

カリフォルニア州の地方自治と広域行政

東海大学名誉教授 政治学博士
牧田 義輝

目次

はじめに

第1章 カリフォルニア州の地方自治体

第1節 カリフォルニア州の地方自治思想

- 1 カリフォルニア州の北部「個人主義的政治文化」対州南部「道徳主義的政治文化」
- 2 アメリカの自治体コミュニティは「手段的」、日本の自治体コミュニティは「目的
的」
- 3 アメリカの自治体政策の独自性の源
 - (1) プラグマティズム的自治体思想
 - (2) プラグマティズム的自治思想の内容
 - (3) アメリカの自治体の職員、または公務員の訓練
 - (4) プラグマティズム的自治行政論の結果、抽象・観念論が少ない
- 4 地方自治体の行政効率の比較——機能領域別行政効率の比較モデル

第2節 トーランス市の地方自治

- 1 トーランス市の行政概況と経済状態
 - (1) 行政サービスの状況
 - (2) トーランス市の経済状況
 - (3) トーランス市の歴史

第3節 トーランス市の公選公務員

- 1 完全サービス自治体
 - (1) 民主主義と効率性の両立
 - (2) 民主的統治機構の形成—市政改革運動の影響
- 2 公選公務員
 - (1) 理事会
 - (2) 市書記
 - (3) 市財務官

第4節 理事会任命公務員

- 1 市支配人
- 2 市法務官

第5節 市支配人下の行政

- 1 コミュニケーション・情報技術部
- 2 コミュニティ開発部
- 3 コミュニティ・サービス部

- 4 財政部
- 5 消防署
- 6 総合サービス部
- 7 人材部
- 8 警察部
- 9 公共事業部
- 10 交通部

第6節 常設の市民参加・協働システム

- 1 市民委員会
- 2 住民サービス・マネージャー
- 3 トーランス市の人事について

結論 効率性と民主主義、そして快適なコミュニティ戦略

- 1 効率性と民主主義
- 2 トーランス市の戦略的政策

第7節 レークウッド市の地方自治行政

- 1 レークウッド市の概括
- 2 契約自治体
 - (1) 契約の対象
 - (2) 契約の割合
- 3 統治機構
- 4 金持ちのコミュニティ
- 5 市職員の給料
- 6 「近隣住区監視」の機能

第8節 カリフォルニア大学（バークレー校）の「政治調査研究所」にて研究者の意見を聞く

第2章 カリフォルニア州の広域行政システム

第1節 カリフォルニア州の広域行政の類型——道州制の考察の手がかりとして

- 1 機能・機構的類型
- 2 「広域圏政治システム変更の連続性と急進性の程度」による分類

第2節 サンフランシスコ湾域の都市化の特徴と広域行政

- 1 サンフランシスコ湾域の都市化の特徴
- 2 ベイ・エリア大都市圏の多核構造の形成
 - (1) 大都市圏化の発展
 - (2) ベイ・エリア大都市圏の分権的広域行政の発展

第3節 ベイ・エリア大都市圏の広域計画作成の発展段階

- 1 地域経済界による推進
- 2 自治体関係者が広域計画作成の中心勢力になった

- 3 ベイ・エリア大都市圏におけるホーム・ルール思想
- 4 大サンフランシスコ運動が求めた政府形態
- 5 ベイ・エリア広域計画の発展上重要な契機の一つの団体。
 - (1) 「ベイ・エリア計画部長委員会」(PDC)
 - (2) 「ベイ・エリア高速輸送委員会 (BARTC)」
- 6 結局、ベイ・エリアは ABAG のような広域協議会の設立しか方法がなかった

第4節 ABAG 設立後の広域行政の展開（前期：1990 年まで）

- 1 ABAG の設立と発展
 - (1) ABAG 広域事業（前期）
 - (2) ABAG の設立の背景
- 2 ABAG『広域計画 1970－1990』の作成
 - (1) ABAG「広域計画」の位置付け——補助的機能
 - (2) 広域計画作成への圧力
- 3 ABAG『総合的広域計画 1970-1990』の問題点と評価
 - (1) 政党の政策と広域行政
 - (2) ABAG の『広域計画』の問題点

第5節 ABAG 広域計画・事業（後期）——『持続可能な広域成長パターン』をコンセプトとして

- 1 ABAG 広域事業の方針転換の背景
- 2 ベイ・エリアの広域計画の指針——持続可能な広域成長パターン
- 3 ABAG「持続可能コミュニティ戦略」とはどのような政策か
- 4 効果的「持続可能コミュニティ戦略」の基準
- 5 ABAG が着手している事業計画

第6節 ABAG の政策形成・行政機構（統治機構）

- 1 総会
- 2 行政委員会
- 3 役員
- 4 常任委員会
- 5 住民参加システム
- 6 事務組織
- 7 財政

第3章 「サンフランシスコ湾保全・開発委員会 (BCDC)」の機能と構造

第1節 BCDC の設立の経緯

第2節 BCDC の機能と構造

- 1 BCDC の目的
- 2 BCDC の権限と手順
- 3 埋め立て許可の基準

第3節 BCDC の組織

第4節 執行機関

第5節 BCDC と ABAG の関係

結論 評価と今後の見通し

- 1 中央政府（連邦、州）との関係
- 2 道州制論と ABAG

(注)

このレポートについて、【 】で示すところは、今回面会した方の発言を示している。

はじめに

今回の調査旅行は、2012年3月6日～3月16日に行われた。ここでは、カリフォルニア州、南部（トーランス市、レークウッド市）、また北部サンフランシスコ湾域を中心とした広域行政（ABAG）に焦点を絞って報告する。

トーランス市には思い出がある。私が最初にアメリカを訪問したのが、1972年米国国務省の日米文化交流計画に基づき、招待されたときであったが、当時は1ドルが330円で、ベトナム戦争や人種差別問題で、不安定な社会状況であった。その折に、アメリカ国務省が推薦した自治体の一つが、「トーランス市」であった。柏市とトーランス市は、戦後それほど時を経ていなくてハワイで姉妹都市会議を行ったり、役場の職員は柏市の市長がたばこを吸うときは火をつけてくれるのだと冗談を言ったり、また今でもある「ヤード」自慢したり、当時の支配人は戦後移住してきたばかりで南カリフォルニア大学で行政学の学位をとって支配人になったことなど大変興味を引く話をして、これからどのようなことを研究すればよいのかと迷っていた若き学徒に指針を与えてくれた自治体の一つであった。

それから同市を訪問したのはかなりの回数になるが、トヨタ自動車が最初に海外で上陸した都市であったことからか、日本人に好意的な雰囲気、アメリカの自治体を調査するのに好都合であった。さらに市支配人制度、また自治体政策で、さまざま斬新なプログラムを実行していたことなどが同市に関心を抱いた理由のひとつであった。

このような事情から、今回調査した自治体としては、トーランス市を重点にしているが、レークウッド市も近くの自治体ということで調査した。レークウッド市については、すでに（財）自治体国際化協会によって詳細な報告書が提出されている¹⁾。ここでは、主にトーランス市について、財政、行政組織などを中心に調査した。6年前の前回の調査では住民参加がテーマであった。

なお、今回の調査には、明治大学経営学部公共経営学科准教授 Ph.D.菊地端夫氏、並びに日本女子大学人間社会学部 講師（行政学）久保善慎氏の両氏が同行して、助力を与えてくれた。両氏の語学力と専門知識によって助けられることが多かった。記して謝したい。

第1章 カリフォルニア州の地方自治体

第1節 カリフォルニア州の地方自治思想

1 カリフォルニア州の北部「個人主義的政治文化」対南部「道徳主義的政治文化」

カリフォルニア州は、広大な面積があり、例えばサンフランシスコ市を中心とした北部カリフォルニアとロスアンジェルス市を中心とした南部カリフォルニアとでは、かなり文化的・思想的な違いがある。

もとより、一つの州のことであるから憲政上・制度的には異なることはない。地方自治について多くを規定している「カリフォルニア州憲法」や「政府綱領 (Government Code)」において共通の基準、または自治モデルが示されている。このように制度的・文化的に分権と自治は強いのであるが、特に基本的に政府形態・統治形態のあり方は基本的に自由である。

カリフォルニア州の政治文化の特徴について考える場合に、アメリカの政治学界において極めて注目を集めたエラツアーのアメリカ文化の潮流のモデルは有益であると思う²⁾。エラツアーによればロスアンジェルス市・カウンティなどのカリフォルニア州南部の政治文化は、「道徳主義的政治文化」であると述べている。そこでは、「良き市民社会」が強調され、行政に対して抗議活動が起こるということは基本的にはない。

このように南部のほうは共同体的社会（コミュニティ）に力点が置かれる。本稿で取り上げたトーランス市の報告に見られるように、良き社会、良き隣人、地域コミュニティの伝統などが重んじられる。市支配人なども任命されると10年単位くらい比較的長期にわたって勤務している。市役所の職員間の人間関係も「家族的」である。

トーランス市の支配人（L.ジャクソン氏、LeFroy J.Jackson）の理事会に対する報告書と彼が述べたところによると、それぞれの職務を年次に従って契約いっぱい勤務し、その後、似たような職務に移動し、また継続するケースが多いと言う。行政についての思想・理論の違いはあるが、この点日本の行政職に似ている。このことは、日本の企業に似たところがあるところから、日本の企業が、南部のほうに定着するケースが多いのも文化的に過ぎやすいからであるというのが日系社員の感想である。

これに対してカリフォルニア州北部は「個人主義政治文化」であり、本稿第2章で述べる「ベイ・エリア政府間協議会（Association of Bay Area Governments）、以下、ABAGと略称」の創設は、北部カリフォルニアの政治文化を背景にしてこそ成り立ちうるものである。

エラツアーのモデルによれば、サンフランシスコ市・カウンティなどのカリフォルニア州北部の政治文化は、個人主義的政治文化であり、自治体の目的において「企業活動」に類似する傾向がある。つまり、北部の地方自治体は、住民にとって自治体は利益を生むための手段であり、それゆえ運営そのものがビジネスライクであり、自らの利益を追求するところから、住民参加も活発である。

また、行政の効率性、税金の安さ、犯罪の少なさなどが強調されている。このような政治文化は、それぞれの地域の政治・行政システムのあり方にも重大な影響を与えており、ABAGのような広域協議会を創設せざるを得なかった背景と重要な関係がある。

もとより広域行政システムは、洋の東西を問わず政府形態のうちでも極めて用具的な存在である。それは、当然のことで広域行政は、基礎的自治体が存在してその上に広域行政機構を意図的に構築する場合が通常であるからである。そこに作られる広域団体は、機能的で操作的である。

ここで取り上げるサンフランシスコ・ベイ・エリアの広域行政は、同地域の複雑な地形と自立的・自治的な政治風土を反映して極めて複雑な自治思想を反映して形成されている。それゆえに州南部におけるロスアンジェルス市のような全米二位の強大広域自治体を作ることとは基本的に異なるのである。

2 アメリカの自治体コミュニティは「手段的」、日本の自治体コミュニティは「目的的」

政治・行政システムは、文化・自然環境と政治・行政構造の影響を受ける。日本の伝統的な地方自治思想は、自然環境は温暖多湿であるゆえに農耕を中心として発達し、それゆえに信仰は多神教であり、その結果として伝統的伝統的の社会構造は多元的である。茶道や華道を例に挙げるまでもなく、そこに生まれた「文化」は、「調和」を根本思想としている。つまり、農耕は自然との調和の中で行われ、近代的な農耕技術が発達するまでの長い間、自然をコントロールする方法としては、山、川、宇宙などのを畏敬し、祈ることが最も可能性のある重要な手段であった。それは多神教を認めることであり、日本人の精神構造が多核的となり、自らを位置づけるのに相対「我」の確立となった³⁾。

このことから、日本人の行動は、権威志向的となり、大勢順応的となり、また上位下達の社会システムも容易に機能することになる。しかし、相対「我」の精神構造は、常に他を意識するところから、「恥」の文化にもつながり、自助努力を行うことになる。つまり、日本人の精神構造は、「調和」を基底としているところから原初的には、公的領域を必要とせず、自ら問題解決の能力を持っていると言えよう。

日本の場合、コミュニティ（自治体、市役所などの組織体）は、それ自体にとって「目的的」である。もとより自治体組織体は、日本の場合も「手段的」であることが基本であるが、多くの場合組織体の根底には「自己目的」な面がある。この結果として日本の自治体は、住民コミュニティと自治体組織がそれぞれ独立し、断絶している傾向がある。そこから日本の場合、基本的に住民の「自助」の精神が強いように思われる。

もとより、今日の日本の社会情勢においては、福祉、年金、また環境などの問題に対して公的領域での解決は必須であると考えるのが一般的であるが、基本的理念として一定の条件下ではかなり限定的にすることが可能であるということである。つまり、日本においては、その関連の予算をかなり圧縮できるということである。

報告者（注）： 日本の自治制が、アメリカのように自治中心の政治システムであるならば、もともと「自助のコミュニティ」の精神文化を持つ日本は、かなり国家の様相は変貌するであろう。つまり、日本の場合も、政党によってはかなり強力な分権国家を認めているので、レークウッド市（本章7節参照）や「ローリング・ヒルズ市（Rolling Hills, Ca.）」の場合（本章、1節参照）のような自治体が出現することになる。

これに対してアメリカに発達した地方自治思想は、次のような特徴を持っていた。イギリスの宗教革命の結果としてプロテスタンティズムの各分派は、植民地アメリカに移住し、大自然を征服する過程の中でプラグマティズム思想を育み、次のような原則を打ち立てた。

(a) 大自然を征服過程において育成された絶対「我」の確立

(b) 「個人主義」の確立 4)

(c) コミュニティを手段、または用具的に位置付ける地方自治論

公的領域における日本とアメリカの違いは、アメリカの自治行政は住民にとって極めて手段的、用具的である。それゆえ、効率性・効果が重要な関心事になる。

これに対し、日本の場合は、コミュニティ（自治体、市役所などの組織体）は、それ自体にとって「目的」である。もとより自治体組織体は、日本の場合も「手段的」であることが基本であるが、多くの場合組織体の根底には「自己目的」な面がある。この結果として日本の自治体は、住民コミュニティと自治体組織がそれぞれ独立し、断絶する傾向がある。日本の場合、基本的に住民の「自助」の精神が強いのである。その分、住民参加は、どうしても消極的とならざるを得ない。

報告者（注）： 今回の調査旅行において、レークウッド市並びにジャクソン支配人が、選択の一つとして強調していた「ローリング・ヒルズ市(Rolling Hills, Ca,）」を取り上げた。自治体コミュニティを「手段として」位置付け、効率性、合理性、節約、参加などを基本的理念とする典型的なアメリカの都市だからである。

ローリング・ヒルズ市は、いわゆる「ゲーテッド（城門）・コミュニティ」で、住宅地の周囲を高い塀で囲い、検問所を設けて出入りをチェックしている。人口は、1,860 人（2010 年）、1957 年に自治体化した。同市は、Palos Verdes Peninsula の一つの町であるが、住民は、そこで、買い物をし、学校に行き、また他のサービスを受ける。また、同市は、交通信号灯はなく、家と家の間は広いスペースで区切られており、いわゆる田園地である。同市の住民の共和党支持者は、61.3%である。（<http://www.sos.ca.gov/ror-pages/15days-stwdsp-09/politicalsub.pdf>）いわゆる保守階層の多い町である。

教育は、全米、またはカリフォルニアで最高ランクに位置している。警察は、ロスアンジェルス・カウンティ・シェルフ部がカバーし、また同カウンティの保健サービス部も同様に、ゲートウェイ港に保健サービス・センターを設置して「ローリング・ヒルズ市」に対してサービスしている。また、隣接の自治体、トーランスに対しても、同保険サービスを行っている。

ジャクソン支配人の話によると、トーランス、レークウッド、ローリング・ヒルズなどの東湾の自治体の支配人は、一カ月に一回会合を持ち、お互いの情報の交換を行っているという。これらの自治体は、それぞれ住民

へのサービスの種類、また方法も異なるが、お互いの方法の違いを認め、協力するところは協力しようという姿勢である。

アメリカは、このように「自治の実験室」の名に恥じず、さまざまな試みがなされている。しかし、現代は、行政需要の増大、福祉国家の方向に進んでいることには間違いではない。「小さな政府」、または「消極政治」の途の可能性を、アメリカの場合追求することができるのも、アメリカの場合、連邦制国家であるからである。

結論として、公的領域における日本とアメリカの違いは、アメリカの自治行政は住民にとって極めて手段的、用具的である。それゆえ、効率性・効果が重要な関心事になる。

これに対し、日本の場合は、自治体コミュニティは、それ自体にとって「目的的」である。日本の自治体は、住民コミュニティと自治体組織がそれぞれ独立し、断絶している傾向がある。そこから日本の場合、基本的に住民の「自助」の精神が強いように思われる。その分、住民参加は、どうしても消極的とならざるを得ない。

3 アメリカの自治体政策の独自性の源

決して真似しないということではない。しかし、自治体の現場に独自性を一生懸命出そうとする場合が多いのである。多分日米の自治体の違いの大きなところは、この点ではないかと考えられる。その理由は、次のように考えられる。

(1) プラグマティズム的自治体思想

自治体の現場でも「創意工夫」は、彼らの主眼とするところである。プラグマティズム的志向は、カリフォルニア州の南部においても北部においても共通して見られるところである。自治体行政において、それぞれの自治体の創意工夫は、地域の住民の熱意と過去にとらわれない自治精神のなせる技である。

今回訪問したトーランス市とレークウッド市は、お互いに近所の自治体である。しかし、両市は、「競争」と「共存」が、うまく機能し、それぞれ互いを意識しあっているように思われた。決してお互いの市をまねるということはないというのが、(6年前の)トーランス市の支配人の意見であった。

同時期、レークウッド市の市支配人は、「自分たちは決して財政赤字を持っていない」と自慢していた。それぞれの方式に自信と誇りを持っているのである。

(2) プラグマティズム的自治思想の内容

アメリカの自治体は、営利的企業などの他の組織に比較して独自性を重要視する傾向がある。つまり、他をまねるということを拒否している。例えば、同じ市支配人制、弱市長制などを置いても、それぞれの自治体において特徴がみられる。これは、それぞれの自治体の制度が、住民の討議の中で作られているからである。

その結果として、私が考えるに、それぞれの自治体の伝統と創意工夫を大事にすることになる。プラグマティズムは、「用具性」、「实际的」、また「実用的」などを内容としているが、そのような思想が根付いている中では他をまねるということは無用のことになる。

(3) アメリカの自治体の職員、または公務員の訓練

アメリカの自治体の行政職員は、それぞれ職務に適した専門教育を受けて、それぞれの技能でもって自治体の職務に就くのである。つまり、自治体などの公的機関に就職してから「研修」などで教育されるのではなく大学教育終了後、「行政大学院」や「政策大学院」、「会計学大学院」、また「経営学大学院」など専門職大学院などで極めて実務的な教育を受けるのである。

当然のことであるが、採用に当たっては実務経験が重視され、ほとんどが「修士課程修了」が要請される。それゆえに大学院教育では、大学院にもよるが、インターン、また実習を要請される。それぞれの実務教育大学院は、創意工夫に満ちたカリキュラムを持つ場合が多い。(しかし、大学レベルの問題であるが、彼らの意識として中心的な大学は、実習よりも理論を重んじ(単位数が少なく)、専門重視の大学においては理論的教科よりも実習を重んじる傾向がある。)

ここで注意しなければならないのは、「市支配人」になるには、「行政大学院」修了などが資格要件であるというようなステレオタイプの発想ではない。実績と経歴が、附加して、ものを言うのである。実にプラグマテックな考えの中で自治体が運営されているのである。

(4) プラグマティズム的自治行政論の結果、抽象・観念論が少ない

日本に比較してアメリカの自治行政の現場では抽象論が少ないように思われる。かつてアメリカの自治体で実習していた時、実務的な実地的な仕事を中心であった。住民運動の世界でもそうであった。

これに比較して日本の場合、自由とか平等とかの言葉が飛び交う場合が多い(住民運動の場合など)。これはなぜであろうか。日本の自治論が、憲法に始まり、輸入した概念に基づいてその原則のもとに制度設計される場合が多いからであろう。

これに比較しアメリカの場合、まず「住民参加」という概念から出発しないで、住民の意思のどのような意向を、どのようにしてくみ取るか、その結果どのような影響を与えるかなどを自分たちの実体験に基づいて組み立てているのである。そこには、徹底的な討論があり、オリジナル民主主義からくる自信と誇りがある。容易に自らの思想と経験を積み上げていけるのである(どこの自治体でも見られる「市民委員会」の場は、民主主義の教育の場である。)

これに対し、わが国のような「お仕着せの」の民主主義のもとでは、住民の自治的行動は、形骸的となり、発想はおざなりになり、市役所(立法と行政)中心となる。住民中心のいわゆる「市民社会」が育っていないのである。

4 地方自治体の行政効率の比較——機能領域別行政効率の比較モデル

(1) 自治体間の比較は難しい

国家間、または自治体間の行政効率の比較は、極めて困難な仕事である。その理由は、行政は、それぞれの国、または地域のニーズに従って機能し、それが充足する状態は、それぞれの国家、広域、また地域によって異なるからである。つまり、単に制度の比較をすればそれで済むというものでもない。また、自治体行政に関わる人びとの数を比較すれば

よいというものでもない。今回調査した中で考えれば、「トーランス市」と「レークウッド市」を比較すればよいというものでもない。

（２）自治体各部（機能分野）の効果性・効率性の比較に着目

それぞれの自治体に対する住民のニーズも違うし、カリフォルニア州のように「ホーム・ルール憲章」が比較的発達している場合においては、法定自治体との差は言うに及ばず憲章市間の間においても自治体によってそれぞれ事情が異なる。しかし、行政職員の人数の比較は、自治体の効率性を比較する場合に重要な変数であることも事実である。

今回の調査報告においては、行政機構の各部に属している職員の人数に注目した。自治体そのものの職員数の比較よりも、自治体によるサービスの内容との関連において効率性の比較が重要と考えられるからである。その場合、サービス分野ごとの比較こそ重要と考えるからである。

「ある特定分野の行政効率＝当該分野の行政需要÷行政職員の数」ということは当然であるが、そのほかの変数を検証していくことが比較研究の理論化には必要であろう。

（３）地方自治体の機能的・構造的モデル 5)

もとより、サービス分野の効果性・効率性とは別に自治体組織の維持機能の効果性、効率性についても考慮する必要がある。したがって、自治体について、機能的に考えた場合次のようなモデルを提示できるのではないかと考える。

<地方自治体の機能>

第１次的機能：財・サービスの生産・供給

第２次的機能：

- ①支配機能（権力的制御機能）
- ②参加機能（選挙、直接機能など）
- ③交渉機能（補助金獲得、広域行政など）

地方自治体間の比較は、これらの諸機能に分解してそれぞれの効果性・効率性を比較するほうが、問題点を指摘でき、また解決策を容易に見いだせるのではないかと考えられる。

- (a) 第１的機能の比較；このレポートでも、民間企業や他の自治体への委託は、通常のこととして検討されるようになってきている。
- (b) 第２次的機能について、統治機構の在り方など、アメリカの場合、さまざまなシステムが比較検討されている。
- (c) 住民の意思反映に「市民委員会」の効用が検討されている。
- (d) 連邦政府、州政府、他地方政府との交渉能力が検討されねばならない。

以上のようなことが検討されるのであるが、アメリカとの比較において、日本の場合、自治体組織の維持機能に非常に大きなコストがかかりすぎるのではなかろうか。議会の「費用対効果」（効果・効率性）は、どのように考えられるのであろうか（本稿で取り上げた自治体の理事会と日本の地方議会との比較を考えてみよう）。

（４）日本の自治体を「自治」、「自由」という観点から評価するならば、憲法が「自治」を阻害している

日本の場合、自治体の統治形態を憲法に定めている結果、イギリス、ドイツやアメリカ

などのように自ら統治形態を住民が自由に選ぶことができなくなっている。つまり、日本は、自治体大統領制に固定化されており、その理由が、日本国憲法に原因がある。結果として、日本の自治行政は、「自治」、「自由」の観点から制約されていることを留意しなければならない。

現代において公的領域の最も大きな問題は、「行政国家化」現象である。それを克服するために、「弱市長制」や「委員会制」などの統治機構は有用である。つまり、選挙で選ばれた議員（理事）が、それぞれの分野を直接的に統治するのである。

今回の調査旅行でも、「われわれの規模の自治体」にとってこのシステムが効果的であるかどうか問題にされていた。例えば、カリフォルニア大学の「政治調査研究所」の上級研究員の Dr. Max Neiman 氏は、契約市は、「大きな市では、より官僚的になる。しかし、中小の市において大変重要である」と述べ、またジャクソン支配人は、ロスアンジェルス市のような大規模自治体での経験は、トーランス市に対しては応用が利かない点を強調していた。つまり、自治体規模によって適切な政府類型が存在することを、彼は示したのである。しかし、住民の自らの意思によって適切な統治機構を選択できるアメリカ（その他、ドイツやイギリスもおなじであるが）のような場合において可能なのであって、一類型しか選択できない日本においては、それも憲法に規定することによって事実上他の可能性を選択することは不可能であることを考えると、日本では、国民の自由のもとに「自治」の実現は遠いと言わざるを得ない。

現代行政における最大の問題「行政国家化」に直面して、今回の調査でも、「市支配人制」はますます制度的発展とバリエーションを進めているように見えた。また、行政国家化から脱却する一つの方策として、議員支配の「弱市長制」に解決の道を見出そうとしているように見えた。「強市長制」（日本採用の）は、長らく減少傾向にあり、その理由を考察する必要があるように思われる。

報告者（注）： おそらく行政需要の多様化と膨大化の結果、行政力の強力化がより一層求められるようになってきているのではなかろうか。チェック機能は、低下しつつあり、住民もそれを認めるようになってきているのではないか。その例証の一つとして、投票率が低下してきている。

第2節 トーランス市の地方自治

1 トーランス市の行政概況と経済状態

（1）行政サービスの状況

○人口：145,927 人（2011 年 5 月現在）、午後二時の昼間人口：203,011 人

○トーランス市の面積：21 平方マイル

○常勤市職員数：1,289 名

○消防署：6 か所

○専従消防署員：145 名

○警察署：1 か所、専従警察署員：223 名

○公立図書館：6 か所

○公園&レクリエーション・アメニティ施設：46 か所

○当市では、70 の母国語が使われている。韓国からの移住者が一番多いが、トンガやインドからの移住者も多く、複雑な人種構成になっている。

(2) トーランス市の経済状況

トーランス市の市支配人 L.ジャクソン氏 (LeFroy J. Jackson) の理事会に対する報告書と彼の陳述によると、他の政府機関に比較して良好を保っているようである。失業率を比較してみると、2011 年 11 月において、連邦政府全体においては、9.0%、カリフォルニア州 11.7%、ロスアンジェルス・カウンティ 12.1%、トーランス市においては、5.9%である。これは、トヨタやホンダの研究施設などを誘致してきたことからわかるように伝統的に雇用促進のための努力が行われてきた結果であろう。市支配人の仕事の多くが、自治体コミュニティの経済的発展である。

<表 1>

連邦・州・カウンティ・トーランス市の各政府段階別失業率				【2006-2011】
	October 2006	July 2010	April 2011	
Federal Gov't	4.4%	9.5%	9.0%	
California	4.4	13.0	11.7	
L. A. County	4.6	13.4	12.1	
Torrance	2.1	6.8	5.9	

<表 2> トーランス市の税源別税収

	Budget 2011-2012	
	in 000's	%
Property Tax	\$41,690	25.3
Sales Tax	35,970	21.8
Utility Users Tax	35,600	21.6
	\$113,260	68.7
Total General Fund	\$164,744	

(注) 表 1, 2 とも、L.ジャクソン氏 (LeFroy J. Jackson) の理事会への報告書

(3) トーランス市の歴史

1921 年に一般市としてスタートし、当初はコミッション制（委員会制）で始まった。

1974年に、チャーター市（憲章市）になって、市行政について自治を強化すると「市支配人制」にするかどうかを決めるために「住民投票」が行われた。（レークウッド市は、一般法市）

現在のところロスアンジェルス市、または同カウンティ、およびサンディエゴ市などが、この近くの大規模自治体としては強市長制を採用している。6年前の調査のときは、北部のオークランド市が強市長制になってびっくりしたことがある。なぜならオークランド市は市支配人制として早くから有名であったからである。力を持ってきた理事長（議長）が中心になって変更することになったと、面接した市職員が述べていた。トーランス市が、憲章市になり、市支配人制になったのは、「学区」が独立するためでもあったと支配人は述べている。

トーランス市の場合、理事会が市支配人を辞めさせる場合には、公開で行われなければならないと憲章が定めている。市支配人の立場は、理事会に権限があるのはもちろんであるが、市民の理解が必要になっている。

第3節 トーランス市の公選公務員

1 完全サービス自治体

（1）民主主義と効率性の両立

トーランス市は、理事会・市支配人制を採用する憲章市である。加えてトーランスは、「完全サービス自治体」である。つまり、ここで「完全サービス自治体」というのは、近くの自治体である「レークウッド市」のように契約自治体ではないということである。または、限定的サービスを行う自治体ではないということである。

アメリカの場合、自治体のサービス項目は住民投票を経て行うことができる。トーランスは、自らの図書館システム、自らの公共事業経営、自らのコミュニティ・サービス、そして自らの警察や消防を持っている。また、上記のような市政府によって提供される通常の事業に加えて多くの「ビジネス（企業活動）」を行っている。これらの企業の活動としては、空港、ゴミ処理施設、上水会社、ケーブルTV網、または輸送網などがある。

（2）民主的統治機構の形成—市政改革運動の影響

トーランス市は言うに及ばず、アメリカの自治体の目的は、「住民の意思」をいかに効果的に吸収し、それを結実した政策を効率的に実行するかに絞られている。いわゆる「住民自治」は、組織の根底から、隅々まで行き渡っている。

この背景には、英国本国を「宗教改革」の結果として追い出され、自由と平等を求めてアメリカに移住し、それぞれの地域にコミュニティを作り、それゆえにその統治システムは、自由と「創意工夫」に満ちたものであった。もとより、彼らが統治システムを作る過程では、文化的・自然的環境と経済的環境が影響しているのは当然のことである。

アメリカの2万近くある自治体には、「自治体の体をなしていない」場合も多いのであるが、私が観察した限りにおいては、「住民の意思」の吸収とその実効性において努力と創意工夫が見られ、その結果としてさまざまな自治体の形態が作られているのである。

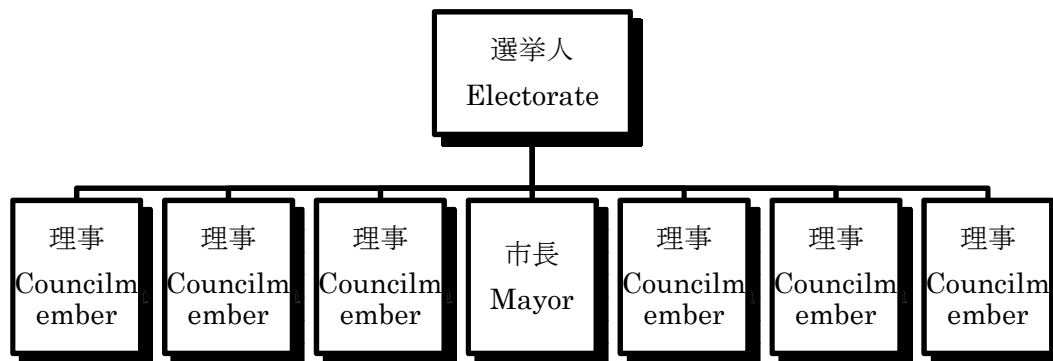
しかし、わが国の場合、借り物の理念のもとで作られていた自治体大統領制や「行政委

員会」、また実質的に対等とは言い難い議会などが、もともと異国の政治文化に育った自治体システムの限界であろう。

2 公選公務員

(1) 理事会

<図1> トーランス市の理事会



<引用文献> 市支配人 L.ジャクソン氏 (LeFroy J.Jackson) の理事会への報告書

トーランス市の理事会は、7人のメンバーからなる。すべての理事は、「大選挙区制」で選出される。「大」選挙区制は、市理事会がコミュニティ全体の観点から奉仕することを意図し、特定の地区に偏ってサービスしないことを目的としている。

市長と理事の任期は、4年任期であるが、2年ごとに改選される。市長と理事はそれぞれ最長二期まで務めることができる。アメリカの公的な公選機構においてはほとんどの場合において任期が決められている。その理由は権力が集中し、長期間にわたって一人、または少数の集団が保持することによる弊害は、「権力は必ず腐敗する」というヨーロッパ時代からの彼らの経験からくるものである。

市政の腐敗と改革運動——このことがアメリカの地方自治の発展とその後のあり方に影響を与えているように思われる。アメリカの産業革命は、18世紀に始まったが、英国本国以外からの多くの移民が移り住むことになり、宗教的分離、文化的分離、人種的分離などの分裂的状況が都市の発生とともに生まれ、腐敗、非効率、非効果の事態がほとんどの都市で生まれ、その多くはボス支配であった。

ボスのコントロール下に置かれている市政は、腐敗が横行するところとなり、自治体職員の採用は、スポイルズ・システム（獵官制）が中心であったが、市政改革の波が押し寄せ、メリット・システム（試験登用制）に移行していった。

このような時代を経て、カリフォルニア州においては、さまざまな改革がなされ「強い行政」が生まれるようになった。半数以上の自治体において「強い行政と民主主義の連結」とも言える「市支配人制」が普及することになった。

支配人制のもとでは、市長は、理事会を統括し、問題を調整するところから「理事長」とも呼ばれる。同時に市長は、市を代表する立場に立つ。

アメリカの他の自治体の場合、市長は理事会の互選であることが多いのであるが、トーランス市の場合は、住民による直接公選である（レークウッド市は、互選で1年任期）。

市支配人制における市理事会の任務は、政策を作成、執行する。（なお、統治機構は、通常英語で **Council** であるが、日本語では議会とも訳し、理事会とも訳すことができる。そこで、混乱を避けるために執行と議決を兼ねた場合を理事会と翻訳し、議決を主たる任務とする場合を議会と訳すことにする）。

理事会は、条例に関わる法を通過させ、予算を採択し、支出を認可し、料金を承認し、収入を確保し、自治体の長期計画を策定し、ゾーニングを行い、土地利用決定を計画し、再開発局（**Redevelopment Agency**）」として、また委員会によってなされる控訴機関として機能する。

市理事の給料は、極めて低い（一か月に100ドル、そのほか出張費など）。これは、市理事の仕事は、戦前の日本のように「名誉職」として考えられ、名誉あるボランティアと位置付けられているからである。もとより、ロスアンジェルス市やミネアポリス市のように、理事が行政組織の上に位置し、それゆえ常勤で勤務している「弱市長制」の自治体の場合においては、ボランティアとして位置付けられていない。したがって、秘書も数名つき、給料も安くはない。

トーランス市の市理事会の予算は、2010-11 年会計年度の総計は、587,243 ドルである。このうち、人件費は、超過勤務手当を含めて 137,600 ドル、全体の理事会経費のうち 39.2% である。同じく、研修費・旅費は 26.3%、各部間経費 14.0%、専門知識提供 14.0%、資料代 8.2% というようになっている（市支配人 L.ジャクソン氏（LeFroy J.Jackson）の理事会に対する報告書とインタビュー）。

【ジャクソン支配人が述べる市理事会選挙】

「投票率は、どのくらいか。市理事会理事選挙の投票率は、約 30% 位。どのようなイシューがあるかによる。低いと 18% 位だが、高いときは 30% ということ。前は高い投票率だった。

郵送による投票制を導入しているが、それがほとんどである。コミュニティーレベルのものは、あまり連日 TV で放送するわけでもないの、低いのだろう。7 人のうち、3 人が改選となる今回は、無投票になるのではないか。

市理事の 7 人のうち、6 人は理事であるが、市長は住民によって直接選ばれる。市憲章で、3 選が禁止されている。」

報告者（注）： 非党派制は、「市政改革運動」の成果であると同時に地方レベルの問題は、効果的・効率的処理こそが問題であってイデオロギーは関係がないという考えに基づいている。

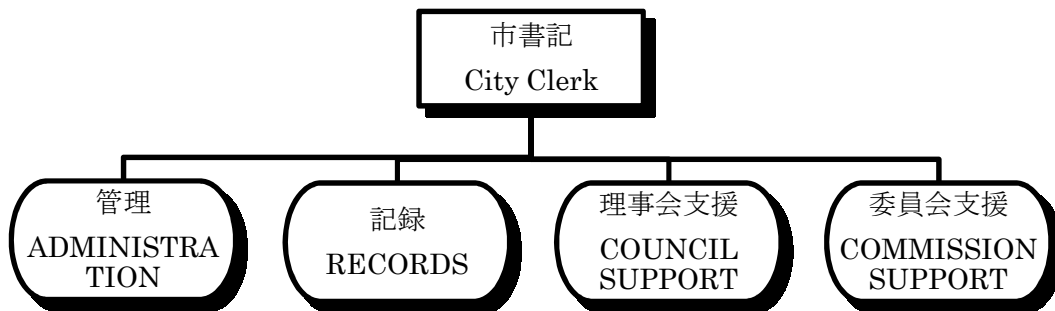
（2）市書記（City Clerk）

トーランス市の場合、市書記は、公選公務員である。市書記の任務は、理事会の書記として、すべての理事会の会合に出席し、公式の市の記録の保管に責任を持ち、市の印章を

保管する。また、市の選挙を行い、自治体のあらゆる過程に市民が参加できるように努力する。

市書記局に従事している職員は、8.5 人である。

<図 2 > 市書記の任務



「管理」は、トーランス市の選挙、公的記録、公報、苦情受付など。

「記録」は、行政文章の保管など。

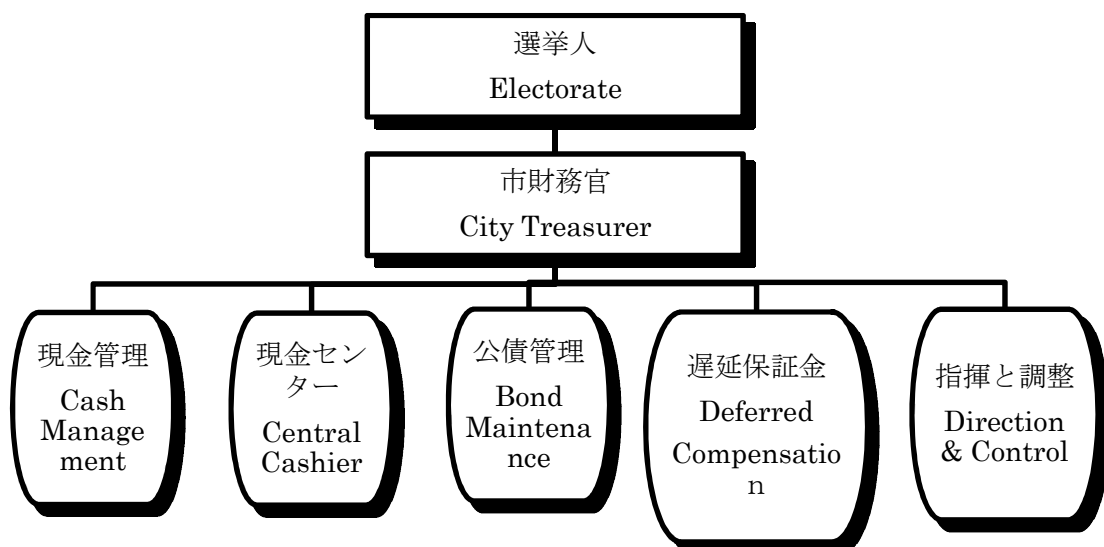
「理事会支援」は、議事録、決議・条例、会議通知など。市民参加によって構成される

「委員会支援」は、自治体綱領の維持、月例会、委員会と各部との連絡調整を行う。

(3) 市財務官

市財務官は、トーランス市の公選公務員である。任務としては、市のすべての資金の収入と預金を管理し、市の投資政策に従って資金の投資に責任を持つ。剰余金の投資を監視し、加えて、トーランス市の保障計画の計画管理官でもある。この部署での従事者は、市財務官 1 名、副財務官 1 名、主任会計書記 2 名、会計書記 3 名、計 7 名である。

<図 3 > 財務官の任務



第4節 理事会任命公務員

1 市支配人 (City Manager)

「市支配人」は、政策形成を指揮し、市理事会によって決定された政策を遂行するために市行政機構の各部を指揮し、調整を行う。この場合の重要な任務としては、予算の作成・執行を統括することである。これゆえにすべての部署の長は、市書記、市財務官、市法務官の場合を除いて市支配人の指揮下のもとに位置し、常に支配人に報告する。

また、市支配人の目標は、コミュニティの住民に対して適切なコストで、また最大の良質なサービスを提供することにある。市の目標とするところを目指して「一般的計画」、またそのための「戦略的計画」を優先順位をつけて遂行することにある。

トーランス市の市支配人事務局は、ケーブル TV 部局を監視・指揮する部署として、また経済的発展活動を促進する部局でもある。ケーブル TV を監視し、指揮するために市支配人のもとで、諮問委員会 (Cable Television Advisory Board) が設置され、そのために第一次的職員を提供している。

このようにしてトーランス市においては、支配人事務所は、次のような課に分かれている。「事務室管理」、「市理事会サポート」、「運営」、「雇用関係」、「立法作業」、「経済・コミュニティ開発」、「用地管理」、「ケーブル・コミュニティ関係」。

この部署に所属する専任職員枠は、「コミュニティ関係専門家」、「ケーブル・コミュニティ関係支配人」、「プロダクション監督」、および「運営助手」など合計 31.3 人である。

【ジャクソン支配人が述べた市支配人の役割】

ジャクソン支配人は、次のように述べた。「1947 年にトーランス市は、市支配人制を採用したのであるが、導入以来支配人は、現在私で 4 人目になる。市支配人は、オーケストラの指揮者のような役割である。支配人は、三つのスタイルに分類することができる。

一つのタイプは、初代のジョージ・スティーブンスのようでマーチングバンドの先頭に立って指揮する人であった。

二つ目のタイプは、先代のイタリア系のシティー・マネージャーのときで、職員はある時はリラックスして、またある時は参加するという形であった。

三つ目は、現支配人のジャクソンさんであるが、より自由度のあるジャズバンドのようなものを考えている。

この三つのスタイルは、シティー・マネージャーの個人的な性格によるのかという質問に、それは、支配人と部局との信頼関係によるのではないかと述べ、とは言え、市理事会が直接部局に聞くということは、私としてはあまり心地よいとは考えていない。理事会も会議のときに、部局の長が必ずいることになっている。ほかの自治体ではそのようなことはない。」

【企業誘致の支配人の役割、およびトーランス市の経済活動について】

「トヨタの後、1984 年にホンダがきた。両会社とも研究開発の拠点をここに置いている。GM、トヨタ、ホンダの新エネルギー拠点がある。トヨタとシェルは、水素燃料の開発を

している。

かつては、US スチール、ロングケーブルなどの重工業があった。それが近年は、軽工業に移り、DVD や CD 工場、また飛行機の樹脂素材の工場がある。そのほか、トーランス記念病院、四つのショッピングセンターなども配置されている。

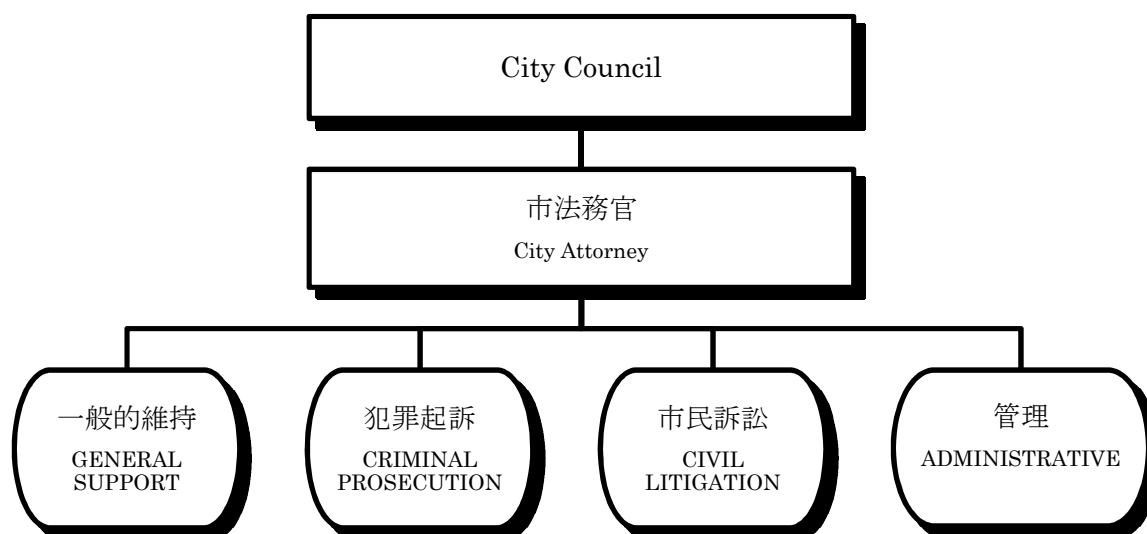
企業誘致は、支配人と支配人部局の経済課で担当している。

このようにしてトーランス市は、工場、住宅地、商業をバランス良く配置している。夜間人口は、14 万 7,000 人であるが、昼間人口は 20 万人である。隣のロングビーチ市の三倍の売り上げと税収入がある。」

2 市法務官 (City Attorney)

市法務官は、市長、市理事、市支配人、委員に対して高レベルの専門的・時宜を得た法律上の助言者である。市法務官の事務局は、(a) 一般的維持 (b) 犯罪起訴、(c) 市民訴訟、(d) 管理に分かれる。事務局は、市が市民対象の訴訟を行う場合市を代表する。加えて市法務官は、トーランス市内の州法の軽罪と自治体条例違反を訴追する。この部の職員枠は、11.5 名である。

< 図 5 > 市法務官の任務



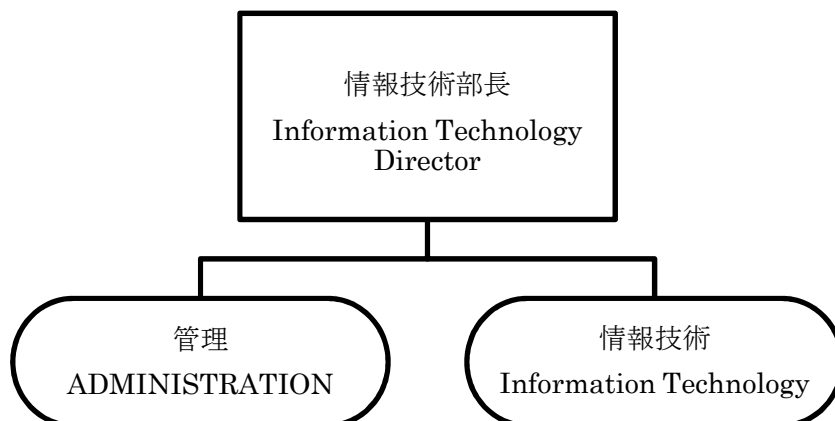
第 5 節 市支配人下の行政

市支配人の指揮下に下記のような 10 の部局が機能している 6)

1 「コミュニケーション・情報技術部 (Communication and Information Technology)」

「コミュニケーション・情報技術部」は、トーランス市、およびコミュニティのダイナミックなさまざまな需要を処理するために効果的な技術的解決を行うことを目的としている。これによってトーランス市のすべての情報伝達とコミュニケーションを戦略的計画でもって支援することになる。

<図 8> 「コミュニケーション・情報技術部」の任務

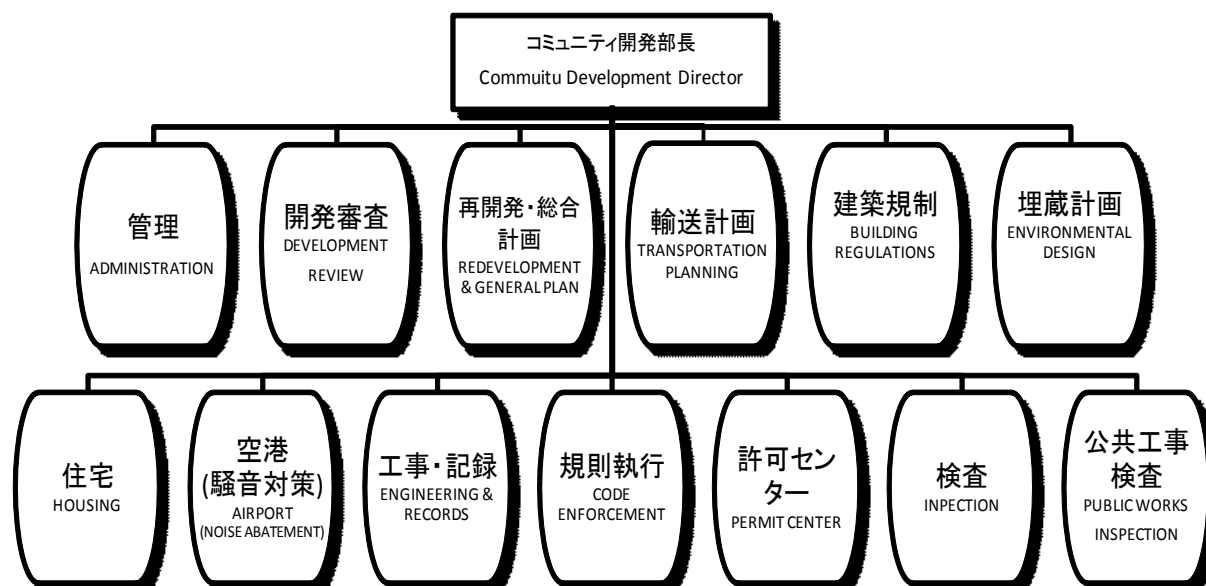


市が所有している 800 台以上のパソコンとネットワーク環境、市のビジネス適用への、オフィス・オートメーション・ソフトウェア、インターネットへの連結、E メール網、最終使用者の訓練を行い、使いやすいメンテナンスを行う。CIA 内のコミュニケーション課は 1,000 台以上の情報ネットワーク、3,800 以上の電話機、市全域に音声伝達システムによる 25 基地を所有し、機能させている。これらによってほぼ 2,000 の双方向放送と警察、消防、輸送、および地方政府との間の同様のコミュニケーションを維持している。

この課に所属する、専任職員枠は 41.5 名である。

2 「コミュニティ開発部 (Community Development Department)」

<図 9> 「コミュニティ開発部」の任務



トーランス市の発展を秩序ある方向に導き、そのために現在・未来の需要に対応する均衡あるコミュニティを構築する。安全性の構築と資産保全のために協働的・刷新的方法に

においてサービスを提供し、コミュニティの開発と良質な環境の基準を確保する。

この部に属する専任職員枠は、63.5 人である。

この部は、下記の三つの課に分けられる。「計画・環境課 (Planning and Environment)」、「許可・記録、総合計画・再開発課 (Permits and Records, Comprehensive Planning and Redevelopment)」、および「建築・安全課 (Building and Safety)」。

「計画・環境課」は、住民に対してゾーニング、開発問題、土地利用権と署名を審査し、「カリフォルニア州環境質法 (Environmental Quality Act)」を管理し、さまざまな土地利用問題について住民からの苦情を受け、計画・環境質・エネルギー保全委員会 (PEQECC)」と協力関係を維持する。「許可・記録」、「総合計画再開発課」と密接な関係を持つ。

この課の職員は、トーランス市の「総合計画」の維持と四つの再開発に焦点を合わせ活動する。公道用地に関連する長期調査事項は、この課の責任である。交通問題の解決が、この課によって「総合計画・再開発 (Comprehensive Planning and Redevelopment)」と「交通委員会 (Traffic Commission)」との協働のもとに管理されている。「コミュニティ開発次長」は、これらの課の管理を助力し、保障を手助けする。

「建物・安全課」は、建築計画検査を行い、許可する。また、公道用地の建設を許可する。

3 「コミュニティ・サービス部 (Community Service Department)」

この部は、基本的には若者に重点を置いてサービスを行っているが、すべての年代の住民に対しても広範な情報、レクリエーション、文化的情報を提供している。加えて、同部は、図書館、レクリエーション施設、公園、自然資源などについて適切な管理、維持、職を提供する責任を持っている。

「コミュニティ・サービス部」は、「高齢者委員会 (Commission on Aging)」、「コミュニティ・サービス委員会 (Community Service Commission)」、「文化・芸術委員会 (Cultural Arts Commission)」、「図書館委員会 (Library Commission)」、「公園・レクリエーション委員会 (Parks and Recreation Commission)」、「青少年評議会 (Youth Council)」、「トーランス・バラ・フロート協会 (Torrance Rose Float Association)」、「トーランス姉妹都市協会 (Torrance Sister City Association)」、「文化芸術基金 (Cultural Arts Foundation)」、「トーランス図書館の友 (Friends of Torrance)」、「マドローナの友 (Friend of Madorona)」とも連携している。この部に所属する職員枠は、264.7 名である。

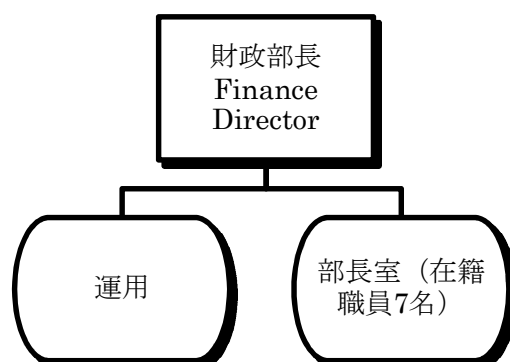
例えば、図書館との関係を示せば、下記のようになる。

<図 1 0> 市図書館のサービス



4 財政部 (Finance Department)

<図 1 1> 財政部の任務



「財政部」は、健全な財政的助言を時宜に合わせてコストのかからない効果的・専門的な方法でコミュニティを支援する。この部は、さまざまなサービスを提供するが、方法、手段において制限を加えるということではない。会計上の財政的報告、予測、会計検査、予算、企業許可、財政分析、予測、購買、収入などあらゆる方法を駆使して目的を達成する。この部に所属する職員枠は、36.0 名である。

5 「消防署 (Fire Department)」

「消防署」は、コミュニティにおける「生命の安全、環境保全、そして財産保全」を目的として、そのための「教育、危険回避、そして、緊急対策、技術救助システム、特別コミュニティ対応サービス、コミュニケーション、消防サービス、救急医療サービス、危険物管理」などの事業を行う。また、そのほかにそれらに付随する危険物対策教育、およびそれらの指揮と管理などを含んでいる。

<図 1 2> 消防署の任務



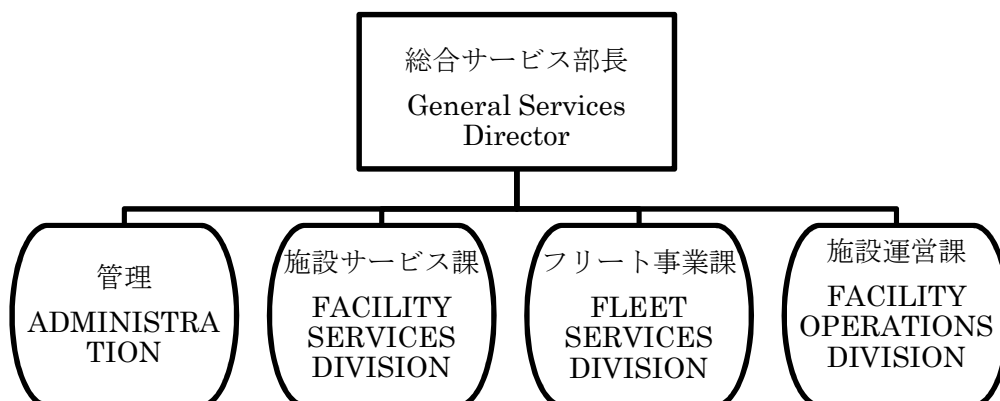
市役所に本部が設置されているが、消防・危険物処理の対策として市域全体を六つの消防署に分けて配置されている。「消防署」職員は、7人から構成される消防車、二台の消防補助車、救急医療補助員、そして送風・ライトなどの装置を持つ。消防署は、危険物対応車、消防署メンバーは、自治体内のさまざまな委員会や組織に参加して、住民に対する教育活動などを行うことも任務の一つである。

消防署関係の職員で、消防従事者は、職員枠は148名であり、その他普段の防火教育・活動や管理などで16.5人が従事している。

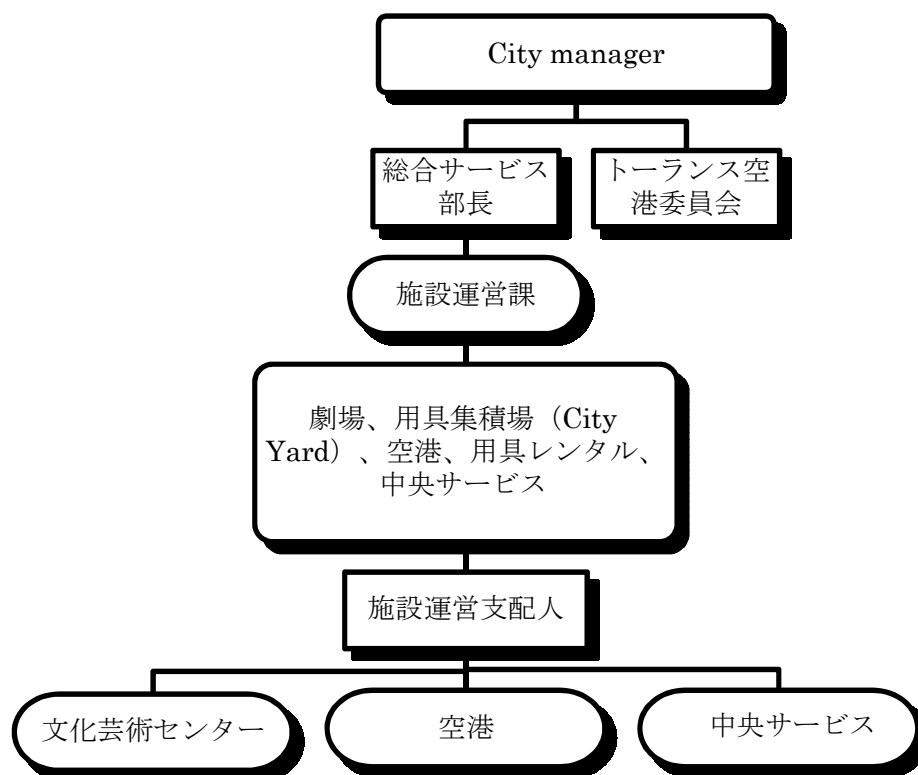
6 「総合サービス部」

「総合サービス部」は、住民に対して演劇場、空港、レンタルなどのような広範なサービスを行っている。この部は、三つの課に分かれている。

<図 1 3> 「総合サービス部 (General Service Department)」の任務



<図 1 4> 総合サービス部（施設運営課）



「総合サービス部」は、次の三つの課に分かれる。「施設運営課（Facility Operation Division）」は、空港格納庫、「文化芸術センター」、さらにさまざまな市の作業場（City Yard）の多様な局面で機能する。この課は、また、グラフィック・デザイン、各課に郵便配達を行う。

「フリート事業課（輸送課）」は、バスを含むすべての自動車を管理し、市各部が使用する多くの在庫品を「コミュニティ・サービス委員会」のもとで保有・管理する。

「施設サービス課」は、施設のための建設計画を立て、落書きの消去、100 か所以上の建造物の維持管理を行う。

全体として「総合サービス部」は、コスト的に効果的・効率的、かつ丁寧な方法で市のサービスをできる限り良好に達成する。

この部に所属する年間職員枠は、124.3 名である。

7 「人材部（Human Resources Department）」

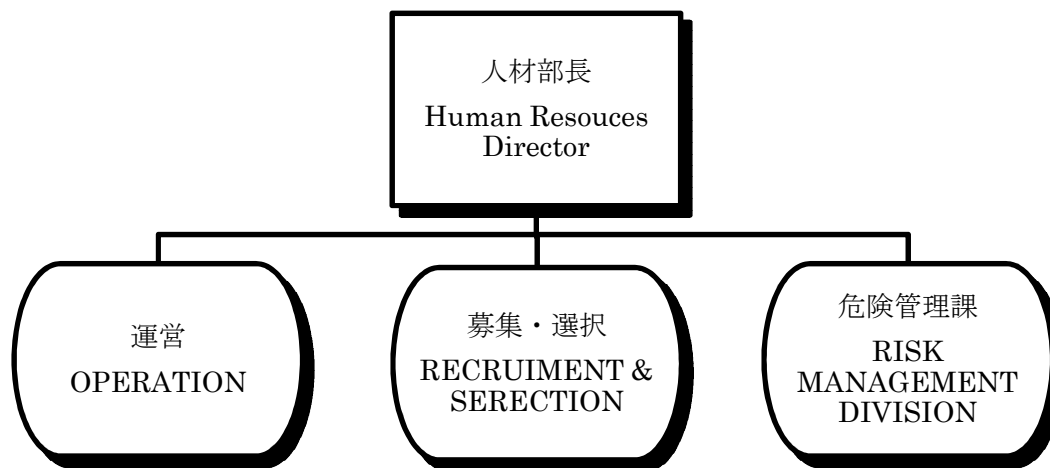
「人材部」は、市の各部に対して労働力を配分する。このサービスのハイライトは、新職員の選出と補充、分類と報酬、有利な管理と組織上の発達を行う。またこの部は、雇用関係活動—第一次的に労働関係、執行管理、雇用確認プログラム—として分類される広範なサービスを提供している。「人材部」は、連邦・州の法規の遵守はもとよりさまざまな

ハラスメントのない職場を実現するように努める。

市職員が怪我などの人的障害、死亡などの場合に「危機管理課（Risk Management Division）」が対応し、雇用者（市）は保障の損失に見合うコストサービスとプログラムを行う。トーランス市は、雇用者保障について自前の保健を持っており、州法を順守してはじめてから解決まで要求を直接的に管理する。

この部に所属している職員枠は、24.5 名である。

<図 1 5> 人材部の任務



【トーランス市の公務員任用】

公務員任用（Civil servant）は、合衆国においては 1871 年に設立され、司法、行政、立法の各部において拡大された。カリフォルニア州において公務員任用制度は、1935 年「州人事委員会」で創設された。トーランス市においては、1934 年に最初の公務員任用規則を採択した。すべての場合において公務員任用制度は、メリット制（試験任用制）に基づいており、猟官制（政治的任用）の影響を受けるものではない。

トーランス市においては、「公務員任用委員会（Civil Service Commission）」が、応募者によって市の雇用を補充し、検証する責任を持っている。そこでは、選考過程で応募者の訴えを聞き、被雇用者の権利、責任、権限についての問題点を審査する。また「公務員任用委員会」は、すべての仕事の内容を詳細に記述し、公務員任用した場合の仕事の種別を確定する。これゆえ、「種別化された公務（Classified service）」は、「公務員任用」と同意義である。

また、同委員会は、市の「雇用機会均等プログラム（Equal Employment Opportunity）」のもとで責任を持つ。トーランス市の均等雇用機会のもとで応募の機会、すべての有資格者に適用され、人種、有色、男女、宗教、民族、年齢、障害に基づく差別を禁止し、メリット制に基づくことは言うまでもない。

同委員会は、理事会に対して助言機関として機能し、理事会に人事政策に影響する「規則、条例、またその他の事柄」を勧告することができる。

【職員採用の権限と様々な職員のあり方】

職員採用について市支配人は、次のように述べている。「職員の採用について支配人に全権がある。理事会は関与しない」。

また、市職員について多様であるとし、支配人は次のように述べた。「東湾(East Bay)」の市支配人は、月に一回共通のテーマについて議論することになっている。東湾の自治体だけでも非常に多様性がある。ローリング・ヒルズ市は、「城門市 (Gated City)」で理論的には職員が一人もいないということになっている。また、レークウッド市も市になった時は、はじめは職員がいないということではじまったのであるが、今や職員はいる（現在、常勤だけで 175 名）。そして、支配人は、契約市について次のように述べた。

7 年前には動物の検疫をロスアンジェルスと契約を結んでいたが、あまり評判が良くなく、市独自で処理することに変更した。蚊の規制は、特別区を作って処理することにした。

東湾においては、ロングビーチ市とカセドラ市のみが、レストランの認可などを「契約方式」であり、トーランス市は、ほぼ完全サービスで、図書館サービスなども自ら行っている。

いろいろなサービス方式がある。つまり、一極にレークウッド方式があり、反対側の極に完全サービス方式の自治体がある。つまり、アウトソースするか、自分でやるか、民間に任せるかの選択があるが、それぞれ欠点も長所もあるというのが、彼の意見のようであった。しかし、トーランス市としては、完全サービスを選ぶというのが彼の意見であった。

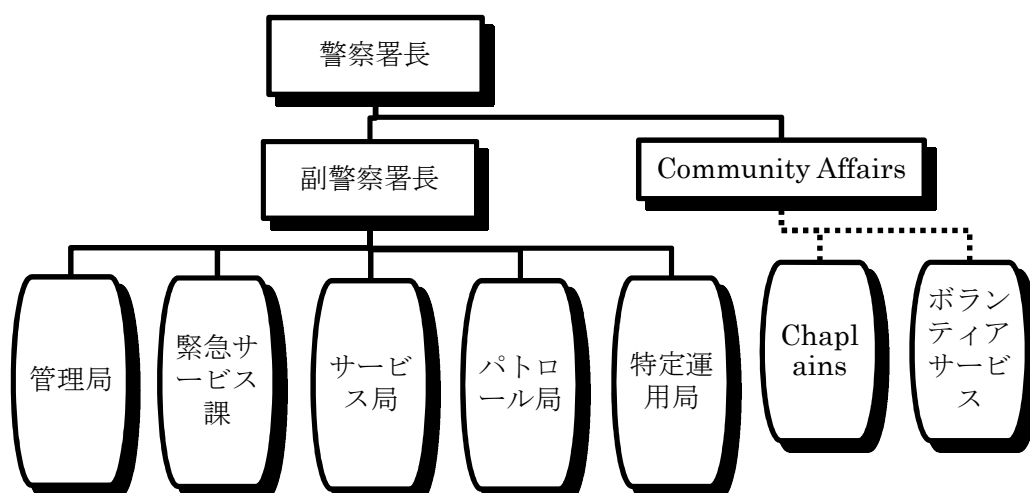
報告者（注）： カリフォルニア州南部に比較的契約都市が多く、北部に少ないという理由の一つとして、今回面会したカルフォルニア大学バークレー校 IGS の Dr.Max Neiman 氏の北部は労働組合が強いという指摘は、逆にいえば南部は労働組合が弱く、その分契約市になりやすいということである。このことは、六年前に面会したレークウッド市の市支配人が、わが市は財政状態が良いことと同時に労使の紛争が一例としてないと強調していたことが印象に残っている。

8 「警察部 (Police Department)」

「警察部」は、州法および地方の条例を執行し、犯罪を捜査し、安全問題についての教育を施し、犯罪の防止とトーランス市における一般的な秩序を維持する。同部は、交通、パトロール、捜査、特定の事業、戦略的な計画機能を有する。また同部は、「災害評議会」に対して、スタッフを派遣することになっている。

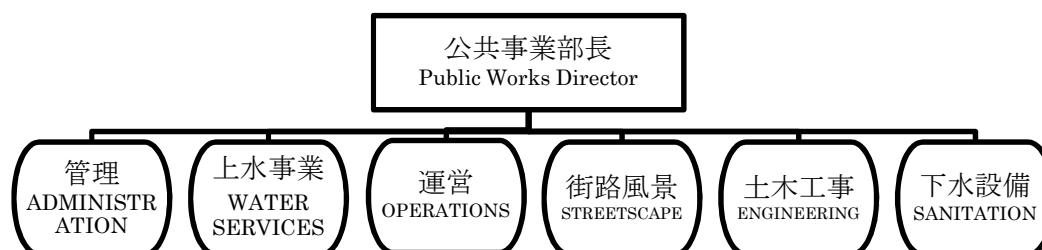
警察職員枠は、349.8 名である。このうち、誓約署員は、224.0 名であり、非誓約警官が 125.8 名である。

<図 1 6> 「警察部」の任務



9 「公共事業部 (Public Works Department)」

<図 1 7> 「公共事業部」の任務



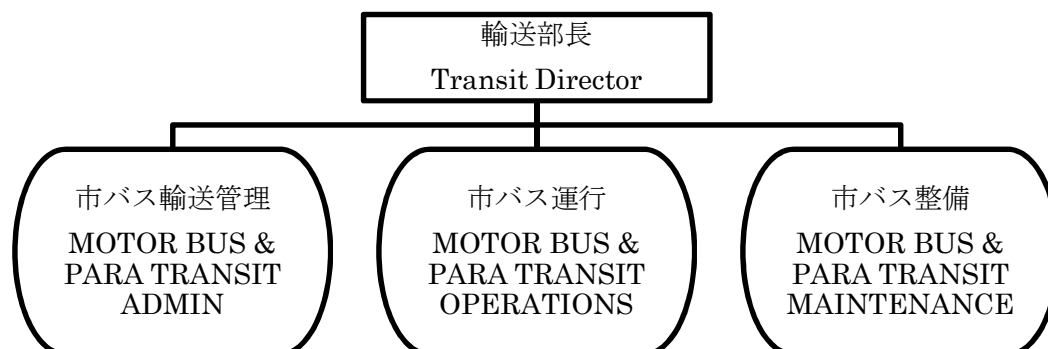
公共事業部は、市のインフラを管理する。例えば、道路管理、街灯、下水、上水管理、公衆衛生、景観を含み、公有地内での資本計画のデザインと構築に責任を持つ。同部は、道路管理、衛生施設、街路の光景、上水、工事の五つの課に分かれる。

「道路管理課」は、空港領域同様に交通と街灯、舗装、歩道を管理する。「衛生施設課」は、居住区のゴミとリサイクル物を収集し、下水処理し、街路掃除する。「街路景観課」は、公有地の樹木、植樹、芝生等に責任を有する。「上水課」は、市が所有する上水システムの管理・運営を行う。「工事課」は、市のインフラのすべてをデザインし、管理する。公共事業部は、「上水委員会」と「空港委員会」に助言する。

この部に所属する職員は、197.5 名である。

10 「交通部（Transit Department）」

＜図18＞交通部の任務



「交通部」は、われわれの顧客——住み、働き、ビジネスを行う人びと——にとって信頼できる、安全で、廉価で親切な交通を提供することが目的である。

「交通部」のさまざまな交通サービスとしては、「トールランス交通システム」、そして「トールランス・コミュニティ輸送プログラム」、「トールランス Dial-A-タクシー」、「トールランス高齢者タクシー・サービス」、「市街地域内エクスプレス・サービス」などがある。

また、「トールランス Dial-A-タクシー」は、肉体的に困難な住民に対してドアからドアの送り迎えはもとより、「トールランス高齢者タクシー・サービス」は、65 歳以上の高齢者には、低廉な価格で行っている。

トールランス輸送システムは、53 台のバスで地区内・広域の 8 路線で運行している。毎週 1 万 4,000 人以上が利用し、年間では 500 万人以上になる。

この部に所属している職員は、140.8 名である。

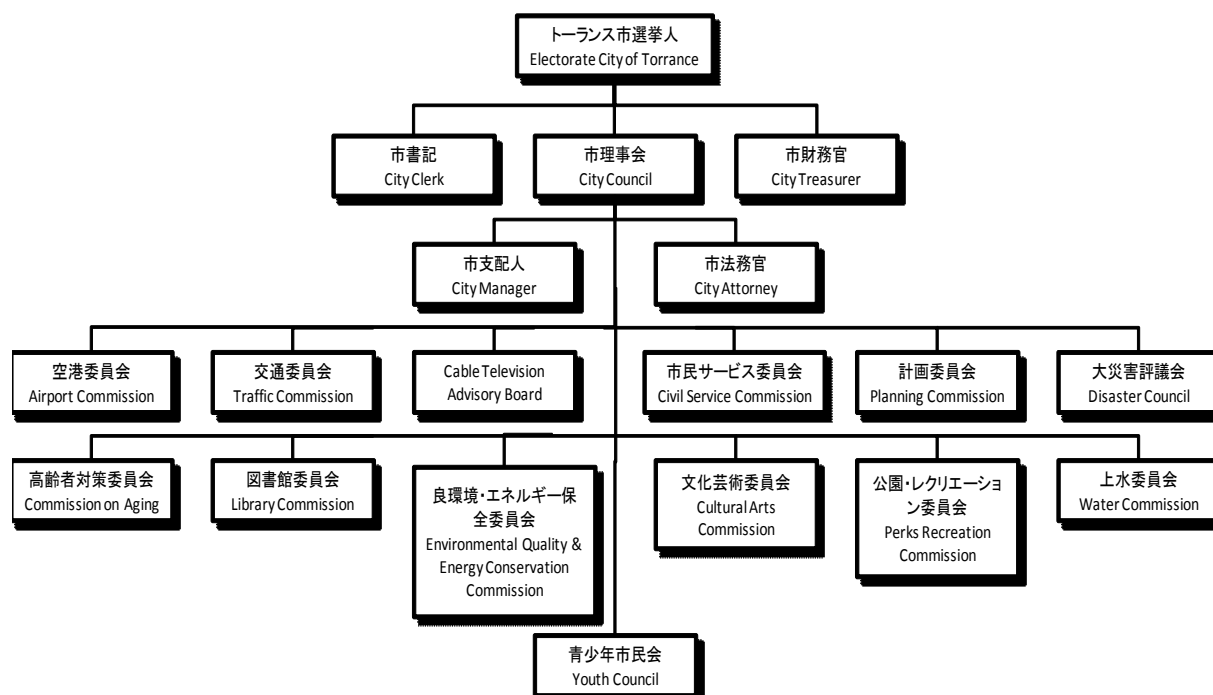
第6節 常設の市民参加・協働システム

1 市民委員会

トールランス市は、住民参加の効果・効率性を達成するために、「市民委員会」を設置している。アメリカの自治体の場合、多くの自治体が通常設けている。＜図6＞は、住民と行政を結びつける装置である。市民委員会は、市民参加の常設システムである。一か月一回、多くは夜 7 時頃から開催される。手当てとして一回 10 ドルが支給される。

日本の自治体の場合においても、行政の部課等の下に、審議会、委員会、協議会などが置かれているが、次のような点で異なる組織となっている。(a) カリフォルニア州の場合は、住民メンバーに少額であるが手当てが支払われる。(b) 理事会、議会などの統治機構の直轄であるので住民の意思を反映する場となっている。(c) 会議が夕方 7 時頃から 10 時頃まで開催される。アメリカの場合、公的な活動では夜開催される場合が多い。例えば、PTA や大統領選挙の時の党員集会などのような会合も夜間に開催される。昼間働く人々が、より多く参加するための工夫であろう。

<図 6> 市統治機構（公選公務員）と市民委員会の政策過程



2 住民サービス・マネージャー

住民の政策要求を受けて政策・行政過程の中で効果的・時宜を得た選択を行い、政策の選好を行うために「市民サービス委員会」が設立されている。これは、明確で開放的な場を提供し、問題解決を行う。

<図 7> 市民サービス・マネージャー



問題を持つ住民に対して自治体側から「サービス・マネージャー」が、さまざまな働きかけ、また対応を行う。つまり、雇用関係（雇用関係委員会、Employee Relation Committee）、ボランティア事業、苦情、訓練・開発、保証などのような課題について「市民サービス・マネージャー（Civil Service Manager）」は、プロ的に対応する。

【ジャクソン支配人が述べる市民委員会の位置付け】

トーランス市の「市民委員会」は、どのように位置付けられているか。レークウッド市に比べると大きいのが、6年前に比べると少なくなっている。カリフォルニア州法で、どのような委員会をつくるのかという決まりがある。新しい委員会をつくるには、次のような段階がある。

(1) 住民投票を行う。

(2) 理事会などの議を経て行う公認のプロセスがある。

【市民委員会はどのような効用があるか】

市民委員会の委員になることによって、理事会の委員になるためのトレーニングを行うことができる。現在の理事会議員の7人もそこからきている。市民委員会の委員になることによって住民との接し方、距離のとりかたなどを学ぶことができる。尊敬をもち、聞くというトレーニングにもなる。つまり、民主主義の学校の直接的な役割を「市民委員会」が負うことになる。

【ジャクソン支配人に聞いた。町内会はあるか。どのような仕事をしているか】

家庭所有者グループ (Home Owners Group) という名称で存在しており、地域内の掃除などを行っている。四半期に一回市長が面会をして意見を交換しあっている。助言をしている。

また、町内会組織に似た集団として「コミュニティ緊急対応チーム (Community Emergency Response Team、CERT)」が設けられており、隣近所見張り (Neighborhood Watch) 機能を果たす。このチームは、数ブロックごとにキャプテンがいて、危険地図 (どこに助けが必要であるか) というようなことに関連して活動をしている。

報告者:「日本の町内会とは、目的、性格など根本的に違うものである。アメリカの「Home Owners Group」も「Neighborhood Watch」も機能的に危機対応を重視しているが、日本の町内会は、室町時代からの伝統のもとに人間関係を重視した全般的な生活扶助的性格を有する。」

3 トーランス市の人事について

自治体によって市職員の人事はさまざまである。次の述べるレークウッド市の場合と比較しても顕著である。ここでは、ジャクソン支配人の述べたことを掲載しよう。

【ジャクソン支配人が述べる職員の資格について】

MIT サマープログラムの、都市開発プログラムを取得した。部課長は修士をもっている。経験と学位も重要で、両方とも重要である。最近では経営学修士が重宝されている。この数年、景気が悪いのでインターン生も優秀な人が集まっている。現在ならば、修士がいないと本市に就職できないであろう。

〔報告者(注)実務型修士取得のために単位としてインターンを課している大学院が多い。〕

【昇進について】

市支配人は、一つの市に5年から7年がふつう。部課長レベルも、同様。警察や消防は、

内部からの昇進システムになっている。それ以外は、外部からと内部からの割合は半分半分。

トーランス市は、大きくも小さくもない。ロスアンジェルス市のように、大きい市での経験は、ここでは役にたたない。

【職員の数】

トーランス市の職員は、（非常勤を含めて）約 1,500 人。5、6 年前に比べると、180 人ほどが減っている。不況と歳入の減少が原因である。

結論 効率性と民主主義、そして快適なコミュニティ戦略

1 効率性と民主主義

トーランス市を何度か訪問するうちにこの自治体が目指しているものが何であろうかと考えるようになった。どこの国でも、またそれぞれの自治体は、それぞれ特色があり、目的を立てている。トーランス市のそれは何であろう。

トーランス市を観察する時に印象に残ることは、まず第一に、「効率性と民主主義」の調和を常に追求していることである。効率性の追求のために重要な行政サービスの源を支配人の管轄下に置き、強力な行政力を保持している。他方、民主主義的システムのためには市民委員会等を作って理事会の下に置き、統治機構内での分離と融合を行っている。第二に、市支配人はもともと強い行政力を持つのであるが、さらにトーランス市の場合は支配人の機能を拡大している<図 14>。さらにトーランス市の場合は、支配人が長期にわたって勤務していることである（ほぼ実質 10 年）。

第三に、住民の参加は、他の自治体も基本的に同じであるが理事会の下にテーマごとに「市民委員会」を作って一か月に一回くらい 10 ドル手当てで夜間に会合を持ち、理事会に住民の意見を反映させている<図 6>参照。住民の参加意欲のために、このようなシステムが有効に機能しているように思える。とは言っても、住民の参加は低調である。マスタープランを日本の自治体が、住民参加のもとに作ったことがあるが、作成されたプランの冒頭に掲載されている参加者を計算すると、ほぼ全住民の 0.1-0.2%位であった。アメリカの場合も、かつて連邦補助金を貰うために HUD などの官庁が、住民参加を要件としたことがあった。自治体全人口の、1-2%位であった。それゆえにアメリカ人も考えて出席者の少額とはいえ金を出したり、同じ問題を持つ人びとが参加し討議する市民委員会を作ったりしているのである（日本の場合、審議会制度などでの「委員会」もあるが、首長、行政の部、課などの下に置かれ、議会と競合し非効果的・非効率的である。アメリカの市民委員会は、全く異なり、市民代表の議会に対して機能し、一体化しているので行政の政策の裏付けのためにあるということはない。）

このようにして「効率性と民主主義」のバランスをとって市政が進められている。一般的にこの二つの価値の「相関関係」のなかでそれぞれの自治体の立ち位置を決めているように思える。レークウッド市の場合は、なによりも効率性を重点が置かれていると言えよう。トーランス市の場合は、「効率性・効果性」を追求しつつも「民主主義」、または「住民主義」に重点を置いているように見える。

【トーランス市市役所の玄関】



私は、これらの価値を追求しているかどうかの分かれ目の判断の一つとして市役所の建物の立派さを見ることにしている。アメリカの市役所は、どこも貧弱である。アジアの諸国はどちらかと言えばどこも立派である。ヨーロッパの国々は、伝統は感ずるけれど「ぴかぴかに」光っているということではない。このことは、不思議なことに受付嬢のあり方とも関係がある。アメリカの市役所の受付嬢は、電話の交換と受付、またその他業務を同時に行っている。ついでに、ミネアポリス市は、アルバイトの学生であった。

この違いの理由は、市民と行政との立ち位置の関係からくるのではなかろうか。トーランス市の場合、アメリカの他の市役所同様、市役所そのものは「立派」ではない。しかし、彼らは、市民のための設備を優先する。例えば、かれらが自慢する設備（「ヤード（庭）」という備品置き場など）は、機能的ではある。行政の効率性を常に追求してやまないように見える。彼らの考えでは市役所は、市民にとって単なる「サービス機関」であって、「権威」を感じさせる「場」では決してないのである。自らが行う「自治サービス」こそが大事なのであって「権威」の殿堂たる必要性は全くないのである。「自治」の重さと市役所の建物との関係は、反比例の関係にある。

2 トーランス市の戦略的政策

トーランス市は、伝統的に「まちづくり」に熱心である。彼らが「まちづくり」にどのような政策に重点を置いているか検討してみよう 8)。

- (1) 個性のある豊かな伝統を大事にするコミュニティの性格と特質
- (2) 市と住民のコミュニケーションと市民協働
- (3) 経済発展を行いコミュニティの全てのメンバーに高レベルの仕事の機会を拡大し、新ビジネスの創設
- (4) 多様で豊かな教育を行うことによってコミュニティを強化する。
- (5) インフラストラクチャーを充実させ、地方・広域のコミュニティのシステムの連結と相互依存を高め、公共的業務システムを構築する。
- (6) 市の財政基盤の健全さと安定性を追求し、用心深い経営と効果的な評価管理を行う。
- (7) 住民、または財産の安全・安心な心配のないコミュニティ、具体的には、犯罪とギャングからの安全、近隣地域の安全性、環境の安全性、救急医療、および火災サービス、緊急対策、その他の防御的なサービス事業の促進。
- (8) 環境の保全と改善、地方から地球規模まで広範なさまざまな問題に関心を抱き、生産的に関与する。それは大気、水質、緑の保全、ゴミの削減、およびリサイクル。
- (9) 輸送と交通について、トーランス市と地域全体を通じての渋滞管理と交通の選択的方法を促進し、そして輸送パターンを構築し、地域住民を守る。

【ジャクソン支配人が述べる政策・財政】

「10年間の戦略財政計画が立てられていて、5年ごとに見直される。今年が、5年の財政計画の見通しと2年の予算計画がある。予算は、1年ごとの予算も立てられる。市の収入の内訳は、大きいのは売上税 22%、その他ユーティリティー税は、電気や水など。七つの、大きな顧客がいて、そのユーティリティー税の収入が多い。

レークウッド市と違って当市には、公営企業がある。住宅開発、空港も市が運営。水道も市。この売り上げも一般会計に寄与している。空港を市が持っているので、土地所有者として、その中のカーディーラー空港の土地を事業用に貸し出すことで賃貸収入がはいる。交通も同様もっている。」

第7節 レークウッド市の地方自治行政

南カリフォルニア州で、今回調査した自治体としては、トーランス市とレークウッド市である。しかし、レークウッド市については、すでに（財）自治体国際化協会によって詳細な報告書（「カリフォルニア州ロスアンジェルス・カウンティ レークウッド市（米国地方自治の現場Ⅳ）（財）自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 151 November 28.1997）が提出されている。あいにく今回は、市支配人がサクラメント市に予算の件で出張中と聞いた。したがって、ここでは、レークウッドについて、広報課ビル・グラディ氏（Bill Grady）の立場からの説明を聞いた。

1 レークウッド市の概括

- (1) ロスアンジェルス・カウンティ内の南方に位置する 9.5 平方マイルの自治体である。
市の面積は、9.5 平方マイルで、トーランス市の半分にも満たない小さな自治体で

ある。

- (2) レークウッド市の人口は、80,048 人（2010 年統計）である。ちなみにカリフォルニア州の人口は、37,253,956 人である
- (3) 白人の全人口に占める割合は、56.0%、カリフォルニア州全体では、57.6%である。
- (4) 貧困者は、5.2%、カリフォルニア州全体では、13.7%
- (5) 市が自治体となったのは、1954 年 4 月 6 日である
- (6) 経済的活動としては、トーランス市と異なり商業・不動産などの 3,000 ほどの中小企業が存立しているにすぎない。

2 契約自治体

(1) 契約の対象

同市が世界的に有名なのは、自治体として発足した時から「契約自治体」であることである。今回の調査でも、この点の観点から同市について意見聴取した。彼らも、この点は十分意識していて最初から DNA が組み込まれているので、契約金が高くなってもこの方式を続けるだろうと述べた。

(2) 契約の割合

契約サービスの対象は、同市の経常費のほぼ 40%である。レークウッド市が民間企業と契約しているのは、ゴミ収集、信号保全、街路掃除である。ロスアンジェルス・カウンティとの契約は、法執行（警察など）、道路修繕、建物検査、および街灯保全である。公園、レクリエーション・文化活動、コミュニティ開発プログラム、公園道路、樹木保全、水道施設および一般的管理サービスは、市自体によって直接的に提供されている。

報告者（注）： アメリカの自治体は、住民にサービスするためだけの企業である。この点日本では、上位政府と関係もいまだ強いし、住民の意識の中にも「サービス会社」と割り切る住民は少ないのではないか。）

3 統治機構

レークウッドは一般法市である（トーランス市は憲章市、自治の範囲が一般市よりも広い）。5 人の市理事は、4 年任期で交互に選出される。市長はそのメンバーのうちから理事会によって選出され、一年間の任期である（トーランス市の市長は直接公選）。

市理事会は、市支配人と市法務官を任命する。さらに理事会は「コミュニティ安全委員会」・「計画環境委員会」および「レクリエーション・コミュニティサービス委員会」を任命する。市理事会は「レークウッド再開発機関の部長の委員会」と「レークウッド住宅局」を設置する。

市理事会は、毎月、第二および第四火曜日に、2 回行われる（トーランス市は毎週、同時刻）。市理事会は住民に公開され、午後 7 時 30 分に始まる。会議は市テレビで、ライブで放送される。そして土曜日と火曜日に再放送される。

4 金持ちのコミュニティ

2000 年の統計であるが、ロスアンジェルス・カウンティ全体においては、単一家族、1 軒屋の住宅所有者は、全住宅の半分以下であるが、レークウッド市においては、85%を占

め、単一家族のコミュニティを構成している。

5 市職員の給料

市職員の賃金・給与は、「賃金・給与の分類表」が、毎会計年度のものが、インターネット上に公開されている。それによると4表あり、一表目に「一般的または多種雇用者」、二表目として「監督的・初任管理人」、「経営・管理公務員」、そして「執行経営公務員」のそれぞれの給与表が示されている。ちなみに一番給与が高いのが市支配人で、月給が18,750ドルである。これに対して隣のトーランス市においては、一番高いのは、警察署長、次いで消防署長であり、その後に市支配人である。レークウッド市の場合は、前述のように一番の高級取りは、市支配人であるが、彼には給与表がなく、契約年に「理事長」、「法務官」、「市書記」の立ち会いもとで交渉の結果として契約書を交わす。

(参考：http://www.lakewoodcity.org/services/green_living/default.asp)

6 「近隣住区監視 (Neighborhood Watch)」の機能

日本の町内会に対応するものはないが、「近隣住区監視 (Neighborhood Watch)」機関が機能している。それは、次のような利点があると、同市のウェブサイト上に述べている。

- (1) 毎月、犯罪統計など、助けとなる安全助言を掲載した毎月発行のニュースレターを受け取ることができる
 - (2) 3か月に一回、あなたや家族、財産を守るための「近隣住区監視セミナー」に招待される。
 - (3) あなたは、「近隣住区」で起こる犯罪の情報を受けることができる。
 - (4) あなたは、「パートナーシップ、責任、有視、執行プログラム (Partnership, Accountability, Visibility and Enforcement Program)」を通じて副シェリフと直接に連絡できる。
 - (5) 毎年 of 公衆安全のためのピクニックに招待される。
 - (6) あなたはレークウッド市の安全を守ることに参加し、満足を覚えることができる。
- 日本の町内会とは、思想、目的、組織など根本的違うのであるが、相互監視と言う点では一部似ているかもしれない。



【今回の調査でレークウッド市支配人は、税制交渉のためサクラメントに行っていて留守で、広報課 Bill Grady 氏と面談した。市職員の立場からのコメントは、下記に示すように契約市の将来を見据えた発言のように感じた】

【概括】

1954 年、レークウッドは、米国最初の「契約市」となった。契約は、カウンティ、他の自治体、公共機関、非営利団体、私的企業と契約を結ぶ。同市の予算のほぼ 43% が、契約事業に、また 27% が雇用者に対する賃金に使われている。そして、6 年前にあった同市の支配人の言うところでは、「まったくの健全財政であると自慢していた。」

【市支配人制】

「1908 年にスタントンではじまった。このシステムは、小・中規模の自治体でよくつかわれる。パートタイムのものもあり、一週間に一回出勤の場合もある。市長が住民によって直接選ばれるかどうかによってシステムがかなり違ってくる。ロスアンジェル市やサンフランシスコ市は、強市長制を採用している。」

報告者（注）： アメリカは 2,500 人以下の小規模自治体が多いので非常勤の支配人、またはかけもちの支配人の場合が多い。しかし、弁護士が常勤は多い。

【職員について】

当市には、175 人の常勤スタッフ。新たな採用については、誰かが辞めた場合には、50% は内部者を昇給させてあてる。後の半分は、外部から経験者を採用する。」

【昇給について】

「報告者（牧田）持参の俸給表を見ながらの質問」（なお、俸給表などの資料は当市のホームページに公表）

「通常は、俸給表の1からはじまる。4年から5年で最高給になる。さらなる昇給に当たっては、他の部署に変わるということで昇給をする。全体のベースアップもある。2年間は変化しない。」

【労働組合について】

「50%が会員。インフレも影響するが、財政状況によって交渉をする。1年に1、2回交渉する。組合に入らない人の昇給に違いはあるのかとの質問に、全員が同じ。」

【学歴について】

「あなたは、修士をカリフォルニア大学でとっているが、身分に影響するのかとの質問に修士は関係がない。職の経験のほうが重視されている。職員の50%が、修士や博士をもっている。また、市支配人は、公共政策の修士号をもっている。（コミュニティ開発部長は、都市計画の修士号をもっている。）」

【選挙について】

「市議会は、5人のメンバーで構成されているが、4年の任期。奇数の年に、選挙が行われ、2人または3人を選ぶ。」

投票率は、約15%。大統領選挙がある年は、関心が強くなり、多少高くなる。郵送での投票が半分を占める。

【投票率が低いのでは】

この町はよく管理されているので、不満がないのであろう。党派制のない選挙であるので、市民は関心が強くない。投票するのは、長く住んでいる年寄りではないかと読んでいる。

報告者（注）： 投票率が低いのは、トーランス市も同様であるが、次のような理由が考えられる。

- （1）先に述べたようにボス支配に対する市政改革運動の結果としていくつかの改革を行い、そのうちの一つに「非党派性の原則」があり、これは州憲法にも定められている。
- （2）市支配人制における市支配人は、かなり情報の集中など強力な権力を持ち、政策形成に政治の介入は全く考えられない。
- （3）理事の「名誉職としての立場」は、ゆるぎないものとして金銭的利益を求めて地位を得ようとする考えは全く見当たらない。

【市民委員会の仕事について】

「レクリエーション委員会」、「コミュニティ安全委員会」、「計画委員会」の三つ。「計画委員会」は、建築許可をするかどうかについても権限を持ち、権限が強い。

市理事の5人のうち、4人は「コミッショナー」（市民委員）として始まり、経験している。

【財政状況について】

当市は、良い財政状況である。税収があがっているが、新しいプログラムを始めるこ

とはない。市長は財政状況が悪くなることをよく知っているのです。支出が安定している。175 人のスタッフの数も変化していない。

「大きな市では、収入が大きいときに新しいことを行っている。これらの大きな市の理事会理事は、つぎのステップを考えている。当市は、パートタイムなので、政治的な野心がなく、このような状況なのかもしれない。」

「固定資産税を州税に 2・3 % がとられることになり、ここまでの蓄えもそこをつきかけている。基本的なサービスをカットする必要がないように、きりつめた予算となっている。」

【レークウッド・プランについて】

「はじめから現在まで大きな変化はない。この数年、再び注目を集めていて、サンタアナ市も導入しようとしている。消防をオレンジ・カウンティに委託した。」

【外部委託にしようかどうかを迷うということがないか】

「1954 年の市の創設以来、インハウスでおこなうか、委託にするかは、DNA として組み込まれており、委託費が上昇したとしても自前にしようかどうかというような考えにはならない。」

「委託にするか、自前かで議論になるのは、警察である。自前でやっても良いのではないかという議論もある。近郊では、3 万人の人口で自前の警察をもっているところがあるが、24 時間の勤務など、大変にコストがかかる。ロス警察は、世界的にも大変有名で、また、警察官でレークウッドに住んでいる者も多い。」

警察を委託する利点は、労働組合がある。理事（議員）は、組合（警察や消防）の支持を受けている場合が多く、そのような時には紛争にもなるが、解決できない場合には最終的に裁判をすることになる。この 2 年間では無い。

【町内会について】

町内会は、まちの安全を監視するという役割をもっている。

第 6 節 カリフォルニア大学（バークレー校）の「政治調査研究所」にて研究者の意見を聞く

かつて私は、40 年ほど前同研究所に、一年間客員研究員として在籍したことがある。組織も研究員も全く変わってしまったが、建物だけは残っていた。レーガン以前であったから、研究費も潤沢で、活気に満ちていた。当時、全米から自治体関係の生の資料が大量に送られてきており、毎朝、図書館員たちがその整理に忙しそうであった。

今回、われわれの調査に協力して下さった方は、Dr. Max Neiman, Senior Research Fellow (Institute of Governmental Studies) である。「契約自治体」を主として聞きたいと思う。南部からかなり離れたバークレーの研究者がどのように考えるか関心を持っていたからである。

われわれの質問に、IGS 上級研究員 Max Neiman 博士は、次のように答えた。

【自治体間協力について】

「市町村間協力については、近年あまり盛んではなくなっている。自治体間の競争が激

しくなっているからである。また、協力しあって何かをするかと言うことが問題なのだ。つまり、市がコミュニケーション・システム（交通など）を選択する場合にそれを達成するのは大変難しいというのが現状である。」

・協力の目的

「誰と誰が協力しているか、何を協力しているか、また安全のためのコミュニティ政策はどのようにすればよいのかがわからないのだ。かつてなら連邦政府が行っていたから方向性は明確であったが、しかし現在は違う。」

「自治体間協力（コミュニティ間での連絡調整）の仕組みの問題点として、水道、交通などでは、自治体間協力は行われているが、あまりシステムテックに行われていない。例えばサンフランシスコ市内のことを考えてみても消火栓の大きさが違うということがあり、いざというときに使えなかったということがあった。アダプターが必要で、オークランド市の 20 年前の大火の際も、そのようなことが問題になった。そこに ABAG の役割があるのである。」

「自治体間協力は、80 年代のレーガン政権以降衰退してきた。執行するということよりも調整に重点が置かれている。例えば、ホームレスについての問題がある。本来は、広域で対応する必要がある。もしひとつの市が大変に良いホームレス支援をすると、その市にホームレスが集中してきてしまう。」

「湾橋、交通、地下鉄、鉄道などにおいても共通のチケットが使えるようになっていない。協力しあうことのむずかしさの証左である。」

「ABAG の第一目的は、調整である。市町村間の包括的な調査というものはない。ひとつひとつきいていくしかない。自治体というものが公共サービスを提供するときには、自分の自治体のことだけを考えてしまう傾向がある。ABAG はソフトなこと、調査研究などを行っている。」



Dr. Max Neiman, Senior Research Fellow, UC Berkeley, 政治調査研究所（Institute of Governmental Studies）にて

【契約市についてどのように考えますか】

「大きな市は、より官僚的になる。しかし、コントラクト・システムは、中小の市において大変重要である。都市計画についてなどは、私企業のコンサルタントに委託する傾向がある。」

【契約市について誰が阻止しようとしているか】

レークウッド市がある州南部に比べて、ベイ・エリアのほうは契約市が少ないのはなぜか。その理由に、組合の問題があると言う。ベイ・エリアでは、レークウッド・プランについてあまり評判がよくない。組合が強いということが原因の一つ。ベイ・エリアで、この20、30年にできた市では、警察など以外で契約がおこなわれていることがある。サンフランシスコ市では、ゴミ集めについての契約がおこなわれているが組合は否定的である。

【カリフォルニア州の南北の違い】

「戦後、カリフォルニア州の人口が増えたのは、ロスアンジェルス周辺で増えている。人口が増えて、新しい市ができたのは、ロスアンジェルス周辺。北のほうは、高齢者が増えている。」

【契約にむかないものがあるか】

「安全や健康に関するものは向かないのではないかな。例えば、化学火災についてなど数年に一度のものについての備えも、民間では期待できない。災害予防についてもむずかし

い。

カリフォルニアでは、児童虐待に関する、精神的コンサルについての委託を使用したけど、そのモニターニングコストが予想外に、かかることになった。

警察に関しても、脱走者の再確保などを民間委託している。それは、保釈金から費用を補てんできるから。」

第2章 カリフォルニア州の広域行政システム

第1節 カリフォルニア州の広域行政の類型——道州制の考察の手がかりとして

広域行政は、アメリカ全土において数多く行われているが、基本的に以下のように分類することができる。

その理由は、基礎的地方政府である「カウンティ」や市町村は、ある程度コミュニティが形成され、それを前提として政治機構が形成されるのに比較して、広域政治・行政システム（広域行政）は、以下のように機能的な側面を重視し、かつ機能を前提として構造が作られるのが一般的である。

当研究会の目的の一つに「道州制」の精査に役立たせるということがあった。この観点からアメリカの「広域政府・行政システム」も考察を加えたい。

1 機能・機構的類型

アメリカの各地域において多様な模索が行われたが、一般的に設立に成功したのは、広域政府を機能的・機構的な側面から分離したものであった。それは、下記のようなものである。

- (1) 一層政府方式
- (2) 二層政府方式
- (3) 共同方式

「共同」の方式のうち、広域協議会、特に「政府間協議会」(Council of Governments, COG's) の場合、既設の二つ以上の政府間の任意的協定（契約）に基づくところから、いわゆる強制執行権力をもたない。しかし、ABAG をふくめ、今日の政府間協議会によっては、実質的な限定的強制執行権をそなえ、総合的に準政府と言ってもよい場合もある。

整理すると次のようになる。

- (1) 協力方式 (a) 制度的協定・非制度的協定 (b) 大都市圏協議会 (COG's)
- (2) 一層方式 (a) 併合 (annexation) (b) 市・カウンティ合併 (consolidation)
- (3) 二層方式 (a) 特別区（単一機能、複数機能） (b) 包括的都市カウンティ型
(c) 連合型 (federation)

2 「広域圏政治システム変更の連続性と急進性の程度」による分類

私は、1988 年から一年間、ミネソタ大学に留学し、同大学の教授であった T.スコット教授の指導を受けたことがある。ミネソタを調査対象に選んだのは、世界的に有名な「ツイン・シティズ大都市圏協議会 (Metropolitan Council of Twin Cities, MC)」が、大都市圏問題を解決するに有効な手段の一つであると考えたからである。MC は、広域行政のあり方としてかなり実際的で実効性があるように思われた。

ここで示すモデルは、大都市圏の再編の方法として、「急進性の最も少ない」末端にある自治体間共同協約、機関間サービス契約、カウンティ・州段階への機能の移行、単一機能特別区などのような相対的に小さい変更の提言示されている。

これに対し大都市圏連合、大規模併合、合併のようなより急進的である包括的政府の提案は、多くの場合州と地方の両方、もしくはどちらか一方の法（条例）が住民投票を要求

しているし、またその住民投票も大都市圏住民全体の多数でよかったものが、近年は中心市と近郊のそれぞれの多数を必要とする傾向にあり、より困難になってきている。

「急進的な再編成の提案は多くの人々に現行の政治装置の実質的变化をもたらすのであり、政府の公選・任命公務員および職員に影響を与え、さまざまな自治体居住者の市民的地位を変えるものである」⁹⁾と述べている。つまり政府再編成の変化の程度によって公務員および職員の地位が脅かされる場合、また市民の生活に影響を与える場合、住民投票が重大な意味をもってくるのである。

カリフォルニア州の広域政治・行政システムを下記のように類型化するのが有益であるように思われる。また、わが国の「道州制論」を考察するときに最も重要な点は「実現の容易さ」ではないかと思われる。その点からも考察の対象となりうると思う。

(1) 現状肯定方式

- (a) 共同（事実上の協議会、また ABAG など）
- (b) サービス契約（今回訪問したレークウッド市など。カリフォルニア州においてはかなりの自治体がこの方式を採用している。）
- (c) 広域区（大都市圏区また、ここで報告する BCDC など。）
- (d) 中心市拡大（併合、管轄区域外権限）
- (e) 州主導型機関（大都市圏評議会、ミネソタ州「ツイン・シティズ大都市圏協議会（Metropolitan Council of Twin Cities）」など。）

(2) 「穏健」的改革方式

- (a) 強化都市カウンティ
- (b) 連合（マイアミの場合）

(3) 「急進」的改革方式

- (a) カウンティ・市合併（カリフォルニア州では、1856 年の州議会の決定による City and County of SF を実現させている。全米で 20 例以上が設置されている。報告者が観たルイジアナ州（バートン・ルージ=イースト・バートン・ルージ・パリッシュの例）では、まったくの田舎でマイアミから小型機で大きな湿地を飛んでついたら完全な田舎であった。それゆえに統合が必要であったのであろうと納得した¹⁰⁾。

- (b) 同位自治体合併（アメリカは自治の国であるので実現は極めて困難）。

また、本稿で事例研究として取り上げる「ベイ・エリア政府間協議会」（ABAG）は、この類型から「現状維持方策」であるが、アメリカ大都市圏または広域において現実に設置可能な方策である（同様なことは、わが国の場合も言える）。

第2節 サンフランシスコ湾域の都市化の特徴と広域行政

1 サンフランシスコ湾域の都市化の特徴

- (1) 複雑な丘陵が連なり、その山間にコミュニティが形成され、強い自治を育くんだ。
- (2) フロンティア精神に基づいて形成された「プラグマティズム的思考」は、自らのコミュニティを大事に、創意工夫を生かし、企業家精神を育て、強い自治を育てた。

(3) ベイ・エリアが大都市圏として発展していく過程において、複雑な民族的・経済的格差、地形などが、多核的構造を持つ大都市圏を形成した。

ベイ・エリアは、ほぼ 7,000 平方マイルの面積からなり、2010 年現在人口約 734 万人の人びとが住み、9 カウンティ、101 自治体および町が存立している、アメリカにおける主要な大都市圏地域の一つである。面積では、マサチューセッツ州やニュージャージー州とほぼ同じ大きさであり、また同大都市圏は、州全体面積の 4 % にすぎず、同地域に州全体人口の 5 分の 1 弱の人びとが住んでいる。しかも、これらのほとんどの人びとは、丘陵に囲まれた比較的狭い平地の湾岸周辺に居住しており、約 1,300 平方マイルが、「都市化地区」を形成しているに過ぎない。

<表 3> 【ベイ・エリアの人口統計の実際と 2015 年以降の予測】 (ABAG,2010 年資料)

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035
人口	6,783,762	7,096,500	7,341,700	7,677,500	8,018,000	8,364,900	8,719,300	9,073,700
住宅数	2,466,020	2,583,080	2,667,340	2,784,690	2,911,000	3,039,910	3,171,940	3,302,780
雇用者数	3,452,117	3,225,100	3,410,300	3,633,700	3,962,800	4,264,600	4,547,100	4,835,300
家計収入	\$104,000	\$97,300	\$102,000	\$107,600	\$113,600	\$119,800	\$126,400	\$133,400
全体仕事数	3,753,460	3,449,740	3,475,840	3,734,590	4,040,690	4,379,900	4,738,730	5,107,390

資料：ABAG 作成

2 ベイ・エリア大都市圏の多核構造の形成

(1) 大都市圏化の発展

ベイ・エリア大都市圏はどのようにして発展したのであろうか。アメリカは、1846 年のメキシコ戦争の結果として 1847 年 1 月にカリフォルニア、ニューメキシコ地方を獲得したのであるが、ベイ・エリアに関してはアメリカの影響はかなり前からあった。

ベイ・エリアの発見は、1500 年代の後半と言われているが、最初にスペイン人の入植がはじまったのは 1775 年であった。当時の彼らの生活は、それぞれの入植地を中心に拡大していった。

同地域の都市化の進行状況は、1860 年、都市化地域の面積 42 平方マイル、同人口 56,800 人、1910 年、151 平方マイル、670,300 人、1960 年、1,286 平方マイル、3,216,700 人というように発展してきている。また、同地域都市化の過程のなかで興味深い現象は、その人口密度の推移である。

つまり、1930 年以降、大都市圏区域が人口の増加よりも急速に拡大し、人口が分散化したことを意味している。さらに、この傾向は続き、サンフランシスコ、オークランド、バークレー (Berkeley)、およびリッチモンド (Richmond) の第 1 輪の諸市の人口が、1950 年以降の減少の一途をたどっているのに対し、第 3 輪・第 4 輪の新しい市、例えばコンコルド (Concord)、フリーモント (Fremont)、ヘワード (Hayward)、そしてさらに遠隔のサンノゼ (San Jose)、サンタクララ (Santa Clara)、サニーバール (Sunnyvale) などに人口が吸収されて急成長していることに対応するものである。

1960年代以降は、湾周辺を中心とした数多くの中規模都市、またはIT産業の中心地として大都市サンノゼ市などを含む大都市圏が形成された。

(2) ベイ・エリア大都市圏の分権的広域行政の発展

ベイ・エリアにおいて広域政治機関の実現は、かなり早い時期から意図されていた。同地域の広域政治・行政システムは、この統合化への推進と統合化と相対立する勢力としての地方自治体が、極めて強い伝統的にホーム・ルールに基づいて、統合とは反対方向に機能していた。

同地域の広域政治・行政システムは、この相矛盾する二つの勢力の相互作用、または緊張関係の中で決定されてきた。特に、政治構造の複雑さは、反統合化勢力としての地方自治体の立場を強化しており、また他面、このことが総合政策の必要性を強めているという皮肉な結果にもなっていた。さらに、この関係のなかで、連邦・州政府が立法や補助プログラムという方法で、多くの場合総合化政策を促進し、統合化勢力を補強しているのである。

第3節 ベイ・エリア大都市圏の広域計画作成の発展段階

ベイ・エリア大都市圏における広域計画の発展は、次のような段階を経て進歩してきたように思われる。

- (1) 地域の経済界の主導（発議・発展）であった。その目的とするところは、行政的無駄を省き、経済的効率性・効果性の確保するために広域機関の設立を目指した
- (2) 経済界の後押しもあり自治体などの行政が主導をするようになる。
- (3) 環境問題や交通問題のような大都市圏問題が噴出し、それらに対処するために州政府などがそのための広域行政、広域計画などの行政機関を設立するようになる。
- (4) ベイ・エリアにおいては自治思想が強く、100ほどの自治体は、それぞれ自立を望み、しかしサクラメントの州政府に対してはベイ・エリア全体としての自立を求めているという構図になっていた。

以上三つの経緯が、ベイ・エリア大都市圏の広域行政を形作っているのである。以下、簡単に説明しよう 11)。

1 地域経済界による推進

まず、サンフランシスコ大都市圏地域においても、他の地域同様経済界が広域計画プログラムの発達の促進勢力であった。1920年、民間団体コモンウェルズ・クラブは、土地利用と輸送に関しての広域計画を作成し、同地域の六つのカウンティが連合することを提唱した。また、1925年私的財源に基づく「サンフランシスコ広域計画連合 (San Francisco Regional Plan Association)」が設立され、総合広域計画開発の支持を得る努力がなされた。しかし、地方政府の参加やサンフランシスコやオークランドの企業リーダーたちからの資金も得られず、1928年に放棄された。

この後1935年、カウンティ計画委員会、1941年、州計画委員会などの試みは、すべて失敗に帰した。しかし1945年、同地域の経済界が中心となって設立した「サンフランシスコ・ベイ・エリア会議 (San Francisco Bay Area Council, BAC, 最初の呼称は、Bay

Region Council)」が、9 カウンティの環境、経済、社会、および文化の促進に努める私的非営利団体として設立された。同会は、60 名のビジネス・リーダーによって構成される理事会と 11 名のメンバーからなる執行委員会によって行われている。同会は、市、カウンティ、商・工業会、労働界、および市民リーダーたちも参加し、地域全体の企業活動の促進や調整に重点を置いて活動した。また、同会は、広域統合政府を提言し、ABAG 設立の直接的原因となった「金門局」構想、「ベイ・エリア広域計画局」の設立を強力に提言した。

このようにして「ベイ・エリア会議」(BAC) が、この後の広域政治・計画に強い影響を与えた。

さて、第二次大戦は、同地域の人口増加、経済発展、土地利用の拡大また広域輸送需要の増大をもたらしたのであるが、この頃から広域計画作成への公的領域からの働きかけが活発になった。

2 自治体関係者が広域計画作成の中心勢力となった

「進歩長期計画グループ」(Telesis Longrange Planning Group) は、1948 年、主にサンフランシスコ市プランナーで構成されていたが、その概念(人口分散、ニュー・タウン、広範なグリーンベルトなど)を取り入れた。そして、大都市圏計画の原則を示し、『次世代の百万住民(Next Million People)』として結実させた。その内容は、大都市圏の「核」(サンフランシスコ、オークランド、および湾中東部)の再編成、限定されたニュー・タウン、オープン・スペースによる都市・田園の明確な境界、新開発地域からの通勤時間の短縮などであった。この『次世代の百万住民』は、サンフランシスコ計画委員会の設置などを求めている。

この理念は、8 年後の「ベイ・エリア高速輸送委員会」(Bay Area Rapid Transit Commission, BARTC)の研究のなかで生かされた。この作業過程に参加したプランナーたちは、この後 60 年代、70 年代の同地域広域計画活動の中心になるのであるが、彼らの思考の発達と人材の養成という点でも重要であった。つまり、彼らを通じてこの後同地域広域計画活動の主要勢力となったのである。

報告者(注)： このレポートのコンセプトは、今日まで基本的に変わることなく生き続け、今日の「持続可能コミュニティ戦略」にも基本的に変わることはない。

3 ベイ・エリア大都市圏におけるホーム・ルール思想

州政府が 1850 年に設立されてからの数十年間は、サンフランシスコの代表者たちが州議会で指導的役割を演じていたと言われている。当時、州政府は、直接的に多くの地方的・広域的需要に対応していた。しかし、他の都市が発展し、政治的権力の均衡がくずれ、サンフランシスコの意にそぐわない州の干渉が行われるようになると、同市は 1879 年、他の都市と協力して州憲法を修正し、すべての地方的事業に州の干渉を禁ずるようにした。このカリフォルニアの「1879 年精神」とも言われているものは、「地方自治ホーム・ルール思想」とも言われ、それは生き続け、現在のベイ・エリアの市政府の基礎を作った。

さて、20 世紀初頭サンフランシスコ市と急成長中のオークランド市との間に確執が起こる。1840-1920 年頃は、「都市は大きいほうが良い」という考えが一般的で、大都市運動は当時どこの地域においても見られた。この背景には大都市には経済的活気とそれに裏打ちされた文化の中心としての自負があった。その促進の中心は経済界であった。

4 大サンフランシスコ運動が求めた政府形態

大サンフランシスコ運動は、周辺の自治体を巻き込んで拡大しようという意図をもっていった。それには、経済的理由があった。その中心勢力は、サンフランシスコ商工会議所・大サンフランシスコ協議会（S.F. Chamber of Commerce, Greater S. F. Association）であった。このようにして、1912 年頃に展開された「大サンフランシスコ運動」は、ベイ・エリアの諸市をサンフランシスコ市に統合しようとするものであった。このことは、水供給等に関して利害は一致していた。

これに対して隣接する大都市オークランド市を中心に反対運動が展開された。その反対の背景としては、後進都市であったオークランド市は、新移民を加えて労働コストが安く、産業が拡大中であり、サンフランシスコ市に対抗する勢力になりつつあったことがある。このように経済界が市政を支配し、その利害関係によって両市は対立したのであるが、その論拠とするところはホーム・ルール伝統に基づく反対であった。自治体合併は、同地域の強力な伝統的自治意識になじまず、その背景には経済界の利害関係が存在していた。

1935 年、サンタクララおよびサンマテオ・カウンティに新しく公式に設立された「カウンティ計画委員会」は、9 カウンティ政府に対して任意的な広域計画委員会の創設を提案した。しかし、この企画は短期間で失敗に帰した。理由は、自治体政府がカウンティ政府よりも地理的に小さいという理由で対象とされておらず、都市化時代においては、さまざまな都市問題は、自治体を見捨て、基本的に州政府の出先機関であり、田園志向のカウンティ政府では何もできないことを示していた。

この後の経緯は、自治体の自治意識が同地域の経済発展にともなってますます強固なものとなり、カウンティ政府の影響力を越えたところで大都市問題に対処するようになった。

5 ベイ・エリア広域計画の発展上重要な契機の二つの団体。

(1) 「ベイ・エリア計画部長委員会」(PDC)

「ベイ・エリア計画部長委員会 (PDC)」は、1947 年に主にカウンティからの 15 名の専門プランナーたちによって非公式グループとして結成された。当時、市プランナーの地位は低く、主に計画部長間の共通の利害を論ずる場に留まっていた。同委員会はリージョナリズムを明白に提示している二つの文献を出版した。第 1 の研究は、1945 年に BAC の財政的援助出版した『ベイ・エリアのための広域計画需要』で、広域計画の定義、同地域における問題点とその対応、および地方政府の計画能力の促進などを内容としていた。これは、広域計画の需要についての量的分析というよりも概念的アプローチが手法として用いられ、その意図は市民や地方公務員の目を広域問題に向けさせるところにあった。また、この報告書での提言は、地方政府や個々の特別区がそれぞれの利害を全体的に自ら調整す

ることは不可能であるがゆえに、各政府との交渉過程のなかで計画を作成・履行する広域計画機構が必要であるとしている。

1956 年刊行の第 2 の報告書は、さらに明確な理念を示しており、広域計画の必要性を確認しつつも、それは地方政府に対して補助的・助言的位置にあるものとしていた。したがって広域政府の設立については否定的であった。これは、ABAG の創立に至る過程で論じられた自治の尊重という理念と同じものである。この二つの報告書の提言は、後に「ベイ・エリア大気汚染規制区」(Bay Area Air Pollution Control District) と「ベイ・エリア高速輸送区」(BARTD) のなかで生かされている。

(2) 「ベイ・エリア高速輸送委員会 (BARTC)」

同委員会は、1946 年-1950 年のサンフランシスコ市の輸送研究と BAC の熱望による結果であった。これらに対し州議会は、1951 年 5 万ドルをベイ・エリアの高速輸送需要の研究のために支出することを認めた。この研究の遂行上、総合広域計画が必要とされ、1953 年から 56 年の間の研究成果の一部の報告書が公開された。同広域計画は、10 年来の成果の結実であり、その内容は、同地域の未来の形態を都市中心理念のなかに求めたものであった。

このような計画は、スプロール化に対置して作られ、政府計画ではあったが法的拘束力をもつものではなかった。継続的な広域計画の指針を設定することを意図し、ベイ・エリアにおける広域計画の必要性の確認とこの後の計画理念の確立という点で強い影響力をもったのである。このようにベイ・エリア大都市圏の広域計画は、経済界の主導のもとに始まったのである。それは、当時の都市化の状況を反映し中核大都市対近郊都市の二元論であり、中核大都市の経済発展を中心に構想されていた。

6 結局、ベイ・エリアは ABAG のような広域協議会の設立しか方法がなかった

1941 年、ルーズベルトのニューディール政策を受けて創設された「州計画委員会」において、ベイ・エリアにおける広域計画作成・実施を意図した州および連邦政府による「広域庁」設置の意思を示した。この州側の言明は、知事や州議会によって否定されたにもかかわらず、地方政府のリーダーたちに対して与えた心理的ショックは大きかった。

このように中央政府（州）による強い支配意思が示されたとき、同地域の個々のコミュニティの自治意識は、その擁護のために地域全体の自治を主張することになるのである。このことが、同地域の広域政治・行政システムに影響を与えるのは当然のことである。つまり、個々のコミュニティの自治を脅かす統合政府を否定しながらも、噴出する広域的諸問題に対処して、単一目的広域区の設置を促進し、また穏やかな地域全体の調整を確保するために政府間協議会として ABAG を設立するということになったのである¹²⁾。

今回面接したヘンリー・ガードナー氏も、1961 年創設の背景として「101 の市の活動を州から守るためであった。今も、状況は同じであると言えることができる」と述べた。

第 4 節 ABAG 設立後の広域行政の展開（前期：1990 年まで）

1 ABAG の設立と発展

(1) ABAG 広域事業（前期）

ABAG は、サンフランシスコ・ダウンタウンから地下鉄で 20 分くらいの地下鉄の改札口に、ほぼ隣接している建物「メトロ・センター」に、当初から入所していた（同じ建物に「大都市圏交通委員会（Metropolitan Transportation Commission）」,MTC も入居）。ABAG は、創設された頃は、オークランドにあるクレアモント・ホテルに間借りしていた。（今回、お会いした上級広報担当の Kathleen.Cha さんは、当時をよく知る職員であった。）

ABAG は、1961 年、同広域の市、町、カウンティの公選公務員たちが、発起人となって設立された。ABAG は、ベイ・エリアにおける住宅、交通、経済発展、教育、環境のような広域問題を考察し、論議された結果の産物である。1970 年、ABAG は、「広域計画 1970-90 年」を作成、ベイ・エリアで最初の総合広域計画となった。この計画は、最初のオープン・スペース、広域情報システム、犯罪治安訓練、上水・下水政策、また地震被害対策計画などをも付け加えた。

(2) ABAG の設立の背景

ABAG は、アメリカの他地域の広域協議会と同じような目的をもって設立されたものであるが、しかし同地域特有の歴史的・政治的環境は、他の協議会とは別の特色をもつ機能と構造をもつことになる。

- (a) 1966 年頃に始まるいくつかの連邦補助プログラム申請条件、また後のレーガン政権後における州政府への補助金事業の移行後においても、それぞれ広域計画が要求された。
- (b) 住民や企業の現在または将来の自然的・経済的・社会的福利は、同地域全体の秩序正しい開発によっている。そしてこのような開発は、各地方政府の事業や政策が効果的に調整される場合にのみ可能である。
- (c) カウンティと市は、基本的な地方政府機関であり、それゆえに地域全体の事業の共同と調整によって大都市圏の需要に対処する責任を有している。
- (d) カウンティ監理委員会と市理事会は、各地方政府の最高の政策形成・決定機関であり、それぞれの各コミュニティの治安、保健、福祉に影響を与えるすべての事業と規制に直接的に関わっており、両地方政府理事会の代表者で構成される広域協議会は効果的に広域問題解決に関与する。
- (e) 地方政府の広域問題を処理する建設的で実現可能な政策や事業計画は、広域的任意団体において各カウンティや市を代表する公選公務員による定期的な会合によって最も効果的に、迅速に形成されるものである。つまり協議会は、広域的問題について議論し研究する「場」なのであり、その成果としての政策や決定を各地方政府に勧告するにすぎない。
- (f) ABAG では、カウンティと市が同一資格のもとに協働関係にある。このことは、当時アメリカの他の協議会ではみられない最初の経験であったが、ABAG においては、前述のようにその形成当初から歩調を合わせていた。

このような基本原則に基づいて ABAG の機能は、その「規則」に次のように規定されている 13)。

- (a) 政府提案の審査 大都市圏地域や広域政府機関のための提案を審査し、適切な政策や事業計画について勧告する。
- (b) 大都市圏域問題の研究 大都市圏域における問題、機能、およびサービスを確認研究し、適切な政策や事業計画について勧告する。
- (c) 他の機能 総会が同協議会にとって必要と認めるその他の大都市圏広域的諸機能

2 ABAG『広域計画 1970-1990』の作成

ABAG は、1966 年に『広域計画試案』(Preliminary Regional Plan) を発表し、それに対する多くの意見を吸収して、1970 年に『広域計画 1970-90』(Regional Plan 1970-90, 以下、『広域計画』と略称) を作成した。この広域計画は、今日においても生き続け、基本的にその延長上で変わることなく継続して実践されている。

広域計画機関として、当初、消極的位置付け、次いで積極的対応へと転換したのはなぜであろうか。それは、ABAG の機能の拡大でもあった。

ABAG の広域計画に対する積極的姿勢への転換の主要な原因は、連邦補助審査権の取得にあったと言えよう。それは広域計画の履行を効果的にすると考えられたのである。つまり、広域計画への積極的対応は、連邦補助プログラムに基づくものであり、それへの対応は ABAG 機構の拡大を意味していた。スタッフ主導の協議会においては、彼らの歓迎するところであった。

(1) ABAG「広域計画」の位置付け——補助的機能

今回お会いしたガードナー氏は、今日の広域計画とは違い、当初の広域計画の消極的役割であったことを述べている。それは、下記のようなものであった 13)。

ABAG にとって広域計画はその発足の当初から重要な課題と考えられていた。1961 年 2 月最初の総会は、研究課題としての広域計画の緊急性を強調した。この総会の要請に基づいて、「広域計画委員会」(Regional Planning Committee, RPC) が設置されたが、これは PDC が 1956 年に提案した補助的広域計画機関として位置付けられた。

この間における ABAG の広域計画は、地方政府間の共同行為のなかに求められるものであり、その計画機能は広域段階での決定ではなく補助的で単に指針を与えるにすぎないとされていた。また、それは地方政府に広域全体の情報を提供し、それらの研究作業を調整することでもあった。さらに、この年の終りに提出された報告書のなかで、汚水処理施設の適正配置、ゴミ処理場所の限定、海岸計画の調整および広域レクリエーション施設の統合システムの促進が強調されているが、基本的にはその内容はすでに用いられていたカウンティや市の一般計画を単に寄せ集めたものにすぎなかった。

この時期の ABAG は、財政上の理由から専任プランナーを採用しておらず、計画作業には市民のコーディネーターが中心となって当たっていた。また、この段階では広域計画プログラムに財政援助を求める HUD〈701〉補助申請も行っていなかった。このような消極的姿勢は、「広域計画委員会 (RPC)」の一部委員の不満を買った。このことが、同年末、

RPC の専門プランナーの空白を埋める目的で、「技術助言グループ」(Technical Advisory Group, TAG) の設置を促し、これがこの後の ABAG の広域計画への積極的対応への転換の原動力となったのである 14)。

(2) 広域計画作成への圧力

(a) 輸送計画プログラムの発達

ABAG が広域計画作成に積極的に取り組み、そしてその強制的履行に関心を抱くようになるに至った理由の一つとして、同地域における輸送問題の深刻化を指摘できる。もとより同地域には、40 年代半ば頃より BAC を中心とする産業界による広域輸送計画と開発に対する強力な要求があった。先の BARTC の研究と計画は、これらに対応した初期の成果であった 15)。

60 年代初頭、再び輸送計画の必要性が言われた背景には二つの契機があった。第一は、1962 年の連邦ハイウェイ補助法の成立であった。同法によって、人口 5 万以上の地域（ベイ・エリアでは広域全体を含む）に対する補助は、政府間共同に基づく総合的輸送計画の作成を条件として与えられた。第二に、「ベイ・エリア高速輸送区」(Bay Area Rapid Transit District, BARTD) が鉄道輸送システムの計画を作成したことであり、62 年 11 月にその建設のための公債発行が住民投票によって承認された。このことから同地域の輸送問題解決の熱意を理解できるのである。

(b) 連邦・州補助金制度の影響

1962 年 10 月の同じ総会において、この後の ABAG の機能拡大に重要なインパクトを与えた別の決定が行われた。つまり、地方政府のオープン・スペース計画が、ABAG 広域計画に基づかなければならないことを承認したのであるが、その根拠は連邦政府の同補助金申請の条件を満たすためのものであった。これは、ABAG の唯一の強制力とも言うべき補助申請の審査権の行使を構成地方政府が承認した第一段階であった。

このための契約が ABAG と市、カウンティ、および特別区との間で署名され効力をもつようになったのは、1964 年になってからであった。この時参加した地方政府によってベイ・エリアの約 60%以上の土地が審査対象区域となり、65 年 12 月までには申請のあったオープン・スペース用地およびレクリエーション施設のために 2 万 1,000 エーカーの土地の審査を行い、これを承認した。この例をはじめとして、この後広域的審査を必要条件とする連邦補助プログラムの増加に伴って、ABAG はそれぞれの審査権を付与された結果、審査基準を設定しそのために広域計画の作成が必須のものとなり、その効果的運用を目的として総合広域計画が必要とされるに至ったのである。

(c) 総合広域計画プログラム補助の影響

多岐にわたる連邦補助プログラムは、同地域の多数の広域区や地方政府の強いコミュニティ自治と相まって、数多くの地方政府一般計画や広域計画を現出させており、それらの調整が緊要な状況にあった。つまり、このことは、地方政府の計画立案が主に連邦や州段階における立法に対応する行政的要請に基づいて遂行されたことから当然のことであった。例えば、1962 年の連邦ハイウェイ法は、特定の計画の作成を技術的側面からのみ要請しているし、またこの他、水質規制、再開発、保健、マンパワー、法執行、BART システム、

また土壌研究などは、個々の資金源、別々の政策・行政指針のもとで進行したものである。

アメリカにおいて連邦補助による広域計画作成が最も盛んになるのは1964年以降であるが、それまでたった9プログラムであったものが、ABAGの総合広域計画が完成した1970年には27プログラムと増加しており、これらは連邦政府の10にわたる別々の省や機関によって管理されていたのである。

さて、このような別々の計画立案活動を脱却してその調整を効果的にするためには、まず広域的意義をもつすべての計画活動が、統一的な計画プログラムのもとに導かれることが必要であり、またそのプログラムを開発する過程では、各計画の緊急度の判断、ならびに各計画の審議と調整を行いうるメカニズムの設置が必須であると、ABAGは確認するに至っていた。つまり、この要求に対応できるのは、同地域政治状況からABAGであった。

ABAGが、このように総合広域計画の必要性を確認していく過程で、その促進に決定的影響を与えたのは、二つの連邦法による計画プログラムであった。第一は、1954年の住宅法第701項に基づく総合計画助成プログラムで、主管官庁は、住宅・都市開発省（HUD）である。第二は、1968年の政府間共同法に基づく行政管理予算庁（OMB）通達〈A-95〉によるものである。

第一のいわゆるHUD〈701〉は、総合計画・管理に資金を出すことによって広域協議会の発展に重要な影響を与えていたが、ABAGの場合においては、当初この補助金申請に否定的であった。しかし、1962年7月ABAG広域計画委員会（RPC）に対する技術助言グループ（TAG）の勧告に始まり、10月の総会まで長時間の討論と検討の結果同プログラム参加が決定された。このためらいの理由は、すでに述べたようにABAG（RPC）の広域計画機能についての考えに基づくものであったが、いずれにせよ〈701〉補助申請の決定は、常勤の専門職員をもち広域計画の継続的事業計画を発展させることを意味していた。このため『広域計画試案』作成の資金を取得するための補助申請書が、63年9月に「住宅・家庭財政庁」（HUDの前身官庁）に提出された。

第二に、「政府間共同法」のプロジェクト通告・審査システム（PNRS）に基づく〈A-95〉は、広域協議会に与えられたこの権限自体は小さいものであるが、総合的・広域的に政策の指針を与え、調整の機能を遂行するうえにおいて極めて効果的であったと考えられる。

さて、このようにABAGは、同大都市圏の総合的広域計画作成の中心として位置付けられていたが、任意的協議会であることによる限界は、同広域計画が地方政府、他広域機関にとって補助的であるにすぎず、またこのことは連邦政府の全国的に進められた広域計画ことによって、レクリエーション、景観、および大都市と永久オープン・スペースとの間に調整オープン・スペースの必要性を指摘している。

これらの示唆するところは、同地域における既設の大都市圏の二極構造を維持しようという意図を見ることができる。

3 ABAG『総合的広域計画 1970-1990』の問題点と評価

（1） 政党の政策と広域行政

ベイ・エリアの「広域計画機関」としての ABAG を今日評価してみて実行に高い評価を与えることはできない。同計画の政策と提案を定期的に改訂するための審査過程は、現実には機能しなかったし、また、毎年計画プログラムが提示されているが、単なる例として示されているに過ぎなく、『広域計画』との整合性は見られない。

民主政権下において全土的に効率的な福祉政策の推進、人種差別からの脱却を目指しての「バッシング（黒人・白人の居住地を違えて行う通学事業）」、また人種融合を目指しての住宅政策、広域交通政策（ベイ・エリアでは違う人種地域の融合を目指しての BART プログラム—地下鉄）など、さまざまな政策が試みられた。

これらの政策は、民主党政権下で「直接連邦主義」のスローガンのもとに強力に推し進められた「福祉政策」であった。そして、「直接連邦主義」のもとに連邦政府のプログラムが多数提案され、地方政府が補助申請のために広域計画を必要としていることを示している。それゆえ地方政府の関心は、オープン・スペース、上・下水網、大気・水汚染、自然環境保全、輸送、住宅、および固形廃棄物などの保全と開発の広域問題に集中していた。

1980 年代に入りレーガンの共和党政権になると、保守主義的政策、州権主義、地方分権、反福祉政策などが主張された。

（２）ABAG の『広域計画』の問題点

ABAG の『広域計画』が現実に対処して効果的でなかった理由として、次のような問題点を指摘することができよう。

- （a） 同計画の内容が、現実の状況を正確に把握して立案されたかどうか疑問がある。また、内容上の問題として同計画の指針が、管理のみを重視して同地域の未来を形成するビジョンを欠いていた。例えば、フィジカルな側面での計画がほとんどを占め、文化的、社会的または経済的側面での基本的問題についての提案には魅力的なものが見当たらない。
- （b） 前述のように歴史上、ベイ・エリアにおける広域計画の発展で計画プランナー集団の果たした役割は大きかった。しかし、同『広域計画』作成過程で地方政府計画部長たちの姿勢は極めて消極的であった（否定的ですらあった）。このため『広域計画』と地方総合計画との有機的関係を欠くことになった。
- （c） このように ABAG と計画部長委員会や計画部長協会との対立は、なぜに起こったのであろうか。その理由は、広域機構としての ABAG と地方政府との現実に直面しての利害関係の対立にあった。このことは、ABAG が協議会であるという機構上の弱体によるリーダーシップの欠如を示しており、その採択後も履行において、構成政府と住民の積極的支持を得られない理由ともなった。
- （d） 最後に最も重要な点は、任意的政府間協議会としての ABAG が計画履行の直接的権力をもっていなかったことである。この点の認識は、常に ABAG の問題にしていることで、同地域ではいまだに実現していないが限定的機能のホーム・ルール広域政府案がいくつも提示されている背景をなしている。

第5節 ABAG 広域計画・事業（後期）——『持続可能な広域成長パターン』をコンセプトとして

1 ABAG 広域事業の方針転換の背景

ベイ・エリアに住む人々にとってサンフランシスコ湾は、彼らの自慢の名所であり、広域コミュニティのシンボルでもある。カリフォルニア大学（バークレー校）、またそれほど遠くないところにスタンフォード大学があり、両校とも何かとシンボルである。

筆者が、カリフォルニア大学（バークレー校）に留学していた 1980 年代には、人種問題の最盛期で、私が一時期住んでいたオークランド市などは殺人事件などが日常茶飯事であった。カリフォルニア大学校門前のテレグラフ通りの街路上にはヒッピー族などと言われる若者がたむろし、マリファナなどが生活の中に入り込んでいた。

しかし、同時にベトナム戦争でアメリカは末期状態であったし、ニクソン政権の弾劾運動も盛り上がり、重要なテレビ放送があるときにはキャンパスから人が全く消えるようなこともあった。非常に活気のある政治の時代であった。

カリフォルニア大学（バークレー校）は、非常に自由な校風の大学で、毎年 8 月には原爆反対の「人間の輪」デモが起こり、1962 年には、自由スピーチ運動が起こり、1972 年には活動家エド・ロバーツ（Ed Roberts）によって導かれた活動家が、障害を持つ人びとに対して最初の独立生活のためのセンターをバークレーに創設した。

シリコンバレーにハイテク研究と企業が起こったのも偶然とは言えない。同地域はもと高レベルの学問・研究環境をもっていた（しかし、今回面会したガードナー氏によると全米下位から二番目と言う）。

年間を通じて気候は温暖で、政治的にも革新的であり、先に述べたエラツアーのモデルを用いるまでもなく、「自立の精神」と「個人主義的思想」が基盤となっていた。

1939 年スタンフォード大学のクラスメイトのビル・ヒューレット（Bill・Hewlett）とディブ・パッカード（Dave・Packard）は、ヒューレット・パッカード会社を作り、シリコンバレーとハイテク革命の基礎を築いた。この土壌はひきつながら、1976 年、スティーブ・ジョブズとスティーブ・ウォズニアック（Steve Jobs、Steve Wozniak）は、カリフォルニアのキューピチノ（Cupertino）にアップル社を創設した。

2 ベイ・エリアの広域計画の指針——持続可能な広域成長パターン

先に述べたようにベイ・エリアは、各カウンティ、各自治体が自立・自治を尊重するゆえに広域的に解決する問題が起こるに対応して広域計画は必然となった。その広域計画に、近年「持続可能性」というコンセプトが付け加えられるようになった。つまり、ベイ・エリアは、広域同一性を持っていると同時に個々のコミュニティを厳重に維持しているのである。そして、彼らは次のように述べるのである 16)。

ベイ・エリアの多くの部分は、過去のリーダーたちに負っている。このことは、……われわれの人生の質と繁栄に貢献している。われわれの広大な公園とオープンスペース・

システムを考えるときに、例えば、「東湾広域公園区」と「金門橋国立レクリエーション地域」は、数千エーカーの土地を守っている。また、われわれの輸送網は地下鉄やカリフォルニア鉄道（Cal Train）のような公共交通を含めてカウンティに沿って走っている。さらにわれわれの企画力、精神と文化、またマイクロチップスから社会的動きまでさまざまな創造は、ベイ・エリアの人の力が成し遂げたものである 17)。

近年、ベイ・エリアで行われた広域事業を次に列挙し、それらの活動がいかに広域コミュニティの形成に貢献しているか、検証してみよう。

- (a) 1934 年：「東湾広域公園区」の設置、この公園区は、アメリカにおいても最も大きな広域公園区の一つである。
- (b) 1945 年：「ベイ・エリア会議」の創設、広域ビジネスをスポンサーとし広域政策を促進する組織
- (c) 1955 年：「ベイ・エリア大気質管理区（BAAQMD）」が大気汚染を規制するために作られた。
- (d) 1955 年：「アラメダ・コントラコスタ輸送区（AC Transit）」は、カリフォルニア州最初の特別輸送区、バス輸送の広域サービスを行う
- (e) 1961 年：ABAG の創設
- (f) 1962 年：住民投票によって「ベイ・エリア高速輸送システム」の建設のための課税を承認した。
- (g) 1965 年：カリフォルニア州議会は、「サンフランシスコ湾保全開発委員会（BCDC）」を作った。
- (h) 1970 年：州議会は[大都市圏輸送委員会（MTC）]を作る法案（AB363）を通過させた。
- (i) 1972 年：州議会は、マリーン、サンフランシスコ、サンマテオの三カウンティに「ゴールデンゲート国立レクリエーション地域」を作った。
- (j) 1988 年：ベイ・エリアの住民は橋と輸送改善のために橋の通行料を一ドルに値上げに承認。
- (k) 1998 年：州議会は、MTC を作る法案（AB363）を通過させた。
- (l) 2002 年：ABAG と姉妹広域機構は、スマート成長戦略（広域活性化プロジェクト）を共同遂行。
- (m) 2004 年：住民投票者によって大量輸送と修繕のために一ドルに「渡し料金」を値上げした。
- (n) 2005 年：MTC は新広域輸送拡張計画に基づく「輸送志向住宅建設政策」を採択した。
- (o) 2006 年：FOCUS プログラム：ABAG と MTC は輸送優先開発地域に成長の焦点を絞り、また「保全優先地域」の広域オープン・スペースを保全するフォーカス成長プログラムを開始した。

以上、近年のベイ・エリアの広域コミュニティ形成に寄与する計画・事業活動の概略を述べた。そのコンセプトのもとに、この「持続可能な広域成長パターン」が位置付けられ、ベイ・エリアの特徴を助長している。そして、そのための政策の一つとして、カルフォルニア州の「気候法（州上院法 375）」に基づいて自動車などの温室効果ガスの排出を減少させるために広域内の住宅配置政策と一致するものである。

ベイ・エリアは全米で最も優れた総合的広域計画を持っている地域のひとつである（ガードナー氏の言葉）。それは、ABAG、MTC のふたつの広域的政府機関のパートナーシップのもとに行われ、「ベイ・エリア大気質管理区（BAAQMD）」、そして「湾保全開発委員会（BCDC）」の助力のもとに行われたからである。

すべての広域機関は協働関係にあり、統合的な土地利用・輸送プランを生み出すために、9つのカウンティと 101 の市および町は、それぞれの権限を越えての土地利用の権限をもって輸送パターンを生み出している 18)

それでは、ABAG 機構そのものの広域計画作成の過程はどのようなになっているであろうか。次に述べよう。

3 ABAG「持続可能コミュニティ戦略（Sustainable Communities Strategy）」とはどのような政策か

ABAG は、2000 年に完成した「快適活性化成長計画（Smart Growth Livability Footprint）」という計画を作成し、それは今日も継続している。また、ABAG の広域計画は、「FOCUS 広域青写真計画（FOCUS Regional Blueprint Planning Initiative）」が、機能している。他方、ABAG は、地方政府に対して「危機管理プログラム」を作成し、財政援助も行っている。

以上のような「ABAG の計画事業」の発達は、50 年間を経てきて、広域の環境、経済、公平を追求して地方、および広域的にパートナーシップを行えるように挑戦してきた。成長地域と交通インフラで結んで、これらの計画事業は、現在住んでいる人と未来の住民の需要を満たす必要がある。

州法（SB375）の委任により「持続的コミュニティ戦略」は、広域的土地利用と交通計画を結びつける政策を行っている。この計画によって温室ガスの削減、居住に伴う省エネへの戦略である。2011-2012 年の会計年度でも ABAG は、MTC、地方政府と密接に連結し、渋滞の緩和に努めた。

さて、このベイ・エリアにおける「持続可能なコミュニティ戦略」は、「優先的開発地域」、「優先的保全地域」「活気あるコミュニティのための交通」などを内容とする「FOCUS 事業計画」の上に成り立っている。これらの ABAG の計画事業は、ゴミの削減、湾遊歩道、単身家族の地震対策、{湾河口} の保全のような広域的努力を強化してきている。

さらに ABAG は、これらの総合的計画の内容として、「持続的コミュニティ戦略」、「FOCUS 事業計画」、「ベイ・エリア緑化ビジネス事業（Bay Area Green Business Program）」、「地震災害緩和・予防プログラム」、「サンフランシスコ遊歩道」、「サンフランシスコ河口パートナーシップ」などのプログラムを統合化しようとしている。

このことは、未来の発展のために必要な計画と政策として位置付けるものであるが、どのようにして作成するのであろうか。つまり、「持続可能コミュニティ戦略」は、いくつかの現行の計画を統合し、二つの主なる目標を達成しようとしているのである。

一つは、持続可能コミュニティ戦略は、これからの 25 年間のうちに土地利用計画を押し進め、経済的に現実的で理想的となる地域と作ることを目標とする。

二つ目は、持続可能コミュニティ戦略は、交通システムと統合し、自動車からの温暖化ガスを削減し、「カリフォルニア州大気資源委員会（California Air Resources Board : CARB）」によって定められた広域的目標を達成しようとしているのである。

「持続可能コミュニティ戦略」は、ベイ・エリアの 25 年間の「広域輸送計画（Regional Transportation Plan : RTP）」の一部であるが、連邦法によって RTP は内部的に一致しなければならないことになっている。それゆえに、8 年間広域住宅配分事業は、200 億ドル以上の投資を必要としている 19)。

「広域輸送計画（RTP）」、および ABAG の「広域住宅需要分布、Regional Housing Need Allocation, RHNA）は、2013 年に自動的に採択される「持続可能コミュニティ戦略」の土地利用方法を内容としている。RHNA は、広域土地利用戦略、完全なコミュニティ、および持続的輸送システムを統合するということである。

次に各広域機関は、RHNA 方法を採用するために地方政府からインプットを行う。そして広域の最終的な住宅の数は「州住宅・コミュニティ開発局（State Department of Housing and Community Development : HCD）」によって示されることになる。

地方政府は、住宅政策として RHNA に連結している。「持続可能コミュニティ戦略」は、住宅需要の配分だけではなく、グリーンハウス・ガスの目標を達成する必要がある。

ベイ・エリアの第 1 次的目標は、21 世紀の変わりつつある状況の中で適切な環境基準を維持することである。人口増加、気候変動、新経済的現実、および公共保険の増加に直接的に直面することによって「持続可能コミュニティ戦略」は、世界的により一層の経済的競争および活気あるベイ・エリアを達成する助けになるべきである。

4 効果的「持続可能コミュニティ戦略」の基準

「持続可能コミュニティ戦略」は、次のような方法、基準を内容としている。

- (a) 日常の需要に対応して住民と働く人びとが、サービスとアメニティに容易にアクセスできるコンパクトな歩行可能範囲を設定する。
- (b) エネルギーの独立を促進し、広域的に発生する炭素の排出を減少させる。そのために長距離輸送をできる限り減少させる。
- (c) 人びとの全てが、ベイ・エリアを居住スペースとし、そこでビジネスの起業、継続、および雇用を創出する画期的な完全なコミュニティを作ること。
- (d) より生産的な公共投資をすることによって資源を浪費するハイウェイと輸送範囲減らし持続可能な輸送システムを作ること。
- (e) 一人一人が価値のある人びととして接近可能なコミュニティを構築すること。
- (f) 資源としての水を保全する。さらに高度な輸送コストに依存する輸入食料を減らす。

これらの目標を達成するために ABAG と MTC は、土地利用パターンと輸送投資について目標を採択した。これらの目標と指標は、SCS（持続的コミュニティ戦略）、RTP（広域交通計画）に適用される。

このような基準を達成するために ABAG は、「総合的広域開発保全戦略」として「フォーカス・プラン（Focus Plan）」²⁰ を作り、ベイ・エリアにおいてよりコンパクトな土地利用パターンを促進するのである。それは、四つの広域機関を輸送近くで安全で活気のあるコミュニティを発展させ、その広域の最も重要資源である土地の保全を促進することによって土地利用と交通を結びつけるプログラムを促進する。FOCUS 事業計画は、「ベイ・エリア大気質管理区」と BCDC の協働を ABAG が推進する

FOCUS 事業計画は、ベイ・エリアを通じての地方政府、管理機関、輸送提供者、非政府組織によって地方の小広域レベルで進行している計画・下位管理政府を促進する²¹）。

つまり、ベイ・エリアは、FOCUS 事業計画に現れている総合広域成長戦略の方向に大きな歩を進めたのである。

2010 年までに FOCUS 事業計画は、60 のベイ・エリア自治体において、ほぼ 130 以上の優先的開発地域を指定し、そしてそれは、ほぼ 100 の優先的保全地域（PCAs）を示している。地方政府との協働で FOCUS 事業計画は、新しい成長を志向している地域に関連して地方計画・広域機関目標の協働を目指しているのである。

「優先的開発地域（PDA）」は、地方レベルの計画をつくるビジョンのもとでの住宅に適合する「近隣レベルの計画」であり、交通提供地域である。「企画 2009」は、2035 年までの広域成長の 2/3 以上が PDA は広域の陸地の単に 3 %にすぎないと述べている。

5 ABAG が着手している事業計画²²）

（1）危険廃棄物配分、およびベイ・エリア緑化企業化プログラム

1990 年以来危険廃棄物委員会が、前進的なプログラムを持って開始された。同委員会は、「カウンティ内で発生した危険物を管理する施設の計画を各カウンティに義務づけると言う」州法 2948 法に基づいている。ベイ・エリアのカウンティと市の職員は、広域機関として ABAG を位置付けることを要求される。

（2）サンフランシスコ湾遊歩道

湾遊歩道は、広域をまわる一連の柱石を含んでいる。1987 年ビルロックヤーとベイエリアの代表者たちは、上院法 100 の通過に伴い、500 マイルの継続の遊歩道をつくり始めた。1989 年湾遊歩道計画の行政委員会での採択によって ABAG はビジョンを完成するために 9 カウンティ全ての海岸の市とともに始めた。海岸の自治体は湾遊歩道の所有者であり、ウォータースフロントへのアクセスを拡大し、持続的コミュニティをつくり、そして活気のある生活スタイルを促進するという地方計画のコンセプトを行った。

サンフランシスコ湾遊歩道は、七つの通行料をとる架橋を横切る遊歩道システム及び七つのカウンティに連結して 47 の海岸線の市と 130 以上の地方・広域、および州公園を設立した。

（3）サンフランシスコ河口パートナーシップ

サンフランシスコ河口パートナーシップは、広範なプロジェクトと活動を行っている。2010年にパートナーシップは多くの地方自治体と契約を結び、われわれの川と湾の清掃及び人間・魚そして野生生物にとってより健康的であるため、屑を掃除する。

プロジェクトを完成するために次のようなことを含んでいる。

- ・メチル水銀を減らし酸素を発展させることに焦点を合わせる。
- ・BCDC（カルフォルニア海岸保全）NOAAとパートナーシップを組んで協働的努力を保全、治癒およびサンフランシスコ湾の生育地を保全する。
- ・州の水辺評価フレームワークのもとで、水辺の開発サンフランシスコの河口のための水辺の健康的な指標の開発は、2011年1月に始まって河口会議の9月の上院で出された。

（4）地震と危険緩和、および再興

自然的災害はベイ・エリアにおいて多くの源がある。山火事、洪水、地滑り、干ばつおよび気候変動などが常に発生可能性がある。

ABAGは、ベイエリアの「地震危険地図」に参加し、合衆国の地理調査院との共同でハザードマップを開発した。…ABAGの危険緩和策は2010年-2011年の財政年の間に四つの政策に焦点を絞った。

- ・地震情報についてのウェブサイトを改訂し、開始した。
- ・サンフランシスコ湾のための危険緩和計画を作成し、それは115の市および特別区との共同で行った。
- ・広域長期間災害復興協議会をたちあげ、ABAGは効率的な復興計画を立案した。
- ・モデル災害復興計画を作成し、オークランド市とサンノゼ市の二大市によって開発された二つのプロジェクトを実施中である。

（5）ABAG 電力

ABAG 所有エネルギー源（ABAG 電力）は1997年にABAGによって設立され地方政府のためのエネルギーを獲得し、エネルギー管理と電話サービスを提供している。ABAGの電力は太平洋ガスとエレクトロニック電力サービス（PGE）から38地方政府に自然ガスを与えている。

（6）ABAG 計画法人

ABAG 計画法人は、ベイ・エリアにおける31市と町に対して、財産と負債（責任）と犯罪補償を行っている。過去24年間に同計画は評価額50億ドルをこえ、そのメンバーに分配して20億ドル以上を戻している。

（7）研究データおよび分析

広域計画における協調を進めてデータとモデル化のための期待と要求は増加した。人口統計のデータの質は改善された。2010年の人口統計の結果、調査部の焦点は間もなくくる。研究チームはベイ・エリアのための退職傾向そして緩和および人口統計的な情報を分析するだろう。

（8）ABAG の財政サービス

ABAG の財政サービスは1978年以降カルフォルニア州全体のさまざまな公的・私的組

織に対して財政援助をおこなっている。

(9) ABAG のトレーニングセンター

ABAG のトレーニングセンターは 1979 年以降 ABAG のサービスプログラムであり、専門的開発訓練を得るために地方政府の職員に経済的選択を提供するためにつくられた。初期のコースは管理・環境計画・住宅及びコンピュータ技術の分野であり、われわれの施設に教室が設けられている。年を通じてわれわれのメンバーとクライアントと訓練需要は変化している。今日われわれのコースは職業上の安全と健康管理および交通部によって要求される安全訓練に焦点を置いている。これらのコースはベイ・エリアにおいて学生に達成しウェブに基づくアイデンティティを通じて世界中に学生を発信している。

(10) ABAG のウェブサービス (www.abag.ca.gov)

最初のウェブサイトは政府間協議会 (COG) と第二にカルフォルニアの公共的機関のためのものだった。付け加えて ABAG のプログラムの範囲を拡大しわれわれのウェブに対する初期の動きはわれわれの会院および公的機関を支援する機会になっている。

(11) 多年 ABAG の財政支援

ABAG は、ベイエリアの公的な目的のために財政的管理サービスを与えてきた。これらのサービスは会計・財政報告・現金管理・投資・負債保障およびその他の関連する財政的支援サービスを与えてきた。

(12) 立法活動

2010 年に立法活動は 34 以上の州法および三つの連邦法を ABAG の立法・政府組織委員会 (L&GO) によって遂行された。

(13) コミュニケーション

マイルストーンの持続および土地利用の統合化および交通計画に関連する広域的努力は 1910 年の『広域コミュニケーション部』の広域的範囲と参加戦略に焦点を絞っている。

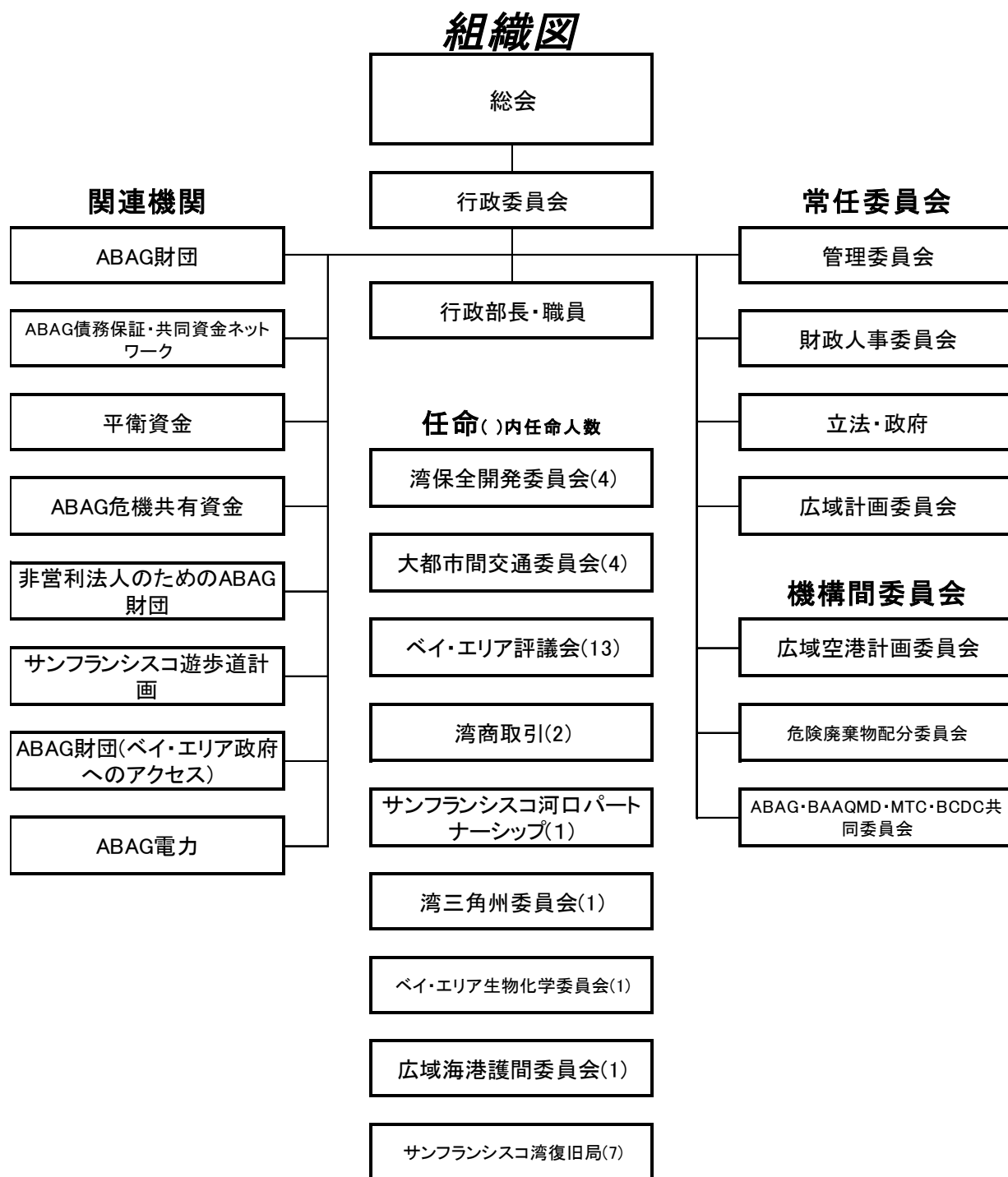
【前事務局長ヘンリー・ガードナー氏 (Henry L. Gardner) と上級広報担当 Kathleen Cha さんから説明を聞いた。6 年前に訪問した時は、ガードナー氏は、現役であった。ガードナー氏とチャさんは次のように述べた】

【ABAG の業務】

- (1) 自治体が補助金を獲得するについての AGAB の機能は、今も継続している。広域クレーニングハウスとしての役割は今も機能している。しかし、経済危機の影響を受けて、総額は減っている。
- (2) 優先エリアを設定し優先的開発地域を指定し、開発課や危機管理課が、ベイ・エリアでの保険会社との調整というような仕事をしている。
- (3) ミネソタ州の「ツイン・シティズ大都市圏協議会 (Metropolitan Council, MC)」と比較した場合、MC は集権的であるが、ベイ・エリアは、分権的。ローカルコントロール。
たしかに、この地域はローカルコントロールが強い。しかしながら、自治体によっては自らまとめきれないというところもある。

- (4) 地震などの自然災害に対する対応策。
- (5) パワープログラム（燃料対策）自治体が個別にやるよりも、効率的にできる。小さな自治体は、交渉力が弱い。特に小さな自治体にとっては重要なこととなる。電気やガスをまとめて買い、それを再分配する。二つの理由がある。一つは、値段を安くできる。二つは、安定的に確保できるということがある。（価格が変化するので、2年3年の長期の契約で、安定化がはかれる。）
- (6) 研修プログラムをネットでおこなっている。今は、消防や刑務所向けに対して。海外にもクライアントがいる。
- (7) 大気汚染・水質汚染に対する手当て
オープンエリアの確保や大気汚染への手当てが重要であると考えている。30年間の人口増加で、車も増加している。大気汚染も深刻化。車を減らせれば、一番良いのだろうが、現実的ではない。
ロスアンジェルス市は、公共交通機関の整備をしようとしているが失敗している。地下鉄をつくるということしかなく、費用が高くなる。ベイ・エリアでは、バート（BART, ベイ・エリア高速輸送区）もあり、比較的成功していると言えるであろう。
- (8) 交通網の整備
交通ではネットワークが大切。交通機関について言えば、子供たちへの教育も同様に、子供たちへの啓蒙活動をしている。時間はかかるだろうが、長い目での投資と考えている。」

<19> ABAG の組織図（2012 年度）



第6節 ABAG の政策形成・行政機構（統治機構）

ABAG は、執行権を持たない広域協議会であるが、しかしある程度、広域的問題の解決にインパクトを与えている。影響を与える要因としては、次の四つである。

（１）最終的決定権を持つ総会、（２）１か月に１回会合し、政策決定権・執行権を有する行政委員会、（３）行政委員会によって任命される事務局長とスタッフ、（４）市民参加の場としての諮問委員会、公聴会。

以下、それぞれについて説明しよう。（なお、ABAG の機能・機構については、拙著『アメリカ大都市圏の行政システム』（勁草書房、1996 年）を一部参照し、今回の調査は、ABAG については、新しい資料によって確認、補強した。

1 総会（General Assembly）

（１）構成

定例総会は年２回開催され、その参加者は、ABAG を構成しているすべてのカウンティと市からのそれぞれ１人の公選公務員である代表者である。特別総会は、行政委員会の発議にもとづくか、または全メンバーのうちの１５市以上、または３カウンティ以上による要請によって行政委員会によって招集される。

総会に参加する各市、および各カウンティからのそれぞれの代表は、おのおの１票をもっており、総会の市の代表者の多数、ならびにカウンティの代表者の多数によって決定される。このように大カウンティや大市と同様に小カウンティや小市にも等しい権利が与えられていることが、問題を残している。

また、ABAG 総会の特徴として重要な点は、同じ部屋で同時に会合するのではあるが、二院制を採用していることである。つまり、政策の勧告や決定には、カウンティの代表者の定足数の多数と市の代表者の定足数の多数の得票が別個に必要である。

（２）総会の機能

総会の権限については、ABAG 規則第４条が次のように規定している。

（a）政策の決定と政策問題の裁決

（b）代表者であれば誰もが研究課題を総会に提案することができる。総会はこの提案について研究するべきかどうかを決定。行動について総会による審査を要求できる。

（c）代表者であれば誰もが行政委員会の。行政委員会にこの課題を付託しうる。

（d）毎年、総会は、行政委員会が提出した予算案、年次会費を審査し、採択せねばならない。

2 行政委員会（Executive Board）

（１）構成

行政委員会は構成政府の代表者、会長、副会長および前任会長の投票有資格委員など 38 名によって構成されている（2011 年度）。それに加えて連邦政府や州政府の諸機関を代表する投票無資格委員によって成り立っている。助言メンバーとしての連邦政府や州政府機

関は、ABAG がこれらの諸機関との効果的なコミュニケーションや調整を維持し、必要かつ適切な助言を求めるために、会長によって指名され、招請されるものである。委員会は、二か月に一回開催され、月の第三木曜日に開催される。

行政委員会代表制についての選出方法は、人口比例修正配分方式とも言うべきもので、人口に基づいて大まかに代表性を与えるが、また最も小さなカウンティも、カウンティと市の両方が代表者を送ることができるという点に特徴がある。基本的には、カウンティ監理委員会と同構成市の市長会議によっておのおの同数名の任命された代表者（理事）が選出される。しかし、大都市は例外的に、オークランド市理事長によって任命された 3 名の代表者、サンフランシスコ市・カウンティの場合は市長によって任命された市・カウンティの公選官か任命官のうちからの 2 名の代表者、ならびに市長と同監理委員会によって交替に任命される 5 番目をふくめた 5 名の代表者、およびサンノゼ市理事会によって任命された 3 名の代表者が選出される（しかし、同市は ABAG を重要視しておらず、現在 1 名しか代表を送っていない）。

また、各委員の任期は、会長、副会長、助言委員とは異なり、2 年である。なお、行政委員会の採決方法は、総会でのように二院制に基づいてはいない。行政委員会は、年に少なくとも 4 回会合することが規定されているが、最近ではますます増加する業務に対処するために、毎月 1 回以上会合している。定例会以外の会合は、委員長または 5 名以上の委員の求めによって開かれることになっている。

（2）機能・責務

行政委員会の責務については、同規則第 5 条に次のように規定されている。

- (a) 行政委員会は、事務局長が作成し、提案した年次予算案を審査し、それを修正、改訂、増減額することができる。行政委員会によって承認された予算案、査定表および年会費は、総会に提出され、審査の後採択される。行政委員会は、その予算にしたがってすべての支出を管理する。
- (b) 行政委員会は、予期されざる必要性や変化した状況に対処するために全予算額内で資金を移し替える権限をもっている。このような決定は、総会の次の会合に報告されねばならない。
- (c) 行政委員会は、予算ならびに人事問題を審議するためにそのうちの 6 人の委員からなる財政・人事小委員会を任命することができる。
- (d) 行政委員会は、毎年 2 月の総会にその活動の全報告書を提出する。
- (e) 行政委員会は、事務局長を任命し、その給料を決定し、また解任する権限を持っている。また、事務局長を設置または廃止し、スタッフの給料を決定する権限をもっている。
- (f) 行政委員会は、同委員会や総会が調査の必要を認めた特定の問題、事業計画またはその他の問題を調査する委員会を任命することができる。そして、調査委員会からの勧告は、行政委員会に対してなされ、同委員会、総会にこの勧告に注釈をつけて決定のために提出する。
- (g) 行政委員会は、総会によって採択された政策・プログラムの執行に責任がある。

3 役員

ABAG の役員は、会長（president）、副会長（vice president）および収入役（secretary-treasurer）から成り立っている。会長、副会長は、それぞれ行政委員会の委員長（chairman）、副委員長（vice chairman）である。また同協議会や行政委員会の収入役としての任務は、事務局長によって遂行される。

会長と副会長は、2 年任期で構成政府の市長、市理事、カウンティ監理委員および同区内に居住する他の有資格選挙人が立候補することができる。なお各代表者の選出母体である市やカウンティでの市長、理事、監理委員辞任に伴って、ABAG での職務も終了することになる。

4 常任委員会<図 19 参照>

常任委員会は、基本的に政策形成が主要な機能であり、決定は行政委員会、ついで総会が行う。各委員会は、公選公務員、他機関代表、また市民代表などによって構成される。

会長は、行政委員会の助言と同意に従い同協議会への助言と勧告を行うために同委員会によって承認された目的のもとに政策助言委員会を設置することができる。助言委員会の規模と構成は、行政委員会によって決定せられ、そのメンバーは、広く住民や地域を代表するものとされている。助言委員会は、その報告と勧告を行政委員会に提出しなければならない。技術的助言と住民参加の場としての機能をもつ助言委員会の活動は、ABAG にとって必須のものであり、現に重要な貢献をなしていると評価されている。

常任委員会としては、現在「管理委員会」、「財政人事委員会」、「立法・政府委員会」、および「広域計画委員会」が設置されている。常任委員会等の委員会は、状況によって必要に応じて設置されてきた。

ここでは常任委員会として、「広域計画委員会」について述べることにしたい。

<広域計画委員会>

「広域計画委員会」は、下記のように作られている。

《機能》 行政委員会に報告と勧告を行う。(a) 広域計画の審査と修正 (b) 継続的な環境管理計画の促進 (c) 計画タスク・フォースからの特定領域の計画と報告に関する審査とコメント (d) 総合的計画政策と手順の開発

《構成》 (a) 構成政府代表の公選公務員のうちから 18 名から 22 名のメンバー。これは、基本的に各構成カウンティから監理委員と市理事のそれぞれ 1 名の代表者が参加するものである。(b) 「計画部長協議会」(Planning Directors's Association, PDA) 会長 (c) 次の広域機関からの代表者「ベイ・エリア大気質管理区」(Bay Area Air Quality Management District, BAAQMD)、「サンフランシスコ湾保全・開発委員会」(San Francisco Bay Conservation and Development Commission, BCDC)、「大都市圏輸送委員会」(Metropolitan Transportation Commission, MTC)、「サンフランシスコ湾広域水質管理委員会」(San Francisco Bay Regional Water Quality Control Board, BRWQCB)、(d) 特定利益代表労働、企業、経済開発、レクリエーション/オープン・スペース、環境、住宅、特別区、およびマイノリティ（2 名）

＜広域機構間委員会－ABAG・BAAQMD・MTC・BCDC 共同委員会＞（図・4 参照）

《機能》 (a) ABAG と他の広域機構の間の情報の伝達と調整のために年 4 回以上会合する。(b) 行政委員会と他の諸広域機構理事会に対して、広域機構間の総合広域計画を促進する政策と手続きを勧告する。(c) 他の機構に影響する ABAG の政策を検討する。

《構成》 次の広域機構に対して ABAG によって任命された公選公務員から構成される。他広域機構への ABAG の任命者：BCDC 4 名、MTC 1 名、中部沿岸広域委員会 1 名、北中央沿岸広域委員会 1 名、金門国立レクリエーション地域 1 名、他の広域機構に任務をもつ ABAG 行政委員会メンバー：BAAQMD 4 名、BCDC 2 名、MTC 4 名、BRWQCB 1 名。

ABAG の機構は、基本的に発足初期から変わってはいないが、政策助言委員会は、その時々々の要求する政策に基づいて設置、廃止されてきた。目的を達して廃止された主な例としては、この他に、ABAG/MTC 共同政策委員会、ABAG/MTC 広域空港計画委員会、および救急医療サービス委員会が、他機関と共同設置され現在機能している。広域ホーム・ルール目標、広域オープン・スペース、広域住宅、広域海岸計画、固形廃棄物、CATV、大気汚染規制、広域輸送、水質汚染規制、広域レクリエーションなどの委員会やタスク・フォースがある。

5 住民参加システム

広域協議会は、一般的にその計画・政策について住民に対して情報を与え、またその情報・意思を吸収するという相互関係を確立して、弱体な基盤を実質的に強化するために住民参加を重視する傾向にある。ABAG の場合、基本的には、その助言委員会、タスク・フォースへの住民の参加と政府・公共部による住民情報サービスという機能でもってその目的を達成しようとしている。具体的に住民参加は、次のようにして行われている。

(1) 政策助言委員会

- (a) 常設委員会とタスク・フォースは、コミュニティ・グループのメンバーを含む（例 広域計画委員会、環境管理タスク・フォースなど）。
- (b) 政策委員会が主要な課題を検討する場合公開討論会や公聴会が開催される（例 広域計画の改訂、住宅計画の採択など）。
- (c) 行政委員会や常設委員会に住民の意思を反映するために常設の広域住民フォーラムが設置されており、これは問題別研究委員会からなり、ABAG のスタッフサービスを受けている。

(2) 住民サービス・プログラム

- (a) プログラムやプロジェクトに住民の協力を得るために、住民集会や住民団体に公務員やスタッフにゲスト・スピーカーを送ったり、財政援助、また会議開催などを行っている。
- (b) ABAG の計画やその他研究成果を刊行し、広範に配布している。例えば、同地域の地震対策の自治体、企業、個人別のプログラムなど。

6 事務組織

広域政治機構は、一般的に事務組織が重要である。構成政府に対する技術的・情動的優位性がある実質的位置を高め、またその存在意義を強めるからである。連邦補助プログラムが盛んであった1980年時には70名のスタッフが常勤していたのが、時の政権の政策によって補助金の増減があり、年々減少している。

事務局長は、行政委員会によって任命される同協議会の主任行政官であり、したがって市支配人などの経験のある行政専門家が任命される。その任務と権限は、(a) 行政委員会によって設けられた職制の枠内ですべての職員を任免すること、(b) 行政委員会に対して予算案を毎年作成し提出すること、(c) 同協議会並びに行政委員会の書記・財務官として任務を行うこと、(d) 行政委員会が要請する他の任務を遂行することである。このように形式的に定められているが、要するに現実には全職員の活動を管理し、プログラム資金を確保し、さまざまな公的・私的機関との相互連絡を維持し、また総会、行政委員会によって採択された目標にしたがって政策形成を指揮し、その成果を行政委員会に報告している。

事務局長は、単に行政事務を遂行するのみならず、政策決定においても重要な役割を有する。このことは広域政治機構に共通のことで行政技術的・情動的に優位に在ることと常勤であることによっている。

7 財政

ABAGの事業計画資金は、構成団体の年会費、総会によって課せられる特別会費、および補助金によって賄われている。予算案は、毎年1月1日以前に行政委員会に事務局長によって提出されることになっており、行政委員会はこの提案された予算案を改訂し、修正増減を行うことができる。行政委員会はその審議の後総会に予算案、査定表および年会費を提案し、総会はこれらを審議して採択することになっている。

年会費額は、このように総会によって予算案に必要な資金に対応して決定されるのであるが、その分担の方式は次のようになっている。つまり、構成カウンティの年会費額は、全構成カウンティの全人口に対する個々のカウンティの人口との割合によって決定される。同様に各市の年会費額は、全構成市の全人口に対する個々の市の人口との割合によって決定される。そして会費負担におけるサンフランシスコの場合は、市側とカウンティ側の両方によって支払われる。私が、2006年に調査したところでは会費負担額は地方政府にとって大した額と考えていないようである。

【ABAG の承認された経常予算・支出】

	FY09-10	FY11-12
〔収入〕		
連邦政府	6,502,261	9,681,378
州政府	3,600,125	3,600,000
他の契約	1,031,648	1,083,475
サービス事業	5,513,902	5,999,000
会費	1,709,117	1,734,347
計	18,357,054	22,098,200
〔支出〕		
給料	10,946,407	12,029,700
コンサルタント料	4,456,859	6,000,000
通過金	1,334,878	2,000,000
	・	・
	・	・
	・	・
計	18,388,972	22,098,200

〔資料：ABAG 『APPROVED BUDGET AND WORK PROGRAM FISCAL YEAR 2011-2012』〕

【ABAG 前事務局長（ガードナー氏）の話】

【ABAG の職員採用について】

ABAG は、直接雇用をしている。独自職員である。都市計画や行政大学院をでたばかりの人間を採用している。そういう意味では、現場を知らない職員と言うことになる。協力市が十分に協力的でないと言える。

現在、協力としては、ABAG の職員が産休をとっており、その人の穴埋めとして、サンフランシスコ市から 6 か月の派遣という形で協力をしてもらっている。上級職員のインターンのような仕組みを用いる方法もあるが、職員交換もしているので、一方的なものではない。前事務局長が、このような交換の仕組みはいい仕組みであるとしてさらに進めようとしている。」

【統治機構について】

一番決定権が強いのは、年一回の総会であるが、通常 38 人のエグゼクティブで構成される「執行委員会」によって運営されている。オークランド市やサンノゼ市などは、エグゼクティブを送っている。小さな市は、数市からの代表という形で（比例）のような形で代表をおくっている。

2012 年 3 月 11 日の「Marin Independent Journal」の記事に、ABAG のイメージを漫画で描かれていた。それは、市の上に大きな ABAG が立ちはだかっているというものであった。しかし、実際 ABAG は、各市の合意によって動いており、実態とはかけはなれた記事であると言わざるを得ない。

第3章 「サンフランシスコ湾保全・開発委員会 (San Francisco Bay Conservation and Development Commission, BCDC)」の機能と構造

第1節 BCDCの設立の経緯 23)

BCDC は、サンフランシスコ市内の「財政区」に位置する小さな州機関である。BCDC は、サンフランシスコ湾と湾の9カウンティの海岸線に沿って開発の規制と計画の権限を持っている。職員は、プランナー、分析家、土木工学、デザイナー、弁護士などで構成される33名で成り立っている。

ABAG は、ベイ・エリア大都市圏の調整機構であるがゆえに（広域政府との関係（46ページ））関係は重要である。アメリカの場合、問題の領域が、自治体を越えて他自治体やカウンティに場合域をカバーしているカウンティや州政府が関与することになるが、バイエリアの場合、すでに述べたように極めて強い地域主権が生き続けている。その結果として、総合的な広域政府を設立できないでいる。

ベイ・エリアにおいても下水事業としては、44の下水区が機能しているが、それらを総合的に管理する機構は存在していない。結局のところ、統一的な下水処理機構を作ることとは、「分権的政治文化」を有する同大都市圏では困難であるというのが現在までの経験の示すところである。（今回の調査報告とは関係ないが、アメリカの下水事情は深刻で、例えば広域下水事業を契機として作られたミネソタ州ツイン・シティズ大都市圏の「大都市圏評議会 (Metropolitan Council, MC)」に比較して）。

BCDC は、戦後の人口の増加に伴い、埋め立てや工場用地の拡大、湿地の狭小化、汚染の深刻化、業類や野生生物の現象など同湾の自然環境が悪化し、1961年地域住民団体、また「シーラ・クラブ」などを中心とした住民団体の発議により、同年「サンフランシスコ湾救済会議 (Save San Francisco Bay Association)」が設立され、州議会の議を経て、65年設立された。

私は、BCDCの設立から、また発展の経緯を観察してきたものとして、同大都市圏で最も有益な広域団体であったと評価できる。以下、簡単に、同広域団体の機能と機構について説明しよう。

東京湾も同じような問題状況にあるのであるが、なぜサンフランシスコ湾に実現したものが、東京湾に実現できなかったのであろうか、考えてみる必要がある。つまり、両域の問題点を比較してみると、次のようになる。

- (1) 両域とも、水質汚染がかなりの程度進行していた。
- (2) 両域とも、カウンティや都県などの中間団体が存在し、かつ自治体が多数存在している。
- (3) サンフランシスコ湾のほうには、かなり影響力のある住民団体が、早くから活動を続けていた。他方、東京湾のほうは、強力な影響力を持つ広域住民団体は見当たらない。
- (4) 東京湾の場合、全体的な住民の意思を反映する政治・行政システムの存在が見当たらない。結果として、水質の浄化の点で、東京湾のほうが落ちるということになる。

第2節 BCDCの機能と構造

1 BCDCの目的

このようなサンフランシスコ湾の水質の浄化はどのようにして可能となったのであろうか。私は、1976年、サンフランシスコ湾内をボートで走ったことがある。当時、サンフランシスコ湾は、深刻に濁り、埋め立てによって水路のように狭まり、水質も最悪の状態であった。

このような状況に対処してBCDCの目的は、湾が有益で価値ある自然資源であることをベイ・エリア住民の共通認識として保全にとどまるにとどまらず、計画された開発が必要であるとした。例えば、産業、空港、レクリエーションなどの施設を造る場合に適切な指針のもとに、市やカウンティのそれぞれの計画と総合的に調整している。このために、BCDCは、1969年に作成され、州議会に勧告、承認された「湾計画」に基づいて権限を行使することになっている。同計画書は、詳細なプログラムを個々に規定し、その内容は毎年改訂されている。

2 BCDCの権限と手順

BCDCの権限は、サンフランシスコ湾を管轄区域とし、海岸線から100フィート幅の土地、湾からの溝、塩湖、湿地に対して（a）湾の埋め立て、浚渫、管轄区域の開発区域における開発プロジェクトの許認可、（b）「湾計画」の必要に応じた修正、（c）以上の施策を遂行するための強制執行権を有する。

BCDCの許認可については、次のような手順で行われる。同委員会が、申請の受理、同時に「サンフランシスコ湾広域水質管理委員会」に同様コピーを送付、同委員会は、60日以内に湾内の水質への影響について報告する。また、BCDCは、この報告を受けた後、90日以内に許認可の決定を申請者に伝えなければならない。同許可決定には、連邦政府関係者を除く25人の委員のうち13人以上の賛成が必要である。

また、すべての許可決定には、重要でない修繕や改善を除いて公聴会の開催が要請される。さらに委員会の決定に対して申請者は、90日以内に当該裁判所に異議申し立てできる。

3 埋め立て許可の基準

住民の健康、安全及び福祉にとって必要であり、「湾計画」に一致しなければならない。この基準を詳細に述べれば、（1）新たな埋め立てによる公共利益が、水面の減少による公共的損失を明らかに超えている場合、（2）目的を達成するために陸地の利用ができない場合、（3）目的を達成する場合に必要な最小限である場合、（4）洪水や暴風雨などの危険に対して住民の安全性を確保するために必要な場合、永久的海岸線が確保される場合、（5）申請者が当該財産に対して正当な権利を持っている場合、などを指摘している。

BCDCの執行権は、直接的に強制執行をすることができない点が欠点であるとも言える。つまり、不法埋め立てなどに対して、停止、禁止などの行為は、裁判所などの機関に強制執行を請求して告訴することになる。

第3節 BCDC の組織

同委員会は、以下のような関連機関からの 27 名の代表者によって構成されている。

- (1) 住民から 7 名の代表者 知事が 5 名を任命し、このうちから委員長、副委員長を選任する。他の一人は、「州上院規則委員会」、別の一人は、州下院議長によって任命される。このすべてのメンバーは、上院の勝因を必要とする。
- (2) 9 人のカウンティの代表者 湾に接する 9 カウンティの各監理委員会 (Board of Supervisor) のうちからそれぞれ一名の選出。
- (3) 4 人の市の代表者 湾を東西南北 4 地域の区分し、それぞれの市の公選公務員のうちから一名が ABAG によって任命される。
- (4) 5 人の州の代表者 「州企業・輸送局長 (Secretary of Business and Transportation)」、「州資源局長 (Secretary of Resources)」、「州用地委員会 (Land Commission)」、「州財務部長 (Director of Finance)」のそれぞれによって任命される 4 名、および {湾広域水質管理委員会} のメンバーの互選による 1 名の代表者。
- (5) 2 人の連邦政府の代表者 陸軍工兵科、保健・教育・福祉省から各 1 名。許認可については投票権を持たないが、計画作成については投票権を持って参加する。
(広域政府への許認可など統治権力に関わる課題について連邦政府は関与しない)
各委員は、無報酬である。また委員の任期に規定はないが、委員は任命機関の任命によるところから、この点は問題ではない。

第4節 執行機関

同委員会は、執行委員長を任命し、決定された政策と問題の処理に当たらせる。執行委員長は、委員会の同意に基づいて「市民助言委員会」を任命する。「助言委員会」は、20 名以内で構成される。港湾施設関連の公共機関代表者、環境保全団体代表者、レクリエーション団体代表者、産業開発会議の代表者、また、建築家。風致都市計画家、土地所有者などを含む。

スタッフは、執行委員長、副執行委員長、技師、プランナー、法律顧問などから成り立っている。彼らは、プロジェクト、申請書類をチェックし、委員会に報告する。BCDC の財政は、州の一般支出金、補助金、寄付金、および許可申請料などによって賄われている。

第5節 BCDC と ABAG の関係

ベイ・エリア全体の総合広域行政機関である ABAG と単一目的広域行政機関である BCDC の関係は、当初から期待されていたところである。BCDC 設置法は、「同委員会は、審査を行うに当たり、ABAG とできうる限り協力し、そして地方土地利用計画に責任を持つ地方団体による計画とも可能な限り調整する」とし、また「作業の重複を避けるために、州計画局、ABAG、市、カウンティ、および他の公的・私的計画機関の事業から資料と情報を最大限に使用する」と覚書を交わしている。しかし両機関の関係は、協定覚書を交わしているにもかかわらず必ずしも良好ではなかった。その理由としては、次のような点が考えられる。

- (1) 設立時から ABAG の広域政府化の意図に対して BCDC は、その存立を脅かされていると感じていたこと。しかし、近年は ABAG にその可能性がなくなり、また同地域の広域行政システムが現状維持の中で安定化しており、問題にならなくなっている。
- (2) 機能・権限の重複、目標の対立 ABAG は、設立当初から、「広域総合計画」を策定しているが、それは当然に湾の環境保全も対象としている。また、広域区である BCDC は、ひたすらその目的を達成しようとするのに対し、ABAG は地域全体の開発を総合的に進めようとする。ABAG の環境保全政策は、総会の代表選出基盤が人口比例であることから人口密集地の意思を強く反映し、また企業の活動を重視する地方政府によって構成されているところから、開発促進に優位性が与えられることにもなる。これが ABAG の政府化に BCDC が反対した理由のひとつでもある。

結論 評価と今後の見通し

1 中央政府（連邦、州）との関係

連邦政府が地域（広域）を統治する手段として ABAG が使われている。それも、連邦、州政府のあり方によってかなり変形される。ベイ・エリアの「広域計画機関」として、ABAG は使われているのであるが、それゆえに「広域政府機構」として限界がある。

民主政権下において全土的に効率的な福祉政策の推進、人種差別からの脱却を目指しての「バッシング（黒人・白人の居住地を違えて行う通学事業）、また人種融合を目指しての住宅政策、広域交通政策（ベイ・エリアでは違う人種地域の融合を目指しての BART プログラム）など、さまざまな政策が行われた。

これらの政策は、民主党政権下で「直接連邦主義」のスローガンのもとに強力に推し進められた「福祉政策」、「環境政策」を推し進めるものであった。つまり、「直接連邦主義」のもとに連邦政府のプログラムが多数提案され、地方政府が補助申請のために広域計画を必要としていることを示していた。それゆえ地方政府の関心は、オープン・スペース、上・下水網、大気・水汚染、自然環境保全、輸送、住宅、および固形廃棄物などの保全と開発の広域問題に集中していた。

1980 年代に入り、共和党政権になると、保守主義的政策、州権主義、地方分権、反福祉政策などが主張され、かなり削減された。

2 道州制論と ABAG

当研究会において、「道州制」を視野にそれぞれの担当地域の研究を進めるという考えがあった。このテーマとの関係においてカリフォルニア州ベイ・エリアの政治行政システムを考えると次のような点が論点となるであろう。

- (1) 広域行政（道州制論）は、地方分権の手段ともなり中央集権の手段ともなる。わが国においても中央集権的広域行政もまた地方分権的広域行政も構想されている。このことは世界的に言えることで、フランスにおいては中央集権的広域行政（リージョナリズム）が発達したが、イギリスにおいては分権的広域行政が発達した。

- (2) 今日、提唱されている道州制論のほとんどは、分権的道州制論である。同じようなテーマのもとにカリフォルニア州の行政システムを考えるとどのようなになるであろうか。日本の政治・行政構造とアメリカのそれとの比較検討は困難であるが、テーマに合わせれば次のような論点になるであろうか。
- (3) 比較の基軸—基本的に住民に対する行政サービスを行うのは、アメリカにおいては地方政府であり、日本においても地方自治体である。カウンティに匹敵するのは、自治体である都道府県である。準自治体であるカウンティは、自治体の区域以外の領域にサービスを行うが、都市化が区域全体に広がっている広域では、「カウンティと自治体」の統合が多くの場合行われている。アメリカ南部に比較的多くみられるのであるが、カリフォルニア州場合、1856年に州議会によって設立された「市＝カウンティ統合自治体 (City and County of San Francisco)」が存在している。同州の場合、自治の精神が強いところから、「自治」を前提の再編成である。他州に比較して「大きな自治体」は、少ない。
- (4) アメリカの州が、日本における国とすると、道州制の「州」は、アメリカにおいてはどのように位置付けられるであろうか。
- (5) サンフランシスコ大都市圏においてどのような広域政治・行政システムが構築され、それは大都市圏問題を解決するに十全としたシステムであろうか。当該大都市圏をカバーする総合的広域政府（例えば分割された州政府）で持って処理することは可能であろうか。しかし、アメリカの場合、州を分割するという発想は考えられない。
- (6) ABAGのようなサンフランシスコ大都市圏の政治・行政システムを考えると、またそれが実効性保持しているとしたらわが国の場合においても同じようなシステムを模索するべきではなかろうか。現在提唱されている府県合併を前提とした道州制論ではなく、構成自治体を構成要素として「ネットワーク型政治・行政システム」を構想できないであろうか。
- (7) 基礎的自治体を基礎として、その上位にベイ・エリアのような「広域的政治・行政システム」を構築したほうがよいのではないか。アメリカの都市学者、行政学者は、「アメリカ連邦制」に対する信頼と自由に対するゆるぎない確信を持っている。今、日本で「道州制論」の流行を見るときに、「効率性」、「効果性」のみに力点が置かれているように思われる。つまり、政府の再編成の基礎に「自由」、「平等」、そして「福祉」に対する思考の欠如である。日本の「道州制論」で足りないものは、これらの人間的価値に対する視野である。

注)

- 1) ロスアンジェルス・カウンティ レークウッド市 (米国地方自治の現場Ⅳ) (財自治体国際化協会 CLAIR REPORT, No. 151 November 28.1997)
- 2) Daniel J Elazar, *American Federalism*, (N. Y: Thomas .Crowell Company,1972,.pp.82-115。アメリカの文化・思想的特徴をフロンティアの進展につれて分析。
- 3) 拙著『機能する地方自治体』(勁草書房、2002 年)、32-42 頁。
- 4) Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* 1888 年版; ; A. トクヴィル『アメリカの民主政治』(下) 井伊玄太郎訳 講談社、1987 年、第 2 編参照。
- 5) 拙著『機能する地方自治体』(勁草書房、2002 年)、26--32 頁。
- 6) 文中、<図 1>から<図 18>までの図は、トーランス市の支配人 L.ジャクソン氏 (LeFroy J. Jackson) が市理事会に提出した「財政年 2010-11 年次報告書」を参考にして簡略化・修正して用いている。なお、同氏には、6 年前には隣の「レークウッド市」の支配人を紹介していただいた。
- 7) 上記の各行政部の意図などについて、“City of Torrance, Community Information, 2011”をも参照にし、支配人の意見を加えた。
- 8) City of Torrance, “Achiving The Vision, Action Plan, May 2010”、および City of Torrance, “Strategic Priorities Plan, : 2008”を参照して、同市の政策を提示した。
- 9) Thomas M. Scott “Metropolitan Governmental Reorganization Proposals,” *Western Political Quarterly*, 21, No.2 (June1968) , p.255.
- 10) 拙著『アメリカの広域行政—広域協議会の機能と構造分析』(勁草書房、1981 年)、53 頁参照。同地域の過去の発展については、同書を参照している。このレポートではかなり簡略化している。
- 11) 拙著『アメリカ大都市圏の行政システム』(勁草書房、1996)、広域計画作成過程については、70-157 頁。同著は、ミネソタ州に客員研究員として滞在していた時にミネソタ州、ベイ・エリア、およびトロントの各大都市圏内の各自治体の首長に対して調査した結果をまとめて出版したもの。
- 12) Ibid.,76 -102.
- 13) ABAG, Article 2, Bylaws of ABAG.
- 14) 拙著『アメリカの広域行政—広域協議会の機能と構造分析』(勁草書房、1981 年)、pp.124-128.
- 15) 前掲書、165—179 頁。
- 16) ABAG, MTC, Bay Area Plan, Building on a Legacy of Leadership,2011.pp.,3-4.
- 17) Ibid.,p.4.
- 18) Ibid.,p.4.
- 19) ABAG, APPROVED BUDGET AND WORK PROGRAM, FISCAL YEAR 2011-2012 (MILESTONES : 50YEARS OF PROGRAMS AND SERVICE,P.6/
- 20) Ibid.,pp. 8-30.
- 21) Ibid.,pp.9-10.
- 22) Ibid.,pp.11-20.

- 23) 拙著『アメリカの広域行政—広域協議会の機能と構造分析』(勁草書房、1981 年)、pp.214-225.参照。並びに 2012 年 2 月に同委員会から E.Brown 知事に提出された報告書を参照。

主要参考文献

＜広域行政については＞

- (1) 拙著『アメリカの広域行政—広域協議会の機能と構造分析』(勁草書房、1981 年)
- (2) 拙著『アメリカ大都市圏の行政システム』(勁草書房、1996)
- (3) ABAG,MTC, Bay Area Plan, Building on a Legacy of Leadership,2011.
- (4) ABAG,APPROVED BUDGET AND WORK PROGRAM, FISCAL YEAR 2011-2012 (MILESTONES : 50YEARS OF PROGRAM

＜トーランス市、レークウッド市については＞

- (5) “City of Torrance, Community Information, 2011”
- (6) City of Torrance, “Achiving The Vision, Action Plan, May 2010”
- (7) City of Torrance, “Strategic Priorities Plan, : 2008”
- (8) Alexis de Tocqueville, Democracy in America 1888 年版; ; A. トクヴィル『アメリカの民主政治』(上・中・下) 井伊玄太郎訳 講談社、1987 年。