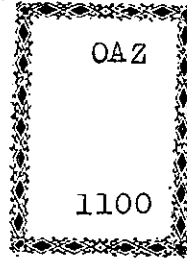

市政の管理方法

市政調査資料
第32號

東京市政調査會



市政の管理方法

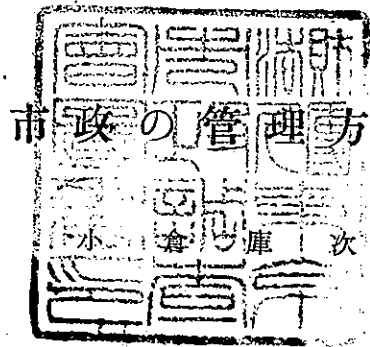
昭和27年10月1日発行

編集 東京市政調査會

印刷所 ダイヤモンド
印刷株式会社

発行所 東京市政調査會
東京都千代田区日比谷公園

¥ 50



市政の管理方法

目次

はしがき	1
1 勤務時間の配分	2
2 部局長の選定	10
3 行政活動の指揮と監督	13
4 行政記録と行政報告	19
5 行政規則	22
6 行政機能としての研修	26
7 行政における調査と計畫	32
8 市議会との関係	34
9 他の行政機関との関係	40
10 對市民活動	43
結語	46

市政の管理方法

小倉庫次

はしがき

都市行政をどうして民主的に、合理的に、能率的に運営してゆくべきかは、行政の実務家ならびに行政研究家に課せられた当面の課題である。局部的な研究は別とし、市政全般にわたり総合的、科学的な運営管理の方法については未だ研究が十分進められていない。民主的市政の実現とか行政能率の向上とか経費の節減とか抽象的な題目を唱えてみても仕方がない。要は、それらをどうして具現するか、行政技術と方法を科学的に探究し、会得することである。

アメリカは市政の民主的・科学的・能率的運営についてはすでに数十年の苦心と経験とを重ねており、その行政水準がいまや世界最高の域に達していることは、論のないところである。しかし、この高い水準も決して坐して到達したのではなくこの方面の学者・研究家ならびに実務家がいろいろの研究と試験を経、市民の力強いデモクラシー精神のバック・アップと要請とによつて達成されたもので、今日もおおさららに行政水準の向上にたいする努力をつづけつつあることは注目すべきである。アメリカの都市が行政のいろいろのやり方を経験した後、最良の制度は市支配人制であるということに落ち着き、こ

の制度が少しおかげにいわば今日燎原の火の勢いをもつて各都市に拡がりつつあることは統計が示している。アメリカ都市のうちでも、市支配人制をとっている都市がもつとも進んだ科学的・能率的市政を行っている。(人口五千以上のアメリカ都市総数二、三〇八中市支配人制の都市は五九三——二五・六%である。一九五一年都市年鑑による)。一九四一年に市支配人制をとっている代表的な二市について調査した報告書「都市行政の管理方法」(Management Methods in City Government, The International City Managers' Association 発行)は、現在のアメリカ都市行政の方法についてもつとも進んだやり方を示すものである。その内容は今後のわが国都市行政のやり方にとつてきわめて示唆に富むものがあり「市支配人」を「市長」におきかえればそのままわが国に適用しうる点が決して少くない。この報告書の内容を紹介しつつわが都市行政の在り方について考えてみたいと思う。

——人間が概む病弊すべてを、良い行政で治癒することはできないが、行政の健全な、有効な方法によらなければ病弊はひとつも治癒できない——チャールズ・E・メリアム

1 勤務時間の配分

「ものを考える」時間的余裕がないということは、よく行政の首長から聞かされるぐちである。これは決して公務に忙しいことを自負する虚榮でも、ものを考えないことにたいする言いわけでもない。事實、現在行政の首長には「ものを考える」ことに頭を使う余裕がないようである。これは首長自身も、首長に接する人たちもともに考えなければならぬ問題である。なんとすれば、よい行政が行われるかどうかは、首長が「ものを考える」時間を十分にもつかどうか懸つてゐるから。

市支配人の主たる職能は「市議會、その他の機關ならびに一般市民と接觸して、行政を組織 organize」、企業 planし、指揮 directし、調整 coordinateし、監督 controlし、代表 represent することであること

れてゐる。すなわち、市支配人は市行政の執行について全責任をとり、その管理を一身に擔當してゐる。市支配人が勤務時間をどう配分してゐるかを調査したところによると、もちろん個人々々でいろいろ違いはあるが、平均したところでは一週に六日、一日九時間、週五四時間勤務で、その一日の勤務時間の配分はつぎのようになつてゐる。

- (1) 市役所事務室で市民に接し、電話にかかると……………二時間
- (2) 部長と協議する……………一時間三〇分
- (3) 現在の行政事務および將來の仕事を計畫する……………一時間
- (4) 通信を處理する……………一時間
- (5) 市議會議員との公式・非公式の會合……………五〇分
- (6) 行政事務を檢査する……………五〇分
- (7) 各種會合、グループへの出席、談話する……………四〇分
- (8) 事務報告を作成する……………三〇分
- (9) 各種就職候補者と面接する……………二〇分
- (10) 雑……………二〇分

これは、毎日の勤務時間をこのように配分してゐるという意味ではなく、平均してこのような配分割合になるという意味であり、市支配人によつてはとくに市民との接觸に力をいれるとか、事務の檢査に重點を置くとか、その市その市により、またその人により特色を出してゐるわけである。しかし、この表でもわかるように市支配人が行政活動の計畫とか自ら行う事務報告の作成とかに多くの時間を割いてゐることは注目すべきである。大多数の市支配人は一日九時間の勤務では自己の職務上十分ではないと感じてゐる。そして、仕事は部局長に委任しうるものは最大限に委任し、市支配人自身は部局長その他に委せられない計畫とか調整とかいうような管理的事

務を行うこととしてゐる。

(一) 市民との接觸

市支配人はその勤務時間の四分の一近くを市民その他の訪問者との面接に消費してゐる。市支配人は市議會に
より選任され、市議會にたいして責任を負うものであるから、この點公選によるわが國市長とはその立場を異に
してゐる。わが國の公選市長はおそらく市民その他にたいする面接に消費する時間はもつとはるかに多いのでは
あるまいか。たいがいの市支配人は面接については「門戸開放」主義、"open door" policy をとるべきこと
を主張してゐる。オープン・ドア政策といふのは役所の勤務時間中はもちろん時間外でも面會を拒否しないとい
うやり方である。このやり方でも市支配人が、いつでも、どんな人にもすぐに面接するという意味ではない。
市政のやり方に不満をもつ市民とか、どうしても個人的に面接しなければならない人にはかならず面接するよう
に、アレンジ(約束)するということである。しかし、このことは非常に時間を要することなので、市支配人は
時間を節約するためにつぎのような方法を講じてゐる。

- (1) 市支配人補佐 assistant to the manager がまず訪問者に面接し、用向きをきき、できればそこで問題を處理し、ま
た必要に應じ關係の部長のもとへ訪問者をつれてゆく。
- (2) 教養のある婦人秘書をおき、婦人秘書は訪問者にたいし「市支配人は非常に忙しいが、待つてくださればもちろん面
會される、しかし、あなたの待つ時間を節約するために私に用向きを話してもらえないか」とたずねる。そこで用向きが
わかつたら、市支配人を待つてもらうか、あるいは關係の部局へ案内する。しばしば、市支配人訪問の市民は待つては面會
できるといふことを聞いただけで満足してゐる。
- (3) 訪問者がどうしても市支配人に面會しなければ承知しない場合には、秘書はその面接の際必要と思われる書類をとと
のえ、市支配人に訪問者のことをつたえ、三者立會いで用件を短時間で片づけるようにする。

(4) 市支配人が訪問者と面接するときには室の扉は開いたままとし、他の訪問者の待つてゐることがわかるようにする。秘
書は市支配人が話し中でもつぎの訪問者の名を知らせる。

(5) 面接が異常に長びく場合には、秘書は(扉が締つておれば)市支配人に電話をかけ、途中で話をささぎつてもらいた
いかどうかをたずねる。もし市支配人がそれを希望すれば、秘書は市支配人のもとへ行き他の差し迫つた用件を忘れてい
やしないかと注意する。

(6) 市民が面會の約束をしようと市支配人室に電話をしたときは、たいがいの用向きは電話ですむので、それを市支配人
に切り替え、電話で用件をすませ、面接の時間を省くようにする。

これらの措置はきわめて卑近な、細いことではあるが、行政の首長にとつては大事なことである。いかに、ほ
かの方面に有能な技術をもつてゐる行政の首長でも、市民を満足させないようなことでは、市民にたいするサー
ビスにおいて缺けるところがあるといわなければならない。さればといつて、いたすらに面接をもとめる市民
にへつらうために大半の時間を消費するような首長も風上にはおけない。ここに對市民の處遇のむつかしいこと
るがあり、わが國ではあまりに面接手續が繁文ちよく禮であつたり、あるいは顔がものをいつたりするようなこ
とが行われているのではあるまいか。最近、廣報活動の活潑化にともない、この方面のことも相當改善されてい
ると思うが、單に形式的な門戸開放でなしに、ほんとうに面接をもとめる市民を満足させるような工夫が必要で
はあるまいか。

(二) 部長との接觸

つぎに市支配人は部長との接觸に多くの時間を消費してゐる。これは市支配人の職能からいつて當然のこと
であり、この接觸を避けるような市支配人はもちろん一人もいない。ただ、どうして巧みに時間を配分し、均衡

のとれるようにそれぞれの部局長との協議を効果的にするかが問題である。そこには、これが最良の方法であるという客観的な原則はない。部局長の報告の種類とか、部局長の性格とか、市支配人の氣質とか、部局の組織の規模とかいろいろの条件により異なる。ただ原則的に言えることは、市支配人ができるだけその権能を部局長に委任し、そのかわりには事務の検査と報告の聴取とによつて部局の行政事務がどう行われているかを、もつともよく市支配人が把握しようとする方法をとることである。市支配人はその権能を部局長に委任する場合につきのよきなやり方をしていゝ。

(1) 行政政策の決定とか重要な人事の変更を伴う以外のすべての行政事務を執行する権能を部局長に委任する。この場合部局長は委任された事務の執行についてはいちいちの事件のために市支配人に面接することを要求しない。

(2) 部局の重要な案件およびとくに市支配人から委任された重要な問題については、部局長は準備的な考究と企畫を遂げ、文書によりまたは口頭で自分の意見を提示し、市支配人の承認をもとめる。

(3) 場合により市支配人は個々の事務または解決すべき問題について部局長に番號を付けた指令を出し、部局長はこれによつてそれらの處理方法を承知し、これを市支配人に返戻する。

(4) 市支配人自身は日常的な事務の執行にはあたらない。日常的な事務については適當なやり方を市支配人補佐または部局長が立案し、市支配人がこれを承認すれば、そのやり方は基準化し、手引・解説・報告様式などとして文書に作成する。

市支配人が部局長會議を開くのが効果的とされているのは、一部局以上の長の参加が必要な問題について討議する場合、または市支配人がある解決策を心のうちにもつていゝるときさらによりよい解決策が會議から生まれるかも知れいと考えられる場合である。會議の決定は正確を期し、誤解を避けるためにメモランダムの形で文書に残すのが望ましいとされている。會議については長い經驗から一般につきのよきなことが知られている。

(1) すべての部局長の定期的な會議は望ましくない。すべての部局長を集める會議は、重大な政策についてとか、すべての部局に關係のある問題についてとか、行政政策に重要な變更を行うとか、すべての部局長に知らせることが必要な場合においてはすこぶる効果的である。

(2) 特殊の問題について關係のある二、三の部局長、または他の行政機關の長と特別の會議を開催することは、全部局長會議よりは望ましい。會議のメンバーは少なければ少ないほど成果の多いのが普通である。

(3) 市支配人は多くの問題について個々の部局長と協議をするのが普通である。あまり部局数の多くない市の市支配人は自分の都合のよいときに部局長を呼ぶようにしており、またある市支配人は各部局長につき毎日協議の時間を豫め定めていゝ。また、ある市支配人は、さしせまつて重要でない事件については部局長にメモ(備忘録)を書いて出させ、それによつてOKまたは拒否の決定をする。問題を書類に作るということは、部局長に注意深く、十分に考究させることになるから、市支配人としては書類の場合は裁決がしやすいとされている。メモは別に形式は定つておらず、できるだけ簡單明瞭なのをよいとしている。

會議形式はわが國でも廣く行われ、ほとんど目ぼしい役所事務はこの形態で進行していゝといえる。もちろん關係者に問題を周知させ、また衆知をあつめる意味においても、行政の公明を期するうえからも、會議形式にはすぐれた點もあるけれども、このために無用に時間を空費するという弊におちいりやすい。とくにわが國での會議にはだらだらの慢性的症狀のものが少くないようであるのは大いに反省を要する。

(三) 監督の範圍

市支配人制をとつていゝ多くの都市における都市行政の重大な缺陷の一つは市支配人に課していゝ行政的負擔の重すぎることである。市支配人は、場合によつては一〇名または一五名以上の部局長の報告を聞かなければならない。したがつて、市支配人が有效・適切な監督を行うためには監督の範圍をできるだけ狭めなければならぬ。

い。それには、どれだけ範囲を部長限りの監督とすべきかを十分検討し、直接市支配人の監督とする部分を省略することが必要である。たとえば、市民にたいし都市的サーヴィスを提供する部局の活動は、非支配人的機能 non-managerial function であつて、その監督は部長に委することができ、また、市支配人が一旦きめ行政政策および行政手續はそれが日常事務について適宜に實施されているかどうかを監視する仕事も部局長に委することができる。市支配人の監督的負擔を軽減する方法としては、市支配人の補助機關が設けられている。この補助機關は實施部局にたいしサーヴィスすることを目的とするもので、市支配人のスタッフにより實施され、また企畫されるけれども、それは支配人的機能とはならない。たとえば、中央購買制度はこれに屬するものであるが、その監督はその長に委することができる。比較的小さな都市では市支配人補佐が、大きい都市では特別の部局を設けて、中央購買事務とか人事的事務とかを執行している。

(四) 行政補佐の使用

市支配人の監督活動の負荷を軽くするもう一つのやり方は、市支配人の監督能力を増大することである。それには市支配人に一名または数名の行政補佐をつけることが最良の方法とされている。行政補佐は市支配人の目となり、耳となり、手足となつて活動するもので、補佐自身としては獨立の権能をもたない。行政補佐は決して行政各部局の長の上に位置するものではなく、市支配人の權威と權能のもとに活動するものである。したがつて、市支配人は自己の機能に屬することを行政補佐に代行させたからといつて、その活動の結果について責任を免れることはできない。行政補佐はおおむねつぎのような活動をする。

(1) 各部局の報告を分析し、市支配人が注意しなければならない點を記録する。

(2) 市支配人あての書面を開致して通讀し、市支配人の署名する必要がある返書を作成し、または市支配人が自ら返書を書くに必要の資料を収集する。市支配人は補佐が目を通すように選定した書面だけを讀む。

(3) 市支配人の出した指令および部局長がある行動を要請された事件についての市支配人にたいする報告は、これを確保するために書類につづり整理しておく。

(4) 資料をあつめ市支配人の行う講演の草案や概要を作成する。

(5) 市支配人の市議會にたいする報告書案を作成する。そのためにはいろいろ必要なインフオーメーションを集め、分析し、各種の案を比較検討し、市支配人が市議會に勧告しようとする企畫や政策についての草案を作成する。

(6) 補佐がおかれていなければ部局長は直接市支配人をいぢいち煩わさなければならぬような事項について、補佐かぎりでこれを部局長によくわからせることができる。補佐は市支配人につねに密接しているので、いろいろの問題についてどう處置されるのを市支配人が望んでいるかをよく察知している。したがつて、補佐は行政政策や行政組織などについて部局長と事前によく協議し、市支配人の同意を得るために提出される各部局長の質問や企畫等が速かに應答や承認が與えられるようにする。もちろん、部局長が市支配人に直接意見をもとめ、忠言を得ることを必要とする場合には、補佐ぬきで直接市支配人に相談する。

(7) 補佐は市支配人の訪問者の多くと面接し、自分限りで措置しうることはそこで片づける。補佐はまた市支配人あての市民の不平の申立を處理する。補佐は不平の申立をそれぞれ關係の部局に回付する。しかし、市民への回答は、不平の申立てが市支配人あてであれば、かならず市支配人自ら署名する。

(8) 補佐は市民への広報活動について市支配人を補佐し、年次報告書、特別報告書、リーフレットなどの資料を収集し、案を作成する。また、市政の展示會、ラジオ放送、映畫などを監督し、新聞發表を行い、市政の問題についていろいろ資料を提供して新聞記者を援助する。

(9) 補佐は行政命令・行政規則・取締規定などの草案を作成し、市支配人が市職員のために發行する冊子などを編集し、豫算の編成および豫算の執行の監督について市支配人を補佐する。

要するに以上の事項は、いずれも市支配人にたいし都市行政について建設的考慮をめぐらす時間を十分に與えるため、いかにして無用の時間を節約するかを企圖したものである。行政補佐をおくことは、市支配人がその本

來の活動力を擴大するためにきわめて望ましい方法であるが、補佐にその人を得ることが重要である。ややもすれば虎の威を借る狐となり、あるいは飼犬に手をかまれる結果となる。アメリカでは比較的若い、事務的な人たちが行政補佐となり、すこぶる能率をあげているようである。わが國の助役の制度はややこれに類するものではあるが、助役は對外的にも對内的にも行政補佐よりはるかに地位が高く、市長の政治的活動の面に補佐に重點がおかれていたきらいがあるのではあるまいか。市長の行政活動を補佐するものとしてアメリカの市支配人にたいする行政補佐の在り方は將來考究に値する制度の一つであると思う。最近、設けられつつある市長室とか知事室とかいうような制度は、この行政補佐の考え方のあらわれの一つといえるかも知れない。

2 部局長の選定

すべての部局長に有能な人を据えることは都市行政の成功に缺くことのできない要件である。一人でも無能な部局長のおることが全機構の活動をみだすことは明らかである。市支配人は全職員の任免の権能を有するのがその特色であるが、部局長の選任は市支配人のもつとも重要な仕事の一つである。そして、どういふ人を部局長に据えるかは市支配人自身の試金石とされ、市支配人自身の地位も部局長の適材を適所に据える手腕にかかっていると云われてゐる。

部局長に缺員の生じた場合、または新しく部局を設置した場合に、いかなる部局長を据えるべきか。部内からの昇進を圖るべきか。まったく外から迎えるべきか。市支配人としては一般職員の氣持も考えなければならぬ。S。一般の定跡からいえば部内から昇進させるのが普通である。すでに職員は注意深く選擇されたものであり、かつ職員研修も受けてゐる。しかし、部内からどうしても適任者が得られない場合には外部に最適任者をもとめなければならない。

外部にもとめる場合にもつとも避けなければならないことは派閥的な人選に陥らないことである。外部にもとめるといつても、その都市在住の市民中にもとめるか、廣く天下にもとめるかの問題が生ずる。實際問題としては、その市内、もしくは近郊居住者のうちに適當な候補者が見つからない場合に、廣く天下に適任者をもとめることとなる。住居の如何にかかわらず、廣く最適の人をもとめようと決定したときは、市支配人はつぎの順序に従つて部局長の選任を實施する。

- (1) もとめる部局長の職務内容の記述を作成する。
- (2) その職務を満足に執行しうべき資格要件を決定する。
- (3) その公職への正式の申込書様式を作成する。
- (4) 有力な候補者のおりそうな分野への募集計畫を立てる。
- (5) 採用のために行うべき試験方法および採点方法を決定する。
- (6) 市支配人自身個人的面接を行う。
- (7) 採否の最終決定をする。

これらの事項について都市の人事關係職員が市支配人を補助することはもちろんであり、採用申込者についてできるだけ多くのインフォメーションを市支配人に伝え、その他の豫備的活動をする。

(一) 職務と資格

募集する部局長の職務の内容の表示には、その地位が職責をもつすべての職務を列挙するとともに、その職務執行に必要な最少限度の資格要件を示すべきである。資格要件としては具體的には學歷と經驗とである。部局長の適材としては、その擔當する行政事務について知識を有するほか、行政の執行について組織能力と企畫能力とを有し、部下の協力を確保する能力を有し、かつ自己の擔當する職務を遂行する熱意と力とを有し、市支配人とともに市政に忠誠をつくすことを誓うものであることが要請される。こういう部局長の適材としての資格は單な

るテストではわからない事柄である。

(II) 適材の募集

採用すべき部局長の資格としての學歷、經驗の種類および年數、給與などが決定すれば市支配人は最適の人を探そうに努力する。その方法としてはだいたいつぎのような方法が行われている。

- (1) 職能團體の發行する雜誌などに廣告する。
- (2) シカゴにあるパブリック・アドミニストレーション・クリヤング・ハウス（行政情報所）に候補者の推薦を依頼する。ここには七千名以上の行政専門家の名簿が備えられている。
- (3) 他の市支配人に候補者の推薦を依頼する。
- (4) 専門職能團體に候補者の推薦をもとめる。
- (5) 一般廣告をする。

(III) 採用試験

部局長の候補者については筆記による試験を行うことはきわめて稀である。ただ、行政的能力よりも、専門的知識や經驗がより重要な職位については行われる。たとえば、水道技師長、下水道處分場長、交通技師、空港管理長などについては、しばしば筆記試験が行われる。試験問題の例をあげれば「人口……萬の市の警察局長は、かに組織し、どの位のスタッフをもつべきかを論ぜよ」といつたたぐいである。市支配人によつてはとくに公正を期するため市の内外に居住する専門家をもつて詮衡委員會を設置することとしている。

(IV) 個人的面接

市支配人の面接は候補者の人柄・風貌・話術その他筆記試験では知りえない因子を知ることではできるのであるが、この方法だけに頼ることは適當ではない。この面接においては市支配人はいろいろの話題を提供することが

必要であり、また必ず人事課長のような第三者を同席させることが適當とされている。

これらの部局長の選任方法はアメリカのような廣大な國で、しかもきわめて科學的・専門的行政を行つてゐる特殊事情にもとづくもので、直ちにこの方法をわが國に採用することはできないが、その採用にあたり科學的方法を講じながらも他面テストでは知りえない人間性の要素の重要なことを指摘しているのは注目すべきである。わが國においてはややもすれば縁故関係とか順位とかが重視されて部局長が選任されがちであるが、よくその職務の内容を検討し、適材を適所に据えるためにある程度の科學的基準を立てることが必要ではあるまいか。

3 行政活動の指揮と監督

市支配人は行政事務についてできるだけ多くの部分を部下に委任すべきではあるが、その委任した事務が妥當な時間内に最低限度の經費と最少限度の努力により効果的に執行されているかどうかを調べる責任はとらなければならない。市支配人は都市行政全體の觀點から部局長にたいし指令し、活動を調整し、監督する方法 technical questions を立てなければならない。この方法を立てるには、(1) 權限と責任との明確な配分、(2) 部局長間の諒解の増進、(3) 部局長の提出する企畫・政策・手續の検討、(4) 行政活動についてたえず報告をうける方法、(5) 進行中および完成した工事の監視と検査などが要請される。

(一) 職務と責任との配分

市支配人の仕事は、どうして部局長に行政事務を能率的に執行させるようにするかにある。部局長の執行する事務も終局的にはすべて市支配人が市議會にたいしてその責を負うものである。したがつて、市支配人は市政上

何を遂行することがもつとも望まれているかを知り、それを遂行する計畫を立て、その實施はそれぞれの部局長に委かせ、果して實施の結果期待した成果がえられたかどうかを監督する。これが市支配人の任務である。ゆえに、第一段としては努力の重複と混亂とが起らないように部局長の間に職務を明確に配分することが必要である。職務と責任とが明確にされることにより部局長は何が自分に期待されているかを知ることができ、事務の執行については市支配人は部局長に各自の創意・工夫を十分發揮させるように仕向けなければならない。創意・工夫 (Initiative) を發揮させるためにはつぎのような方法が講ぜられてゐる。

- (1) 市支配人は、部局長にたいし、職能的團體に参加し、その専門分野の會合に出席し、その部局の行政事務に關係のある通信や専門雜誌を読み、またその分野の仕事をよくやつている他都市の事例を研究することを勧奨する。
- (2) 市支配人は自己の机のうえにあらわれ、かつ自分の都市にも適用できそうな構想を含む論文・報告その他の文献を關係部局長に回付し、後日それについての適否の意見を徴する。
- (3) 市支配人は部局長にたいし自己の部局または他の部局のやり方の改善について意見を申出することをすすめる。市支配人の行く勧告や考へ方は、たとえそれが他の部局長から市支配人に申出られたものであつても、市支配人自身の創意に出たものと考えられるような方法で行わなければならない。新しい考へや勧告に敏感でない部局長は、市民の批判の刺戟をうけるために、市民グループの會合や食事のクラブに出席するようにすすめる。
- (4) 市支配人は部局長がインフレーションのために提出する定期的報告書および特別の報告書は十分これを分析、研究する。これらは問題と方法とについて部局長と討議する基礎を提供するものである。
- (5) 市支配人は改善された行政方法については全面的に部局長に信頼を與え、とくに非常によい仕事や活動については十分これを賞揚する。
- (6) 市支配人は部局長にたいし市支配人の検査のため、または同意をえるための詳細な計畫を立てさせる。市支配人は、問題の如何を問わず、部局長の言うところはきわめて同情的に聞いてやることを保證するような關係を相互の間に打ち立てることが必要である。同時に部局長ができるだけ自分の發意・工夫を凝らし、細かい忠言や指示を受けた市支配人のもとに來ないように仕向けなければならない。

(7) 都市政策を極くしたり、市民は公益事業をするの範囲を限定し、できるだけ部局長のやるべきことをこれを支持し、保護する。市支配人が部局長のおかしな誤謬をとがめるのはよいが、それは、ひそかに建設的な方法で問題を討議する。市支配人が部局長に苛酷な非難を加へることは、部局長をして後に同じような場合に責任をとつてことをするのをいやがるようにするだけである。

(8) 部局長にたいしその職務をさらに部下に委任することをすすめる。もちろんこの委任にも一定の限度はおき、またその委任事務がよく行われているかどうかを確かめるためにしばしばスタッフの會議を行わせることが必要である。

(9) 市支配人は各部局に共通の問題を討議し、新しい行政政策または新しいやり方を指示し、全員に建設的な勧告を行うためにしばしば部局長會議を開催する。

これら市支配人の部局長にたいする態度ややり方は別に目新しいものではなく、またきわめて卑近な點も含んでゐるのであるが、市支配人の仕事振りがよくうかがわれる。わが國の市長もこれをほとんどそのまま踏襲して妥當ではあるまいか。

(二) 行政事務の企畫と委任

まつたく新しい仕事が議會で決定され、その經費が配分されたときは、市支配人は關係官腦部をあつめて、その仕事の問題點、やり方、順序などについて協議する。そして、その仕事の執行にあたる部局長の長はその會議の結果を基礎としてその仕事の執行についての報告書を市支配人に提出し、市支配人はその寫しを各部局に回付する。各部局はこれによつてその仕事の全體および自己の部局の關係ある部分を知ることができ、

日常の行政事務の執行については市支配人は別に指令は出さない。市支配人への部局長の質疑や部局長への市支配人の指令は多くは電話か會談ですまされ、特別の場合に文書で行われる。つぎのような場合はとくに口頭により指揮するのがよいとされている。

- (一) 指令について部下がその上司と協議することを必要とするような指令を出す場合

- (2) 一般市民または他の市職員に知られたくないような非難の指令を出す場合
- (3) 将来の先例とならないような細い指令を出す場合

また、一般に日常的な行政事務でない事件については文書による指令が望ましいとされているが、だいたいつきのような場合である。

- (1) 正式の手続規定による指令である場合
- (2) 議會が報告を要求するような、記録しておくことの望ましい指令の場合
- (3) 市民の苦情申出のあつたような場合で系統的な検査を行う必要を生ずるような場合
- (4) 特別の権能を下僚に委任する場合
- (5) 命令が一つの指示をするともに将来に向つて一つのやり方を教えるものである場合
- (6) 論議された問題について執行者の決定を宣言する指令である場合
- (7) 同一の指令が数名にたいし行われる場合

もちろん、多くの市支配人は日常の行政事務の執行についてはその取扱ひ方法、すなわち書類の形式、寫の保存、發効日付などについて規程を設けている。

(三) 行政活動の調整

全部局の活動を大局から指導し、指令を發して調整することは市支配人の重要な仕事で、市支配人はたえず全部局の活動に注意していなければならぬ。たとえば、消防局の活動は水道局の活動と緊密の関係があり、一旦火災が起れば水道局や警察局は直ちに協力しなければならない。このように警察・消防・水道・衛生・公共事業など市民にたいするサービス行政の分野においては行政活動の能率を發揮するためにはその相互関係がきわめて密接であるから、行政活動の調整は絶対に必要である。したがつて、市支配人は部局長との接觸、報告書の検討、實地検査などにより部局間の行政活動によく協調が保たれているかどうか、行政活動に重複がないかどうか

などを知ること努めている。

市支配人は新任後数カ月間は毎週または毎月定期的に部局長その他首脳部との會合を催し、個々の人を知ることにとめる。その後はこういう定期的な會合は止め、個々の問題について小範圍の會合を開催する。市支配人によつては全部局長と晝食會を行ひ、そこで行政政策や全部局關係の事項などを協議する。も一つのやり方は個々の委員會を設けて協議するやり方である。市支配人は原則として部局長以外の者から部局のことは聞かないこととしている。

ほとんどすべての市支配人は部局長にたいしその部局の仕事の進捗状況、重要な變更、全般的傾向などについて文書により定期的に報告することを要求している。こういう報告書を作成することが、部局長にたいし正確な記録制度を保持し、部局の業績をたえず検討することを要請する。多くの市支配人はとくに會計報告を重視し、あるものは日計または週計を要求しているが、すべての市支配人は毎月の會計報告を例外なく要求している。會計報告の重要な價值は、これによつて事業の進捗状況をチェックし、いわゆる豫算による統制を爲しうるところにある。この外市支配人の要求している報告には、收入報告、休暇報告、超勤報告、市民の苦情處理状況報告、施設の利用・運営状況報告などがある。

中都市および大都市においてはとくに職員の仕事と責任とを明確にした規則および監督規程を文書にして制定しておくことが望ましいとされている。一般にこういう處務規定は各部局の長がそれぞれその部局の規定草案を作成し、市支配人がこれを承認して制定している。

(四) 行政事務の検査

行政事務について指令を發する権能は、當然その指令が實施されたかどうかをみとどける責任を包含する。た

とせば、ある報告書の提出を要求する命令が發せられて、所定の期限までに報告書が提出されなるときは、なぜ提出されないかをみとどける必要がある。市支配人補佐または秘書は指令を日付順で整理し、問題をたえず跡づけるに便ならしめる。

進行中または完成した事業の検査はすべての市支配人が行つており、市支配人は週一回または三回各部局を訪問し、またときどき建設工事場および市役所外の活動状況を視察する。一般に市支配人のこれら検査については豫め計畫を立てることなく、出勤の途中とか、午後の時間とか随時に訪問する。外部の視察にはもちろん部局長の要請による場合もある。

(五) 仕事の評價

多くの市支配人は達成された仕事は、はたして標準以上か、以下かについて技術的な測定と評價とを行つてゐる。たとえば、幼児死亡率が高まれば、それはいかなる理由によるかを保健醫員にたずねる。事件数と検挙数との一般的傾向は警察能率の變化を示すものである。その他一哩當りの道路清掃費、病院患者一人當りの経費、水道一ガロン當りの経費などはすべて行政事務評價の基準として用いられる。

以上に述べたような行政活動の指揮と監督とについての市支配人の機能からみて、市支配人はスペシャリスト(専門家)ではなく、ジェネラリスト(一般行政家)でなければならないことが知られる。市支配人は指揮監督の方法として報告書、協議、検査などを用ひ、そしてこれらの行政的コントロールの方法は單純なほどその効果が多く、行政の執行をおくらすようなコントロールの仕方は避けなければならないとしてゐる。

4 行政記録と行政報告

各部局が行政事務をいかに執行しつゝあり、または執行することに失敗したかについて信頼すべき時々刻々のインフォメーションなしには、市支配人は能率的にその職能を果すことはできない。したがつて、市支配人は都市行政の進行について正確な報告をたえず水の流れるように提供されなければならない。どういふ種類の報告が、どのくらいの回数必要か、どんな形式で、どんな内容のものが必要か。これらのことは、それぞれの都市でその要求するところが異なるので、いわゆる「既製品」で間に合わすわけにはゆかない。

(一) 必要な報告書

どんな種類の報告書が、どのくらいの回数必要かを決定する方法の一つは、他都市がどうやつてゐるかの實例を調査して、歸納的に基準を發見することである。この調査におけるすべての市支配人はすべての部局長に定期的な報告書の提出を要請しており、一人は毎四半期に、一名は毎月、一名は毎週、報告を要求してゐる。財政・公共事業・警察・消防の各部局が定期的に報告書を提出することはすべての都市の原則となつてゐるようである。その他の部局についてはそれほどしばしばは要求されず、年報ですますか、または市支配人からの要求があつたときに特別報告を提出することとしてゐる。報告書の作成はそれ自體が目的ではない、手段である。も、實際上役に立たないならば、どんなに浩瀚な報告書を作成しても、所詮それは時間と金と精力の浪費にすぎない。どうかすると報告書は常例的となり、習性となつて、なんのために作成するかの目的を忘れ情性で作成するようになることになりやすいのは注意しなければならない。

(二) 報告書の効用

ま亦必要なことは、定期的な報告書を作成する場合、それはなんの役に立てるためかを確定することである。報告書の必要性は都市によりさまざまに異なるのであるが、報告書の主要な目的・効用はだいたいつぎのようである。

- (1) 定期的な各部署の報告により市支配人は、企畫と事業の進行状況をチェックすることができる。たとえば豫算の使用状況の報告はそのよい例である。
- (2) 市支配人は企畫や事業を事情の變動に即應して變更する基礎資料として報告書を必要とする。
- (3) 定期的な報告書は各部署の使用した経費と傾けた努力とによつてかちえた結果を評價するために必要である。
- (4) 市支配人は行政の能率を評定する資料として記録と報告とが必要である。「能率」という言葉はしばしば不用意に用いられ、または誤つて用いられている。能率を測定する普通の尺度は経費の節約とか總生産量だけと考えられている。行政の能率とは使用した経費によつて達成した現實の効果とその経費によつて達成しうべき最大限の理論的効果との比によつて測定されるものである。言いかえれば同一の人員・時間・経費をもつてさらによりよい仕事ができなかつたか。同一の仕事が、より少ない経費、またはより短い時間にやりえなかつたか。ほかのやり方によつて仕事の量と質とを犠牲にしないで、時間・努力または経費を省きえなかつたか。こういうことを反省することである。行政上理論的に獲得しうべき最高限の効果というものを見出すことはきわめて困難である。しかし、比較能率というものは見出すことが容易である。それは年次別に、あるいは都市別に行政効果を比較することによつて測定され、その素材を提供するものが記録と報告であることはいうまでもない。
- (5) 市支配人は自己の作成する報告書のためのインフォメーションを得るために各部署の報告書が必要である。

報告書の効用はこれらの點に盡きるものではないが、報告書を何に役立てるかをつねに頭におき、かつ市支配人がこれを現實に利用している態度には、行政家としては當然であるとはいへ、敬服すべきものがある。ことに市支配人が自らその報告書を作成する態度はよしとしなければならぬと思う。

(三) 報告書の規格

市支配人はそれぞれ効用を考えて記録や報告について必要な仕様書をつくる。報告書をどのくらいどの程度でどんな内容のものとするかは、各部署長と協議した後、市支配人自身で決定すべきものとしている。言いかえれば、これは各部署長が公表することを欲している事項よりは、むしろ市支配人の知ろうとしている事項を取りあげなければならぬということの意味である。市支配人が定期的な報告の基礎になる記録についてその様式や内容を定めて部署長に記録を保持させる必要があるかどうかについては議論がある。ある市支配人は、要するに記録がなければ報告書を作成することはできないのであるから、報告提出の義務さえ課しておけば記録のことは部署長に委せるのがよいといつてゐる。記録は部署長自身のためにも必要なものがあり、また個人もしくは他の機關すなわち州政府・連邦政府機關・職業團體・納税者同盟・都市連盟などから要求される資料のために必要な記録を確保しなければならぬ場合もある。

記録方法について外部の有益な忠言をきくことはきわめて大切であり、市によつては定期的に世評の高い有能な専門的コンサルタント(相談役)に記録の點検をさせてゐる。また、ある市では時々記録の検査を行つており、ある市支配人は毎年會計検査を請負つてゐる私設會計事務所の報告を基礎資料として自らの報告書を作成してゐる。職能團體のうちには記録および報告の標準を定めてゐるものがある。これらの標準形式は他都市との比較を容易にし、また全国的に資料の集積をする場合にすこぶる便宜である。市支配人の事務室には報告によつて各部署の行政事務の進捗状況を示す記録を供えておくか、あるいはそれらを基礎として圖表を作成し、掛けてあるのが普通である。

記録や報告の様式にはいろいろの違いはあるが、要するによい市政を實現するためには行政事實についての系統的な記録と報告とが欠くことのできないものであることは疑いの餘地がない。そして、この行政報告の改善が科

學的な都市行政の進歩と緊密な關係にあることも明白である。さらに、行政報告と計畫行政とは兩者の進歩發達のためにたがいに切つても切れぬ關係にあり、計畫と計畫實施のプログラム(手順)が精確であればあるほど、その計畫の實施についての報告の價値は高まるものであり、また、定期的報告がいよいよ正確かつ精細に努力をつくしたものであればあるほど、それを基礎とするべきの計畫と實施の手順とは簡明に立てることができる。報告の價値はその効用にあるのであつて、何にも使われぬ報告はまったく無意味であり、浪費であることを銘記しなければならぬ。この意味においてわが國の都市行政のうえにも、また廣くは中央・地方の行政全般のうえにも大いに反省すべき點があるように思われる。

5 行政規則

都市行政の内部組織および行政事務に關する詳細な點は日々に市支配人および市職員のみで決定されてゆく。これら決定されるものの中には書類にしてすべての職員に知らせる必要のものがある。また、こういう文書類は新しく採用された職員の手引きとなり、職員研修の資料ともなる。これらは總括して行政規則といふことができる。

行政規則のうち、も一つの種類は、市民の權利義務に關連するものおよび一般都市政策の實質に關連するものである。これらは、もちろん、市議會の制定した條例の範圍内のものでなければならぬ。

前者、すなわち行政の内部組織および行政事務執行の細かい點に關する行政規則には議會は關與しない。市支配人は市議會の同意なしにこれを定めることができる。もしこれを市議會の同意を要するということにすれば、立法と行政との區分が不明確になり混亂が生ずる。後者、すなわち市民の權利義務に關連するものは實質的に立法の分野に屬するものであるから市議會の承認を必要とすることは當然である。行政の内部組織および行政事務を記載した行政規則は administrative codes, manuals, regulations などと云ふ、市民の權利義務に關連した行政規則は ordinance rules, regulations などと云ふが、ここには兩方とも行政規則といふこととする。

(一) 行政事務の手引き

行政内部の組織について行政規則を制定してゐる都市は比較的少ない。それは、多くの都市では行政の内部組織のことが市憲章のなか、または市條例のなかに規定してゐるからである。しかし、こういう内部機構に關する規定は市支配人が自由に規定しうる行政規則で定める方が、弾力性と機動性があり、行政の能率的運営上望ましいことは明白である。一般に行政規則は、行政組織の骨格を定め(部局、事務所の設立)、部局の機能の概要を規定し、主要職員の職務と責任を規定し、重要な行政事務の執行手續の要點などを規定する。内部行政組織の細部、すなわち部局内の課別や下僚の職務と責任などは行政規則 code には規定しない。行政規則は市憲章と實際行政との間のギャップを橋渡しする役目をするものである。しかし、行政事務はつねに實際に即應するようになえず變化することが必要である。したがつて、あまり詳細なことを行政規則に規定することは、行政組織と手續とを冷凍化するおそれがある。

行政手引き administrative manuals は行政活動についての詳細な虎の巻で、行政規則よりははるかに詳細な點を記述し、とくに都市職員のために作られるものである。したがつて、行政手引きは各種の仕事 task をどう實施すべきかというところに重點がおかれてゐる。この手引きは新規採用者の研修とか、職員の見習試験の準備のためとか、職員が市政全般の知識を身につけるためとか、市憲章の意味や職員の職務と責任との共通の理解の

ための基礎を提供するものとして、きわめて有用である。かかる手引きは市政全般に關するものは市支配人の指導のもとにつくられ、各部局限りの手引きは部局長によりつくられる。人事・購買・豫算などの手續については、普通各別に手引きがつくられている。

(二) 市民に關する行政規則

多くの條例 ordinance は市民の權利、義務に關連のある規定を含んでいる。條例は一般的にその達成すべき目的および將來行わるべき基準を示すだけで、條例の目的を達成するため必要な規定を設ける権能を市支配人または部局長に委任している。しかし、この市民に關する行政規則は効力を發生する前に市議會の承認を得ることが必要であり、條例と同じ効力を有している。多くの部局、ことに警察・消防・保健・公共事業・水道の各局は條例を實施するための行政規則を制定する権能を與えられている。

近年、ひとり地方行政においてはばかりでなく、連邦政府においても同様であるが、議會が詳細な、専門的な立法を行うことが、不可能ではないにしても、きわめて困難となつてきた。そこで、法律や條例と同じ効力をもつ行政規則を制定する権能を執行部に與える傾向がある。市支配人制のもとにおいて、この権能の不當な行使にたいする安全保障は、議會の市支配人の任期にたいするコントロール（市議會はいつでも市支配人を罷免することができる）、條例に規定した一定の限界または基準、および個々の行政規則が市議會の承認を得なければならぬとする三點にある。

(三) 行政規則の作成、公示および繰込

行政規則の作成、公示方法などについてはその性質に應じつぎのような點が考慮されなければならない。

(一) 行政規則については、それが全部局の職員のためのものか、特定部局の職員のためのものか、あるいは市民の權利義

務に關連するものであるかを、明確に區別することが必要であり、規則の表題によつていずれの部類に屬するかわかるべきである。

(二) 市民の權利義務に關連のある行政規則を制定するときは、(一) その行政に關連ある職員の實際の繰込に基き、(二) 各利害關係團體を代表する諮問委員會にかり、(三) 公聽會を開催してから後、決定すべきである。

(三) 行政手引は關係職員およびその監督者との間に研究會を開いて十分検討してつくるべきである。この方法で作成した方が、より實際的なものが作成され、またその作成されたものがよく職員に容れられる結果となる。

(四) 市支配人は行政検査の正規の手續を行政規則をもつて定め、また各部局の行政規則が健全かつ實際的なものであり、一般行政政策と衝突しないように留意することが必要である。また、市支配人はかかる行政規則類をたえず up to date なものとして保持するために、有能な職員を配置し、報告と作成について責任をもたせるようにすべきである。

(五) 行政規則は、それが市憲章・州法・條例その他ににもとづくにせよ、その法的根據を明確に示さなければならない。行政規則の形式はいかめしい法律的型はさげ、簡單、明瞭、かつ手ごころのものであることが必要である。

(六) 行政規則 administrative code は市議會が條例として採擇しうるものであり、また市民に利害關係のある條例に基づく規則は市議會の承認を得べきであるが、行政手引きは單に行政活動に付隨的なもので、市議會の承認を必要とすることはきわめて稀であり、市議會が付議することを要望する場合に限り承認を求むべきである。

(七) 市民の利害に關係のある行政規則はその性質上新聞に公告し、かつその効力發生一週間前に關係團體には配布しなければならぬ。かつ、その規則は市民や職員がいつでも閱覽できるように中央部に保管している必要がある。行政内部の組織に關する行政規則は一定の場所に掲示し、繰込んで保管するように各部局に配布すべきである。

(八) 各種の規則は名稱と日附を付し、修正したものはただ修正事項だけでなく、修正前のものにアンダー・ラインを引きその下に修正を表示すべきである。

(九) 市支配人は行政規則の記號方法、索引、繰込みの正規の方法を定めなければならない。手引きの構成は、照合や繰込みや修正條項の差しかえが容易にできるように考慮しなければならない。すべての行政規則は發効の期日を明確に表示することが必要であり、また行政規則の種類により印刷紙を色分け別とすることも一つの方法である。

わが國の地方行政においては、ひとり市だけでなく、府縣も町村も、行政の執行のための規則や行政實例の類

は比較的整備し、かつ、きわめてその数も多い。ひとつには従来劃一的な行政制度を布いているので、各都市の特色というようなものは却つてあらわれず、まつたく共通的な慣行が廣く行われてきたと見ることが出来る。しかし、ほんとうの自治は各地方の實際に即し、おのゝ特色を出すところに本領がある。この意味でただ繁文ちよく禮な手續規定を積み重ねるのではなく、眞に實際的な生きた規則を制定し、はたらかすことが大事である。とくに、今後、職員の手引きはきわめて必要であり、この點では東京都の「職員ハンドブック」は模範的なものである。行政の第一線にある有能な人々によつて執筆されていることをみれば當然であるが、これこそ各自治體が進んで参考の資料とすべきものである。

6 行政機能としての研修

職員の知識を増進し、行政にたいする態度を改善し、事務の熟練度を高めて、行政の實績をあげることは、まさに市支配人のしなければならぬ仕事である。行政の能率を高めるにはどうしても職員にたいし組織的な適切な研修が行われなければならない。

(一) 研修における市支配人の役目

職員の研修についての究極の責任と権能とは市支配人にある。このことは、もちろん、必要な研修を市支配人自ら行わなければならないという意味ではない。小都市は別とし、實際上職員の研修は市支配人が他の者に委任して實施させている。が、しかし、市支配人は研修について二重の役目をもっている。すなわち、一つは彼自身直接に職員研修にあたらなければならないということと、もう一つは、他の者をして研修事務を行わせるにしても、自ら指導しなければならないということである。

(1) 直接研修の責任

市支配人が直接研修の責任をとらなければならないものうちの第一は部局長の研修である。市支配人は部局長の直接監督者であるから、直接研修する責任があるわけである。部局長はいかに専門的知識を豊富に有し、また仕事に熟練した人であつても、部局長としてはなお身につけなければならない特別な職責がある。部局長は、もちろん自己の部局内の行政問題に通曉していなければならないが、さらに行政が全體として統一され、調和を保つように自己の部局の行政事務を執行する、すなわち行政チームの一翼として行動するように、研修されなければならない。市支配人が補佐を使う場合には補佐の研修もまた市支配人の責任である。

(2) 研修の管理

職員の研修事務自體は、市支配人はこれを他の職員に委ねることができるし、また委かすべきであるが、すくなくとも市支配人自身でやらなければならない仕事がある。第一は研修を職員の間以上に「賣りつける」"selling" 仕事である。研修事業の最大の障害は研修にたいする反感であり、職員や議會や一般市民はしばしば研修にたいして明らかな敵意や不信をあらわしている。こういう積極的な反抗を征服する仕事は、研修に参加する人々が分擔すべき仕事であるが、一面研修計畫をすすめる重要人物としての行政首長である市支配人の仕事である。市支配人自身の研修にたいする態度がなまぬると、この仕事はほかの誰がやつてもむずかしい。職員はすぐに市支配人の無關心を感知する。反對に、市支配人が研修を積極的に支持すれば、その熱意はすぐに組織全體にひろがる。第二に市支配人は研修計畫を組織化する責任をとらなければならない。第三に市支配人は研修についての政策を自ら立てるか、あるいは他の職員に立てさせるにしても、少くとも自らこれを検討し、承認を與えなければならない。第四に市支配人は各部局職員の研修の實績を検査し、評價しなければならない。

(II) 研修計畫

研修計畫は、部内研修 "inside" training と部外研修 "outside" training の二つに大分される。

(1) 部内研修

警察官と消防官の研修は別として、一般都市職員について組織的研修を行うことは原則ではなく、むしろ例外である。もつとも普通の研修の方法は、とくに小都市においては、新規採用者を経験のある職員に依託して、古い職員をして新職

員の研修を行わせる方法である。この初歩的な研修のやり方は、きわめて効果があるか、または、全然むだであるか、どちらかにかた寄りやすい。この方法の優れた点は、研修がすこぶる簡明なことで新規採用者の個々の必要に応じて實用的な研修が行えることである。また、この方法の弱點は、個々の場合に研修を行う者自身が、しばしばよく訓練された者でなかつたり、講師としての熟練さがなかつたりし、かつ、何を教えるか、どう教えるかを検査する周到な方法が存在しないことである。都市によつては、特殊の職種の職員にだけ、たとえば自動車の管理、レクリエーションの指導、食品検査、上下水道処理場の運営などの職員について組織的な部内研修を行っている。

(2) 部外研修

個々の都市が職員のために各種の研修課程を設けることは、ほとんど不可能にちかひので、比較的小さい都市においては部外の機関により職員の研修を行っている。かかる部外の都市職員の研修機関としては、地方の高等學校・大學・通信學校・州都市連盟・州職業教育委員會・都市専門職員團體・州および連邦政府の部局または地方廳などがある。市内または郊外に高等學校や大學がある場合には、そこに職員研修のための程度の施設(アレジメント)をするのが普通である。もつとも、大學自體が都市職員のために特別の研修課程を設ける例は少なく、多くは都市職員も大學の正規のカリキュラムを履修し、卒業に際し特別の課目を修めさせている。州によつては、都市の警察官および消防官を州立の警察大學および消防大學に入學させている。短期研修としては州都市連盟が上水道・消防・會計・課税など特殊の職種につき研修會を行っている。また、州の機關としては衛生局、道路局のような部局がしばしば都市職員のために正規の研修または臨時の研修を行っている。二、三の州では、州の職業教育委員會が地方公務員の研修のためにとくに講師をおいている。連邦政府も地方公務員の研修のための機關を設けており、たとえばワシントンにある連邦捜査局 Federal Bureau of Investigation in Washington, D. C. の警察學校には多くの都市が研修のために警察官を送つてゐる。都市行政の分野にわたる通信研修はシカゴにある都市行政研修所 Institute for Training in Municipal Administration が全国的にこれを行っている。

(三) 研修政策

これらさまざまの研修方法を検討してそこに一つの共通的な研修政策が発見される。

(一) 研修は任意か強制か

警察と消防の新規採用者に対する研修は一般に強制されている。一方、職員の昇進の要件としての研修は、本人が欲しないのに強制することはよくないとされている。しかし、多くの研修はこの中間にあつて、強制すべきか、任意とすべきか、判断に苦しむものが多い。(一)職員が勤務時間外の自分の時間をさき、かつ経費を自分の負擔で行うような研修を強制するのはよくないとされている。もし研修が職員の職務執行のために缺くことのできないものであるならば、研修に要する時間は勤務時間をもつてあつて、その経費は公費をもつて賄うべきであるとされている。(二)さらにより重要なことは、研修の強制は研修の空気をすこぶる低調にするということである。職員の希望しない研修は結局職員に攝取されない。効果的な研修は職員の協力なしには實現不可能である。そこで、職員が進んで研修を希望するような刺激や誘いの水が必要となる。

(2) 研修の誘因

研修への根本的誘因は、研修が職員にとつて有利なことを表明することである。その利益はいろいろの形で表明できるが、もつとも明白かつ有效なのは研修に昇進または昇給、もしくはこの両方が伴うということである。しかし、研修の褒美としてこれを修了すれば機械的に昇進や昇給することを保障している市支配人は一人もいない。みな一致した意見は、研修が有効に履修されれば、自然それが昇進の基礎になるだろうということである。

研修を奨励するも一つのやり方は、研修の終了に際し、公式に修了證書を授與する式を執り行うことである。通信研修その他部外研修の修了證書は部外の研修機關が與えるが、場合によつては市當局がこれを與えることもある。しばしば、市民團體や協會が奨励のためこの式に参加している。

(3) 研修費

研修の誘因と関連して研修費を誰が負擔するかの問題がある。各都市のやり方はまちまちであり一定の原則はない。研修が強制の場合にはほとんどすべて経費は市の負擔としている。ただし、研修を受ける者も必要な資料を自費で買わされることはある。新規採用者がその仕事につく前に、一般的な研修を行われる場合には、一定の研修費を負擔させられることがある。もつとも、この場合、その給料は全額支給され、研修費の一部を市費負擔としているのが普通である。

勤務時間外の部外研修、すなわち通信研修または大學などの任意の研修については、その経費の負擔方法はまちまちである。調査した都市の三分の一は、この場合研修費は自己負擔としている。ある都市では、職員の現在または將來の仕事に關係のある課程の研修については公費負擔としている。また、本來は各個人の負擔とし、よい成績で履修したならば公

費負擔として、その拂込んだ経費を拂戻してやるという都市もある。

研修費の一部を第三者が負擔する場合がある。たとえば、都市の警察官の研修に交通安全協會が補助金を與えたり、州職業教育委員會が都市職員の研修費の一部を助成するような場合である。

要するに研修費の負擔方法については一定の原則はない。

(4) 研修のための缺勤

半数以上の都市は職員に研修のための缺勤を許している。多くの場合、数日または二、三週間の短期間であるので、給与はすべて與えられる。とくに強制研修または緊急必要な研修は、ほとんどすべて勤務時間をもつてあてている。ただし、多少の例外はある。それは、小都市または小さな部局では職員の交替制をとれないので、勤務時間中に研修のための離席を許すことが不可能である。また、上級者の研修も勤務時間中は必要な電話とか重要な訪問者とかがいづつあるかわからないので、研修のための離席は困難である。こういう人たちの研修はやむなく勤務時間外に行われている。

(5) 研修生の選擇

職員のうち誰が研修を受けるか選擇することが、しばしば困難な問題となる。新規採用者とかある職種全部とかを研修の対象とする場合は問題ない。受講人員に制限があり、しかも受講を希望する職員が多い場合に問題を生ずる。この場合にどう處置するかについては別に原則はない。「もつとも資格のある、もつとも將來有望な者」を選ぶのがよいというほかには、實際上原則はない。ある場合には、その選擇は部長に委されている。しかし、多くの場合市支配人自身その選擇に關與している。研修費が必要の場合には、市の選定した職員の経費は市費負擔とし、任意の希望による研修生は自己負擔としている都市もある。あまり選擇を嚴格にすると、選擇された研修生は昇進を約束されているか、あるいは市支配人のお氣に入りのように誤解されるおそれがある。選擇は公平、かつ公明でなければならぬ。

職員研修についてはアメリカにおいてもその重要性が認められ、いろいろなやり方が行われているが、その研修方法についても研修政策についても、まだ原則的な主義、方針は確立されていない。アメリカにおいて、現在研修についての結論的な事項としてはつきものがあげられている。(一) 上級職員の研修に留意することが必要である。ややもすれば研修は新参の職員に限られる傾向がある。上級職員の研修 top-level training は豫算・計畫・組織のような管理機能に關するものと、監督の理論と技術とに關するものの二種に大別される。(二) 現

在、職員研修の最大の缺陷の一つは有能な講師の少ないことである。とくに研修の技術を知っている監督職の吏員の少ないことである。(三) 研修にたいする職員の關心が一般にすこぶる薄うことである。この關心を高める方法としては、研修委員會を設置し、上級職員と一般職員との代表をもつて構成し、研修計畫に參畫させ、職員一般に研修計畫をよく滲透するようにするとともに、研修に關する會合とかセミナーを活用して、参加者に研修について學ぶと同時に研修の技術を會得させることが必要である。(四) 研修の責任を明確にすることが必要である。すなわち、小都市においては市支配人自身がその責任をとり、中都市においては市支配人補佐が直接の責任をとり、大都市においては常勤の研修擔任の職員をおくことがよい。

これらのことはアメリカにおける現下の研修についての課題であるが、そのままわが國の地方公務員の研修についてもいえると思う。地方公務員法により職員の研修が必須の業務となり、わが地方公共團體はそれぞれ研修方法ならびに研修政策について腐心しており、いまだ、そこに原則は確立されていない。確立されていないどころか、やや暗中模索の感さえある。今後、各方面の實績や経験からわが國の地方公務員研修方法の原則が打ち出されてくることと思うが、アメリカの経験もいろいろ示唆に富むものがある。ことに研修は強制か任意かなどはひとごとならず考えなければならぬ。わが國の研修制度にはまだまだ甘いところがあり、強制ならば参加するが任意ならば参加しないとか、なにか特權が與えられなければ魅力がないとかいうような功利的な考え方でなしに、職員が知識や技術の向上のため自主的に積極的に研修への参加をぞくぞく希望するような在り方にこの制度を育成することが肝要である。

7 行政における調査と計畫

行政調査が科學的・合理的都市行政の前提要件であり、基本的な基礎であることは議論の餘地のないところである。したがつて、都市職員の行政調査を尊重する態度は能率的都市行政實現への第一歩である。市支配人のうちには自ら市政資料の調査や収集に非常な努力を傾け、多くの時間を費しているものもあるが、しかし、それは折角の行政調査の資料を自己の行政政策の實現のために利用する時間がなくなつてしまう。都市行政が成功をおさめるか否かは、市支配人の考えの質と量とにかかつているのであるから、調査の仕事には職員を適切に働かすことが必要とされている。

(一) 調査の方法

調査は計畫の基礎であり、計畫は行政の基礎である。ここにいう調査とは市支配人や部局長が解決を要する問題についての事實や考え方の資料を収集し、分析することのすべてを包含する。かかる調査は市支配人自身、またはそのスタッフあるいは執行機關、補助機關もしくは外部のものによつてさえ行うことができる。普通に行われる調査方法は關係文献の調査、専門家との協議、實地調査の實施、職員その他都市への出張調査などである。

(二) 必要な調査

いかなる調査が必要かは、市支配人が當面している問題および差し迫つて行わなければならない判断が何であるかによつて決定される。市支配人は市議會にいかなる都市政策をとるべきかについて勧告しなければならないが、この機能を果たすために一定の都市政策を立案し、また他のものの提示する政策を批判する基礎資料として行政調査が不可欠の要件である。また、市議會が議決した一定の都市政策を實施するために市支配人および部局長は

行政政策を立てなければならない。行政政策というのは市議會の決定した都市政策をいかにして合理的、能率的に實施するかの詳細な執行方策である。この政策を立てるにもまた調査を基礎としなければならないことは言うを待たない。とくに、都市の財政計畫を立てるには市政の基礎調査が重要な前提とされている。調査の結果はかならずしも直ちに役に立つものばかりではない。しかし、將來を見透した政策を立てる場合には、つねに周到な不斷の調査が基礎資料とならなければならない。

(三) 調査の組織

小さな都市においてはかならずしも特別の調査職員をいれたり、調査機關を設けたりする必要はない。市支配人自身または補佐、その他の職員が調査を實施している。有能な補佐はおそらく市支配人の希望する調査の大部分を行うことができるであろう。しかし、市支配人が調査を行う人々にたいしつねに好意を寄せていることは必要なことである。中都市以上の都市においてはなおおむね調査のための組織をつくつてあり、とくに大都市においては調査部局を設置し、その部局には参考圖書館を附置すべきものとされている。

調査の組織についてはつぎのことが勧告されている。

- (一) 市支配人は調査機能は職員にまかせ、その責任をとるべきである。これは市支配人が自ら調査にあたる時間を節約するためである。
- (二) 市支配人は各執行部局が調査の重要性を理解し、それぞれの發意で調査を行っているかどうか、またそれぞれの分野の調査において技術的な進歩が圖られているかどうかを監督すべきである。
- (三) 自己の市政以外の資料も十分に利用しなければならない。
- (四) 調査組織の最少限として、調査がどこで、どうしてインフォメーションがえられたかを知悉する責任者がいなければならない。

わが國の市政は遺憾ながら從來まことに科學性に乏しい。その由來するところは市政におびつて調査の重要性を

認識しなかつた點にあることは争われない。しかし、近年、ようやく市政調査の重要性が認識されはじめ、諸都市が調査機能を重視しつつあることはまことに喜ばしい。民主的な市政といつても單に形式的に民主化されただけでは足りないので、その反面に都市行政の能率化が裏付けされてはじめて、市民の幸福が増進されることはいうまでもない。アメリカの市政が今日の高い水準に達することができたのは、一つに科學的な調査機能の充實と活用によるものと斷言して誤りないであろう。わが市政の現状にたいしてはどんなに調査の重要性を強調しても、強調しすぎることはないであろう。

8 市議會との關係

市支配人は行政の首長として市議會にたいし行政部を代表し、その全責任をとる。市支配人が市議會により選任され、市議會はいつでも自由に市支配人を罷免できるという事實は、市議會と公選市長との關係より、もつと直接かつ單純な關係を市議會と市支配人との間にうち立てている。市支配人が市議會にたいしこの直接責任をとるからこそ、市議會は市支配人に廣はんな執行権能を與え、市議會の議決の執行に必要な詳細な決定はすべて一任し、市支配人の勸告を受け入れ、また報告を要求しているのである。都市行政の成績があがると否とは市議會と市支配人との關係が健全に行つていかどうかに懸つてるので、この健全な關係をうち立てるにはどうすればよいかという原則を探求することはきわめて重要な課題である。

(一) 職能の區分

市支配人と市議會との行政的關係は、兩者の間の法律的または政治的關係とはまったく異つた問題である。兩者の法律的關係は州法律、市憲章および條例により規定されている。しかし、市支配人は法律上はその権限内の

決定を行う場合でも市議會に相談することが必要なことがあるかも知れないし、同じように市議會がその法律上の権限を行使する場合でも市支配人の勸告にある程度従うことが必要なことがあるかも知れない。これが行政的關係である。また、兩者の政治的關係は、市議會・支配人制のもとにおいては、政治的責任はすべて市議會に存するということが明白である。ただ、市議會は都市政策を決定する場合にはしばしば市支配人の勸告に従うものであり、これがまた市支配人の力働のあらわしどころでもある。

兩者の行政的關係については、どこまでも市政府が市民の幸福のためにもつとも民主的、かつ能率的機關となりうるような關係をうち立てるべきである。都市行政については、實は政策 policy と行政 administration とを明確に區分することはできない。すなわち、市議會と市支配人とは政策の決定とその執行ということにより一應職能を區別されてはいるが、實際問題としては兩者互に協同して活動しなければならぬ。ここに兩者の關係のみずかしさがある。

(二) 市議會の同意

市議會・市支配人兩者が行政的關係の原則を相互に理解し合うことが、この政治方式においては第一に必要なことである。それには市支配人が行政の原則について市議會と卒直に話し合うことが調和をうる要件である。すなわち、市支配人は任命後直ちに市會議議員と非公式の會合を行い、今後兩者の行政的關係および方法について完全な諒解をとげることが大切である。市支配人はその任命の前後に、(一) 自分は市議會の要望する政策を能率的に實施するための行政統制力を希望すること、(二) 市議會または議員が行政の執行の細部に干渉することは認めないこと、(三) 市議會がその政策の實施に干渉するのはその権能を逸脱するものであり、議員が市支配人に自己に都已のよい行政をやらそうとするのは市支配人の機能をゆがめるものである、ことを明確に主張すべ

きである。そして、この基盤のうえに市支配人は市議會の決定した政策の實施に必要な廣はんな行政權能を要請すべきである。

(三) 市議會への報告と勸告

都市行政上の技術的な點について市議會へ説明し、報告することは、市支配人の重要な職務の一つである。また、市議會の立法行爲について勸告を行うことも、市支配人の職務の一つであり、たとえ議論の多い問題であっても勸告をする責任を避けてはならない。よき都市政策はしばしば多くの行政経験から生まれる。市支配人は市議會への勸告において自己の有するすべての経験を提供すべきである。市支配人によつては市議會にたいする積極的な勸告を避けようとしている。しかし、この傾向はまさに現代行政における明確な傾向に反するものである。市支配人の不當な壓力によらない積極的な勸告こそ、健全な都市政策の形成に缺くことのできない要素である。

市支配人は一般的の偏見に動かされてはならない。問題が議論が多いからという理由で、都市政策の議論の多い問題について市議會への勸告をちゅうちょすべきではない。しかし、市支配人は議論のある問題について市議會と公然と衝突することはおもしろくない。市支配人は市議會のとつた政策について公然と非難してはいけないし、また議論のある未決定の問題について世間で語つてはいけない。それは決定について議員を困らせる結果となる。最後の決定がなされたときは、それがどう決定されたにしても、それは議會が決定したものであることを市民にたいし明確にすべきである。

(四) 市議會の運営

市支配人は市議會と公式または非公式の會合において市政問題を論議し、市議會にたいし定期に、または臨時

に報告書を提出する。

(1) 議案

市支配人は市議會の議案を自ら作成し、または作成させてこれを査閲する。市支配人は議員と個人的に、または議會提出前に議案について論議しない。議論のある問題を提案前に個人的に議員と論議するのは賢明な方法ではないとされている。もつとも、市長が議會の議長である場合、市長と問題を私的に論議するのは自由とされている。

(2) 非公式會議

市議會は、正規の議事手續の拘束をうけないで、市支配人から報告をもとめたり、問題を討議したりする機会をもつために正式の會議の前にはしばしば非公式の準備の會合を行う。この會合においては公式の記録もとらず、議員は比較的短い時間の問題をよく理解することができ、速かに結論に到達する。かかる非公式會議の結論はもろろん試案であり、正式の會議において修正されることもある。市議會によつては、かような非公式會議も一般傍聴を許している。

(3) 正式會議

市支配人はつねに市議會に出席する。部局長は市支配人から市議會へ出席するように要求のあつたときだけ出席する。市支配人はあらかじめ市議會が問題としそうな點について部局長らと討議をすませておく。議員が提示した問題について市支配人が説明しえないときは、さらに研究して答辯すべき許しをえるのを例としている。

(4) 定期報告書および特別報告書

市議會が市政についてつねに十分な知識をもつていようには市支配人は會議における口頭の報告のほかに、文書による定期的報告書を提出し、また市議會から要請された問題については特別報告書を提出しなければならない。定期報告書は多くは月刊であり、もつとも普通なのは收支を示す財政報告書で、そのほか各部署の活動を示す統計的報告や特殊の事業の進捗状況を示す報告などである。同一項目について前数年、または前数カ月の比較資料は大いに解釋を助けるものである。市支配人は市議會がいかなる報告を要求するかを心得て、どんな報告でも提示できる用意のあることが必要である。市支配人の報告はもろろん各部署の報告から取材するものであり、部局長は市支配人の要請のある場合にだけ直接口頭で市議會に報告する。

文書による報告書が口頭の報告よりもよいという原則はない。報告書は恒久的記録でもあり、統計や圖表を示すには適當している。口頭報告は議會にたいし詳細に、關連事項にも觸れることができるので、納得させる説明には適當とされて

いる。準備のための努力が少なくてすむことも便宜なるもの一つである。しかし、重要事項に關するもの、および勸告を
含む報告は文書によるのがよいとされている。

(5) 市議會の委員會

市支配人制のもとでは市議會の常任委員會は一般におかれていない。市議會は市支配人の専門的勸告に依存している。
常任委員會および特別委員會は大都市以外では望ましくもないし、また必要でもない。きわめて短期間の委員會ですらで
きれば避くべきであり、もしおいた場合には任務が終了すれば直ちに廢止すべきであるとしている。この委員會制は職員
が直接議員と提携する弊害があり、また市支配人を抜きにするおそれもある。議會が九名以下の議員から成る場合には、
委員會を設置する必要は全然ない。委員會の必要があれば、全員委員會にて十分である。委員會を設置した場合には、
配人はなるべくすべての委員會に出席すべきであり、少くとも大多数の委員會には出席すべきである。公益企業委員會の
ごときものをつくり、公益事業會社とつくり接觸するような場合には、委員會の設置も効果的であるが、それ以外では
むしろ行政への障害となるとされている。

(五) 立法と行政

市議會が市政の重要な問題に注意を集中するときにもつとも能率的に活動することができ、行政の執行を市支
配人に活動を妨げずに一任するときその政策がもつとも能率的に執行されるといのが、市議會・支配人制の基
本理念である。多くの市議會は一般政策の問題でないような細かい事項を立法しているが、これらはむしろ行政
の日常事務の一部として行政決定として市支配人の権限に屬せしむべきである。立法と行政との區分をできる限
り明確にし、議會の活動を能率的ならしむるためにつきの手段をとるべきであるとされている。

- (1) 市議會が全然必要のないような立法活動をしないように市支配人は市の法務部長を援助すべきである。
- (2) 市議會は市支配人に行政規則を制定する廣い權能を與えるべきである。條例(立法)で行政に關する細い點をすべて
規定することは不可能である。
- (3) 市議會と市支配人とは、都市政策を決定する立法と決定された政策の實施のために必要な立法とを區別すべきであ
る。市議會はひとたび政策を決定すれば、その政策の實施方法についてまで立法手續をとるのは無用であり、また聲明で

もない。

- (4) 市憲章が餘りに細かい立法を要請しているならば、市議會はむしろその憲章の規定を修正する方途に出るがよい。そ
うするよりほかに救う道がないとすれば、市支配人はその手段をとることを市議會に勸告するがよい。

(六) 市支配人の職權

市議會が行政の執行の全責任を市支配人に負わす以上は、行政上の十分な權能を市支配人に與えなければなら
ないことは當然である。したがつて、市支配人の職權についてつぎのようなことが勸告される。

- (1) 市支配人が部長長以下すべての職員を任免する權能をもつことは、行政執行に缺くことのできない要件であるから、
市支配人はその職につくことを承諾する前に、市議會がこの原則を諒解しているかどうかを確かめなければならない。
- (2) 市議會にたいしすべての報告は市支配人から受けるべきで、きわめて輕微な日常的事務は別とし、行政の報告は市支
配人以外の職員からは受けない、そして議會も議員個人としても、公式にも非公式にも職員にたいし指令を出すことは許
されないということを承認せしむべきである。
- (3) 市議會にたいする市民の請願のうち市支配人の指揮監督下にある行政に關するものは正式に市支配人に回付されなけ
ればならぬ。そして、市支配人は處理方法を付して市議會に返還し、市民の不服の申出でも同じように市支配人に回付す
べきである。
- (4) 市支配人は市民の不服申立の處理手續を規定し、市議會に提示された市民の市政に關する不服は電話またはメモで
きるだけ速かに市支配人に回付するようにすべきである。
- (5) 市支配人は市議會から回付してくる問題を部長長をして速かに處理させる簡単な制度をつくるべきである。

市議會によつて任免される市支配人と一般公選による市長とは市議會にたいする關係に大きな相違のあるこ
とは當然である。しかし、一面、行政の首長として立法機關である市議會にたいしては兩者似通つた點のあるこ
ともまた事實である。ことに、市議會が行政の分野に干渉することを阻止しなければならないことは市支配人に
とつても公選市長にとつても同じである。わが國の市議會が戦後の民主化により常任委員會制度を通してややも

すれば行政の執行に干渉する傾きのあることは戒めなければならない點である。

9 他の行政機關との關係

アメリカの都市においては市民にたいしサービスを提供する機關がひとり市政府だけに限られず、他に多くの機關や行政單位が存在するので、これらと市政府との間の協力と協調とを圖することはすこぶる重要な仕事である。

(一) 獨立の行政委員會との關係

ある種類の都市サービスを行う獨立した委員會が多數存在する都市においては、都市行政活動の對外關係の調整がすこぶる複雑した問題である。これらの機關の構成員は市長により任命されたり、市議會により選任されたり、または一般市民の公選であつたりして、ともかくも市支配人からは獨立している。しかも、それらは同一市域内において活動し、市支配人の統制下にはない。たとえば、教育委員會・公園レクリエーション委員會・公益企業委員會・圖書館委員會・港灣委員會などがそれである。これらはかならずしも別個の行政單位を構成するものではなく、普通は課稅權はなく、その財政は市議會がこれをコントロールしている。これらの機關の活動と都市行政との調和は、すこぶる技術と忍耐とを要する仕事である。その調整は多くの場合法律によつて行われるのではなく、合意によつて行われなければならない。市支配人はどうしてその調整を行うか。市議會が委員を任命したり、その財政をコントロールする權能をもつている場合には調整は比較的容易である。市支配人が職務上當然その構成委員である場合も同様である。市支配人はこれら委員會の構成と權限とをよく腹に入れておき、都市行政と委員會の職能との分界を明確にして相互に衝突しないように了解をとげる必要がある。ことに、市支配人

としては、これら委員會から十分敬意を表されることが大切な仕事である。市支配人が委員會の構成員でない場合には、つぎのような處置をとるべきものとされている。

- (1) 市支配人は委員會の仕事を市政の部局の仕事と同じように考え、委員會と競争したり、または監督するような態度でなしに、これを援助することに關心を有することを表わし、都市行政政策を決定する場合には委員會の職能に挑戦するような意圖のないことを明らかにすべきである。
- (2) それら獨立の機關に關係のある問題を討議する市の會議には委員および職員を招請すべきである。年一回はかならずそれら機關と會合を開いている都市もある。
- (3) これら機關にたいしてはできるだけ正式の書面でなしに、非公式な方法、たとえば訪問、會食などの方法で諒解をとけるのがよい。
- (4) 獨立機關にたいしてはその正しい判断に資するために都市の部局はできるだけ資料や助言を提示すべきである。
- (5) 獨立機關にたいするサービスは市の部局にたいすると同様の速かさをもつて行わなければならない。
- (6) 市長または市議會が獨立機關の委員を任命する場合にはその候補者の資格につき市支配人と協議すべきである。

市支配人が獨立機關の委員である場合にはすこぶる好都合で、委員會においていろいろ都市行政についての報告を行う機會がしばしばあり、市政との圓滑な調和を保持することができる。

(二) 他の地方行政單位との關係

カウンティ、シティ、タウン、學區などが一つの首都地域内に並存し、この外に衛生地區、空港地區その他の獨立機關が存在する。この場合は市政の圓滑な遂行のためにはこれらの機關とのよい連絡を保持しなければならぬ。近年は都市が市域外にサービスを擴大することを認めている州が多い。各行政單位間の連絡方法としてはつぎのようなものがある。

(一) 會 議

共通問題につき各行政單位の職員が協議する方法で、もつとも原始的な方法である。

- (2) サーヴィスの交換
 滞納差押財産の處分とか物資の共同購入などがこれである。
- (3) 融資、施設および職員の利用
 ラジオ自動車および自動車修理工場の共用、必要な職員の利用などがこれである。
- (4) サーヴィスの代行
 行政單位の間で同じサーヴィスを重複して提供している場合には、その執行と責任とを一つの機關に統一した方がよい。社會福祉、保健行政、課税などはカウンティに統合される傾向がある。一九三五年にカリフォルニア州でこの方法をとリ、シテイやタウンは五年未満の契約でそのサーヴィスをカウンティに代行してもらつてゐる。オハイオ州でもカウンティがシテイやヴィレッジまたは他のカウンティとサーヴィス代行の契約を締結することを認められてゐる。また、しばしば都市は近接區域のために契約によつて消防施設をしてゐる。

(5) サーヴィスの共同實施

各行政單位は契約または行政協定によつてしばしばサーヴィスの共同實施をしており、あるいはこの場合よく新しい行政單位を設定してゐる。たとえば、ニュージャージー州は、シテイ、ボロー、タウンその他の公共團體が共同して一部局を設定、維持することを許してゐる。また、ヴァージニア州では保健、社會福祉、教育について多くの都市とカウンティとが共同部局を設置してゐる。シンシナティ市ではシテイ、カウンティ、教育委員會、大學、公共圖書館が共同協定を行つて、共同の購買制度として一つの購買委員會を設置し、この委員會が物資の共同購入を實施してゐる。ミシガン州は一九三七年に二つ以上のカウンティが福祉事務所を共同して設置することを認めた。テネシー州は一九三九年にカウンティと都市との間に相互に機能を委任する契約を締結しうることを認めた。ケンタッキー州は一九三八年に救貧事業につきカウンティは都市と事業共同の契約を締結しうることを認めた。

(6) 州都市連盟による行政の協同活動

州都市連盟は都市の行政活動について都市相互の間に経験と情報との交換を奨励し、また都市のために物資共同購入のサーヴィスを行つてゐる。たとえば、ミシガン州においてはミシガン都市連盟が百以上の都市のために消防用ホースその他の物資の共同購入を行つてゐる。コロラド、ノース・カロライナ、オレゴン、サウス・ダコタ、ヴァージニア、ウィスコンシンの諸州においても州都市連盟が同じような活動を始めてゐる。また、多くの州都市連盟は都市職員のために研修

所を設置し、機關雜誌を發行して標準條例を公表したり、行政上の質疑に答えたり、各市の経験や情報を報道したりしてゐる。西部地方のワシントン、オレゴン、カリフォルニア、コロラドの諸州の都市連盟が機關誌を共同して月刊してゐるのも一つの協同活動として注目すべきであらう。

アメリカのように各種の行政單位がいくえにも重複して存在するということがわが國にはないので、都市と他の機關または行政單位との間の關係はさほど複雑ではない。その代りにはわが國の行政單位はすこぶる孤立的で協同活動という面ではきわめて消極的である。地方公共團體間に組合制度は古くから認められてゐるのであるが、その發達はきわめて遅々たるものといわなければならぬ。地方自治法の改正により協議會制度が新たに規定されたのも地方行政單位間の行政の協同活動を推進するための方途の一つである。わが國では都市、ことに大都市と周邊町村との間には行政事務で共同處理することがすこぶる能率的、經濟的であるものが少なくないと思はれる。それには協同活動についての都市側の確固たる認識と積極的な働きかけが前提要件であらう。

10 對市民活動

いわゆるパブリック・リレーションズにおいて市支配人の演ずる役割は大きい。市支配人は自ら市民に接觸し、または部下の職員と市民との接觸を指揮監督することにより市政の最高のリレーション・オフィサー(廣報員)である。近年、公私を問はず、あらゆる事業のパブリック・リレーションズ(廣報活動)の重要性が廣く認識されるようになり、行政にも廣報活動の専門職が發生するようになった。パブリック・リレーション・オフィサーとか、プレス・オフィサーとか、インフォメーション・スペシャリストとかいろいろの名稱のものが生じており、將來はますますその種類が増加するであろうが、廣報活動をただ専門家だけのやる仕事だとするのは誤りである。廣報活動はもちろん専門家によりよりよく達成されるであろうが、廣報活動と行政(マネージメント)と

の間の不可分の關係を無視することは許されない。広報活動の最終の責任は行政の首長にあり、この活動を他の職員に委任したからといって、責任をまぬかれることはできない。

(一) 市支配人と市民

職業としては市支配人は市内においてもつとも忙しい人の一人であろう。とくに比較的小さい都市においては補佐の助けをかりずに市支配人自ら市民に面接するので忙しい。比較的大きい都市においては市支配人は補佐をおいて時間を節約していることはすでに述べた通りである。市支配人の市民との接觸はただに事務室における面接だけに限らず、公私の種々な會合への出席、演説などその機會はすこぶる多い。市民とのどういふ接觸政策をとるかは市支配人それぞれ區々で、極端な人はできるだけ多くの機會に市民の前に現われるように努めるし、他の極端な人はなるべく市民の前に立つことを避け、それを市長や、議長や職員に委せている。市支配人が市民の前であらわれて演説することがよいかどうかは、自ら判断するより仕方がない。まだ議會で決定していない問題について市民に語るの賢明な策ではないとされておき、とくに市議會議員の選挙前には市民に語る題目について留意する必要がある。選挙前六〇日間は市民の前で絶対に演説しないことにしている市支配人もある。

市支配人の重要な広報活動の一つは新聞・通信代表との接觸である。市支配人によつては市役所における新聞記者とのインタビュー（面談）だけに限つてゐるが、記者が希望すればどこでも、どんな形式でも、接觸するのが賢明な方法である。多くの市支配人は新聞記者との一定の會見日を定め、その時間は地方新聞紙の締切に都合のよい時間を選んでゐる。普通、新聞記者は、きわめて技術的な込み入つた問題は別とし、一般に用意した印刷物の配布でははなはだ不服であり、市支配人が自ら語るのなければ満足しない。ある市支配人は手紙からメモからなんでも新聞記者に公開してゐる。重要な事件については一定期日以前には報道しないという約束のものと新聞記者には早やめに知らせるのが普通である。市支配人によつては市役所の發表方法について新聞記者團と正式の申合せをしてゐる。

(二) 広報活動の指揮監督

広報活動は重要な問題であり、市支配人は部下職員が行うすべての広報活動について責任があるので、広報活動につき職員を守るべき広報の基準と慣行とをつくり出すことが肝要である。ここに具體的な基準をかかげるとは困難であるが、職員が市民にたいし丁寧、親切で敬意をもつてサーヴィスしてゐるといふ印象を與えるような態度でなければならぬことは、共通の心構えといえるであろう。市支配人はしばしば關係者會議を開き、市民と職員との接觸の政策および方法について討議しており、ある市では職員が誰でも市民の質問に答えられるように市政概要を一部ずつ全職員に配布してゐる。市支配人が職員が広報活動の基準と慣行とを監督するもつとも普通の方法は、市民の不服の申出の處理状況を監視することである。市によつては市民の不服處理のために中央に一部課を設け、または市支配人室そのものを處理の事務室としてゐる。市民の不服の申出は速かに處理するほどよく、まず、即日處理されれば、だいたい市行政は能率的に活動してゐるといふ印象を與えるであろう。市支配人は市民の不服申出についてどういふ行動が起され、どう處置されたかをたえず電話その他の方法で報告を受けるように心がけなければならない。

(三) 広報活動と都市行政

市政の広報活動は都市政策および市民に對するサーヴィスの質ならびに量と不可分である。よい広報活動は市民の不服の處理や新聞記者との會見や市政の展示會などだけで達成されるものではない。広報活動によつて市民の納得をうる本質的な前提條件は都市行政の能率化である。都市行政自體が非能率的であつてはいかに広報活動

が活発に行われても市民は満足しないし、意味はない。そこで市支配人としては行政の能率を増進するための部課を設けてこの方面に努力し、市民の前にあらわれて派手な演説をするような仕事は市長や議長に委せるのが賢明な策とされている。しかし、広報活動の最終的な行政責任は他に移譲することは不可能で、市支配人自身にあることを銘記しなければならない。

行政の新しい分野としてのパブリック・リレーションズはわが國においてもきわめて最近の發達であり、これについての基準や方法についてまだ客観的な原則がうち立てられるまでには至っていない。各都市それぞれ独自の広報活動を行っており、たがいに知識経験を交換し合うことによつて今後ますますこの方面の行政活動は水準を高めるであろうし、いくつかの原則もつくり出されるであろう。市支配人とちがつて、公選によるわが國の市長は自然広報活動には力を入れる筋合いにはあるが、さればといつて広報活動が市長の功績を稱揚する選挙の事前運動であるかのようになつては広報活動の眞精神がじゆうりんされるばかりでなく、非常な弊害を伴うことになる。しかし、都市行政の事實を事實として市民に周知させることは、それが誰の功績に歸すべきかは別問題として、正しい広報活動の在り方である。公選によるわが市長の広報活動とその責任のとり方のむずかしさはこの邊に存するのではあるまいか。

結 語

今後、われわれの努めなければならないことは、形式的な民主主義の看板をあげることにあるのではなく、實質的に政治、行政のうえに民主化、能率化を實現することである。これをどうして實現するかは、われわれ自身

の問題である。アメリカの都市行政において市支配人がこの目的實現のために努力しているところは本篇に述べられているように、別に深い哲學的思索から割り出しているのではなく、きわめて常識的な、卑近なところに心を用いて、もつぱら實效をあげることを期している。行政といつても、所詮、住民の安全と福祉と利便とをはかるとともに究極の目的があるのであるから、ただ空理空論を唱え、高遠な理想を説いても、實際にこの目的が十分に達成されないのでは、はじまらない。アメリカ流のこの實利的な行き方は、ややもすれば理論に流れ理想に走りやすい氣質をもつわれわれにとつてはすこぶる参考に値する。そこで、ここに主としてアメリカの都市行政方法論を述べたのであるが、これが日本の都市行政方法論へのアプローチの一つの手がかりとなりうれば幸いである。

