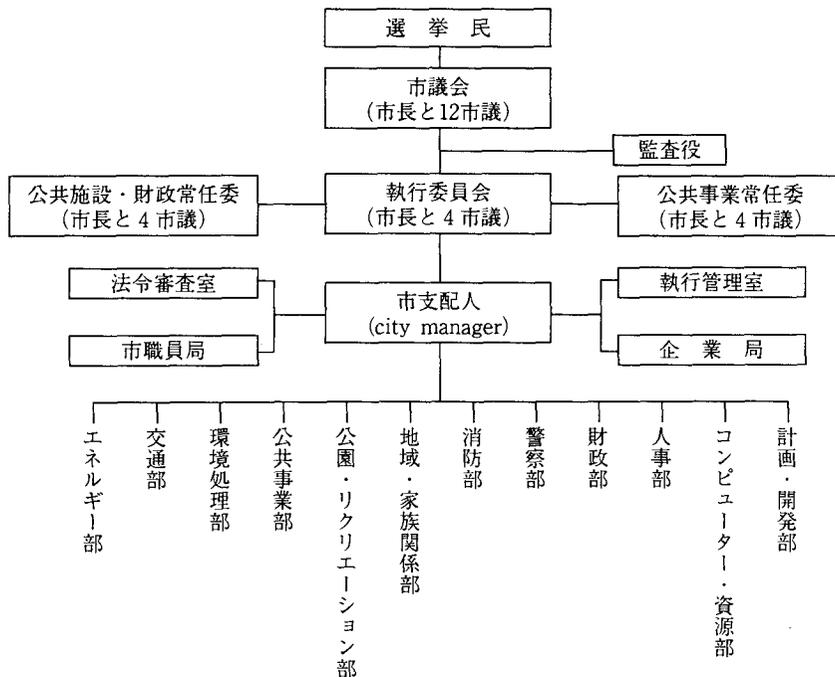
第1期1900年から1940年まで

市政の浄化と自治体のビジネスライクな能率の向上の役割

第2期1940年から1965年まで

急速に発展する都市共同体の開発の役割

第4図 Edmonton市（アルバータ州）市役所機構図（人口61.6万）



出所：Plunkett, City Management in Canada, 1992. p. 31より訳出作成。

第3期1965年以降

自治体の自治理念，寛容，住民の相互理解に基づく平等感の推進及びコミュニティ生活の質的向上を計る役割

結局，市支配人の本質は，

1. 自治体組織に向けては，組織の監督と管理
2. 政策決定に当っては，市議会への政策作成の選択肢の提供
3. 政治的には，コミュニティのニーズを市議会に自治体関係機関に連動させ，地域全体に衆知すること<sup>4)</sup>。

注

- (1) 「資源と政治——明治大学社会科学研究所叢書——」白石四郎・沖田哲也編著，学陽書房，1983年，私の担当は第1部政治部門第1章第2節西マレーシア，多元社会性の成立，第2章第1節海峡植民地とマレー連邦州の成立——開発成果とイギリス支配——，第4節多元社会国家の現代的再構築，マレーシアの州，地方自治体，国都制の制度と機能。及び「東南アジアの経済外交と安全保障」白石四郎編・共著，学陽書房，1984年，私がここで執筆したのは，第1部政治部門第3章マレーシア行政制度と官僚制，第1節エリート構成と多元性，第2節近代化と官僚制の構築，第3節地方行政への中央統制。
- (2) 「カナダを考える——分権社会の構造——歴史・都市・政治・経済」沖田哲也編著，公職研，1994年，担当分野，第3章カナダ地方自治制度の成立過程，ここではニューフランス体制下での地方行政の性格と植民地政府と地域社会の統治形態，イギリス統治下の各州及び自治体の成立過程と性格の分析，ロイヤリストの自治制の特

明治大学社会科学研究所紀要

質, フランコ・フォーンとアングロ・フォーン, 都市化が地域社会に与えた影響。

- (3) Higgins, Donald J. H., *Urban Canada. Its Government and Politics*, Gage, 1977, p. 108.
- (4) Tindal, C. R. & Tintal, S. N., *Local Government in Canada*, second ed., McGraw-Hill Ryerson, 1984, p. 101
- (5) Plunkett, Thomas J., *Urban Canada. Its Government, a study of municipal organization*, Macmillan of Canada, 1968, p. 19.
- (6) Tindal, C. R. & Tindal, S. Nobes, *Local Government in Canada*, 3rd ed., McGraw-Hill Ryerson, 1970, p. p. 193-195.
- (7) Higgins, *ibid.* p. p. 95-96.
- (8) Masson, Jack, *Alberta's Local Governments and their Politics*, Pica Pica Press, 1985, p. 28.
- (9) Tindal, *ibid.* 4th ed. 1995, p. 52.
- (10) Price, Trevor, *Council-Administration Relations in City Government*, in Lightboy, James, *Canadian Metropolitcs*, Copp Clark, 1995, p. p. 199-200.
- (11) Stillman, Richard J., *The Rise of the City manager*, University of New Mexico Press, 1974, p. 5.
- (12) White, Leonald D., *City manager*, Green-wood Press, 1968, reprinted, p. 15
- (13) Plunkett, Thomas J., *City management in Canada. The Role of the Chief Administrative Officer*, Institute of Public Administration of Canada, 1992, p. 6
- (14) Bish, Robert L., *Local Government in British Columbia*, Union of B. C. Municipalities, 1987, p. 31.
- (15) Plunkett, *ibid.* p. 31.
- (16) Masson, *ibid.*, p. 32, and MacCorkle, Stuart A., *The City manager's Job*. Institute of Public Attairs, The University of Texas, 1958, p. 2.
- (17) Masson, *ibid.*, p. 78.
- (18) Morgan, David R., *Managing Urban America*, Duxbury Press, 1979, p. 76.
- (19) Martin, David, *Running City Hall*, Univercity of Alabama Press, 1982, p. 81.

(おきた てつや)