

民間組織が支える米国の政策立案

(一財) 自治体国際化協会ニューヨーク事務所長 **赤木 善弘**

米国の自治体は各州の州法によって設置され、全米の自治体を総合的に把握している機関は存在しない。一方で、各自治体は自主的に連合組織を作っており、全米市長会（USCM）、国際市／カウンティ支配人協会（ICMA）、全米都市連盟（NLC）が市町村レベルの連合組織である。こうした都市連合組織は、会員である自治体或いは自治体職員に対して、政策情報の提供、情報交換の場、会員間のコネクション形成、メンタリングなど多様な機能を持っている。一方で、米国におけるシンクタンクは、連保政府から自治体に至るまでの政策形成に大きな影響力を持っている。シンクタンクの多くは非営利法人という組織形態を取り、寄付や補助金を財源として活動しており、自治体からの調査委託などで事業収入を得ている訳ではない。逆に、マンハッタン・インスティテュートというシンクタンクが、ニューアーク市とコラボレーションした時のように、費用は持ち出しで自治体の政策立案に関わったりもする。米国では、政策立案・決定に関する行政組織の関与が日本に比べて薄い反面、民間組織として政策立案をサポートする機能が発達している。その点で、都市連合組織の機能はシンクタンクの機能と一脈を通じるものである。

1 はじめに

地方自治に関する米国のあり方は、あらゆる面において日本とは大きくかけ離れている。(一財)自治体国際化協会ニューヨーク事務所は、1989年の設立以来30年に渡って米国の地方政府との関係構築を担ってきたが、その中で彼らが自主的に組織している連合組織との関係を良好に保つことは、常に優先順位の高い課題であり続けて来た。彼らの持っている機能や実質的に果たしている役割を、日本の地方自治の文脈の中で理解するこ

とは非常に困難である。また、シンクタンクというもののあり方、その地方への関与の仕方という面でも、両国の間には極めて大きな隔りがある。本稿では、性急に同次元で比較することを極力避けつつ、地方政府の連合組織とシンクタンクの活動事例をご紹介します、日本との比較を含め、その果たしている機能の一端をご紹介しますと思っています。

2 米国地方政府の成り立ち

米国の自治体との交流を図る上で、彼らが

組織している連合組織との関係構築が欠かさない。米国にはBIG7と呼ばれる7つの連合組織（全米知事会（NGA）、全米州議会議員連盟（NCSL）、州政府協議会（CSG）、全米カウンティ協議会（NACo）、全米市長会（USCM）、国際市／カウンティ支配人協会（ICMA）、全米都市連盟（NLC））があるが、実はこうした組織のみが全米各地の自治体の状況にある程度総括的に把握しているのが現状である。なぜそういうことになっているかをご理解いただくためには、日本とは全く異なる米国の地方自治制度の原理を知っていただく必要がある。

まずは連邦制の仕組みから。上記7団体をBIG7と呼ぶのは米国でも一般的ではあるが、厳密に言えば「州」は、少なくとも日本でいう意味での自治体ではない。実際、英語でLocal Governmentと言うとき、通常州政府は含まれない。州を含めた地方の全体を表現しようと思えば、State and Local Governmentと丁寧と言うかSub-National Governmentのような表現を使うことになる。（以下本稿では、州政府を含める場合には「地方政府」、カウンティ以下の組織を指す時に「自治体」の名称を用いることにする。）米国の統治の原則では、州が連邦に先立つのであって、連邦の地方単位として州が自治権を付与されている訳ではない。

米国において、連邦は州政府から一定の業務と権限を委任された存在である。その委任される権限も憲法に限定列挙されており、「その他」という一般的な条項は入っていない。極端な言い方をすれば、連邦政府は、州政府による「外交・安全保障等一部事務組

合」に過ぎないのである。ただ、「自治体」ではなくても、「地方」であることは間違いないし、現実的な力関係の中で連邦政府に対するロビイング団体としての性格を共有することから、BIG7という呼称でひとまとめにされているのであろう。

さて、地方自治は、州から連邦への委任事項の中には全く入っていない。従って、米国には地方自治法に該当する連邦法は存在しない。地方自治制度はそれぞれの州法で定められ、州ごとによりかなりの違いがある。しかしながら、自治体がカウンティとそれより小さい単位（Municipality）によって構成されていることは共通している。ただし、Municipalityは米国全土を分割し切ってる訳ではない（いずれのMunicipalityにも属さない地域が存在する）ため、米国全土をもれなくカバーしている最小単位の自治体はカウンティである。

では、地方自治制度を定めている州政府が、州内の全ての自治体を把握しているかと言えば、少なくとも日本の都道府県が市町村を把握しているような形では把握していないのが実情である。米国の州政府に、日本の都道府県の「市町村課」のような組織は存在せず、管内自治体の状況について照会したり、まして話を繋げてもらったりしようと思っても、州政府はそうした機能を全く持っていない。結局、米国の地方政府にある程度総括的に把握しているのは、彼らの連合組織だけ、ということになるのである。

3 米国の都市連合組織

先ほど名前を挙げたBIG7の中で「都市連合組織」と呼ぶべきMunicipalityの連合体

は、全米市長会（USCM）、全米都市連盟（NLC）、国際市／カウンティ支配人協会（ICMA）の3団体である。

全米市長会（United States Council of Mayors：USCM）は、大恐慌下における市財政の危機的状況に対して、連邦政府の財政的支援を求めべくデトロイト市長の呼びかけで市長たちが集まったのを契機として、1932年に設立された。日本の全国市長会のように、全自治体を網羅している訳ではなく、加入はあくまで任意である。会員資格は個々の市長ではなく市そのものに付与され、各市は人口規模ごとに設定された年会費（日本円換算で約20万～1,000万円）を支払うことで会員資格を得る。現在の会員数は1400団体余りである。米国は2大政党の国であるが、USCMは超党派を謳い、会長は1年おきに共和党と民主党から選出される。現在の会長は共和党のブライアン・バーネット氏（ミシガン州ロチェスターヒルズ市長）である。

全米都市連盟（National League of Cities：NLC）は、USCMより早く1924年に設立された。当初は州市町村連合の連合体として発足し、州連合に加盟していない大都市に会員資格を拡大した後、現在では市町村の規模を問わずに会員資格が得られる組織になっている。年会費は約15万～90万円とUSCMより低額になっている。現在、49州の市町村連合が加盟しているほか、直接加盟している市もあり、会員数は、2,000以上。総会の際に第二副会長の選挙が行われ、当選したものが翌年の第一副会長、翌々年の会長を務めるシステムになっており、現在の会長は、ロサ

ンゼルス市議会のジョー・ブスカイノ議員である。

国際市／カウンティ支配人協会（International City/County Managers Association：ICMA）については少々説明を要する。米国の自治体では、選挙で選ばれた市長またはカウンティ議会が、マネージャー（シティマネージャー、カウンティマネージャー）を任命し、行政実務全体を統括させるのが一般的である。マネージャーは専門職、行政に関するプロフェッショナルとしての位置づけを持ち、通常一般の行政職員の中から任命されることはない。マネージャーははじめからマネージャーの職として任命され、多くのマネージャーは全米の自治体を転々としながら各地でマネージャーを務めている。このマネージャーたちが個人資格で加入している連合組織が、ICMAである。

北米の自治体にマネージャー制度が取り入れられたのは1908年のことだという。その僅か6年後、まだ北米全体でマネージャーが32人しかいなかった時に、ICMAの母体となる最初の会議が開かれている。その後マネージャー制度の普及に伴って会員数が拡大し、現在では米国内外に約11,000人の会員を持つ大組織に発展している。現在の会長はコロラド州ボルダー市のシティマネージャー、ジェイン・ブローティガム氏が務めている。中心的メンバーとなるマネージャーの会費は年間報酬の0.8%となっており、その他の会員にはその類型ごとに会費が設定されているが、個人加盟が原則になっているため、会費は概ね低額である。

4 都市連合組織の機能

BIG7の全てに共通するが、連邦政府に対して、地方政府の意見・要求事項を取りまとめて問題提起を行い、予算の獲得・規制の制定廃止等について交渉を行うのが、連合組織のベーシックな機能である。特にUSCMは初めからロビイングのための団体として形成された色彩が強い。実際、彼ら以外に地方政府の意見を取りまとめて発信できる組織はない。また、連邦政府の立場としても、彼ら以外に地方政府を代表して交渉の窓口になる団体はなく、重視しない訳にはいかない。

連邦政府だけではなく、広く米国社会全体に対して、地方政府が直面している問題を訴えていくのも、連合組織の重要な役割である。

全ての連合組織の総会において強調されるのはコネクションとメンタリングの機能である。米国の文化の中ではコネクションが極めて重要である。更に、米国ではニューカマーに対する手当はほぼ全くない。市長にせよ、議員にせよ、マネージャーにせよ、就任した日から独力で自分の仕事をこなしていかなければならず、彼らの面倒を見る立場の者がいる訳ではない。多くの総会参加者が強調するのは、連合組織がコネクションの範囲を広げるだけでなく、自分が直面している問題について信頼して相談できる場所として、更には継続的に相談していけるメンターを見つける場所として如何に貴重かということである。

この辺りから「シンクタンク機能」的になってくると思うが、会員に対する政策情報の提供や会員間の情報交換の促進も、彼らの重要な役割である。まず、通常夏季に行われる各団体の年次総会自体が、大きな情報提

供・情報交換の場となっている。一般的に夏季総会は、連邦政府に提出する意見集約のためのミーティング、ネットワーキングの場としてのレセプション、企業から自治体へのアピールの場としてのエキシビション、そして情報提供・情報交換の場としてのセッションによって構成される。100を超えるセッションが設定される総会も珍しくなく、その中には、各自治体の取り組み状況に関する情報交換、特定の政策課題についての研究者を交えたパネルディスカッション、自治体の組織運営に関するセミナー（「リーダーシップ」というテーマで開催されるセッションが多いことは如何にもアメリカ的である）、民間企業から自治体に対するソリューションの提案など、それぞれ性格の異なる様々な種類のものが含まれている。

都市連合組織の内、ICMAは、月刊誌PMを発行して会員に政策情報等を提供している。また各団体とも、様々なトピックスに関するサーベイランスやレポートを発行しているが、その多くは外部の教育機関や研究機関との共同研究となっており、必ずしも連合組織そのものに研究・調査機能がある訳ではない。各団体から2019年に発行されたレポートの例としては、USCMがThe council of metro Economies and the new American Cityという研究機関と共同で発行した米国の都市部における経済動向に関するレポートやICMAがヒューストン大学の教授と共に発行した自治体におけるマイノリティの雇用に関するレポートなどが各々のホームページ上で紹介されている。

5 NLCのCenter for City Solution

調査・研究機能という点でユニークなのはNLCである。NLCには、Center for City Solution（都市問題解決センター。以下CCS）という調査研究のための組織を設置しており、ブルックス・レインウォーター所長の下に25名の職員を配置している。メンバーは下記の課題ごとに6つのサブユニットに分かれている。

- ・サステナビリティとスマートシティ
- ・イノベーション、新規事業、住宅、コミュニティ
- ・経済開発と財政
- ・対州政府関係、地域民主主義
- ・国際関係
- ・リーダーシップ

調査活動は、CCS単独で行われることも、外部の研究機関と共同で行われることもあるが、総じて個別具体的な政策課題についてかなり詳細な研究が行われる傾向にあるようである。また、研究資金の提供を民間企業（スターバックスがスポンサーとなった例がある。）や、NPO、フィランソロピー団体等から受けることも多いようである。

6 米国における Think Tank

米国におけるシンクタンクが日本におけるそれと極めて異なった機能を発揮していることについては、しばしば論じられる所である。スタティスティカ社による2017年の調査によれば、米国には1,872のシンクタンクがあり、この数は2位の中国（512）の3倍以上に上り、圧倒的な世界一だということである。

米国のシンクタンクはPolicy Instituteという別称を持つことから察せられるように、政策提言をその主要な機能とする。多くは政治的な旗色を鮮明にしており、実際、政治家や政治団体によって設立されたシンクタンクも多い。また、閣僚経験者などの大物政治家が多数研究員として政策立案に携わっており、またシンクタンクの研究員から政権中枢に起用される人材も数多いなど、政治との密接な関係も良く指摘される場所である。組織としては、非営利法人の形態を取り、米国では税制上の優遇措置も適用される場合がある。運営資金は主として寄付と研究費補助によって賄われ、委託調査などによる事業収入はそれほど多くない。この点、日本のシンクタンクの多くが、官庁等からの調査受託を業務の柱としている状況とは対照的である。

シンクタンクによる政策提言は時に政府の政策に大きな影響を与えることがある。最近の例としては、ブルッキングス研究所の提言が「オバマケア」の制度構築に影響を与えたことなどが記憶に新しい。もちろん、地方政府が彼らの政策提言を採用することも珍しくない。次では、ニューヨークに本拠を置くマンハッタン・インスティテュートというシンクタンクの活動を通して、自治体とシンクタンクの関わり的一端をご紹介しますこととしたい。

7 マンハッタン・インスティテュートとコンサーバティズム

その名の通りニューヨークに本拠を置くマンハッタン・インスティテュートは都市政策に関して多くの提言を行っている保守系のシ

ンクタンクである。実は、1990年代にニューヨーク市長として辣腕を振るい、治安対策に目覚ましい効果を上げたルドルフ・ジュリアーニに、夙に名高くなった「割れ窓理論」を提供したのは、マンハッタン・インスティテュートであったとのことである。

マンハッタン・インスティテュートは1978年、経済政策研究センターという名称で設立され、1981年に現在の名称に改称されている。自らのミッションを「より大きな経済的選択肢と個人責任に基づく新しい知見を開発・普及すること」と規定している、明確な保守系シンクタンクである。1980年代に出版した書物は、時のレーガン政策の経済政策のバイブルとなったとすら評価され、民営化やサプライサイド経済学の理論的支柱として大きな役割を果たしたと言われている。

1990年から発刊されている季刊誌「シティ・ジャーナル」は高く評価され、現在も強い影響力を持つ。小説家トム・ウルフが、「都市政策の分野における偉大な Fool Killer」と評したという話などが、シンクタンクのホームページにも掲載されている。前述のルドルフ・ジュリアーニ元ニューヨーク市長も愛読者だったそうである。

さて、マンハッタン・インスティテュートは保守系のシンクタンクであるが、日本人にはこの保守派の思想、コンサーバティズムの理解がなかなか困難である。まず情報が非常に少ない。米国も主要メディアの論調は進歩的（プログレッシブ）であり、コンサーバティブの発想がまとまった形で紹介されることはまずない。しかも、その思想は日本人にとってかなり異質であり、断片的な情報から

推測できるものではない。そこでやや協道ではあるが、コンサーバティズムの発想について、簡単にご紹介させていただく。

コンサーバティズムについては、「市場万能主義」、「低福祉低負担」、「格差容認」などと紹介される。どれも全くの嘘ではないが的確でもない。確かに彼らは自由市場の機能を高く評価するが、市場の力に任せればどんな問題も奇跡のように解決すると思っているわけではない。むしろ逆に、奇跡のように解決する問題など存在しないからこそ、それを政府の力で解決しようとすることの弊害を説くのである。福祉というものの必要性・重要性について、我々とそう認識が異なるわけではない。ただ、彼らはそれらは一義的に家族、地域、教会等の慈善団体などによって提供されるべきだと考えている。政府の提供する福祉は、民間のチャリティでは賄えない範囲に限定すべきだというのが彼らの発想であり、彼ら自身が福祉のための寄付やボランティアをすることに抵抗感があるわけではない。格差については、まず自由市場においてより多くの人に喜ばれる商品やサービスを提供した者がより大きな報酬を得るのは「フェア」なことだと考えている。もちろん、そうして稼いだお金を社会のために寄付することは、大変良いことであり、必要なことであるとすら考えている。しかしながら、それを税制等を通じて政府が強制的に再分配することに反対なのである。

総じて様々な社会的課題について、それを解決すべきは「私たち」であり、「政府」に解決を委ねるべきではない、「政府」の関与は常に最小限に留めるべきだというのが、基

本的な発想なのである。決して弱肉強食や「勝てば官軍」を旨とする思想ではなく、むしろルールの公正さに関しては極めてこだわりが強い。彼らの考える「小さな政府」を基準にすれば、特に政治的傾向があるわけではないごく一般的な日本の公務員が考える自治体のイメージは、許容し難いほど「大きな政府」であり、それだけで既にプログレッシブなのである。米国人と話す時、自分たちの常識は米国の政治的スペクトラムの中では決して中立ではないことを自覚しておくことは非常に重要である。

8 マンハッタン・インスティテュートと自治体の協働

先ほども触れたが、マンハッタン・インスティテュートがニューヨークのジュリアーニ市長と緊密に連携を取り、「割れ窓理論」に基づく軽犯罪の徹底した取り締まりと犯罪データをフル活用した警察活動（CompStat）を軸にした治安対策を展開し、ニューヨークの治安を劇的に回復させたことは夙に有名である。マンハッタン・インスティテュートには、この他にも数多くの自治体に対して、単に政策のアイデアを提供するだけでなく、メンバーを自治体に送り込み、或いはプロジェクトの責任者を自ら雇うなどして、政策の実現に向けて自治体と協働した例が数多くある。

2000年代に、当時ニュージャージー州ニューアーク市長だったコーリー・ブッカー氏（後に上院議員。2020年大統領選挙では、途中まで民主党の指名争いに参戦した。）の政権とのコラボレーションによって展開した

刑務所出所者の社会復帰対策は、その目覚ましい成功と共に、自由市場政策を看板に掲げる典型的保守系シンクタンクと民主党市長との協働という異色の組み合わせでも注目された。当時のニューアーク市は「米国で最も危険な都市」と評されるほど治安が悪化し、特に刑務所出所者の再犯率の極端な高さが問題になっていた。マンハッタン・インスティテュートにとって刑務所出所者の社会復帰対策は、それ以前から熱心に取り組んできたテーマであり、コーリー・ブッカー市長がこれを最優先課題に挙げているのを知って、シンクタンク側から協働を提案したとのことである。特筆すべきは、協働の過程において、マンハッタン・インスティテュートはニューアーク市から委託料その他の費用の思弁は一切受けず、自らスポンサーを探し出して資金を確保し、プロジェクト・マネージャーの給与を市に代わって負担するなど、このプロジェクト自体から主益を得ていないことである。

マンハッタン・インスティテュートの提案によりニューアーク市が採用した方針は、刑務所出所者に対する「就業最優先」のアプローチである。民間企業との協働により、他の生活支援策に優先して就業支援を徹底して行い、可能な限り刑務所出所者を福祉諸制度の受給者にしない、という方針で取り組まれたこの政策は、刑務所出所者の再犯率を10%未満まで低下させるなど目覚ましい成果を上げるとともに、市の治安の向上に大きな貢献をすることになった。

9 おわりに

上記のマンハッタン・インスティテュートの活動は、およそ日本の自治体とシンクタンクとの関係では起こり得ない。このような全面的な政策支援機能を指して、「シンクタンク機能」と呼ぶなら、3つの都市連合組織に「シンクタンク機能」があるとは到底言えない。

しかしながら、両者が共に自治体の政策形成を支援する機能を持った民間組織であることは共通した特徴である。また、両者が共に自治体からの事業収入ではなく、自ら寄付を募り、スポンサーを見つけ、資金提供を得て自治体の支援を行っていることも共通点として挙げることができるだろう。

日本では自治体の政策形成を担うのは、主として行政機構である。自治体の行政機構の中に、「企画」や「政策」の名を冠した組織があり、それらが中心となって自治体の全体計画を策定するなどするのが常であろうし、個別分野にかかる政策はその担当組織に立案が求められている。更には、自治体が独自に政策を立案・実行する以上に、中央官庁で立案された政策を全国一律で実施する例も多い。これらのことは、通常米国の自治体では

起こり得ない。

そもそも米国には、選挙で選ばれたわけでもない一般の公務員が政策立案を担うこと自体に対する反対がある。自分たちが選んだわけでもない、従って自分たちが責任を追及できない者による政策の立案・決定は、民主主義の原則に反するという訳である。実際、自治体の政策決定に対する行政組織の関与は、日本に比べて著しく薄くなっている。

しかしながら、首長や議員が自分で全ての政策分野に精通し、新たな政策を企画・立案し、その実施方法まで確立するなどということができないのは、日本も米国も同様である。そのため、米国では、自治体の行政組織の外に、民間組織として、自治体の政策立案・実施をサポートする機能が存在しているのである。USCM、ICMA、NLCなどの都市連合組織が自治体に対して提供している情報提供・情報交流、メンタリングなどの機能は、そうした外部からの自治体の政策立案支援の一環であり、その意味で、遥かに控えめで、幾分間接的ではあるけれども、シンクタンクが自治体に対して発揮する機能と脈を通じているのである。