

# 米国のシティ・カウンティ統合政府と都構想への示唆

野 田 遊

地域政策学ジャーナル 第4巻第1号（通巻第6号）抜刷

2014年7月31日発行

愛知大学地域政策学部 地域政策学センター



# 米国のシティ・カウンティ統合政府と都構想への示唆

野田 遊

## City-County Consolidation and Its Implications

Yu Noda

**要約：**わが国の都構想の議論は、基礎自治体と広域自治体の統合事例を十分に吟味したうえで提案されているようにはみえない。しかしながら、構想の妥当性を正確に判断するには、やはり事例の精査は欠かせない。諸外国では、基礎自治体と広域自治体が統合する事例が複数成立しており、特に米国では長い年月をかけて徐々にそうした政府が増加してきた。わが国と自治制度が異なる米国の事例であるが、その吟味は、わが国の都構想において深く検討すべき有益な視点を提示する。本研究の第一の目的は、米国の基礎自治体であるシティと広域自治体であるカウンティが統合したシティ・カウンティ統合政府の動向や構造を明らかにすることである。さらにその実情から、統合政府を創設するうえで留意しなければならない点を析出し、わが国の都構想の議論では欠如している有用な情報を提供することを第二の目的とする。手順としては、先行研究とインタビューの結果から、統合の動機、USDとGSDにおけるサービスと税の格差許容、そして、統合後の参加手続の確保について論究し、わが国の都構想への示唆をとりまとめている。

**キーワード：**シティ・カウンティ統合、二重行政、参加手続

### 1. 研究の意義と方法

大阪都構想は、基礎自治体と広域自治体の統合というユニークな構想である。その狙いは、大阪の経済発展のための一元的な政策形成と実施体制の整備であり、その結果として競争力の高い都市圏をつくることをめざすものといえる。都構想では、特別自治区を設置するとはいつても、強い広域自治体をつくるために大阪市が保有するインフラ整備等の権限が都に吸収されることから、基礎自治体の自治が維持されず自治低減が懸念される。一方で長期的に低迷する地域経済にとっては構想そのものがめざす一元行政による経済発展の利点には魅力がある。都構想に対する賛否はこれまでに数多く提示されてきたことは周知のとおりであるが、ただし、その行政体制の可能性を吟味する作業はいまだに十分ではない。実は、米国では都構想と類似する事例

として、基礎自治体であるシティと日本の府県レベルに相当するカウンティ<sup>1</sup>が統合するCity-County Consolidation（以下「シティ・カウンティ統合」、統合された政府は「シティ・カウンティ統合政府」とよぶ）がこれまでに複数成立している。基礎自治体と広域自治体の統合事例は、米国に限らずカナダやイギリス、ドイツなどにもみられるが、米国は2010年までに41のシティ・カウンティ統合政府が生まれている最も成功モデルが多い国であり、先行研究の蓄積もある<sup>2</sup>。本稿では、このような米国のシティ・カウンティ統合政府が設置された動機や政府の構造、ならびに統合前後の変化、中でも先行研究では触れられることの少ない参加手続の変化を明瞭にするとともに、わが国の都構想への示唆を検討したい。なお、政府の構造を説明したうえで統合の動機や効果に言及するという順序も考えられるが、どのような意図のもとに統合政府が導入される

かをあらかじめ把握した方が理解しやすいと考え、動機や効果を論じたうえで政府の構造を説明することにする。

本稿での研究アプローチは、文献サーベイとインタビュー調査による。インタビューについては、比較的最近（2000年）のシティ・カウンティ統合事例で、かつ人口規模の大きなレイビル／ジェファーソンカウンティ（ケンタッキー州）と、同じケンタッキー州であるが基礎自治体の数が1つしかないレキシントン／フェイヨットカウンティの事例、さらに、米国においても統合先進事例であり、2013年で統合50周年<sup>3</sup>を迎えたナッシュビル／デビッドソンカウンティ（テネシー州）をとりあげ、当時のシティ・カウンティ統合を知る主要な担当者にインタビューを実施した<sup>4</sup>。

具体的には、レイビル／ジェファーソンカウンティは、統合当時レイビル市長であり、現在ケンタッキー州副知事であるジェリー・アブラムソン（Jerry Abramson）氏、レキシントン／フェイヨットカウンティは、2008年までレキシントン／フェイヨットカウンティ合併委員会委員であったデイビッド・スティーブンス（David Stevens）氏、ナッシュビル／デビッドソンカウンティは、ナッシュビル副市長であったジョージ・カテ（George Kate）氏である。インタビューの実施概要は、表1のとおりである。

## 2. 統合の潮流

### 2.1 統合事例と検討事例の概観

米国でのシティ・カウンティ統合は、古くはニューオーリンズ-オーリンズパリッシュ（ルイジアナ州、1805年）やボストン-サフォークカウンティ（マサチューセッツ州、1821年）のほか、1856年にはサンフランシスコ-サンフランシスコカウンティ（カリフォルニア州）、1874年には5つのカウンティが統合したニューヨークシティ（ニューヨーク州）、1907年にはホノルル-ホノルルカウンティ（ハワイ州）などがあり、2000年以降も2010年までに9地域でシティとカウンティの統合を実現している（表2を参照）。さらに、法律で統合したインディアナポリス／マリオンカウンティなどの事例を除き、多くは、レファレンダムによりシティ・カウンティ統合が実現しているが、そうした投票手続等を経て反対が多数を占め、実現に至らなかった統合検討事例を含めればさらに多い。たとえば、2010年にはメンフィス／シェルビーカウンティ（テネシー州）において統合が否決された。このように統合が成功しなかったが、統合を試行する事例は130にもものぼる。緩やかなペースではあるが、これまでに確実に統合事例、あるいは統合検討事例が蓄積されてきたのである<sup>5</sup>。

表1 インタビューの実施概要

	レイビル／ジェファーソン カウンティ	レキシントン／フェイヨット カウンティ	ナッシュビル／デビッドソン カウンティ
インタビュー対応者	ジェリー・アブラムソン (Jerry Abramson) 氏	デイビッド・スティーブンス (David Stevens) 氏	ジョージ・カテ (George Kate) 氏
職 調査時点／統合当時	(調査時点) ケンタッキー州副知事 (当時) レイビル市長	(調査時点) ケンタッキー大学教授 (当時) レキシントン／フェイヨット カウンティ合併委員会委員	(調査時点) 弁護士 (当時) 統合前デビッドソンカウン ティ議会議員、統合後副 市長
日時・訪問場所	2013年8月27日 午後2時20分～3時 ケンタッキー州公邸 副知事室	2013年8月28日 午前9時～10時 対応者自宅 (レキシントン市内)	2013年8月29日 午後3時30分～5時30分 対応者オフィス (ナッシュビル市内)

## 2.2 シティ・カウンティ統合政府の影響力

インディアナポリス／マリオンカウンティの85万人、ジャクソンビル／デュバルカウンティの78万人、レイビル／ジェファーソンカウンティの70万人、ナッシュビル／デビッドソンカウンティの57万人というような規模の大きなものから、アテネ／クラークカウンティの10万人少々というところまで、シティ・カウンティ統合事例は、ある程度広い範囲にわたる。ただし、50万人を超えるような規模の大きなものは少ない。大阪都構想の規模はさらに大きなものであるため、政府規模については、米国のシティ・カウンティ統合事例とは隔たりはある。なお、シティ・カウンティ統合の事例は米国の南部に比較的多いという特徴がある (Johnson and Carr 2004)。

図1は、制度改革にともなう政府の権力の変化幅と、各行政体制による人口への影響を軸にして、地方政府の境界変更の様相を示したものである。シティ・カウンティ統合政府と市町村合併や一部地域の編入、また

特別区政府 (special district governments)<sup>6</sup> の設立の位置づけが権力や地域への影響という枠組のなかで明示されるわけである。シティ・カウンティ統合政府は、市町村合併や特別区政府設置と比べれば、事例は少ないが、人口に与える影響は最も大きく、また、新たに大きな政府を創造するうえで、関連する様々な組織の再編成を促し、権力の変化幅も高い (J. B. Carr 2004a: 230-234)。そもそも市町村合併とシティ・カウンティ統合では、双方とも規模の経済を志向し、効率的で有効なサービスの実現をめざすのであるが、市町村合併は、合併後に市町村の名称が変わりサービスが若干変化したとしても基本的には以前から居住してきた市町村が異なる政府になったという意識は住民にはなく、同じ政府のままであると認識される。これに対して、シティ・カウンティ統合の場合は、これまでとは異なる新しい政府が樹立されることを意味するという相違がある (K. Murphy 2012)。

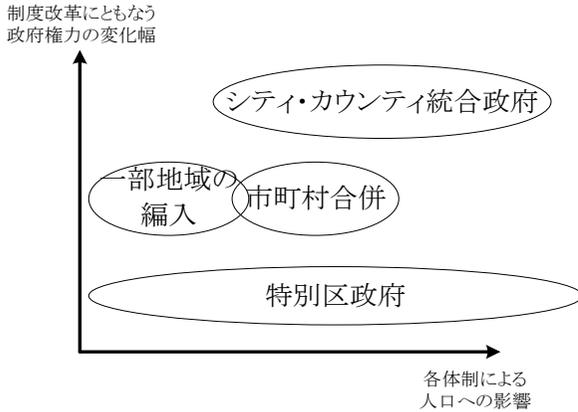
表2 City-County Consolidationの成功事例

Year	City/County	Year	City/County
1805	New Orleans-Orleans Parish, Louisiana*	1971	Holland & Whaleyville/Nansemond County, Virginia
1821	Boston-Suffolk County, Massachusetts*	1971	Sitka/Greater Sitka Borough, Alaska
1821	Nantucket Town-Nantucket County, Massachusetts*	1972	Lexington/Fayette County, Kentucky
1854	Philadelphia-Philadelphia County, Pennsylvania*	1972	Suffolk/Nansemond County, Virginia
1856	San Francisco-San Francisco County, California*	1975	Anchorage, Glen Alps, & Girdwood/Greater Anchorage Area Borough, Alaska
1874	New York City (5 Counties), New York*	1976	Anaconda/Deer Lodge County, Montana
1902	Denver-Denver County, Colorado*	1976	Butte/Silver Bow County, Montana
1907	Honolulu-Honolulu County, Hawaii*	1981	Houma/Terrebonne Parish, Louisiana
1947	Baton Rouge/East Baton Rouge Parish, Louisiana	1987	Lynchburg/Moore County, Tennessee
1952	Hampton & Phoebus/Elizabeth City County, Virginia	1990	Athens/Clarke County, Georgia
1957	Newport News/Warwick County, Virginia	1992	Lafayette/Lafayette Parish, Louisiana
1962	Nashville/Davidson County, Tennessee	1992	Yakutat/Yakuta Borough, AK
1962	South Norfolk/Norfolk County, Virginia	1995	Augusta/Richmond County, Georgia
1962	Virginia Beach/Princess Anne County, Virginia	1997	Kansas City/Wyandotte County, Kansas
1967	Jacksonville/Duval County, Florida	2000	Louisville/Jefferson County, Kentucky
1969	Carson City/Ormsby County, Nevada	2000	Hartsville/Troosdale County, Tennessee
1969	Juneau & Douglas/Greater Juneau Borough, Alaska	2001	Broomfield, Colorado**
1970	Columbus/Muscogee County, Georgia	2002	Haines City/Haines Borough, AK
		2003	Cusseta City/Chattahoochee County, GA
		2006	Georgetown/Quitman County, GA
		2007	Tribune/Greeley County, KS
		2008	Preston/Webster County, GA
		2008	Statenville/Echols County, GA

(注) \*はレファレンダムではなく法により統合を決定した事例。\*\*は新しくカウンティが設立された事例。

(出所) K. Murphy. 2012. *Reshaping County Government: A Look at City-County Consolidation*, National Association of Counties (NACo), February, P.13.

図1 地方政府の境界変更の様相



(出所) J. B. Carr. 2004a. "Whose Game Do We Play? Local Government Boundary Change and Metropolitan Governance," in Feiock, R. C. (ed), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, P. 230. を筆者が邦訳。

### 3. 統合の動機と二重行政の解消

#### 3.1 統合の動機と効果

一般になされている市町村合併の事例に比べれば、シティ・カウンティの統合事例は少ないが、ただし米国の市町村合併が2万人未満の小さな自治体を中心になされてきたのに対し、シティ・カウンティ統合は10万人を超える地域でなされ、地域経済への影響は大きい (J. B. Carr 2004a)。

実際、シティ・カウンティ統合の制度改革の理由は、人口増加、規模が大きな投資対象都市圏の拡大、一元的計画推進による「経済発展」、二重行政の撤廃や規模の効率性向上を背景とした「サービス供給の効率確保」、人口規模が大きくなったことによる「都市格の向上」、マイノリティなども含む対象者に広く質の高いサービスを提供できるようになることによる「公平性の確保」などと様々である (K. Murphy 2012)。先行研究の議論における経済発展は、単にGRPが増大することのみを示すのではなく、人口増加や投資拡大も経済発展に含まれる。

統合は、インディアナポリス／マリオンカウンティのように、レファレンダムではなく法規により

決定した事例もあるが、一般的には住民のレファレンダムで統合可否を決定する。レファレンダムは、市と、市を除くカウンティの双方で実施されそれぞれの住民の意向が反映されるようになっている。

シティ・カウンティの統合の動機のうち、特に経済発展、効率性向上、公平性向上の効果については、先行研究で実証的に検証されてきた。ただし、統合事例をプールして検証する実証研究においては、統合の効果を鮮明に抽出することは難しいようである。たとえば、フェイオックとカーは、フロリダのジャクソンビル／デュバルの統合と経済発展効果の関係を統計的に明らかにしようと検証したが、その傾向を析出できず (Feiock and Carr 1997)、また、9つのシティ・カウンティ統合事例を検証しても、経済発展効果は統計的に得られなかった (Carr and Feiock 1999)。

さらに、50の先行研究をサーベイしたマーチンらは、経済発展、効率性向上、公平性向上の成果はいずれも十分に得られていないと主張する (Martin and Schiff 2011)。サービス供給の効率性は、統合初期において政府間の職員の賃金を効率的に調整できず、人件費の嵩む労働集約的サービスに陥ってしまう結果、規模の経済を生み出さないという。経済発展については、13事例は少なくとも部分的経済発展がみられる研究であったが、しかし、インディアナポリス／マリオンカウンティの事例に基づくものが多く、広い範囲の事例で確かめられたわけではないと指摘する。統合により公平性が確保されるようになったかは、受益と負担の問題や、中心地域と周辺地域での所得格差の問題、また、マイノリティの投票率に代表される政治的影響力や代表性の問題を議論の対象としたうえで、統合により公平性が確保されることは明らかでないと結論づけるのである<sup>7</sup>。

もっとも、シティとカウンティの統合であるから、二重行政が解消されることは間違いない。その二重行政の解消の結果として、サービス供給の効率性や質の向上が図られることを実証的に明らかにするのは、とりうる指標が異なるから難しいという理由以外に、各事例の社会的背景、経済的背景、統合の動機など多岐にわたって状況が異なるため、そ

れらを一律にコントロールし、統合の効果を発現させるのは容易ではない。この場合、事例研究の蓄積が有益な検証手段となる。しかし、マーチンらによる研究で対象とされる先行研究には、シティ・カウンティ統合研究では最も網羅的に事例を深く探究したりランドとターマイヤーの比較研究は参照されていない。加えて、マーチンらが扱う先行研究は、必ずしもシティ・カウンティ統合の事例ばかりでなく、市町村間の合併事例も含まれており、そうした合併の効果が十分でないと言ってもシティ・カウンティ統合に援用できるとは限らないという問題もある。

こうした中、リランドとターマイヤーは、シティ・カウンティ統合に関する先行研究のうち、統合時の動機として最も多い争点は、サービスの公平性や効率性確保よりも経済発展であったことを導出する(Leland and Thurmaier 2006)。そのうえで、主要事例の統合効果を丹念に吟味し、地域経済の発展に統合が寄与する点を析出するのである(Leland and Thurmaier 2004, 2010)。シティとカウンティによる統合は、一般にそれまでのシティの区域を他の基礎自治体との合併により拡大させ、中核を拡大させる。つまり、周辺地域の編入を通じた中核地域づくりであり、そうした中核地域が抱える人口に対するサービスの維持を主眼としている。個々の地域を維持するというのではなく中核地域づくりが個々の地域も含む地域経済の発展に寄与するものという発想である。なお、事例によっては経済発展の効果を捉えられないものがいくつもあり、たとえば、カンザス州ではシティ・カウンティ統合の後に人口増大と所得向上を実現したが、統合後に所得が減少しているモンタナ州の事例もあげられる(Fauk and Hicks 2011)。

### 3.2 インタビュー調査結果にみる統合の動機

実証研究では該当しないものの、当方の行ったインタビューの結果からいえば、地域の経済発展を動機とする事例に、ルイビル／ジェファーソンカウンティとナッシュビル／デビッドソンカウンティが含まれる。ルイビル／ジェファーソンカウンティの場合、ルイビル市において1950年から2000年ま

で31%もの人口が減少していた。このような中で、政府のアカウントビリティ、効率性、公平性、経済発展がシティ・カウンティ統合により向上する点に関して、行政や学者らが事前に何らかのかたちで明示していたわけではなかったものの、市民はこのままではルイビル市の人口減少が収まらず、一方で市内の公共施設を市外の住民が利用するという状況が続くことを懸念していた。このため、こうした問題の解決には統合が望ましいと住民たちは考えるようになったという。そして住民は、政治的指導者や経済界、新聞社による影響も強く受けたようであるが、特に市長のジェリーアブラムソンへの信頼は高かったようである。その意味で市民は客観的な証拠に基づくのではなく、主観的な判断で投票し、一方、企業にとっても市より規模の大きな都市圏に投資することを望み、統合の機運が高まったとされる(Savitch and Vogel 2004)。

ルイビルにおいては、1956年、1982年、1983年のレファレンダムでは統合が否決されたが、ついに2000年に可決され統合に至った。内訳は4回ともルイビル市の住民は統合に賛成であったが、統合が否決された3回の投票はいずれも、市以外のカウンティ内住民が統合に賛成しなかった。インタビューの結果によれば、市の問題は市で解決すればよくカウンティ住民は関わりたくなかったと言われる。

他方、ナッシュビル／デビッドソンカウンティは、1958年の投票での統合否決後、1963年に可決され統合に至った。統合の背景には、ナッシュビル市を包括するデビッドソンカウンティの急速な人口増加があった。1940年代後半から50年代後半にかけてデビッドソンカウンティの人口は10年間で64%も増加した。この人口増加は人口密度を上昇させ、下水道、公衆衛生、医療、図書館、交通の需要の増加につながった。ナッシュビル市の面積は当時23平方マイルでデビッドソンカウンティの533平方マイルに占める割合は小さなものであったが、問題は、デビッドソンカウンティの人口増加は、ナッシュビル市ではなく、郊外において生じており、郊外住民がナッシュビル市の図書館や公園等の公共施設をナッシュビル市に税を払わずに利用するという状態が生じていたことにある。統合はこの

ようなスピルオーバーを是正し受益と負担の適正化を図るためになされたのである。

他方、インタビュー先のレキシントン／フェイヨットカウンティの事例においては、特殊な事情が統合の動機であった。この地域は、1974年に行われた1度のレファレンダムで可決された稀な事例である。実は、統合の動機は、この地域が競走馬のサラブレッドの世界的産地として有名であったことが背景にある。具体的には土地利用の管理一元化を主たる統合の理由としていた。統合前の土地の開発対象は10エーカー以上であり、その場合、下水の浄化槽の設置が可能であったのが、統合後はさらに、下水処理のための土地の面積基準を上げ、40エーカー以上でないと開発できないようにした。これは下水処理という理由以外に、馬の飼育には広大な土地が必要であり、小規模の土地利用を防ぐ意味と、あわせて、景観上の配慮もあり、土地利用上一定規模以上の面積でなければ、開発できないように規制をかけたのである。統合前は、土地利用がシティとカウンティで二元的に管理されていたが、統合後は一つの政府による一元管理となった。このようにレキシントンの統合の動機は他地域とはかなり異なっており、シティ・カウンティの統合事例にはこのような特殊な動機をもつものも含まれる。

### 3.3 二重行政の解消

シティとカウンティの統合は、二重行政を解消する。二重行政の解消は、組織統合による人件費削減、業務統合による効率化、サービスのわかりやすさの改善、さらにはサービスの向上の効果を生む可能性がある。

たとえば、ルイビル／ジェファーソンカウンティの事例では、警察長 (police chief)、会計管理者 (finance chief)、救急局長 (ambulance chief)、消防局長 (fire chief) について、統合前に2つの組織があり2つの長官職が存在したが、統合により一元化され、事務が集約されるとともに人件費削減の効果が得られたという。組織の統合は予算の統合のほか、公務員の人事管理の一元化、税率の統一につながる重大な第一歩である。

業務統合による効率化については、ルイビル／

ジェファーソンカウンティでは、シティとカウンティの双方で、政府が民間の金融機関をスポンサーとして銀行業務を行っていたのが、統合により業務を集約し1.2億円の財源を捻出したという。また、組織の統合により、住民からみたサービス供給主体のわかりやすさが一層向上するといえるが、この点については、たとえば、パトカーや救急車の色が統合前にシティとカウンティで異なっていたものを統一色にするとともに、警察、救急、消防の職員全員がつけるバッジが統一されたという点があげられる。

事業のわかりやすさは、外観の改善にとどまらず、民間事業者の手続きの面でも効果があった。民間事業者がシティで事業を行う場合、統合前はライセンス料をシティとカウンティの双方に支払わなければならなかったが、統合後の支払いは一度で済むようになり、金銭的にも事業者からみて経済的になった。

マッカーサーの研究で、統合後にサービス水準が向上したと認識する住民が多かった点を後述するが、インタビューの結果からもサービス水準の向上に関する具体的事例を聞き取ることができた。たとえば、道路行政に関してである。カウンティの境界線に続く道路の舗装を行う際、市内は市が舗装業務を担うが、カウンティの区域になればその管理はカウンティが担う必要がある。ただし、カウンティは財政的余裕があまりなく、実際には舗装されないケースがあり、道路環境の改善がしばしば問題になっていた。このようなケースでは、カウンティとシティで別々に道路舗装を行うのではなく、シティ・カウンティ統合政府として一元的に道路を舗装する方が経費や管理の面でより効率的になる。こうした一元管理は道路の除雪作業でも同様であるという。統合前は、行政による除雪作業が十分でないと、住民はしばしば不平を表出することがあった。ところが、統合後はシティ・カウンティ統合政府により一括して除雪作業ができるようになり、二重行政のデメリットの解消効果があったとされる。このように、シティとカウンティの統合による一元行政は、経費節減のほか、サービスの質向上にも貢献することが実感されているようである。

## 4. 米国におけるシティ・カウンティ統合政府の構造

### 4.1 シティ・カウンティ統合政府の構成

シティ・カウンティ統合政府は、一つのシティがカウンティと統合し中核の都市区域 (urban service district: USD, 詳細は後述) を形成する場合 (ルイビル<sup>8)</sup>の例)、一つのシティがカウンティと統合し非法人地域 (unincorporated territory) を含み中核の都市区域 (USD) を形成する場合 (ラファイエット (Lafayette) の例)、一つのシティが他のタウン等の自治体とともにカウンティと統合し中核の都市区域 (USD) をつくる場合 (インディアナポリスの例) がある。非法人地域とはカウンティのもとに自治体が設立されていない地域である。このようなシティ・カウンティ統合政府以外に、カウンティ内には統合に参加せず統合後も継続して存在する郊外都市 (suburban cities) や、統合時にUSDに包含されない非法人地域 (ルイビル<sup>8)</sup>の例) もある。

ナッシュビル市 (Nashville, 545,524<sup>8)</sup>) は、デビッドソンカウンティ (Davidson, 569,891) と1963年に統合しシティ・カウンティ統合政府を樹立した。デビッドソンカウンティ内にあるが統合に加わっていない市 (Goodlettsville 9,115, Forest Hills 4,710をはじめ計7市) も存在する。ちなみに、統合直前の1960年の人口はデビッドソンカウンティで399,743人、ナッシュビル市で170,874人であった (Booth 1963: 13)。

ルイビル市 (Louisville, 256,231) は、ジェファーソンカウンティ (Jefferson, 693,604) と2000年に統合し、統合に参加しないシティは計90市存在する (Jefferson City 26,633, St. Matthews City 15,582など)。ルイビル/ジェファーソンカウンティ全体の人口の3分の1がルイビル市、3分の1が郊外都市、3分の1が非法人地域となっている。

また、インディアナポリス市 (Indianapolis, 781,870) は、12のタウン (Cumberland Town 2,824, Meridian Hills Town 1,713など) とともに1970年にマリオンカウンティ (Marion, 860,454) と統合し一つのシティ・カウンティ統合政府となった。マリオンカウンティ内で統合していない市も4つあ

る (Lawrence City 38,915, Beach Grove City 14,880など)。

他方、一つのシティとカウンティのみが統合し、カウンティ内に、他にシティ等の基礎自治体が存在しないレキシントンの事例もある。レキシントン市 (Lexington, 260,512) がフェイヨットカウンティ (Fayette) と同じ大きさの区域であり、区域が同一で別々の政府が行ってきたサービスを1974年のシティ・カウンティ統合により一つの政府レキシントン/フェイヨットカウンティ (Lexington-Fayette 260,512) として一元的にサービスを行うことになった。

一見多様に見えるシティ・カウンティ統合政府ではあるが、ただし、一つの中核的な市があり、当該都市を中心とした周辺の基礎自治体やカウンティが統合する方式を採用しており、中核的な複数の都市があるわけではない。重要なことは、中核地域づくりが進められていることであり、周辺地域も中核地域と合併し中枢性を向上させていることである。

### 4.2 区域と事務

シティ・カウンティ統合政府は、異なるサービスを提供する二つの区域を有する。一つは、カウンティの中心的な都市区域である先述のUSDであり、統合前のシティに該当するエリアで、統合時に他の区域を含め拡大することもある。もう一つは、GSD (general service district) と呼ばれるエリアで、カウンティ全体のうちUSDを除く地域をさす<sup>9)</sup>。

シティ・カウンティ統合前後の事務の変化は、たとえば表3のように示される。表3はサービス供給主体ごとのサービスの一覧であり、サービス供給対象地域が明示されているわけではない。たとえば、統合前のカウンティや統合後のGSDの列のサービスは、郊外都市、非法人地域を含むカウンティ全域に提供される。さて、統合前にカウンティが行ってきたことは、統合政府がGSDで引き継ぎ、それに加えて、統合政府はUSDの事務を担う。郊外都市は従来通り自らが行ってきたサービスを継続するとともに、カウンティにより以前から受けていた裁判、刑務所、福祉サービスなどを統合後にGSDのサービスとして享受する。カウンティ内の非法人地

域も同じくGSDのサービスを受けることになる。

USDは、GSDで提供されてきたもの以上の追加的サービス（たとえば、警察行政、消防、下水道、リサイクルなど）が供給される。これらはUSDの住民がGSDの住民よりも高い税金を支払っているから提供されるサービスである。たとえば、ルイビル／ジェファーソンカウンティのGSDでは固定資産税は100ドルあたり12.8セントであり、有形動産税（民間企業の事業におけるコンピュータ器具や備品に係る税）は100ドルあたり16.6セントが課税される。USDではこれらの額に加え、固定資産税は100ドルあたり37.43セント、有形動産税は100ドルあたり56.6セントが追加的に課税される（Pennsylvania Economy League 2007: 77）。USDの税率は、政府統合後、即座に上げられると

は限らない。ルイビル／ジェファーソンカウンティでは、統合の効果が現れるまで税は上げられず、2004-05年度はそれまでよりもUSDの税率は低く設定されていた（Pennsylvania Economy League 2007: 77）。

統合前に生じた借金、たとえば電力施設の建設時の債務は、統合後は統合前に支払う義務が生じていた住民とそうでない住民を区分し、支払う義務のある住民に課せられることになる（K. Murphy 2012: 5）。

また、場合によっては郊外都市が追加でシティ・カウンティ統合政府に税を支払うことによりUSDが提供しているサービスのいくつかを追加して受けることも可能である。後述するルイビルと郊外都市の間で導入されているリサイクルシステムがこうしたケースに該当する。ナッシュビルには、6つ

表3 City-County Consolidation前後の事務分担の変化

機能	統合前			統合後		
	カウンティ	シティ	郊外都市	GSD	USD	郊外都市
カウンティの機能	裁判	✓			✓	
	選挙	✓			✓	
	救急(聴取)	✓			✓	
	救急(派遣)	✓		少し	✓	少し
	危機管理	✓			✓	
	社会福祉	✓			✓	
	刑務所・拘置所	✓			✓	
	検察医	✓			✓	
	生活困窮者のための老人ホーム	✓			✓	
	資産評価	✓			✓	
	国選弁護人	✓			✓	
	公衆衛生	✓			✓	
	公記録・登記(不動産譲渡、遺言)	✓			✓	
	退役軍人向けサービス	✓			✓	
計量行政	✓			✓		
重複している機能	橋梁検査	✓	✓		✓	
	最高行政/市長	✓	✓	✓	✓	✓
	議会・評議会	✓	✓	✓	✓	✓
	経済開発	✓	✓	✓	✓	✓
	施設管理	✓	✓	✓	✓	✓
	財政	✓	✓	✓	✓	✓
	港湾管理	✓	✓	✓	✓	✓
	人事	✓	✓	✓	✓	✓
	情報通信	✓	✓	✓	✓	✓
	司法	✓	✓	✓	✓	✓
	少数民族・弱者・女性の就労	✓	✓	✓	✓	✓
	公園・レクリエーション	✓	✓	✓	✓	✓
	企画	✓	✓	✓	✓	✓
	警察	✓	✓	少し	✓	少し
調達	✓	✓	✓	✓	✓	
市の機能	道路管理	✓	✓	✓	✓	✓
	徴税	✓	✓	✓	✓	✓
	動物管理		✓	✓		✓
	建物検査/条例執行		✓	✓		✓
	救急医療		✓	✓		✓
	消防		✓	✓		✓
	図書館		✓	✓		✓
	警察	限定的	✓	✓	限定的	✓
	ごみ収集・リサイクル		✓	✓		✓
	公衆衛生/雨水管理		✓	✓		✓
道路清掃		✓	✓		✓	
街路照明		✓	✓		✓	
ゾーニング		✓	✓		✓	

(出所) Pennsylvania Economy League of Southeastern Pennsylvania. 2007. *A Comparative Analysis of City/County Consolidation*. P. 18 を筆者が邦訳

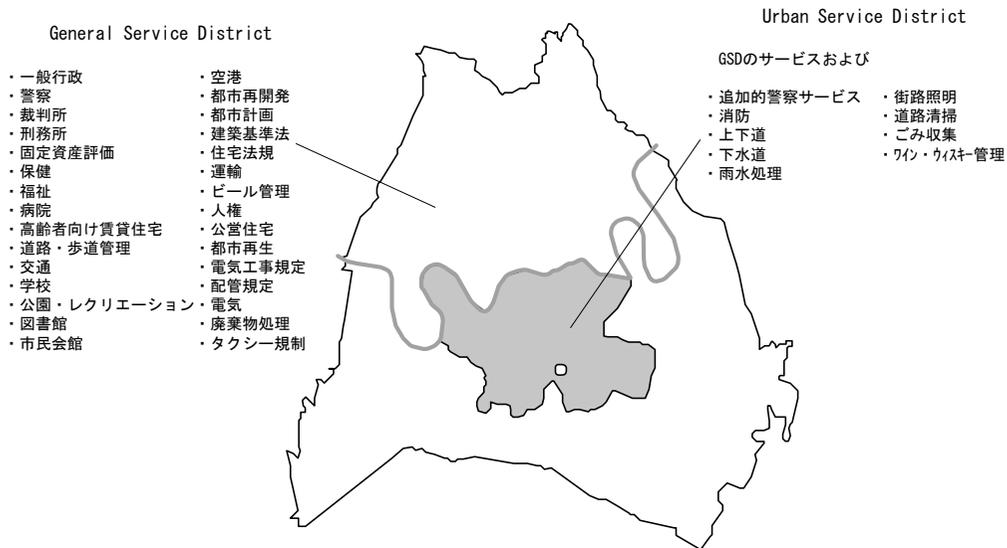
の郊外都市があり (Belle Meade city, Forest Hills city, Oak Hill city, Berry Hill city, Dupontonia (Lakewood) city, Goodlettsville city), これらの6都市はGSDの一部であるが, それぞれ憲章をもっており, カウンティによるサービス以外に各都市固有のサービスを提供できる。ただし, すべて1万人未満の小さな都市であり, USDと統合するという選択肢もありうる。つまり, 郊外都市は自発的にシティ・カウンティ統合政府にUSDとして編入されることも許容されている。もちろん, その場合はUSDの税を住民は支払うことになる。たとえば, 1960年にナッシュビルはGSDの一部と合併し, USDの区域を拡大させた。アネックスされたエリアは, カウンティの一部であったが, 人口が増加しており, サービス需要が増大していた。こうした中核の拡大は, まさに中核地域づくりである。市長は市議会との協議をふまえカウンティと相談し, 合併を実現する権限をもっている。

もつとも, 地域によって, 統合前にカウンティ,

シティにより担ってきたサービスの範囲も, 統合後にそれらの政府が担う範囲も異なる。ちなみに, ルイビルの場合は, 統合前はカウンティが社会福祉, 保健, 刑務所, 道路整備, 警察, 救急を, シティがごみ処理, リサイクル, 道路清掃, 街路灯整備, 警察, 救急を管理していた。統合後にはこれらの事務をシティ・カウンティ統合政府が担い, USDではごみ処理やリサイクル, 道路清掃や街路灯整備等をGSDの業務に追加して提供している。消防については, 米国では特別区政府を設置して供給されることが多く, 特殊な政策分野である。ルイビルの場合は, 消防についての18の特別区政府が設置されており, 住民は市に支払う税とは別に特別区政府へ税を支払うことで消防サービスが提供されてきた。

図2は, ナッシュビル/デビッドソンカウンティの1966年時点でのUSDとGSDにおける事務の種類の相違を示したものである。USDでは, GSDで提供されているサービスに追加して警察や消防, ごみ収集などが実施されている。ナッシュビル/デ

図2 USDとGSD (ナッシュビル-デビッドソンカウンティ統合政府 (1966年) の事例)



(出所) R. E. McArthur. 1971. *Impact of City-County Consolidation of the Rural-Urban Fringe: Nashville-Davidson County, Tenn, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture (BiblioGov. 2012), pp.6-7* の 2 頁の内容を 1 頁に筆者が加工 (邦訳)

ビッドソンカウンティにおいては、消防は当初ナッシュビル市での都市サービスであり、都市以外では供給されていなかった。したがって、USDの外の居住者は、消防サービスを利用する場合、民間の消防会社と契約しなければならなかった。ところが、統合して20年後、メトロ議会 (Metro Council) において消防をカウンティ全域で行うことが決定され、カウンティ内のさまざまな地域に消防署を建設するとともに、消防署の整備に必要な水道施設についても各地に整備されることになったという。

### 4.3 区域によるサービスの相違のイメージ

ここまでの議論において区域により受けられるサービスの種類や税が異なることが理解できたであろう。区域によるサービスの相違をさらに深くイメージするため、特定のサービスの享受が、区域によりどのように異なるかをいま一度確認しておこう。まず、区域は大きくはUSDとGSDに区分でき、このうちGSDは郊外都市と非法人地域に区分できる。これらの区分に基づき、住民が受けるサービスの相違をレイビル/ジェファーソンカウンティにおけるごみ収集を例にしてみれば、次のように言うことができる。

USDであるレイビルメトロではごみ収集を行うための従業員を公務員として直接雇用しており、サービスを滞りなく実施できるが、GSDにある郊外都市においては市が民間事業者と契約し、民間事業者がごみ収集を行っている。一方、GSDの非法人地域では民間事業者にごみ収集を依頼するための契約を各家庭がそれぞれ直接結んでいる。このように、区域によって、市がごみ収集を直接行うか、民間事業者が行うか、民間事業者が行う場合でもその契約を市が行うか、各家庭が行うかという相違がある。USDでは市が一括してサービスを提供し、GSDのうち郊外都市ではそれらの個々の都市において市が契約した事業者がサービスを提供し、非法人地域では事業者は契約している個々の家庭にのみサービスを提供する。こうした契約方式はリサイクルの仕方に影響する。

非法人地域では、各家庭が契約事業者との間で個別に収集日を決めており、それらの日が各家庭で異

なるため、ごみを一齐に収集しリサイクルを行うというような取組はできない。一方、USDのレイビルや郊外都市では、収集日をあわせてうえで、リサイクルシステムを導入している。USDのレイビルと郊外都市の住民は、リサイクルに必要な税を支払うことになる。非法人地域ではリサイクルがなされていないことから、そのための税はない。

### 4.4 統合後のサービスの質

GSDにおいて、統合前にカウンティで供給されていたサービスの質が、統合後に低減したかどうかという点は、合併前後のサービスの質の変化を懸念する論者が多い日本にとって、興味深い論点である。ナッシュビルをはじめ筆者が実施したヒアリングでは、サービスの質の変化に対する住民の不満はあまり聞かれないというものであった。サービスの質の変化に関しては、統合後はカウンティと市が同一の政府となり、統合前に市が提供していたサービスの一部はGSDにおけるサービスとなる。このように、統合前の市のサービスであったものが、統合後のカウンティ全域でのサービスになるものは、地域により多様であるが、特に公園・レクリエーション、建築基準法や住宅法等の規定や検査関係、交通規制のサービスで顕著であると言われる (McArthur 1971: 15)。

### 4.5 統合の障壁としての学区

一般に統合の障壁になるのは、格差のある教育水準の学区の統合と言われる。自らの子どもを通わせる学区が、シティ・カウンティ統合を契機に、教育水準が低い他の学区と統合すれば、シティ・カウンティ統合には賛成しない住民も多くなる。教育問題が制度改革の大きな障壁になるのはいずれの国でも同様のようである。レイビルとジェファーソンカウンティでは、シティ・カウンティ統合前の1974年の学区倒産を契機としてカウンティで一つの学区に統合され、現在は効率的にサービスを行っているということであった。学区統合前、人種的マイノリティの割合は、市の学区で50%、カウンティ全体では10%であった。これが学区の統合によりいずれの地域でも良質な教育サービ

スを展開できるようになったという。統合が進まない地域の多くは、親が他の学校区と同じ区域になることを嫌がり統合反対の機運が高まるのが要因となる。その意味で、学校区が一つになっているのは非常に運営しやすいと、インタビューに対応いただいたアブラムソン前レイビル市長は述べていた。

## 5. 政府形態

米国の地方政府には、市長－議会型 (Mayor-Council)、議会－支配人型 (Council-Manager)、理事会型 (Commission) などの政府形態 (Forms of Municipal Government) がある。ヒアリング対象先の統合政府は、統合後はいずれも市長－議会型であり、統合前の市の制度を引き継ぐものであった。市長－議会型においては、市長が市民により選挙で選出され、予算編成権や人事任命権等をもつ市長権限の強固な強市長制 (Strong-Mayor Form) と、市長が議員の一員であり予算編成権や任命権等の権限も弱い弱市長制 (Weak-Mayor Form) に分けられ、さらに、この2分類以外に、政府形態の多様性に忠実に分類しようとする試みもなされているが (自治体国際化協会 2006: 9-10)、ひとまず2分類に沿っていえば、インタビュー先の政府形態はいずれも強市長制が採用されていた。その背景には、シティとカウンティの統合により効率化を図ろうとしており、政府形態も強力な市長の権限のもとでの運営を目指したという意図がある。

インタビュー先の地域では、統合前のカウンティは理事会型の政府形態をとっていた。たとえば、統合前のレイビル市では、市長－議会型であったが、統合前のカウンティは、カウンティ理事会 (county commission) の形態をとっており、カウンティの長はカウンティ・ジャッジ (county judge) とよばれるものが就き、カウンティ高官 (county executive) と理事 (county commissioner) が理事会の構成員であった。このカウンティ理事会は court と呼ばれていた。なお、ジャッジとはいえ法曹資格をもっているわけではなく、あくまでも伝統的に呼ばれてきた単なる

呼称である。統合後は、統合前のレイビル市の政府形態を採用し、市長を頂点にした一つの行政部門と、26人の部門長を長とした立法部門 (legislative branch) が設置された。

統合後の地方議会の議席数や、執行機関における首長を含む公選行政職員は表4のとおり数量的に把握できる。まず、地方議会について、ケンタッキー州のレイビル／ジェファーソンカウンティとレキシントン／フェイヨットカウンティはフルタイムであるが、他はパートタイムである。また、ナッシュビル／デビッドソンカウンティのみUSDを代表する議席が設置されている。ディストリクトごとに選出された議席と全域を代表する議席を合計した議席数は、必ずしも人口に比例しているわけではなく、人口千人当たり議席数をみればわかるとおり、ジャクソンビル／デュバルカウンティはそれが0.46と少なく、ナッシュビル／デビッドソンカウンティは2.81で非常に多い。ナッシュビルではUSDを代表する議席が設けられるとともに、人口当たり議席数も多いことから、民意をより適切に汲みとれる体制に配慮していることがわかる。

市長をはじめとした公選職員についても、統合前後の比較を表に掲載している。いずれの政府でも公選職員が統合前より減少しているが、とりわけジャクソンビル／デュバルカウンティにおける減少幅 (13 → 5) が大きい。ジャクソンビル／デュバルカウンティは人口当たりの議席数が少ないだけでなく、公選職員を大幅に減少させるという改革を行った様子がかがえる。指揮命令の集約の結果である。

シティ・カウンティ統合政府の議会議員は、区域ごとの代表者と、全地域から選出された全体の代表者の混成であり、区域の代表を通じて区域ごとの住民の意見が表出され、その結果としてマイノリティの意見も表出される仕組みになっている。また、公選により行政組織の高官や保安官、会計係、ディストリクト弁護士、会計監査役などを選出する。シティ・カウンティ統合後は、公選職員の人数は統合による集約の結果減少することになる。

表4 シティ・カウンティ統合政府の議会議席数と公選職員数

	インディアナポリス/マリオン	ジャクソンビル/デュバル	レキシントン/フェイヨット	ルイビル/ジェファーソン	ナッシュビル/デビッドソン
議席数計 (人)	29	19	15	26	40
ディストリクト選出	25	14	12	26	35
全域選出	4	5	3	—	5
フルタイム/パートタイム	パートタイム	パートタイム	フルタイム	フルタイム	パートタイム
USBに限定した選出有無	無	無	無	無	有
人口 (2000年) (人)	860,454	778,879	260,512	693,604	569,891
人口1000人当たり議席数	0.98	0.46	0.86	0.97	2.81
統合後シティ・カウンティ計 (人)	10	5	8	8	10
市長	1	1	1	1	1
他の公選職員	9	4	7	7	9
統合前シティ・カウンティ計 (人)	15	13	9	9	11
統合前シティ計 (人)	1	9	1	1	1
市長	1	5	1	1	1
他の公選職員	0	4	0	0	0
統合前カウンティ計 (人)	14	4	8	8	10
チーフエグゼクティブ	5	0	1	1	1
他の公選職員	9	4	7	7	9

(出所) Pennsylvania Economy League of Southeastern Pennsylvania. 2007. *A Comparative Analysis of City/County Consolidation*, pp.29-30を邦訳・一部加工

## 6. 自治と民主主義

### 6.1 自治低減と住民意識

大阪都構想は、市の権限を広域自治体が吸収する政府構造であるため、自治の低減につながるという批判がある（高寄2011）。基礎自治体と広域自治体の統合により樹立されるシティ・カウンティ統合政府でもそのような懸念はなかったのであろうか。シティとカウンティの統合は、制度改革論者が用いてきたロジックとして、自治体の政治を先導してきた集票組織を制御する権限を奪うような構造変化があるとされている（J. B. Carr 2004b: 5）。シティ・カウンティ統合は、統治主体を変革し地域に大きなインパクトを及ぼすものであり、住民にとっても、統合をレファレンダムで決めること自体、自治を規定する重要な選択である。

そのような自治と統合の関係の検討に先立って、統合前後のサービスや税等に対して市民がどのように認識しているのかをみておくのは有益であろう。このような市民意識に関わる研究として、ナッシュビル/デビッドソンカウンティの統合前後のアンケートやインタビューによる分析をあげるこ

とができる。

一つは、マッカーサーの研究である。統合後のメトロ政府が統合前と比べ行財政運営を効率的に行っているか、サービス水準、税負担、満足度等が統合前後でどのように変化したかに言及している。行財政運営の効率性については、統合前より効率的になったという意見が67.7%に達しており、サービス水準は、統合前と同程度が58.1%を占めるが、改善したという意見は34.3%で、ある程度評価されている（McArthur 1971: 19-21）。片や、税に関してはサービスと比べ税が高いという意見が6割、税に対して統合前に認識していた水準より満足しているかどうかは、満足していないが46.2%という結果で、税については統合後の評価はやや低くなっている（McArthur 1971: 21-24）。

さらに興味深いことに、政治的有効性感覚に関わる質問も設定されている。統合により、議員が市民に気遣うようになったか、市民がコミュニティにおける問題を認識した際に政府に影響力を与えやすくなったか、問題が生じたときにどの政府担当者に連絡すればよいかわかりやすくなったかが関連する設問である。気遣いについては、違いがないとい

う回答が最も多かったが、問題が生じた際の政府への影響力は統合後において高くなっており、連絡先担当者は統合後にわかりやすくなったとする意見が多く、有効感は統合後において高まったようである (McArthur 1971: 25-27)。

一方、ブースの研究では、ナッシュビル市とデビッドソンカウンティの統合に関する1958年のレファレンダム（結果は否決）の事前予測について、投票直前に行ったナッシュビルの市議会議員とデビッドソンカウンティのジャッジへのインタビュー調査により分析している。結果、81%の回答者が1958年の投票は否決されると予測し、住民が十分に統合に関する情報を提供してもらっていないことや、税金が上昇することへのおそれ、一つの政府や長に権力が集中することへの懸念が統合否決予測の理由として多い意見となっている (Booth 1963: 31)。加えて、郊外都市の住民へのインタビュー調査により、統合賛成者においては、統合は経済的で効率的であり、サービスの質が改善すると考える人が多いが、一方、反対者は統合しなくても現状のサービスに満足しており、むしろ税の上昇を懸念するといった理由が多いという (Booth 1963: 39-42)。

統合により行財政運営の効率性が高まり、サービス水準もよくなると考えられる一方で、税負担上昇への懸念が統合可否に影響する。ここであげた住民等の意識の研究では、ただし、住民が統合政府に権限を吸収されてしまうという意識については質問されていない。本稿の関心は、中心市の住民が権限を吸収されてしまうという意識をもつかどうかを把握することである。インタビュー調査の結果は、3事例とも同様であった。代表例としてナッシュビル/デビッドソンカウンティの事例をとりあげるが、カウンティ内のナッシュビル市以外の住民は、農村地域で生活に必要なサービスが行政から十分に提供されており、行政が提供していないものは自らが民間事業者と契約するから事足りるという意識をもっていた。そのような中で、統合する場合、市が権力を握り、農村地域が提供する様々な機能を市が握ってしまうかもしれないし、また、サービスが高くなったとしても都市部の税金は農村地域の

人たちにとっては高いため、住民は当初、統合のメリットをあまり感じていなかったとされる。一方、中心部の権限が統合により吸収されてしまうことを懸念する意識は中心部の住民になかったとされる。つまり、中心部と統合するとむしろ周辺地域の住民が高い税負担を求められ、そうであれば、中心部に居住しない周辺地域の住民は、低いサービス水準のままでよい（現状の農村地域でのサービスでも十分である）という。これが米国の住民意識の実情であり、自治低減を懸念する日本の議論とはかなり異なる。

日本の自治体は、フルセットで事務を担っており、米国に比して広範なサービスを既に供給している。それらの広範なサービスを担保する税負担については、それを担えない自治体でも地方交付税制度をはじめとした財政調整を通じてサービスを供給できる体制になっている。そのような既に広範なサービスを提供できる体制が確保されている状況では、いずれかの自治体のサービスを他の政策主体が吸収したり、削減したりすると、既にあったものが奪われる感覚になるといえる。特に権限を多く持つ大都市に関しては、仮に権限が広域自治体に吸収されるとした場合、権限が奪われる感覚がさらに強くなり、そうした自治低減意識につながる権限吸収を嫌う論者が多くなるといえる。日本の自治体は、拡大基調の政策課題への対応の中で戦後一貫して蓄積してきたところの、必要なサービスの種類と量は、ともに既に飽和状態にあるように感じられる。政策の優先順位付けに注力せず、サービスを積み上げてきた結果として、財政逼迫状況から抜け出せないでいるのが現状である。

これに対して、米国の自治体に関しては、住民の税負担に基づきサービスを創出するという住民の意識が暗黙のうちに形成されているようであり、行政は手厚くサービスを蓄積してきたわけではないからサービスは種類と量ともに飽和しておらず、サービスを必要とする人が、必要に応じてその分の税を支払い、サービスをつくる、もしくはサービスを提供する政府をつくるという発想が日本よりは根付いているようである。

## 6.2 統合と参加手続

シーモンとフェイオック (Seamon and Feiock 1995) は、シティとカウンティの統合前後の地方選挙の投票率を時系列に検証し、統合により投票率が高くはならない点を提示する。シティとカウンティの統合により政府規模が大きくなり対応能力が増大するからといって、必ずしも政治的関心が上昇し、投票率が上がるわけでないという主張である。しかし、市民が参加できるように、統合後に政府が参加手続を準備しておくことは統合前よりも重要になるのは明らかである。これは、多くの事例で統合がレファレンダムで決定され、市民のそうした意思に応え、アカウンタビリティを強化していく行財政運営が、統合後に一層求められるようになるからである。ただし、統合後にどのような参加手続の工夫がみられるかは、先行研究では必ずしも明確になっていない。本稿では、この点をインタビューにより把握することにした。

インタビューでは、参加に関わる様々な手法（パブリック・ヒアリング、アンケート、広報紙等）について質問した。この結果、アンケート調査や広報紙の配布というような手法、つまり、広く意見を聴いたり、情報を提供できるような比較的手のかからない手法ではなく、パブリック・ヒアリングといった手のかかる丁寧な手法が頻繁に採用されるようになったという。さまざまな政策分野に関してパブリック・ヒアリング（公聴会）が開催されている。それらはHP等によりいつでもどこで開催されるかが確認できるようになっており、関心をもった市民が参加できる。たとえば、ナッシュビル／デビッドソンカウンティでは、統合後は、議会がパブリック・ヒアリングを開催し、ディストリクト選出議員がパブリック・ヒアリングを通じて、ディストリクト内の住民とコミュニケーションを一層深くとるようになってきているという。もっとも、議会が住民の意見をきく公聴会は統合前から存在したが、統合後は、パブリック・ヒアリングを通じて、現状の課題を住民から聞き出し、意見交換を行うなど、住民のニーズをくみ取る活動を積極的に行っているのである。参考までに、シティカレンダーには、いつどのような会議が開催されているかを市民に提示するような

情報が掲載されている<sup>10</sup>。

また、同じナッシュビル／デビッドソンカウンティの事例では、図書館委員会 (library board) や公園・レクリエーション委員会 (parks and recreation board)、教育委員会 (Board of Education) 等の委員会の委員が市長や議会から任命され、委員会を運営するが、一方で、それらの委員会は通常毎月1回パブリック・ヒアリングを開催し、市民に対して活動内容を報告するとともに、意見交換を行っている。委員会が行うパブリック・ヒアリングについても、議会と同様に統合前から存在したが、統合後においても市民の意見をしっかりとくみ取る場を継続的に設けている。特に、土地利用や教育関連のパブリック・ヒアリングへの市民の参加数が多いという。土地利用は持ち家の人たちにとって住環境の維持、改善が重要な関心事であり、教育関係については子どもをよい学校に通わせたいという思いをもつ親が多いことから関心が高い。ただし、このような会議への参加は、日本と同じように高齢者や地域の団体の代表者が多く、参加する若者はいるものの、あまり多くはないという。

もう一つの主要な統合前後の参加手続に関する変化は、統合後に広聴機能を強化する体制をつくっている点である。住民の不平不満や意見をくみ取る体制を強化するために、カウンティのディストリクトごとに、区域の代表者としての議員がおり、彼らが住民からの不平や意見を聞き、それを政府に即座に伝える仕組みである。統合後のルイビル／ジェファーソンカウンティの議会には、ディストリクトごとに配置された議員が計26人おり、1議員はディストリクトがおよそ2万6千人であることからその人数の住民の代表という位置づけになる。統合前には20万人以上を代表する議員が複数いたが、統合後はより民主的になったといえる。各議員はディストリクトごとに会議を開いており、住民と議員との距離も近くなり、住民の意見をより聞きやすくなったほか、統合前は、住民は自分たちのカウンティのコミッショナーが誰であるかを知らなかったのが、統合後は住民が自分たちの代表者（議員）が誰であるかをよく認識するようになったという。

たとえば、ルイビル／ジェファーソンカウンティ

では、駐車違反（放置自動車）が現実頻発する問題となっているが、統合前のカウンティはその問題に対応する能力がなかった。ところが、統合政府がディストリクトに分けて管理するようになったことで、市民からの苦情や情報提供を通じて、放置自動車を機動的に取り締まれるようになったという。具体的には、市民は放置自転車があれば議員に通報し、3日以内にその自転車を行政が移動する仕組みになっており、きめの細かな対応ができるように工夫されている。

なお、統合による影響か、パブリック・マネジメントの効率化の機運による影響かは定かでないが、インタビュー対象の各政府とも市長が戦略計画を示し、その業績を定量的データで追跡して図示したものをホームページで広く公開するなど、評価活動を通じたアカウントビリティ強化には余念がない。たとえば、ルイビル／ジェファーソンカウンティでは、現在のフィッシャー市長が戦略計画として、サービスの質の向上、歳出入のバランス確保、雇用増加などの5つの目的を示し、それらに基づき21の目標を設定し（たとえば、サービスの向上では、道路・歩道整備や犯罪抑制、消防サービスの充実など）、それらの目標がなぜ重要なのか、どのように達成するのか、さらにその達成状況を指標値で示したり、HP上で投票できるようにしている<sup>11</sup>。また、行政サービスのうちGISを用いて地図上でどのようなものが自分の家の近くで提供されているか、加えて、学校や公園、病院、消防署、警察署、リサイクルセンター等の各種公共施設の場所はどこにあるかを確認できるようになっている<sup>12</sup>。

## 7. わが国の都構想への示唆

日本の都構想は、世界の都市間競争に打ち勝つための一元的な政府の樹立をめざしている。都構想を検討するうえで、米国のシティ・カウンティ統合の事例から得られる知見は、各国の自治制度やその背景にある自治の思想、文化等をふまえる必要があるものの、次の点は有益な示唆と思われる。

第一は、地域の経済発展の可能性のために、制度改革により中核をつくるという発想である。基礎自

治体と広域自治体が統合する米国のシティ・カウンティ統合政府は、二重行政の非効率を解消する体制であり、その結果として、地域の経済発展、サービス水準や公平性の向上などが期待されてきた。統計分析では、統合によるメリットを明瞭に抽出できていないが、事例研究からは、シティ・カウンティ統合政府が経済発展を実現する行政体制であると認識され、いくつかの事例ではその効果も確認されてきた。米国では日本と異なり多様な行政体制を採用してきたが、それらの中でもシティ・カウンティ統合は地域に大きな影響を与えうるものとして注目されてきた。その際意識されてきたことは、地域の中核を維持、発展させるという発想である。周辺地域を編入していく過程で中核を拡大していくことが、カウンティ全体のサービス水準の維持の財源にもなる。わが国は、中山間、農村、過疎のみならず、地方都市においても、近隣の規模の大きな都市に人口が吸引されている現状がある。周辺地域それ自体の維持に目を向けるよりも、中核を維持、拡大するという戦略が、翻って周辺地域のサービスの維持につながる可能性を検討すべきである。格差ばかり懸念して中核づくりの検討を避けては、周辺地域からはじまる地域全体の沈没を待つばかりである。

第二は、統合政府樹立後の参加手続を確実に確保している点である。広域自治体も基礎自治体と同じく自治体であり、民意に基づく行政運営が要請されるのであるから、その民意をくみ取る装置が統合政府でも同様に必要である。ところが、わが国の都構想では、都における参加手続に関する議論は聞こえてこない。大阪市を分割した特別自治区が住民に身近な政府になったとしても、市民をはじめ都民の関心の高い都の政策への参加が十分でなければ、大阪都は民主的政府とは言い難い。都を樹立するには民主制を強化する装置を備える必要がある。パブリック・ヒアリングのみが妥当な手法とはいえないが、そうした手法も含め、都政へのできる限り丁寧な参加手続を担保しておく必要がある。

第三は、サービス水準と税負担の格差の許容である。これは都構想のみへの示唆ではなく、わが国の今後の地方のかたちを考えるうえで必須の前提作業となるであろう。シティ・カウンティ統合政府

の構造は、USDとGSDの2つの区域における異なるサービスと税を許容するものであり、GSDにおいては個々の郊外自治体の行財政運営をさらに許容するものである。広域政府のみがあり、基礎自治体がない地域もある米国とは異なり、日本はいずれの地域でも市町村がありそれらを包括する都道府県があるため、単純な比較はできない。とはいえ、米国のシティ・カウンティ統合政府では、同じ広域政府内であるのに、サービス水準と税が大きく異なる環境を住民が支持している点に注目すべきである。

米国の住民にとっては、周辺地域と中心地域でサービス水準が大きく異なることを懸念する意識をもつのではなく、中心地域に編入されれば税負担が重くなる点を懸念する意識が強い。裏を返せば、税を上げないために、サービス水準は低くてもよいという住民の選択も、尊重すべき自治のかたちである。いずれの地域でも市町村が義務付けられた一定水準のサービスを維持する、重たい日本の行政体制の限界を打破するためには、サービスの切り下げと、税負担の軽減という選択肢を視野に入れる必要性を強く感じる。現在、日本の市町村や府県で提供しているサービスはいずれも住民に不可欠なものであろうか。必要性が乏しくても、少しでも必要性を見出せるのなら当該サービスは必要とって事業を積み上げていくのではなく、不可欠かどうかを市町村と府県の地方政府間関係の中で吟味することが求められる。

現状の市町村と府県による体制と、都構想のいずれが妥当かは、いかに地域の中核をつくり地域全体のサービスをどのように維持するか、そしてそれをいかに民主的に決めていくかを検討しなければ判断することはできない。

[付記] この資料は科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）[研究課題番号：25380178]による研究成果の一部である。

## 注

- 1 カウンティを含む地方政府は、州の下位機関として州が付与する権限のみをもつとする考え方 (Dillon's

Rule) と、地方政府の法が州法に先行する考え方 (Cooley's Doctrine) があり、後者を背景に自治憲章を制定する動きがあるが、あくまで自治憲章は州法からの授権であるとされる (橋都2006: 70)。なお、米国のカウンティの規模は、日本の府県に比べてかなり小さい。たとえば、50万人以上は大規模なカウンティ、5万人から50万人未満は中規模のカウンティと呼ばれ、5万人未満で日本の都市より小さなカウンティも存在する (E. Istrate et al. 2014: 6)。府県のもとには必ず市町村があるが、カウンティのもとに市町村がない地域もある。また、カウンティの事務は地域により異なっており、たとえば、メリーランド州モンゴメリーカウンティのように教育を担う場合もある。このように米国のカウンティは多様である。ただし、州と府県が同レベルかといえ、府県は州のように立法権をもたないためその機能は大きく異なると言わざるを得ない。日本の府県は米国のカウンティと比べ人口規模が大きく多様であるが、ただし、主要道路の整備や産業政策を実施するなど広域政府として期待される機能を保有している場合が多く、本稿ではカウンティを府県レベルの自治体と捉えることにする。

- 2 成功モデルが多いとはいえ、米国の自治制度や地方政府間関係、自治体の規模、あるいはエスニシティの多様性などのデモグラフィック要因と、わが国のそれらは異なるため単純比較は困難ではあるが、広域的な自治体と基礎的な自治体が一体化する現実の事例から得られる示唆は、構想レベルの話だけで議論するよりも多い。
- 3 筆者がインタビューを実施した2013年には、ナッシュビル／デビッドソンカウンティの50周年を記念してセレモニー等が開かれ、地元マスコミでその様子が放映されていた。
- 4 政府組織の名称は、ルイビル／ジェファーソンカウンティは正式にはLouisville-Jefferson County Metro Governmentと言い、略称としてLouisville Metro Governmentが使用されており、レキシントン／ジェファーソンカウンティはLexington-Fayette Urban County Government、ナッシュビル／デビッドソンカウンティはMetro Government of Nashville and Davidson Countyと呼ばれる。
- 5 シティ・カウンティ統合事例と実現しなかった統合検討事例の一覧はK. Murphy (2012) を参照。
- 6 特別区政府は、シティなどの一般政府とは異なり、

- 消防や公園・レクリエーション, ごみ収集・処理, 上水道, 図書館, 病院などの特定のサービスを提供するために住民の税をもとに特別に設置される地方団体である。東京都の特別区とは全く異なる組織で, 「行政委員会」と呼ぶ方が適切であるといわれる(原田2001: 3)。本稿では「特別区」ではなく「特別区政府」と呼んでいる。公立学校を運営する学校区政府(school district governments)は特別区政府の一種である。学校区は, 地方政府や州(一部にカウンティ)の管理下にある。特別区政府は住民発意による設置が建前になっているが, 往々にして行政や議会により設置されている。
- 7 なお, 公平性のうち, マイノリティの政治的影響力に関する検証研究は少ない。
  - 8 数値は2000年の人口である。Pennsylvania Economy League (2007) による。以下本文中の括弧内の数値も同じ。
  - 9 レキシントン/フェイヨットカウンティではUSDのことをUSB (Urban Service Boundary) と呼んでいる。
  - 10 もちろんレキシントン/フェイヨットカウンティでもパブリック・ミーティング (<http://www.lexingtonky.gov/index.aspx?page=930>) が開催されており, シティカレンダーについては, <http://www.lexingtonky.gov/index.aspx?page=17>を参照(双方とも2014年6月23日筆者アクセス)。なお, ナッシュビルのパブリック・ヒアリングと, レキシントンでのパブリック・ミーティングは, 同じように住民と対話する会議であり, 地域により会議体の呼称が異なる。
  - 11 <http://mayor.louisvilleky.gov/strategicplan/>参照(2014年5月11日筆者アクセス)。
  - 12 <http://mapit.louisvilleky.gov/>参照(2014年5月11日筆者アクセス)。
- <参考文献>
- 高寄昇三, 2011, 「虚構・大阪都構想への実証的反論」『市政研究』第170号, 84-91。
- 財団法人自治体国際化協会(ニューヨーク事務所), 2006, 『米国の地方自治体における政府体制と人事制度』。
- 原田敬美, 2001, 『アメリカの地方自治』港区役所。
- 橋都由加子, 2006, 「アメリカにおける連邦・州・地方の役割分担」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況報告書』財務省財務総合政策研究所, 65-132。
- Booth, D. A. 1963. *Metropolitics: The Nashville Consolidation*. East Lansing: Michigan State University.
- Carr, J. B. 2004a. "Whose Game Do We Play? Local Government Boundary Change and Metropolitan Governance," in Feiock, R. C. (ed), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 212-239.
- Carr, J. B. 2004b. "Perspectives on City-County Consolidation and Its Alternatives," in Carr, J. B. and R. C. Feiock (ed), *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 3-24.
- Carr, J. B. and R. C. Feiock. 1999. "Metropolitan Government and Economic Development," *Urban Affairs Review*, 34 (3): 476-488.
- David, H. and P. S. Atkins. 2008. *Urban and Regional Policy for Metropolitan Livability*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Feiock, R. C. and J. B. Carr. 1997. "A Reassessment of City/County Consolidation: Economic Development Impacts," *State and Local Government Review*, 29 (3): 166-171.
- Fauk, D. G. and M. Hicks. 2011. *Local Government Consolidation in the United States*. New York: Cambria Press.
- Johnson, L. S. and J. B. Carr 2004. "Making the Case for (and Against) City-County Consolidation: A Qualitative Comparative Analysis," in Carr, J. B. and R. C. Feiock. (ed), *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*. M. E. Sharpe: 246-290.
- Istrate, E, K. Mak, A. Nowakski, and The Ryndon B. Johnson School of Public Affairs. 2014. *Why Counties Matter Paper Series Issue1, Strong Economies, Resilient Counties: The Role of Counties in Economic Development*, National Association of Counties (NACo).
- Leland, S. M. and K. Thurmaier. 2004. *Case Studies of City-County Consolidation: Reshaping the Local Government Landscape*. New York: M.E. Sharp.
- Leland, S. M. and K. Thurmaier. 2006. "Lessons from 35 years of City-County Consolidation Attempts," *The Municipal Yearbook 2006*, Washington, D.C.:

- International City/County Management Association:  
3-10.
- Leland, S. M. and K. Thurmaier. 2010. *City-County Consolidation: Promises Made, Promises Kept?* Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Martin, L. L. and J. H. Schiff. 2011. "City-County Consolidations: Promise Versus Performance," *State and Local Government Review*, 43 (2): 167-177.
- McArthur, R. E. 1971. *Impact of City-County Consolidation of the Rural-Urban Fringe: Nashville-Davidson County, Tenn*, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture (BiblioGov. 2012).
- Murphy, K. 2012. *Reshaping County Government: A Look at City-County Consolidation*. National Association of Counties (NACo).
- Pennsylvania Economy League of Southeastern Pennsylvania. 2007. *A Comparative Analysis of City/County Consolidation*.
- Savitch, H.V. and R. K. Vogel. 2004. "Louisville/Jefferson County, Kentucky: Merger in Louisville/Jefferson," in Leland, S. M. and K. Thurmaier (ed), *Case Studies of City-County Consolidation: Reshaping the Local Government Landscape*. New York: M.E. Sharp, 272-290.
- Seamon, F. and R.C. Feiock. 1995. "Political Participation and City/County Consolidation: Jacksonville-Duval County," *International Journal of Public Administration*, 18 (11): 1741-1752.

受稿：2014年6月28日

受理：2014年7月17日