

平成 25 年度
比較地方自治研究会調査研究報告書

比 較 地 方 自 治 研 究 会



財団法人自治体国際化協会

目 次

1 カリフォルニア州の地方自治と広域行政（米国部会） 東海大学名誉教授 牧田 義輝……………	1
2 アメリカにおける自治体法務と自治体弁護士（米国部会） 神奈川大学法学部准教授 柴田 直子……………	76
3 英国レフェレンダムが我が国に示唆するもの—英国選挙制度改革と直接公選首長制をめぐる 住民投票を考察して—（コモンウェルス部会） 帝京大学教授（英国バーミンガム大学名誉フェロー）内貴 滋 ……	107
4 ドイツにおける大都市制度改革の現状と課題—都市州（ベルリン・ハンブルク・ブレーメン） と中心都市・周辺地域問題—（ドイツ・北欧部会） 早稲田大学政治経済学術院公共経営大学院教授 片木 淳……………	154
比較地方自治研究会委員名簿 ……………	193
比較地方自治研究会設置要綱 ……………	194

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し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。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。

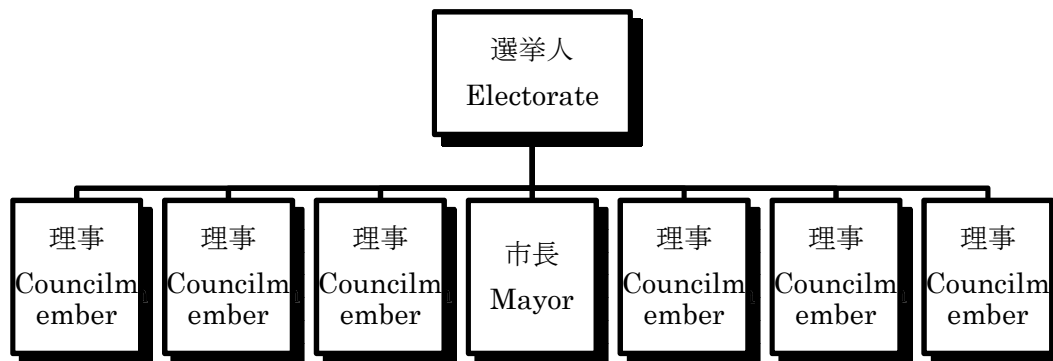
しかし、わが国の場合、借り物の理念のもとで作られていた自治体大統領制や「行政委

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。

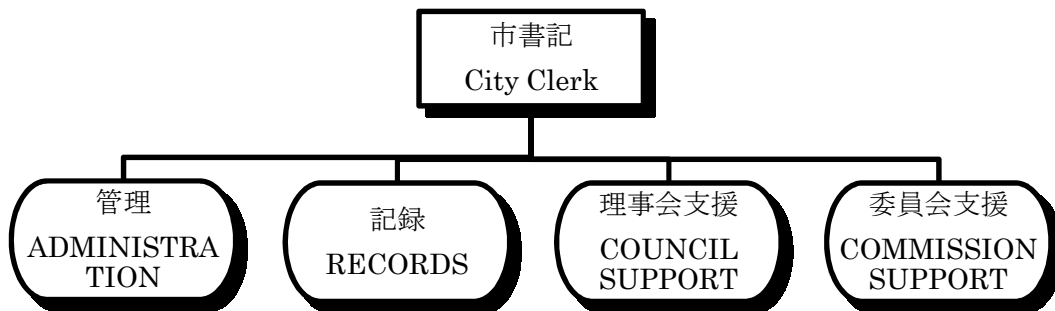
（2）市書記（City Clerk）

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。

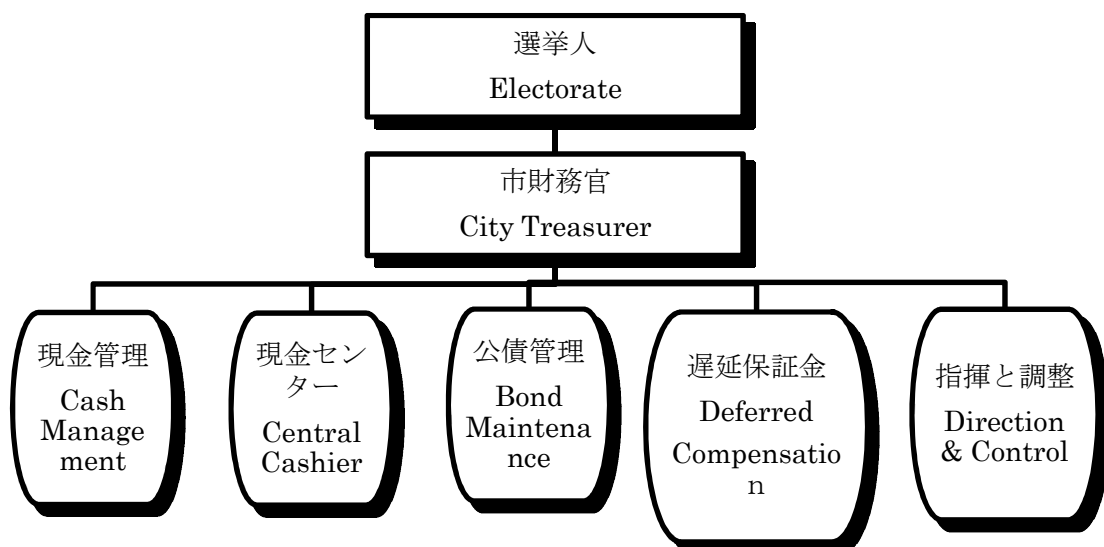
「理事会支援」は、議事録、決議・条例、会議通知など。市民参加によって構成される

「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。

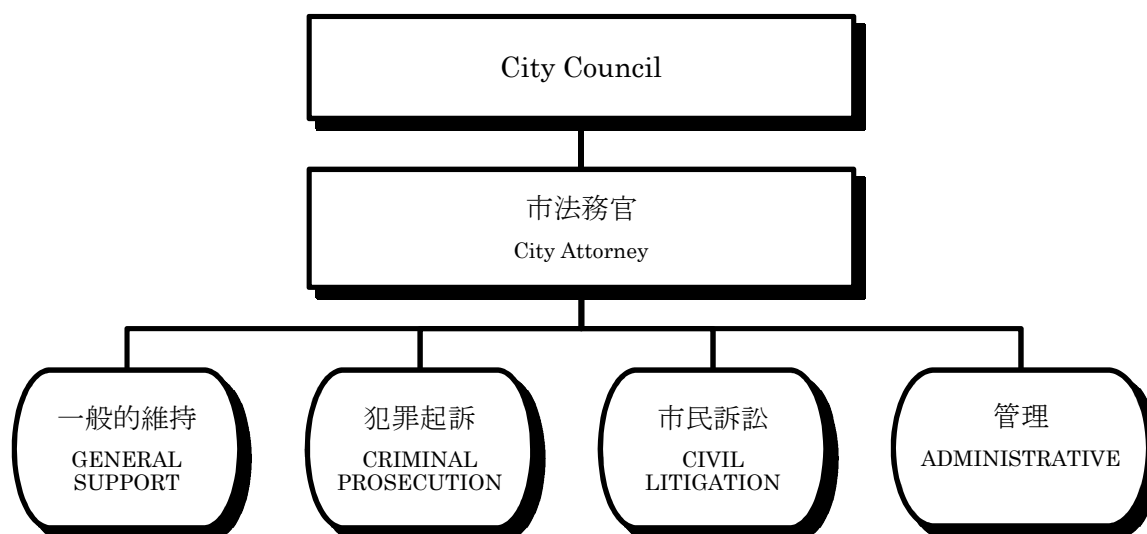
企業誘致は、支配人と支配人部局の経済課で担当している。

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



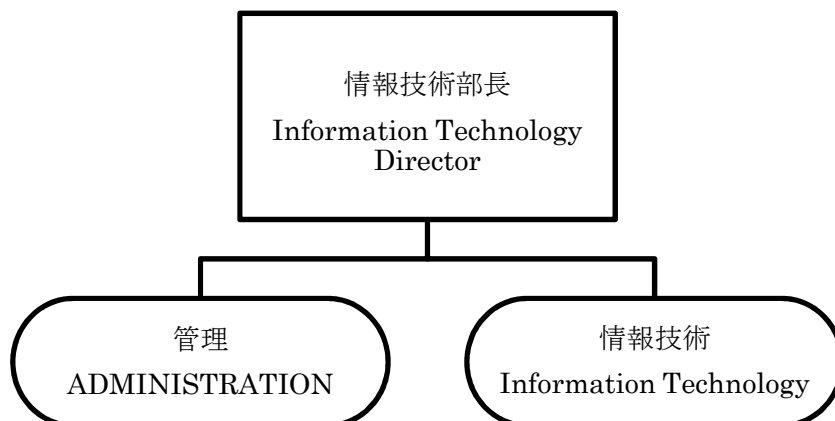
第 5 節 市支配人下の行政

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

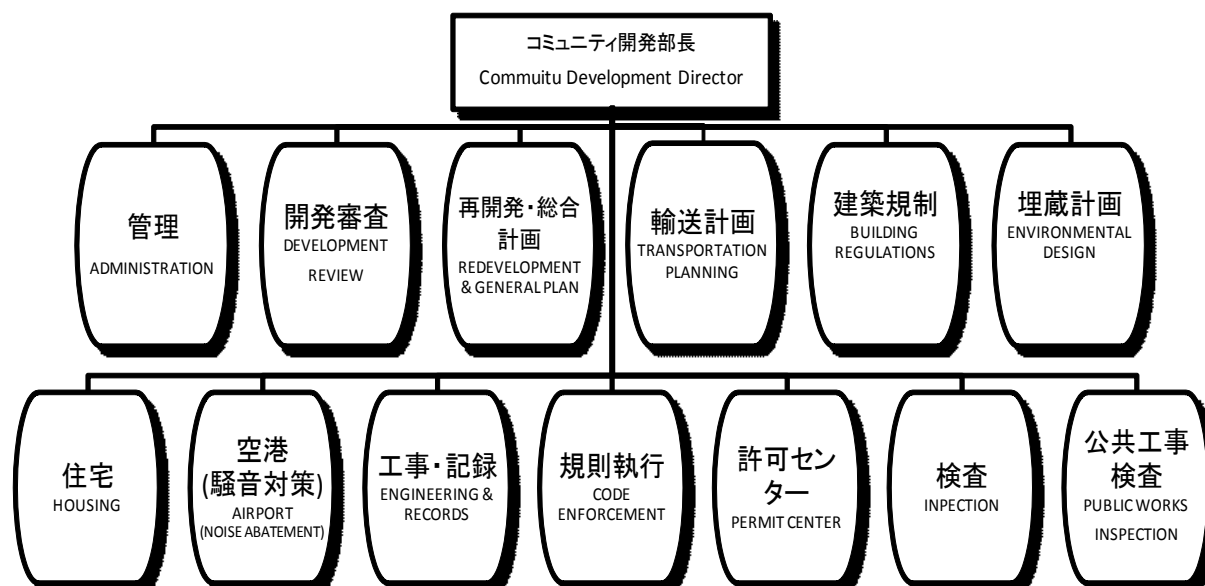


市が所有している 800 台以上のパソコンとネットワーク環境、市のビジネス適用への、オフィス・オートメーション・ソフトウェア、インターネットへの連結、E メール網、最終使用者の訓練を行い、使いやすいメンテナンスを行う。CIA 内のコミュニケーション課は 1,000 台以上の情報ネットワーク、3,800 以上の電話機、市全域に音声伝達システムによる 25 基地を所有し、機能させている。これらによってほぼ 2,000 の双方向放送と警察、消防、輸送、および地方政府との間の同様のコミュニケーションを維持している。

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。

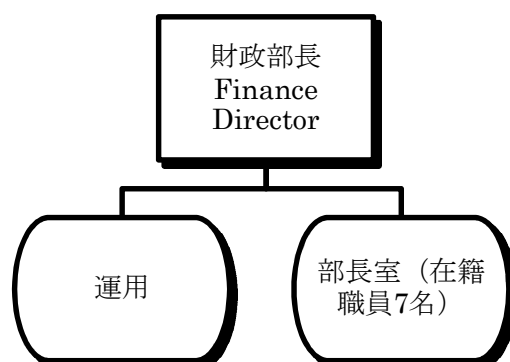
例えば、図書館との関係を示せば、下記のようになる。

<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



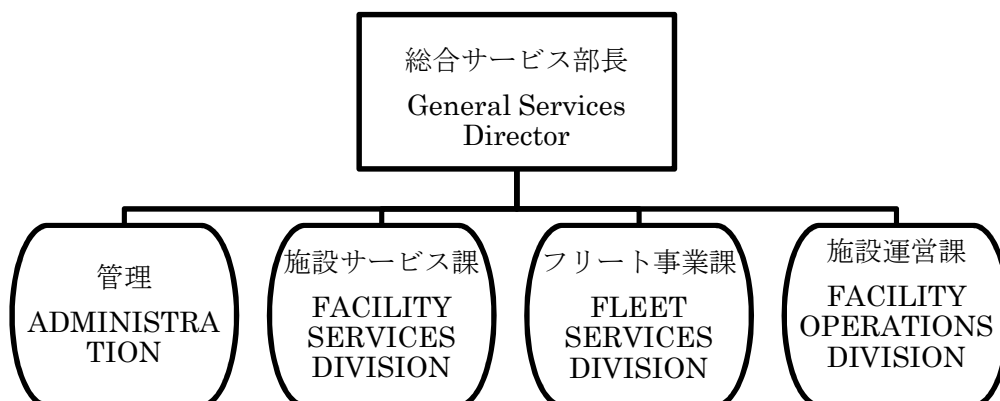
市役所に本部が設置されているが、消防・危険物処理の対策として市域全体を六つの消防署に分けて配置されている。「消防署」職員は、7人から構成される消防車、二台の消防補助車、救急医療補助員、そして送風・ライトなどの装置を持つ。消防署は、危険物対応車、消防署メンバーは、自治体内のさまざまな委員会や組織に参加して、住民に対する教育活動などを行うことも任務の一つである。

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。

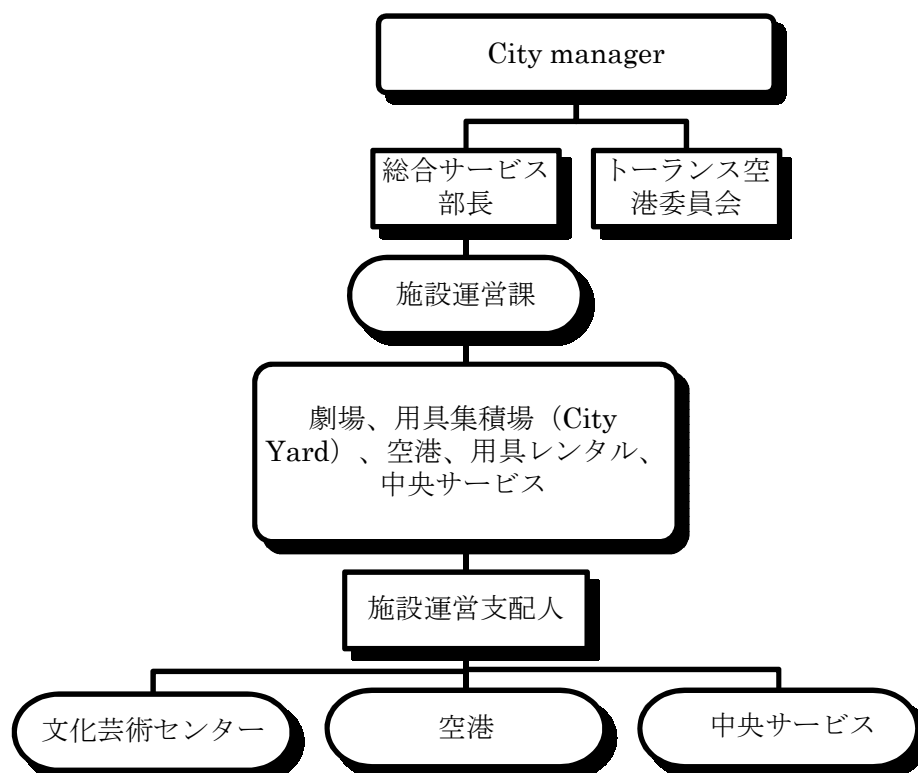
6 「総合サービス部」

「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）」

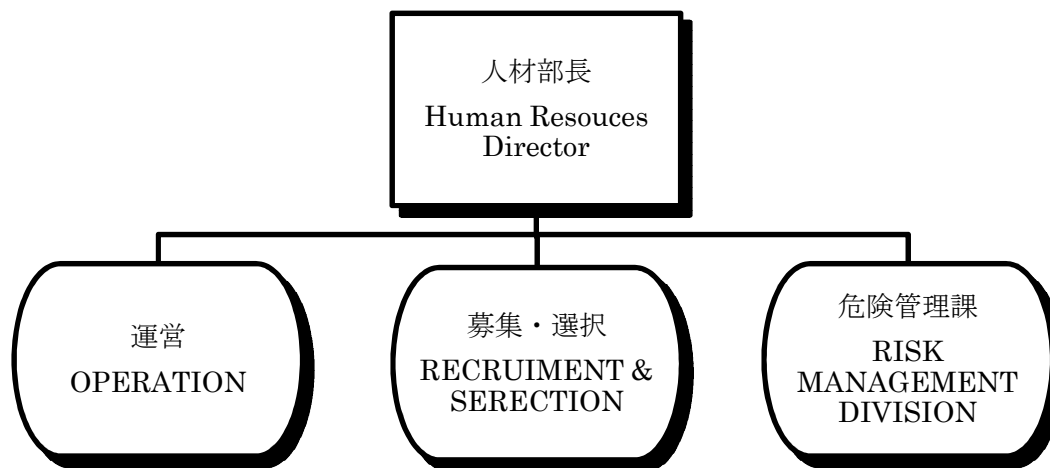
「人材部」は、市の各部に対して労働力を配分する。このサービスのハイライトは、新職員の選出と補充、分類と報酬、有利な管理と組織上の発達を行う。またこの部は、雇用関係活動—第一次的に労働関係、執行管理、雇用確認プログラム—として分類される広範なサービスを提供している。「人材部」は、連邦・州の法規の遵守はもとよりさまざまな

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。

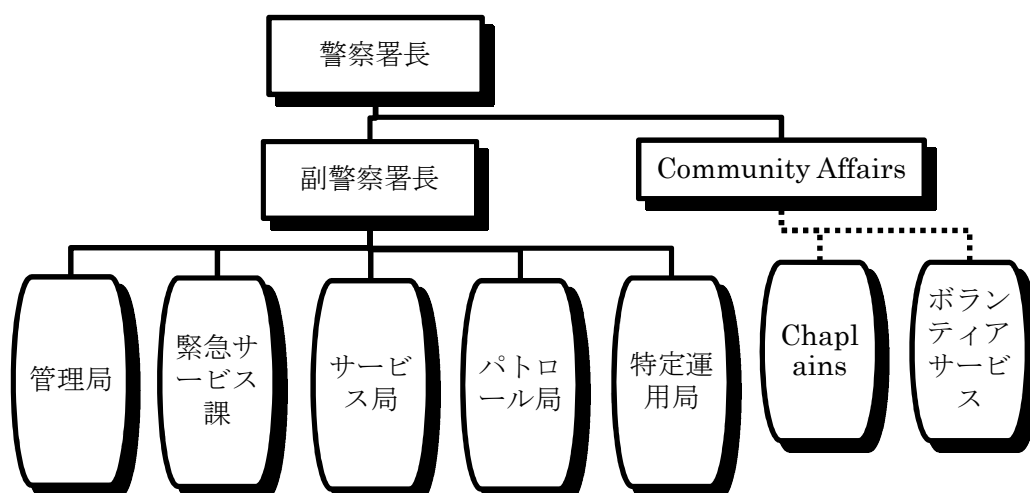
報告者（注）： カリフォルニア州南部に比較的契約都市が多く、北部に少ないという理由の一つとして、今回面会したカルフォルニア大学バークレー校 IGS の Dr.Max Neiman 氏の北部は労働組合が強いという指摘は、逆にいえば南部は労働組合が弱く、その分契約市になりやすいということである。このことは、六年前に面会したレークウッド市の市支配人が、わが市は財政状態が良いことと同時に労使の紛争が一例としてないと強調していたことが印象に残っている。

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。

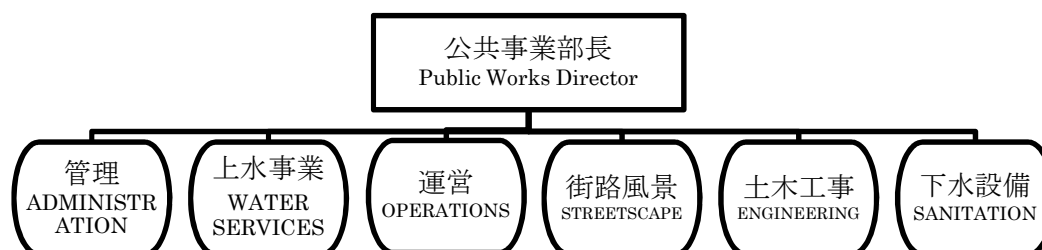
警察職員枠は、349.8 名である。このうち、誓約署員は、224.0 名であり、非誓約警官が 125.8 名である。

<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



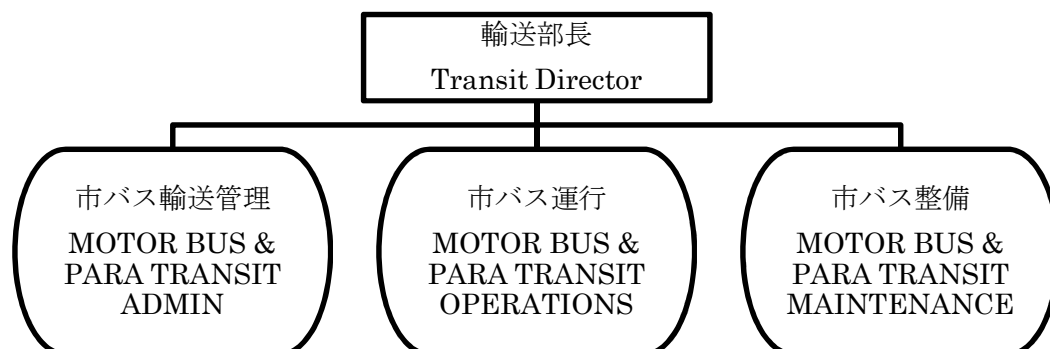
公共事業部は、市のインフラを管理する。例えば、道路管理、街灯、下水、上水管理、公衆衛生、景観を含み、公有地内での資本計画のデザインと構築に責任を持つ。同部は、道路管理、衛生施設、街路の光景、上水、工事の五つの課に分かれる。

「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。

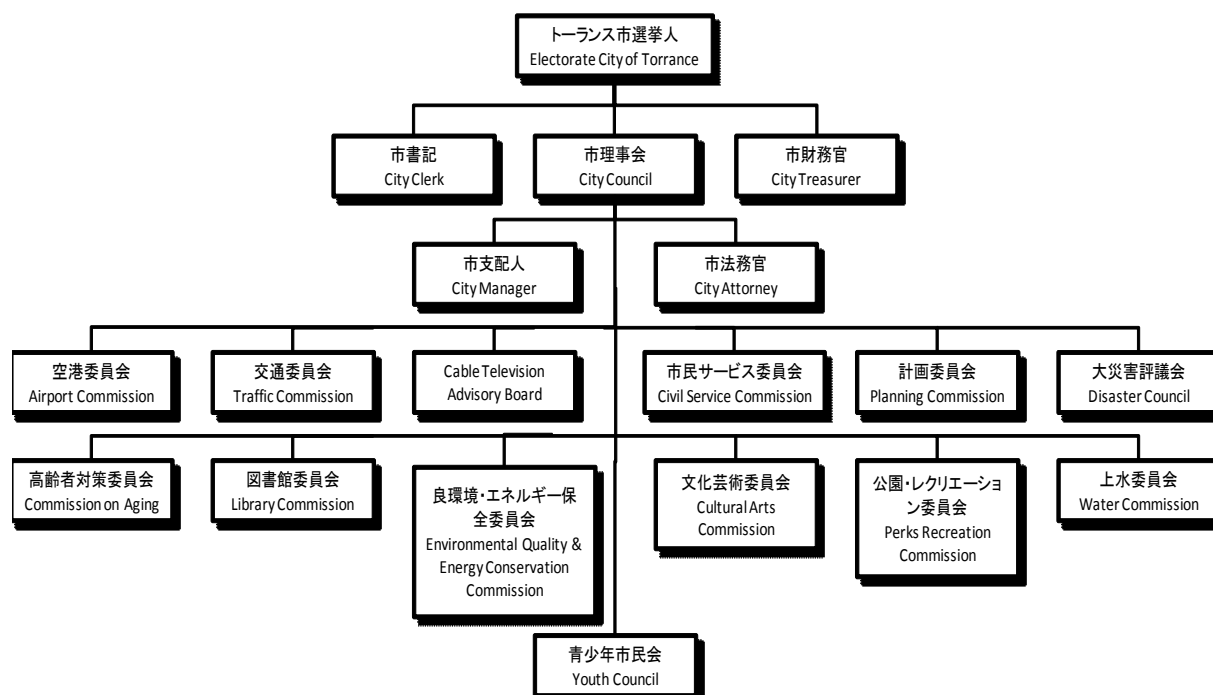
第6節 常設の市民参加・協働システム

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) 毎年の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らと思う。

(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)、ヘーワード (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、自治体を無視しては、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。

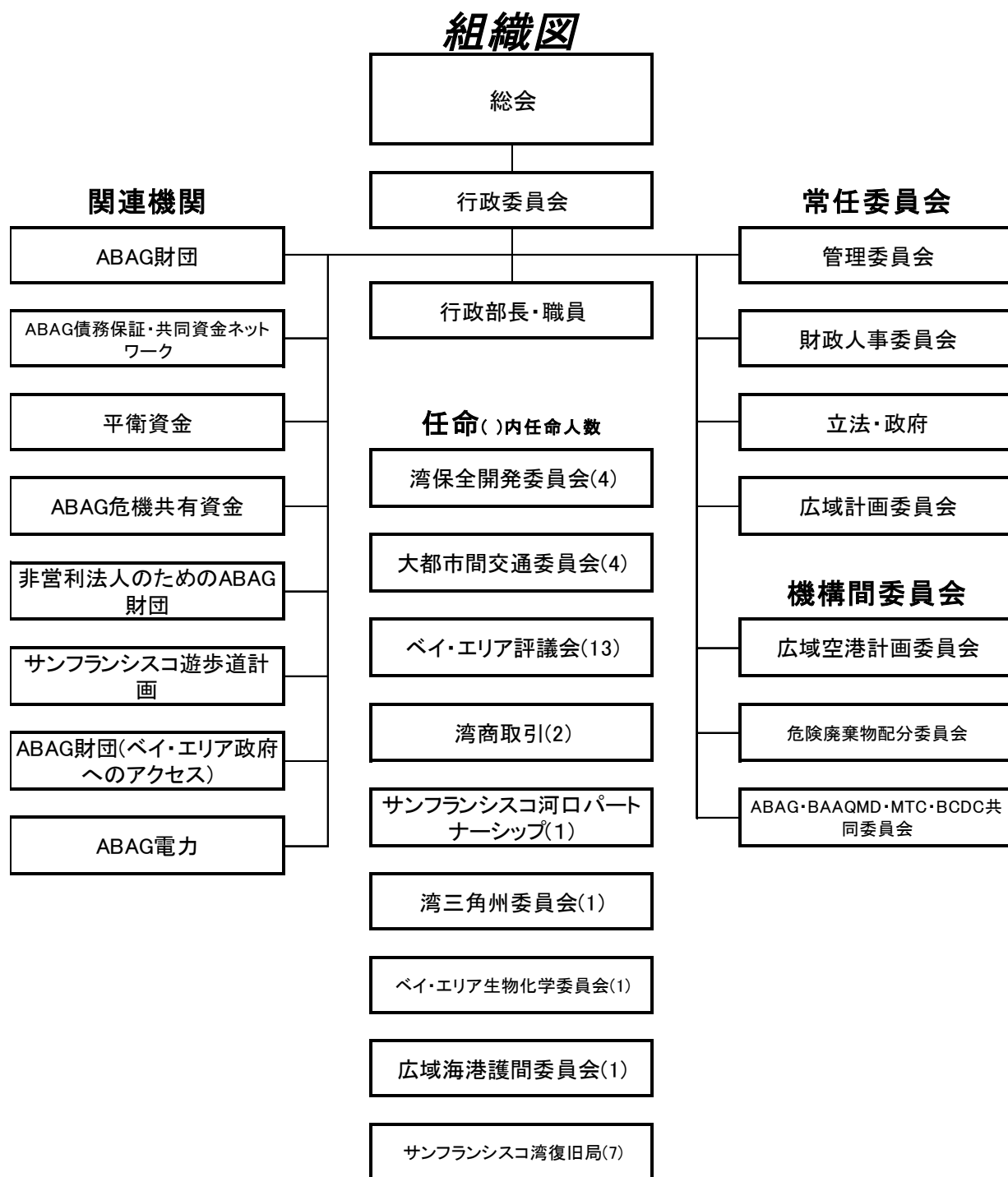
【前事務局長ヘンリー・ガードナー氏 (Henry L. Gardner) と上級広報担当 Kathleen Cha さんから説明を聞いた。6 年前に訪問した時は、ガードナー氏は、現役であった。ガードナー氏とチャさんは次のように述べた】

【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。

アメリカにおける自治体法務と自治体弁護士

神奈川大学法学部 准教授
柴田直子

第1章 はじめに

筆者は、2013年2月26日から28日の3日間、アメリカ合衆国ニューヨーク州に滞在し、ニューヨーク市とロングビーチ市の2都市において、アメリカの自治体法務および自治体弁護士の活動と役割について調査を行った。

第1節 調査の目的

本調査の目的は次の2つである。第1に、2000年の地方分権一括法によって機関委任事務が廃止され、このことにより日本の中央地方の法的な関係が大きく変化した。国による行政的な介入が縮小された現在の関係は、伝統的な英米法系の地方自治制度や、天川モデルの「分離・分権」のカテゴリーに近い形といえよう。英米の中央地方関係においては、個々の立法や裁判所の手続による「法」を介在した関係が重要である。そこで自治体内の法律専門部門の設置は「標準装備」であるといえる。アメリカの自治体において、このような自治体弁護士の位置づけやその果たしてきた役割を調査し検討することは、今後の日本の自治体の発展において有意味であると思われる。

第2に、ここ数年の間に日本でも、法曹有資格者を任用する自治体が急速に増加してきた。2000年地方分権一括法の施行以降、条例制定権の拡大している上に、法解釈や訴訟においても期待される役割は大きい。アメリカの自治体弁護士の可能性と課題に関する研究は、日本の自治体の法曹有資格者のさらなる活用の検討に役立つものと思われる。

第2節 調査の方法

本調査は、具体的に以下の日程・方法で行った。

1 インタビュー調査

- (i) 2013年2月27日 ニューヨーク大学スクール・オブ・ローの教授、ウィリアム・E・ネルソン (William E. Nelson) 氏に対するインタビューの実施 (同スクール内において)
- (ii) 2013年2月27日 ロングビーチ市法務部長市法律顧問コーリー・クレイン (Corey Klein) 氏に対するインタビューの実施 (同市の市役所内にて)

- (iii) 2013 年 2 月 28 日 ニューヨーク市法務部市法律顧問第一補佐ジェフリー・D・フライドランダー (Jeffrey D. Friedlander) 氏、法律相談課長ステファン・ルイス (Stephen Louis) 氏、法律相談課長補佐マーサ・M・アルファロ (Martha Mann Alfaro) 氏の 3 氏に対するインタビューの実施 (同市の市法務部建物内)

2 その他

本調査においては、インタビュー調査に加えて、本文の脚注に挙げた著書、論文、裁判所判決及び自治体の公式ウェブサイトなどから情報を得た。

なお、本報告書は、これらの情報にもとづき執筆したものであるが、その内容についての責任は一切筆者にある。

第 3 節 本報告書の構成

本報告書においては、2 章において、ニューヨーク市の市法務部と市弁護士について報告する。ニューヨーク市法務部は、全米の中で最も規模と活動量の大きい自治体市法務部の 1 つである。そこでニューヨーク市の事例報告では、とりわけ、アメリカにおける自治体法務がどこまでの権限をもち、何を成してきたかに着目する。

続いて 3 章においては、ロングビーチ市の法務と市弁護士について報告する。同じくニューヨーク州に位置するが、ロングビーチ市はより規模の小さい自治体である。そこでここで見られるのは、アメリカにおける平均的な法務機能の一例であるといえよう。また、ニューヨーク市がいわゆる「強い市長」制度を採用しているのに対して、ロングビーチ市は「市マネージャー」制度を採用する。そこで、3 章では、特にこのような制度の違いによる「市法務部」の位置づけの違いに焦点をおく。

最後に 4 章において、今回の調査から得られた知見を簡単にまとめる。

第2章 ニューヨーク市の法務部

第1節 ニューヨーク市の概要

ニューヨーク市法務部に関する報告に必要な限度で簡単にニューヨーク市について紹介したい。ニューヨーク市は、人口 817 万人以上（2000 年の調査）を誇るアメリカ最大の都市である。市は、郡(county)と地域的管轄を同じくする 5 つのバラ(borough：行政区)——ブロンクス、ブルックリン、マンハッタン、クイーンズ、スタテンアイランド——に分かれている。

自治体の形態としては「強い市長－議会」制度を採用する。過去 3 代の市長は、E・コッチ氏（民主：1978 年～1989 年）、D・ディンキンス氏（民主：1990 年～1993 年）、R・ジュリアーニ氏（共和：1994 年～2001 年）である。現職のマイケル・ブルームバーグ市長（共和→民主→無所属）は 2002 年から 2013 年まで 3 期務めたが、連続再選の上限を果たし、2014 年からの次期市長にはビル・デブラシオ氏（民主）が当選している。

ニューヨーク市議会(council)は、51 の選挙区から 51 名の議員が選出される。このうち現在 47 議席が民主党である。議長(speaker)は、民主党のクリスティン・クイン氏（女性）が務める。

第2節 ニューヨーク市法務部

1 概要

ニューヨーク市法務部（Law Department）は、ニューヨーク市の法的事務の一切について責務を有する機関である。17 の法律部門と 6 つ専門支援部門から構成されており、そこに 690 人の弁護士と 850 人の専門支援職が配置されている。事務所としては、ニューヨーク市のキングストンのほか、5 つのバラに設置される 10 の事務所がある。市法務部は、訴訟やその他の法的事例を年間 8 万件扱う。市法務部の長は、市法律顧問（corporation counsel）が務める。市法律顧問は、市長による任命職である¹。

2 使命と歴史

ニューヨーク市法務部は独自のウェブサイトを開き、この中で市法務部の使命を、「ニューヨーク市の政府機能の促進のために、その卓越さと献身の伝統でもって市を法的に代理すること」と記す。続いてそのヴィジョンを「公法において、もっとも高い質で代理の機能を提供する、もっとも優秀な公法の法律事務所であること」、その価値を「高潔さ、献身、尊敬、専門性の向上、多様性、協力的な職場環境、チームワーク、卓越性」と記す。

¹ ニューヨーク市法務部公式ウェブサイトより

(<http://www.nyc.gov/html/law/html/home/home.shtml>) (last visited on Dec. 20, 2103)。

これらの記述が決してウェブページの飾りではないことは、市法務部の歴史を見るとよく分かる。市法務部のもっとも初めの形は、1683 年にニューヨーク植民地総督が任命した記録官(recorder)である。記録官は、市の政治顧問と市法律顧問の双方の役割を果たした。19 世紀初頭になると、市議会が市の法的問題を監督するため、独自に弁護士を雇うようになる。しかし民間の弁護士はうまく機能しなかったため、1849 年の市憲章(City Charter)制定に当たって、市法律顧問と呼ばれる執行機関を設置することになった。この職が、初めは少人数だったスタッフらとともに、市の法的需要に応じてきた²。

しかし、いわゆるボス政治やスポイルズ・システムの影響により、市法務部の機能不全の実態が見られるようになった。市法務部は、歴史上何回か制度変更を行っているが、現在のような高い専門性と中立性、卓越性を誇る弁護士事務所に至ったのには、1977 年から 1981 年までコッチ政権の下で市法律顧問を務めたアレン・G・シュワーツ (Allen G. Schwartz) 氏が果たした役割が大きいといえよう。

3 市法務部の組織改革

シュワーツ氏がニューヨーク市法律顧問に就任する直前、市の法務部は、財政危機による経費削減のためほとんど機能しなくなっていた。例えば、市は 5 千もの不法行為事件を抱えていたが、人員が足りず訴訟の準備もできないため、出廷もできないまま敗訴となり、損害賠償を払わされるという有様だった³。

シュワーツ氏は、職務の引継ぎにおいて前任者と面談した当時を回顧しながら、次のように述べている⁴。

市役所(Municipal Building)の廊下を通り抜けると、廊下にテーブルが並んでいて、その下の床中にファイルが散らばっていた。飛び出ている紙がどのファイルから出ているか分からないぐらいだった。市法務部には、この大きな建物の中で、ヒアリングやデポジションを行ったり会議を行ったりするための会議室の 1 つもあてがわれなかった。だから、もし市の弁護士が誰かと会う必要があれば、市役所の外に出なければならなかった (20 頁)。

長年の慣習により職員の多くがいろいろな政治団体からの推薦によって雇用されていた。仕事はあったが、職員はそのために時間を費やそうとはしなかった。・・・まさにお役所仕事であった。市法務部は、はっきり言って滅茶苦茶だった (21 頁)。

² 前掲注 (1) サイト(<http://www.nyc.gov/html/law/html/about/history.shtm>)。

³ 以下、本項は、14 City Law 1 (2008)参照。1992 年から 1993 年にコロンビア大学で行われた、コッチ市長時代のオーラル・ヒストリー・プロジェクトに参加したシュワーツ氏の回想録を、同氏が New York City Law に提供したものである。

⁴ 前掲注 (3) 論文。引用文中の数字は引用頁をさす。

前任の市法律顧問の分析によると、問題は、市法務部の人員が少ないこと、特に能力のある人員が少ないこと、市法律顧問に人員を雇用する権限がないこと、特定のポジションがコミュニティと政治的つながりのある人に割当てられていること、であった。

「彼らを異動させることができないんだよ。君はこのことと、この人物の周辺の諸々の中でうまくやっていかなければならないんだ。」と彼（訳注：前任の市法律顧問）は言った。そこで私は言った。「これまでは、そうだったのでしょうか。でも、これからはそうではないですよ。」

その晩、私は家に帰って、市法務部がどのようにあるべきかについて、チャートを書き上げた。私は、同じような仕事を別の方法で行っていた部署を合併した。・・・私は、これまでなかった部署を設置するために、組織を改革した。・・・そして、ここに新しい人々を民間の法律事務所から雇用した。また、移行期間が必要であったため、私は民間の弁護士事務所に出向き、面白いプログラムを提案した（21 頁）。

このときシュワーツ氏が提案したのが、民間の弁護士事務所からボランティアの弁護士を借り、その代わりに市法務部が彼らにトレーニングのチャンスを提供する、というプログラムであった。主要なロースクールを卒業し、著名な法律事務所に就職した若手弁護士たちが、実は、所属する大法律事務所では「法廷での弁護」をなかなか経験させてもらえないため、この機会を熱望していることを彼はよく知っていたのである。

このプログラムの実施により、何百万ドルが係っている何百もの訴訟を、市法務部は主要な弁護士事務所の能力の高い弁護士たちを使って処理できるようになった。また、シュワーツ氏は、市法務部の事務の中で、ロースクールの学生に参加させてもよい領域をつくった。市の監査官のヒアリングなどである。さらに、いわゆるメリット・システムを用いた採用手続を導入した。このとき、可能であれば、もっとも高い基準にもとづいてマイノリティや女性を採用することも試みた。シュワーツ氏は、採用された者たちに4つの条件を課した。i) 3年間は辞めてはいけない、ii) ニューヨーク市の市民でなければならない、iii) ここで働く間は政治と関係してはいけない、そして、iv) (市の仕事のほかに) 個人的なプラクティスを行ってはならない、である。

財政難の中で大きな非難を浴びながらも、チャーチ通り 100 番地の民間ビルの一角を借り受け、そこへ市法務部を移動させた。弁護士の個室やロースクールのクリニック用の部屋もつくった。これまで毎年何百程度の応募があった市法務部の採用募集に、突然、毎年何千もの応募が有名なロースクール出身者から送られてくるようになった。

現在のニューヨーク市法務部の主要な部分がこの改革により出来上がったといえる。

第3節 ニューヨーク市法律顧問

1 権限

ニューヨーク市の市法律顧問および市法務部の権限は、現行の市憲章 17 章（391 条から 398 条）に記されている。市法律顧問の権限について 394 条 a は以下のように定める。

「本憲章及び他の法律に定められている場合を除いて、市法律顧問は、市と市の全ての行政機関の訴訟代理人かつ法的助言者であり、市に利害のある、市と市の行政機関の全ての法的事務について責務を有し、必要な行為を行う。」

市憲章には、具体的に次のような権限が挙げられている。

（i）道路の開通、拡張、変更、閉鎖に必要な法的手続、公的収用手続によって市のために不動産と不動産上の権利を収用する権利、賃貸借契約、捺印証書、契約書、公債証書、その他、市、行政機関または市職員の、またはこれらにかかる一切の法律文書を準備する責務を有する・・・（394b）。

（ii）自治体、州、連邦のどの裁判所においても、市、市の部局及び市民の有する権利、利益、収入(revenue)、財産、特権、フランチャイズ及び請求権を保全、弁護あるいは設定するために、または一切の金銭、債務、手数料及び罰金を徴収するために、または法の執行を行うために、コモンローとエクイティ上の訴訟を自ら提起する権限をもつ（394c）。

（iii）市法律顧問は、各行政機関に 1 名またはそれ以上の補佐（assistant）を割当てることができる。市行政機関の長は、その目的と予算の範囲内で当該行政機関の法律事項について補佐をするスタッフとして弁護士を雇用することができる。しかし本章または他で規定される場合を除いて、外部の弁護士と契約することはできない。但し、裁判所の判決または命令が職員または行政機関に個人的に影響があり、または法廷侮辱罪に処せられる可能性がある場合には、自らの費用で外部の弁護士を雇うことができる（365 条）。

（iv）行政機関の権限と責務にもとづき立ち入り調査をすべき土地・建物への立ち入りについて合意が得られなかった場合に、あるいは事前の通知なしに立ち入りを行う場合に、当該機関の長、または長から委任を受けた代理人は、市法律顧問に、ニューサンスを緩和するために当該土地・建物への立ち入り調査を命じる命令を管轄権を有する裁判所に求める ex parte（一方的）手続を行うことを要求することができる。・・・（398 条）

2 現在の市法律顧問とその経歴

現在の市法律顧問、マイケル・A・カードゾ氏は、初代の記録官から数えて 77 人目である。2002 年 1 月 1 日にブルームバーグ市長に任命されて、今年で 12 年間目になる。19 世紀にこの職が現在のように近代化されて以来、最も長くこの職を務めている。

カードゾ氏は、市の法律顧問に任命されるまでは、民間の法律事務所のパートナーを務めていた。ブラウン大学の政治学で学士号を取得後、1966 年にコロンビア・ロー・スク

ールを卒業。在学中は、ロー・レビューの編集に携わっていた。合衆国地方裁判所裁判官のロークラークを経験した後、1967年に民間の法律事務所に就職し、1974年からはパートナーになった。1996年から1998年まではニューヨーク市弁護士会（21,000人が所属）の会長を務めるなど、公的な活動にも多く携わっていた⁵。

なお2014年1月1日からの市法律顧問には、ザック・カーター（Zach Carter）氏が新市長となるデブラシオ氏によって任命されている⁶。

第4節 ニューヨーク市法務部の組織

市法務部は17の法律部門と6つの専門支援部門から構成される。これらを束ねるのが市法律顧問の下におかれる執行部門である。

1 執行部門

（1）市法律顧問第一補佐（First Assistant of Corporation Counsel）

市法律顧問は、「市法律顧問第一補佐」と「他の補佐」を任命することができる。これらが執行部門の主な構成員となる。市法律顧問の直下におかれる市法律顧問第一補佐について、市憲章392条bは、「第一補佐は、市法律顧問が不在または職務執行に障害があるとき市法律顧問の一切の権限を行使する。また市法律顧問の死亡時または同職が空席である間は新たな任命がなされるまで市法律顧問として機能する」と定める。今回調査に協力していただいたのは、この市法律顧問第一補佐のジェフリー・D・フライドランダー（Jeffrey D. Friedlander）氏である。

（2）他の補佐（Assistants）

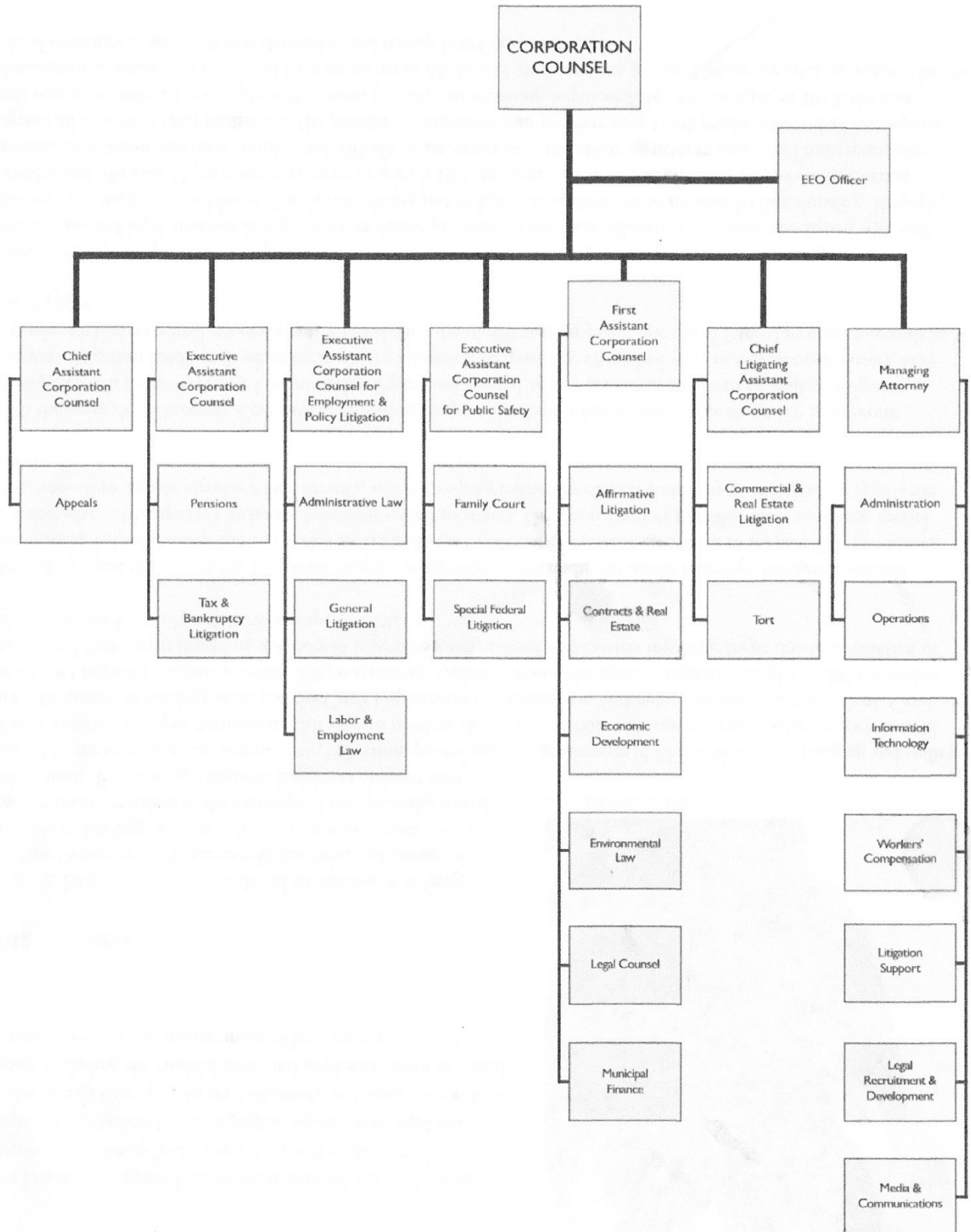
「他の補佐」は、「正式に割当てられている権限や責務に加えて」、「市法律顧問が、市法務部内の記録として保管される書面によって権限を付与している限度において、市法律顧問の権限を行使することができる。」とされる（市憲章392条c）。

2012年の年間報告時では、補佐として、Chief Litigating Assistant Corporation Counsel、Executive Assistant Corporation Counsel、Chief Assistant Corporation Counsel、Executive Assistant Corporation Counsel for Public Safetyがおかれている。

執行部門のメンバーには、その他、運営に携わり専門支援部門を束ねる Managing Attorney と市法律顧問に直属する Equal Employment Opportunity Officer がいる。

⁵ 前掲注（1）サイトより。合衆国最高裁判所の裁判官であった、ベンジャミン・A・カードゾ氏とは遠縁にあたる。妻とは結婚47年目、2人の娘と2人の孫に恵まれる。ヤンキーズファン。

⁶ 前掲注（1）サイト、2013年12月29日付速報より。



ニューヨーク市法務部の組織図

(出典 : New York City Law Department 2012 Annual Report (2012) p. 48)

2 法律専門部門

ニューヨーク市法務部が扱う案件は幅広い。これらの案件はその内容に応じて 17 の課で分担される。2012 年の年間報告書にもとづき、アルファベット順で簡単に紹介する⁷。

（１）行政法（Administrative Law）課

行政法課は、市民の健康・安全の促進、消費者保護、市の生活の質の向上のために制定された法や規制に係わる訴訟において市を代理する。また市の行政法規の遵守を目的に、違反者に対する訴訟を市刑事裁判所において提起する。市の所有する 5 つの年金基金の個人への支払額の決定などに係わる訴訟では、これらの基金を代理する。

2012 年に扱った主要な案件の中には日本でも話題になった「2012 年清涼飲料水規制条例」（市健康部の認可を得て営業する飲食業者がサイズの大きい砂糖入り飲料水を販売することを禁じる条例）をめぐる訴訟もある。なお年間報告書の時点では上訴中であったが、2013 年に、州裁判所によってこの条例は違法と判決された。

（２）訴訟提起（Affirmative Litigation）課

訴訟提起課は、暴力団の不法な活動から詐欺、ニューサンス、原状回復、反トラスト、契約違反、保険や州・連邦の補助金などの幅広い領域で原告として訴訟を提起する市を代理する。この課は、訴訟を行い、また市の公金の返済を求めることで市の利益を守る。

2012 年に扱った主要な事案の中には、先住民居住地でのみ非課税のタバコを先住民小売業者が市内で販売した事件やタバコをインターネットで販売している事件がある。これらでは、罰金および損害賠償を請求し、後者は係争中（当時）であるが、前者は勝訴した。

（３）上訴（Appeals）課

上訴課は、市が州または連邦裁判所において上訴する場合のほぼ全ての事案を責務とする。刑事法を含む実体法の全ての領域をカバーし、2012 年には 700 件の案件を扱った。

2012 年には、市長、市議会議長、市議会及び市自体を代理して、ブッシュ政権時に制定された連邦結婚保護法(DOMA)の合憲性を争う訴訟において、amicus curiae として意見書を連邦控訴裁判所に提出するなど、重要な憲法訴訟にも関わった。

（４）商事・不動産訴訟（Commercial & Real Estate Litigation）課

商事・不動産訴訟課は、市有財産のリースや市のインフラ建設のための私企業との契約などをめぐる広い範囲の訴訟において市を代理する。金額が高い訴訟が多い。

2012 年には、1996 年に買戻しの権利を残して市が売却した、マンハッタン・サービス・センターについて買戻しの権利を行使したところ、現所有者が訴えてきた事件（報告書当時係争中）などを扱った。そのほか、市施設の建設に関する孫請け会社との訴訟にお

⁷ 以下、本節は、NEW YORK CITY LAW DEPARTMENT 2012 ANNUAL REPORT (2012)を参照。

ける勝利、危険なトンネルのウォーキング・ツアーの中止命令に反対するツアー企画者との訴訟における勝訴などがある。

（５）契約・不動産（Contract & Real Estate）課

契約・不動産課は、リースや契約などの取引について市の行政機関に法的な助言を与え、市長特別室や市のプロジェクトに関する交渉に同席する。この課の弁護士たちは交渉や契約書等のドラフト作成だけではなく、市の取引に関するドラフトの承認や、合意に至るまでのプロセスへの助言を行う。

2012 年には、スマートフォンのアプリでタクシーを止めることができる、「Eーヘル・パイロット・プログラム」等のタクシー改革プロジェクトにおいて、市法務部の法律相談課とともに、クレジットカード読取り機の新しい技術に関する規則制定にかかわった。また、市の所管課とともに、社会福祉事業の提供者に資金提供を行う「社会貢献投資（social impact bond）」のしくみを全国で初めて立ち上げるための契約書案を作成した

（６）経済発展（Economic Development）課

経済発展課は、市の不動産開発や土地利用、商取引その他のプロジェクトで市に法的助言を与える。本課は、市の経済基盤を強化し、職やオフィス・スペース、住宅、文化的アメニティ、公共空道を創出するとともに、市を 21 世紀のイメージに作り変えていくための業務を市長室とニューヨーク市の経済発展公社とともに行っている。

2012 年には、マンハッタンの南東の再開発、バッテリー・マリタイム・ビルディングの一部を賃貸借するための交渉や書面づくり、病院を建設するためにニューヨーク市大学と病院が市の元下水施設地域を購入するための手続、市の公園となっている鉄道跡、ハイラインの最後の地域の土地の権利の取得などに携わった。

（７）環境法（Environmental Law）課

環境法課は、飲料水・排水・雨水の管理、固体廃棄物管理、エネルギー資源、有害廃棄物の浄化、市や民間の開発プロジェクトにおける環境審査、気候変動計画、市長による持続性計画の実施などを行う。

2012 年においては、例えば、コンテナに入れた固体廃棄物を海中へ移動させる市の海中固定廃棄物設備計画の廃止を訴える市民との訴訟や、ブライトン・ビーチとコニーアイランドの板敷遊歩道をセメントとプラスチック廃材に置き換えていく計画への反対訴訟に勝訴した。また市の他の行政機関や連邦環境省（EPA）および関係者とともに、連邦政府のスーパーフンドのリストにも挙がっており歴史的に産業汚染が激しいグワナス運河やニュータウン運河を調査し、連邦環境省が汚染源を特定し効果的で可能な解決法を提案するために市が提出義務を負う書類を作成した。

（８）Family Court（家庭裁判所）課

家庭裁判所課は、州際児童支援係と青少年非行訴追係の２つに細分化されている。前者は州外で子供を養育している親が州内の住民から子供の親権と養育費を獲得するための訴訟において州外の当事者を代理する。また、この係は、市内で子供の養育権のある者が州外の親から養育費を獲得する訴訟においても養育権者を代理する。

青少年非行訴追課は、７歳から１５歳までの子供が成人していれば犯罪に該当する行為を行ったときにその訴追を行う。もし裁判所が有罪と判決した場合は、この課の弁護士は、この子供の必要と最善の利益と社会の安全とを比較衡量した処分を裁判所に求める。

（９）一般訴訟（General Litigation）課

一般訴訟課は、教育、ヘルスケア、公的支援、刑務所設備、養子支援や選挙関連法等多様な領域における市の政策やその実施に対して提起される訴訟において市や市の行政機関を代理する。これらの事件の多くは、合衆国裁判所においてクラスアクションとして提起され、合衆国憲法や連邦法についての新たな解釈や重要な争点を示すものである。

2012 年においては、市刑務所の囚人らが、刑務所でイスラム教の食事用調理器具とそれ以外の食事用調理器具を一緒に洗っていることが合衆国憲法の保障する信教の自由に違反するとして提起した訴訟において勝訴した。また、ハリケーン・サンディにおいて市が障害をもつ人々に十分な情報提供をしていないことが連邦法や州法に違反するとして提起されたクラスアクションも扱った。2013 年には、市危機管理計画の弁護を行う予定である。

（10）労働・雇用法（Labor & Employment Law）課

労働・雇用法課は、25 万人程度を雇用する使用者としての市を代理する。性別、人種、年齢、障害への差別に関する憲法修正 1 条上の争い、公務員法上の争いを扱う。

2012 年には、ニューヨーク市警察（NYPD）職務によるが銃器の使用によって人を殺傷した警察官に対して、呼気分析器（アルコールの割合を図る計測器）によるテストを行うとする規則を、合衆国憲法 4 条の「不合理な捜査を受けない権利」に違反するとして市警察の組合 3 つが提起した訴訟において勝訴した。

（11）法律相談（Legal Counsel）課

法律相談課は、市長や他の公選公務員、市の行政機関に広い範囲で自治体法上の問題に関する助言を行う。また、市条例や州法、連邦法のドラフトの作成・審査や、行政機関の規則制定の補助を行う。

2012 年後半は、市長室、市建設部や都市計画部等とともに、もっぱらハリケーン・サンディからの復興策に従事した。短期の救援策としては、パニックを回避するため自動車のナンバープレートの奇数偶数でガソリンを給油できる日を決めるシステム（odd-even

license plate gas rationing system)、瓦礫の撤去権限の付与、復興支援として一定の建物の利用料の放棄などの実施に必要な法的事務を行った。また、新規に建設される家屋の強風への耐久性要件を厳格化する建築基準の立法を求める緊急命令の作成に携わった。

(12) 自治体財政 (Municipal Finance) 課

自治体財政課は、債券にかかわる市の取引の一切について法的助言を与える。ニューヨーク市は全国でも最大の公債発行者である。市は一般財政債(general obligation bonds)や他の市当局、地方開発公社を通じて公債を発行する。また州の行政機関が市を代理して発行することもある。そこでこの課は毎年何十億ドルもの取引を監督する。

2012 年、ニューヨーク市は 45 億ドルの一般財政債を発行し、ニューヨーク市暫定財政当局(市の設備投資計画に資金提供するために設置された機関)を通じて公債(将来の税で償還)を 45 億ドル発行した。さらに専ら教育目的で支出されるための 8.5 億ドルの建築援助特定財源債(building aid revenue bonds)と 4.5 億ドルの学校建設債(将来の税で償還)が発行された。これらに加えてニューヨーク市水道財政局が 25 億ドル発行し、ニューヨーク州環境設備公社が 10 億ドルを発行した際、この課が法的な事務を扱った。

(13) 年金 (Pensions) 課

年金課は、市の行政機関の年金にかかわる事案において法律相談に応じ、訴訟でこれらを代理する。現役職員と存命の退職職員を合わせると 60 万人に及び、1,200 億ドルが係わる。ニューヨーク市には、警察関係、消防署関係、教員関係、教育委員会関係、一般市職員関係の 5 つの年金基金がある。この課は、これらを訴訟で代理し、関連する新しい立法に携わる。

2012 年には、ワールド・トレード・センターにおける救済活動で障害を負い退職・死亡した市職員への給付に関する訴訟等を扱った。

(14) 特別連邦訴訟 (Special Federal Litigation) 課

特別連邦訴訟課は、連邦法上の公民権訴訟において、市と市の職員を弁護する。市警察職員、刑務職員や市検察官などが職務の遂行にあたって行った決定や行為に対して異議のある者が提起する訴訟などである。

2012 年には訴訟の第 1 審まで進んだ 31 の事件中 21 件で勝訴した(2 件が不一致評決、3 件が一部勝訴一部敗訴)。例えば原告が警察官に暴行され背中に後遺症が残ったと主張した訴訟では、当該警察官がその時間に別の容疑者を逮捕しており原告には会っていないことを証明した。

(15) 租税・破産訴訟 (Tax & Bankruptcy Litigation) 課

租税・破産訴訟課は、固定資産税の査定に関する訴訟で市を弁護する。公園、図書館、低家賃住宅の建設など多様なプロジェクトに資するための土地獲得に従事し、市のインフラの近代化を図る。また、破産手続に参加して市の利益を守る。

2012 年には、以前にミッドタウンで公用収用された土地に関する相当の補償額について争われていた事件で勝訴した。またハドソン・ヤードで公用収用された土地の評価に関する訴訟、電話会社の発電設備が課税対象となるかが争われた訴訟で勝訴した。

(16) 不法行為 (Tort) 課

不法行為課は、市法務部の中で最も規模の大きな課である。市の活動や市の施設に係わる人的・物的な損害について毎年 7,000 件の新たに提起される訴訟で市を弁護する。5 つのバラ全てに支部がおかれ、またリスクマネジメント、早期和解、重大な傷害、有害物質に関する事案については、それぞれを特別に扱う係が課内におかれている。

2012 年には 62 件が訴訟となり事実審の評決を得た。市の歩道から落ちて足に重大な傷害を負ったとして提起された訴訟では、原告の主張が医療機関の診断の際に原告が行っていた説明と食い違っていることを証明し市が勝訴した。少女へのレイプで逮捕された容疑者が市の警察官数名に殴られたと訴訟中に主張した事件では、暴行した警察官を識別できずレントゲン検査でも異常がなかったため容疑者の主張は認められなかった。

(17) 労働者災害補償 (Workers' Compensation) 課

労働者災害補償課は、ニューヨーク州の労働者災害補償委員会におけるヒアリング、事実審、上訴審において市を代理する。また職務中に傷害を負い、または病気になった職員からの申請に対応する。職務に由来する精神的疾患、呼吸器疾患等の医療事項に係わる。

3 専門支援部門

法律専門部門に加えて、専門支援を行う 6 つの課がおかれる。

(1) 事務 (Administration) 課

事務課は市法務部の全ての業務運営を監督し、出納や職員研修等を管理する。また、全部で 10 カ所がある市法務の事務所の維持管理を行う。

(2) 情報テクノロジー (Information Technology) 課

情報テクノロジー課は、コンピューターやテクノロジー利用の全ての側面に責務を有する。データベース等の情報の管理や市法務部職員への技術支援も行う。

(3) オペレーション (Operation) 課

市法務部の運営の効率化を目指し、文書作成・配分係（タイプ打ち、文書のファイリング等）が 3 係、文書分析係（市長の管理報告書に用いるデータなど）、トレーニング係の計 5 係から構成される。

（４）訴訟支援（Litigation Support）課

Eディスカバリー（民事訴訟等の相手方に、電子メールや図面などの開示を請求する手続）を監督し、市法務部の法律実務のあらゆる側面を管理する。

（５）調達サービス（Procurement Services）課

調達サービス課は市法務部のために、幅の広い商品を購入する、

（６）図書（Law Library）課

図書課は市法務部の全ての調査を支援するほか、市の他の行政機関や市長室にもサービスの提供を行う。

第５節 市法務部の弁護士たち

１ 採用のパターン

ニューヨーク市法務部の弁護士は公募される。市法務部のウェブサイトの中で、どの枠に何人を募集するかを公表している。以下では、ウェブサイト上に公表されている採用の方法をパターンごとに紹介する⁸。

（１）経験のある弁護士の枠：メリット・システム

例えば、2013年1月8日付で、経済発展課（Economic Development Division）が経験のある弁護士を1名募集している。ウェブページによると、業務内容は、ロウアー・マンハッタン（マンハッタン島最南端の地区）等の再開発、民間との協働や市のウォーター・フロントの再形成などを含む、市長の経済開発計画実施の補助、応用科学拠点の設立始動などである。応募資格は、優秀な成績証明書、法人顧問弁護士の経験あるいは不動産または他の取引に関する領域に携わった経験が5年以上あることである。また多様な領域にまたがる事務を一人で適切に処理できる能力が必須であると書かれている。

課長職も公募される。労働・雇用課（Labor and Employment Division）は、課長1名と弁護士1名を公募する。課長については、給与(\$156,000)が示されている。

経験者枠への応募方法は、最近ではウェブ上のオンライン申込みに統一されている。書類は、市法務部内の Director of Legal Recruitment に宛ててカバーレターと、履歴書、ロースクールの成績証明書を送付する、と書かれている⁹。

採用に係る審査と決定は、州憲法と市の公務員法にもとづき、その能力と適正を根拠に平等になされる。また、市の平等雇用機会規程(Equal Employment Opportunity

⁸ 以下、本節は、前掲注（１）サイトを参照。

⁹ 前掲注（１）サイト（http://www.nyc.gov/html/law/html/careers/experienced_vacancies.shtml; last visited on Jan. 29, 2013）。

Policy)も、採用において「連邦法、州法、市条例の定めるとおり、人種、出自、国籍、市民権、宗教、信条、性別、障害、年齢、軍での地位、犯罪歴、遺伝的素質、感染経歴(carrier status)、性的志向、DV や性的攻撃ストーカーによる被害経歴によって差別すること」を禁じる。

この規程は、他の採用においても適用される。この規程にもとづき、市法務部では、職員の多様性(diversity)が確保されている。これについては後述する。

(2) ロースクール新卒枠

ロースクール新卒の採用においては、ニューヨーク市法務部が毎年ハーバード・ロースクールやイエール・ロースクールをはじめとする全国 45 校以上において、最終学年(3 年生)に対して行う「オン・キャンパス・インタビュー」が重要である。これに加えて、ウェブ上でオンラインで応募することもできる。この場合、カバーレター、履歴書とロースクールの成績証明書を提出すべきことが示されている。毎年数千の応募があるという。

採用に際しては、GPA による足切りはないものの、模擬裁判所やトライアル・アドヴォカシー(法廷での実務に関する科目)や大学の紀要の編集に携わり優秀であったことを証明できる者、公益や公的セクターでの仕事に携わったことを証明できる者が対象とされる。2013 年秋の新卒採用者は 45 名で、来年度も同程度を予定しているという。

採用までの手続は、1970 年代以降、おおよそ以下のとおりであるという。書類審査を通過した者は、自分の執筆した法律文書と参考文献リストの提出を求められる。提出する法律文書は、長さが各 6-20 頁程度、内容は、模擬裁判のために執筆した訴状やインターン中に裁判所や弁護士事務所で記述した判決文や訴状等の文書(提出においては許可を得ることも指示されている)、あるいはロースクールでの宿題レポートなどが想定されている。そして、市法務部の弁護士と 3 回面接を行い、学業成績と法律文書の審査と採用後の専門領域について相談する。そのあとシニアのマネージャーと執行部のメンバーから構成される法務人事委員会(Legal Personnel Committee)が、最終面接を行う候補者たちを誰にするかを検討し、雇用する権限を有する市法律顧問に推薦する¹⁰。

新卒の給与は\$62,038 と公表されており、ニューヨーク州の司法試験に合格し、1 年の経験を得たのち、昇給する。

応募者の多くは、夏に市法務部でインターンシップを行った者であるという。市法務部にとっても、学生にとっても、インターン期間が適正の判断のために重要となっている。

(3) ポスト JD のためのフェローシップ

ニューヨーク市法務部には、ロースクールを終了した者が、奨学金を受けながら 1 年間、市法務部でボランティアとして働くことができるポストがある。枠は 1 名であり奨

¹⁰ NEW YORK CITY LAW DEPARTMENT 1995 ANNUAL REPORT (1995).

学金はロースクールが出している。このフェローシップを受ける者は、興味深い案件について、非常に高い責任でもって独立に取り組むことが求められる。市法務部で経験の高い弁護士が指導者となる。

（４）市法律顧問のクラーク

ロースクールを終了した者は 1 年目の弁護士と同額の給付を受けつつ市法律顧問のクラークとして働き、経験を積むことができる。

（５）現役ロースクール学生による夏のインターン・プログラム

市法務部は、夏にロースクール 2 年生を中心に、50 名程度のインターンシップを受け入れる。応募は毎年 3,000 件程度あるという。1 週間で 500 ドルの報酬と遠方の学生には無料の寮が提供される。このときの仕事ぶりによっては正式雇用のオファーを得ることができる。過去数年では、ニューヨーク市法務部に雇用された弁護士の大部分が夏のインターンの経験者である。

（６）現役ロースクール学生のエクスターンシップ

市法務部は、学期中にもパートタイムの無償のエクスターンシップを受け入れている。

2 採用における多様性の確保

ニューヨーク市法務部は、ニューヨーク市の中でも最も規模の大きい「弁護士事務所」であり、学生からの人気も高い。多くのロースクールから応募があり、非常に優秀な者が採用されている。しかし、インタビューにおいてフライドランダー氏は、知名度の高いロースクール出身者の獲得数ではなく、市法務部における多様性を強調した。

ニューヨーク市全体にいえることであるが、とりわけ市法務部は、採用における多様性の確保に力を入れており、2008 年には、市法律顧問のカードゾ氏は、ニューヨーク市弁護士会から「多様性擁護賞（Diversity Champion Award）」を授与された。

その成果は、以下のとおりである。2011 年の調査によると、17 課のうち 5 課の課長が黒人あるいはヒスパニック系または同性愛志向を公表している者である。また、全弁護士の半数以上が女性であり、20%が黒人、ヒスパニック系、アジア系であると自己意識している。若年層の弁護士（2004 年卒から 2011 年卒）の 31%が、黒人、ヒスパニック系、アジア系あるいは LGBT（Lesbian、Gay、Bisexual、Transgender / Transexual Community）であると自己意識している。また、弁護士のうち 31 名が LGBT と自己意識し、9 名が障害者であることを自己意識している。

歴史的にも、ニューヨーク市法務部は女性の活躍の場となっていた。ラガーディア政権時に採用された、最初のアフリカ系アメリカ人の女性弁護士、ジェイン・ボリン氏は、その後、合衆国裁判所初のアフリカ系アメリカ人の女性裁判官に抜擢された。また、市法務部の最初的女性弁護士であるアナ・M・クロス氏は、ニューヨーク州で最初的女性下級裁

判所裁判官(magistrate)となった。ニューヨーク州裁判所で、初めて下級裁判所裁判官以上の地位に任命された女性であるジャスティン・W・ポイラーも、市法務部の出身である。1934年に市法務部に採用された、エディス・スピヴァク氏は、2004年に退職するまで、実に70年以上も市法務部において実績を残した。

3 採用後の異動と離職

採用後は、市法務部の複数の課をわたるローテーションが行われる。

離職については顕著な傾向はないという。実際には長期間務める者が多い。離職後、民間の事務所を経て、また市法務部に戻ってくる者もいるという。政治的な解職はないが、後述のブルックリン美術館事件の際、市長の方針に従うことを拒否して、自ら退職した者はいたという。

第6節 ニューヨーク市法務部の立ち位置：概論

1 統一性・排他性

(1) ニューヨーク州裁判所判決

ニューヨーク市法務部は、ニューヨーク市において唯一、市を代表する法律部門である。市法務部による市法務管轄の排他性と市法務の統一性はいくつかの州裁判所判例によって確立した。1940年の *In re Kay v. Board of Higher Education* は、ニューヨーク市高等教育理事会 (Board of Higher Education : 現在のニューヨーク市大学) が当時非常に評判の悪かったラッセル教授 (法哲学) を採用したことが裁判で争われ、州下級裁判所がこの採用を無効とし、市法律顧問が理事会に、控訴はすべきでないと助言したにもかかわらず、理事会が、外部の弁護士を雇用し控訴した事件である。このとき控訴裁判所は、例外を認めながらも、「控訴すべきかどうかの判断において市法律顧問の判断は拘束的である」と述べた。市法律顧問の法的助言については1981年の *Michel v. Bellamy*、市法律顧問の州法解釈については1988年の *Carso v. New York City Police Department Pension Funds* がその拘束力を認めている。これらの判決の中で、裁判所は、繰り返し市法律顧問は、市の法律事務について「排他的」な権限があることを確認してきた。

(2) ニューヨーク市憲章

現行の市憲章は、市法律顧問の排他性に関しては、すでに紹介した市憲章 365 条において、「市の行政機関の長は、その目的と予算の範囲内で当該行政機関の法律事項について補佐を行うスタッフとしての弁護士を雇用することができる。しかし本章または他で規定される場合を除いて、外部の弁護士と契約することはできない。」と定める。また、関連して、367 条 a は以下のように規定する。

市長は、市法律顧問と当該行政機関の長の協議後、いかなる行政機関に対しても、市法律顧問の示す基準、方針、ガイドラインにしたがって、また市全体としての統制と統一性

の下で、日常的な法律事務の処理を委任することができる。市長は、委任された機能の行使を補佐するために、市法務部の弁護士を当該行政機関に異動または割当てることができる。市法律顧問は、本条にしたがって委任された権限の行使を規則的・継続的に監視する。市長は、市法律顧問の勧告にもとづき、市の利益にもとづき正当化される場合には、いつでも委任を停止または撤回することができる。

2 専門性

市法務部の弁護士は、政治的な志向ではなく専門能力によって採用される¹¹。そこで市長が変わるたびに市法律顧問は新たに任命されるが、市法務部の職員は変わらず、政治的な理由で解雇されることもない。法律の専門家の部として敬意を払われているため政権が変わってもこの部が改造されることはまずないという。

3 親密性

市長や部課の長、市長室の職員とも頻繁に会合をしており、市長や各部との関係は親密である。毎週シティ・ホールで、市長提案の条例に関する審査を行う。シティ・ホールは市法務部がおかれるチャーチ通り 100 番地から 2 ブロック先にある、非常に歴史的な建物である。以前は市の全ての機能がここに収まっていたが、市の業務の拡大により、現在シティ・ホールには市長の執務室、市議会の議場といくつかの会議室のみがおかれている。

なお、市の他の部課は、市法務部のおかれる建物の向かいにあるミュニシパル・ビルディングという名称の立派な建物に収められている。ラインの部や課が条例を作りたいときには、法務部の弁護士が向かいのビルに行ったり、向こうがこっちに来たりする。市長室が関心を持つ場合には、関係者が皆でシティ・ホールに行くこともある。

4 中立性

ニューヨーク市や法律部門に限らないことではあるが、現市長がクライアントであるため、政権交代があると、市法務部の方針も新しい市長に従うことになる。例えば、ジュリアーニ市長は、チェルシー地区を通過してウエストサイド・ヤードに至る鉄道線路跡の高架（ハイライン）について、その撤去を目指していた。そこで、市法務部は撤去するために動いていた。しかし、撤去には反対の市民団体が線路跡の有効利用を提案し、次期の市長であるブルームバーグ氏はその案を採用し、取り壊さずに公園にする方針を示した。そこで、市法務部は、以前は壊そうとしていたものを今度は守るために働いたという。

第7節 ニューヨーク市法務部の立ち位置：潜在的な利益相反

市法務部は、ニューヨーク市を代理するが、市には公選職を含む様々な立場がある。市の内部で利益相反があり得る中での市法務部の立ち位置は難しい。ここでは、政策策定過

¹¹ 以下、本節の内容はインタビュー調査にもとづく。

程から訴訟に至るまでの各段階における市法律顧問および市法務部の立場を見る¹²。対内関係においては、多くの場合、市法務部は執行府側を代理する。

1 市長側が提案する条例の制定過程

(1) 部・課による条例制定への法的支援

市法務部は、市の部課による条例制定を支援する。ニューヨーク市では、条例制定においては、最初にラインの行政機関が条例を提案する。その後、市法務部の担当者と会合し、市法務部の担当者が合法性について助言を行う。合法性に問題がある場合には、市法務部がその目的を達成できる合法的な他の手段を提案する。その後、条例のドラフトを市法務部が作成し、議会に提出されたあとは、市法務部が条例案についての質疑に応答する。いざ、その条例が訴訟で争われることになった場合には、もちろん市法務部が弁護にあたる。

年間スケジュールとしては、毎年秋に、各部、行政機関が市長室、予算局(Office of Management of Budget)と会合し、各部、行政機関ごとに、次年度のアジェンダを提案する。そして市長、市法律顧問や各部・行政機関の長の参加する会議で、政策のプライオリティや他の政策との衝突の有無を判断する¹³。この会合の後、市全体の大きなアジェンダが作成され、一年をかけて条例案が作成され提出される。

(2) 市議会との事前調整

市長側が提案する条例案について、市法務部は市議会にその条例案を通過させるよう事前に交渉する。議員から質問があれば説明し、要求に応じて文言の調整等も行う。

2 市議会側が提案する条例の制定過程

(1) 市議会との事前調整

市議会が提案を予定する条例案について、市議会は市長がその内容を支持するかどうかを知る目的で、市法務部に会談を申込み、事前に情報提供を行うという。そこで市法務部は、関連する部課にこの条例案に対する意見を求め、これらの意見にもとづいて、執行府を代表して、条文の修正などを含む事前調整を市議会との間で行う。

(2) 市長の拒否権行使の理由の執筆

通常、市議会が執行府側からの文言修正要求などに応じることは少ない。その場合、条例案は修正されないまま議会を通過し、市長へと到達することになる。ニューヨーク市では、条例が成立するためには市長の署名が必要である。そのため、市長は署名をしないという方法で拒否権(veto)を持つことになる。

¹² 本節の内容はインタビュー調査にもとづく。

¹³ 2012年10月末にハリケーン・サンディがニューヨーク州に非常に大きな被害を及ぼした。そのため、ニューヨーク市においては、このスケジュールが若干遅らされたそうである。

ところで、市長が拒否権を行使する根拠は、合法性にかかわる場合もあるが、市長と部課、行政機関の政策的な好みにかかわる場合もある。前者については市法務部が専ら拒否権行使の理由を執筆する。後者の場合は、原課に理由の原案を書いてもらった上で市法務部が拒否理由を執筆する。しかし、市長が拒否権を行使しても、市議会は 2/3 の多数で再可決することができる。

3 市長が拒否権を行使した条例をめぐる訴訟

(1) 政策的理由で拒否権を行使した条例の擁護

市長が政策的理由で拒否権を行使した事例として、野球バット事件がある。ニューヨーク市議会は、2007 年、バットに金属を用いるとスピードが速くなり危険度が増すため、学校野球のバットには金属を使ってはいけないと考え、条例を通過させた¹⁴。しかし、市長は、政策として好ましくないと考えたため拒否権を行使し、市法務部がその理由の執筆にあたった。しかし市議会は、2/3 の多数で再可決をし、条例が成立した。

市長がこの条例に関して何らかの対策を起こす前に、民間の団体が、この条例の執行停止を求める訴訟を提起した(USA Baseball v. City of New York¹⁵)。市法務部は、それまでこの条例が好ましいとは思っていなかったが、市議会が被告となり訴訟が提起されたため、議会を代理して訴訟を遂行する立場となった¹⁶。

「そして訴訟に勝ってしまったわ。市長は、全然うれしくはなかったのだけれど、これが私たちの役割なの。(アルファロ氏)」

ところで、野球バット事件は、市長の政策的な判断による拒否権の行使であったため、市法務部が市議会を代理して訴訟を遂行することに、法的な利益相反はないと判断された。しかし、もし市法務部が違法であるという拒否権行使の理由書を準備していたとしたら、市法務部の立ち位置はどうなるのか。

(2) 違法であると判断して拒否権を行使した場合

市法律顧問が違法であるという拒否権行使の理由を執筆している場合、訴訟でその条例を擁護することは利益相反の問題を生じさせる可能性がある。その場合、1972 年の Cahn v. Town of Huntington が適用され、議会は、特別訴訟代理人 (special counsel) を雇用することになるかもしれない¹⁷。この事件は、町議会が、都市計画委員会を訴えた訴訟で、町議会が町の市法律顧問 (Town Attorney) を代理人としたため、都市計画委

¹⁴ New York, N.Y., Local Law No. 20 (2007).

¹⁵ 509 F. Supp. 2d 285 (2007).

¹⁶ Jeffery D. Friedlander, *The Independence of the Law Department*, 53 N.Y.L. SCH. L. REV. 479 (2008/2009).

¹⁷ Friedlander, *supra* note 16, at 486.

員会が独自に弁護士を雇い、訴訟ののち、この弁護士が町に訴訟費用を請求した事件である。

州判例法では、法律にもとづいて自治体に雇用（retain）されていない弁護士は、自治体に訴訟費用を請求できない。しかし、州最高裁は、町議会が町の委員会に訴訟を提起し、町市法律顧問が町議会を代理し、その相手方を同時に代理することができないため、別の代理人を雇用する権限があるとして、訴訟費用の支払いを命じた原審を認容した。

（３）市長が違法として拒否権を行使した条例をめぐる訴訟

実際に、違法であるという拒否権の理由を市法務部が執筆していた条例が訴訟になった事例として、2006年のニューヨーク州最高裁判所判決、*Council of City of New York v. Bloomberg* がある。市議会は、市の締結する契約の相手方になる会社は、社内の福利厚生の実施において被用者の法律上の配偶者と内縁の配偶者とを差別してはならないとする市議会提案の条例を通過させた。市長は内縁の配偶者の権利については積極的な立場であったが、既存の連邦法と州法に照らして考えるとこの条例案は違法であると判断し拒否権を行使した。しかし、結局これは議会の再議決により条例となった。

しかし市長が違法であると確信し、条例の執行を行わなかったため、議会が、市長が執行義務を果たしていないとして、州裁判所に職務執行令状を求める訴訟を提起した。この権力分立に係わる難しい問題に、ニューヨーク州最高裁は、「市議会の主張を採用すると、裁判所は、憲法に違反する法の執行を憲法遵守を宣誓した公務員に強制するという非常に受け入れがたい立場におかれることになる¹⁸」と述べ、市長を勝訴させた。市長が誠実に違法であると確信する場合、条例は無効となり執行義務がなくなることが確認された¹⁹。

ところで、この訴訟を提起した市議会は、当初から市法律顧問ではなく、独自の弁護士を雇った。そこで、市法律顧問は市長の立場を弁護し、利益相反は生じなかった。

４ 好ましくない市長の政策の弁護と市法務部の政治的利用

市法務部は、個人的には支持できない市長の政策を法的に弁護する場合もある。「表現の自由」の観点から日本でもよく知られる、ブルックリン美術館事件が典型的な事例である。ジュリアーニ市長の２期目の1999年、ブルックリン美術館が「センセーション展」を開催することになっていた。しかし事前に閲覧した市長が、とりわけ『聖なる処女マリア』において、アフリカ系の女性の姿をした聖母マリアが部分的に象の糞やポルノグラフ

¹⁸ *Council of New York v. Bloomberg*, 6 N. Y. 3d 380, 388 (2006).

¹⁹ Michael A. Cadozo, *The New York City Corporation Counsel: The Best Legal Job in America*, 53 N.Y.L. SCH. L. REV. 459 (2008/2009).

ィーを用いで描かれている点を取り上げ、「不快である」と酷評し、展覧会の開催中止を勧告し、従わなければ公金支出の打ち切りを通告した。さらに翌日、契約違反を理由に土地建物との賃貸契約その他の破棄を通告した。美術館側が合衆国裁判所に訴訟を提起し²⁰、市側も美術館に立ち退き請求を行った。市長の行動に対する社会的反響は大きかった。

市法務部は、訴訟において、この絵画について市長が「ヘイト・スピーチ」である、と判断したと述べ、「KKK やホロコーストを賛美する展示に市が公金を支出できない」ことからアナロジーとして、「市はローマン・カトリック協会の聖画像を冒渌する展示には公金を支出できない」と主張した。しかし合衆国地裁は、美術館側の主張をほぼ認め、暫定的差止命令を発した。市は控訴したが、その後、両者は和解した。

注目すべきは、市長のこの行動は、おそらくニューヨーク州選出の次期上院議員選挙に出馬するためのキャンペーンの一環であったと考えられる点である。市長は、好印象かはともかく、少なくとも敬虔なカトリック教徒であることを印象付けることができた。一方市は、和解により訴訟費用の支払いや現市長の任期中の同美術館への予算統制権の喪失など大きな損害を被った。法人としての市の弁護士であるはずの市法律顧問と市法務部は、市には損失を与え、逆に市長に政治的に利用されたのではないか、という疑問が残る。このとき、市長の政策は支持できないとして市法務部を辞めた弁護士が数名いたという²¹。

第8節 ニューヨーク市法務部の立ち位置：市民

1 情報公開制度

市法律顧問も市法務部も、法人としての市を代理し、個人としての市民に法的サービスを提供するわけではない²²。市民と直接関係する場面としては、情報公開制度がある。ニューヨーク市は他の自治体と同様に、市の情報は原則として全ての開示されることになっている。しかしプライバシー情報などの例外がある。この例に該当するか否かを判断し市民に示すのが市法務部である。

2 アトニー・クライアント特権

市法務部の情報も情報公開の対象となる。ここで他の部課と異なるのは、通常の非開示事項に加えて、市法務部の業務のうち、アトニー・クライアント特権（attorney-client privilege）に当たるものが、市民に対して非公開となる点である。

アトニー・クライアント特権とは、弁護士・依頼人の秘匿特権であり、「法律上の助言を求めるに際し、弁護士と依頼人との間で交わされたコミュニケーションは、それに関

²⁰ Brooklyn Institute of Arts and Science v. City of New York, 64 Supp.2d 184 (1999).

²¹ WILLIAM E. NELSON, FIGHTING FOR THE CITY, 324 (2008).

²² 以下、本節の内容はインタビュー調査にもとづく。

する証拠提出や情報開示手続での開示を拒否することができるという特権」である²³。これまでのところ、ニューヨーク市法務部のもつ情報でこの特権のカバーする内容については、当事者同士がその特権を放棄しない限り、非開示とされている。

この特権によって市法務部の情報はどの程度非開示となっているのか。第一補佐によると、①この特権の適用は、弁護士と依頼人という関係で法律上の助言を与えるときに限定されているため、市法務部の活動全てがカバーされるわけではない、②ニューヨーク市には、「会議公開条例（Open Meetings Law）」あるため、市法務部の参加する会議を含む、全行政機関の会議は、事前にアジェンダが示され、日程が市民に告示され、市民の傍聴が可能である。非公開にできる会議もあるが、弁護士と依頼人として行う人事に関する会話など限定的である。

市のもつ膨大な情報のうちどの部分がこの特権にカバーされるのかは、事例によりまちまちであるという。

第9節 ニューヨーク市法務部の位置づけ：政府間関係

1 州政府と連邦政府

市法務部の活動は、市内の法律事項に限定されない。実はニューヨーク市法務部は、州の法案作成に携わっている²⁴。これは、英米法系の国においては、自治体の権限が個別に国（アメリカの場合は州政府）によって授権されることと関係する。ニューヨーク市に係わる州法は、ニューヨーク市が法案を書いているのである。これに加えて、市の権限全般に係わる州法など、ニューヨーク市にも利害の及ぶ州法案作成に市法務部は参加している。

市法務部の年内のスケジュールの中で、州法案の作成はかなり優先されている。というのは、州の立法府は一年を通じて開いているわけではなく、1月にはじまり、典型的には6月には閉会してしまうからである。そのため、本当に実現したければ、州法案は、春には書き終えておかなければならない。

数は多くないが、市法務部は連邦法案の作成にも携わっている。州法についても連邦法についても、州や連邦から情報提供があるわけではない。市の法案を売り込みや、州や連邦の情報入手は、市のロビイストが行っている。市法務部の弁護士はこのロビイストと連絡を取り合ったり、ともに動いたりする。そのため、現在はワシントンDCの事務所に弁護士をおいており、連邦の立法に携わらせているという。

²³ 田中英夫編『英米法辞典』（東京大学出版会、2004）。

²⁴ 本節の内容はインタビュー調査にもとづく。

2 市法務部の全国組織

市法務部の全国組織として、国際自治体弁護士協会（the International Municipal Lawyers Association: IMLA²⁵）がある。「地方政府の弁護士に役立ち、地域的に国内的に、そして国際的に地方自治の法の利益を促進すること」とする。「国際」という名称になっているのは、カナダの自治体が参加しているためであるが、実質的には、アメリカの自治体法務の全国組織である。

1935年に、すでに公法の弁護士として名高かった C・S・ライン氏が、それぞれ弁護士でもあったニューヨーク市長のラガーディア氏とシカゴ市長のデイリー氏をはじめとする大都市の市長と会合し、法的な課題について自治体間の協力関係を築くことを提案し、その後まもなく、IMLAの前身である、NIMLO（the National Institute of Municipal Law Officers）が設立した。

今期（2012-2013期）の会長は、オハイオ州クリーブランドの市法律顧問（General Counsel）であるシェリル・K・ベンフォード氏（女性）である。2014年からは、ニューヨーク市法務部のマネージング・アトニーである G・F・ミルズ氏が務める。

IMLAは、毎年大会（Annual Convention）を開催し、1年で1,400名以上の構成員に法律の研修を提供するほか、協会として訴訟において *amicus curiae* を提出したり、モデル条例を作成したり、積極的に活動している。代表が年に数回会合を開くほか、トップ5の自治体法務代表が2か月ごとに、自治体法務が抱えている問題について情報交換を行うという。2か月ごとに雑誌（Municipal Lawyer）を公刊している。

²⁵ 国際自治体弁護士協会（International Municipal Lawyers Association）公式ウェブサイト（<http://www.imla.org/>）（last visited on Dec. 22, 2013）.

第3章 ロングビーチ市の市法務

第1節 ロングビーチ市の概要

1 市の位置

ロングビーチ市は、ニューヨーク州ナッサウ郡に位置する人口 33,275 人（2010 年）の都市である。ニューヨーク市から東に延びるロング・アイランドの根元で、北大西洋に面し、東西に長く伸びたビーチをもつため、都市住民やサーファーたちの夏の憩いの場となっている。2012 年 10 月末には、ハリケーン・サンディの大きな被害に遭った。

2 市の成立

ロングビーチは、ロング・アイランドの中では古く確立した歴史のある地域である。1880 年にロングビーチホテルが建設され、1882 年には鉄道も開通し、着々と発展した。ニューヨーク市をはじめ大陸内の地域と比較すると、気温が冬は華氏 10 度高く、夏は華氏 10 度低い。この快適な気候と 20 世紀初頭に象を使って開拓したという 2¹/₄ マイルにも連なるビーチが発展の理由といえる。市成立(incorporation)は 1922 年である²⁶。

3 政府の形態

ロングビーチ市は、議会—市マネージャー制度を採用している。現在、市議会は定員が 5 名でこのうち 1 名が議長（president）である。現在のメンバーは、弁護士である議長、不動産業を営む副議長（女性）、もと郡の副市法律顧問で現在州裁判所勤務の新人女性議員、国語の教師出身でその後市の行政にも携わっている再選の男性議員、ニューヨーク市の消防士出身の再選の男性議員である。これらの議員が 2 年ごとに選挙で選ばれる。

市議会は、市マネージャーを任命する。市マネージャーは、ジャック・シュナーマン（Jack Schnirman）氏である（2013 年 12 月現在）。ロングビーチ市憲章によると、市マネージャーの正式名称は、City Manager and the mayor であり、市マネージャーは、ロングビーチ市の市長であるとされる。州法などで、市長に課せられた役割は、市憲章と抵触のない限り、全て市マネージャーが担う（Art.3 Sec. 20）。

第2節 ロングビーチ市の法務²⁷

1 組織と採用

ロングビーチ市には、市法務部という部はおかれておらず、法務は、市法律顧問（corporation counsel）と弁護士である 4 名（2013 年 2 月現在）の補佐(assistant)が担っている。

²⁶ ロングビーチ市公式ウェブサイトより（<http://www.longbeachny.gov/>; last visited on Dec. 20, 2013）。

²⁷ 以下、本章の内容はインタビュー調査にもとづく。

市法律顧問は、市マネージャーによって任命される。ロングビーチ市では、全てのスタッフは市マネージャーに任命されるので、補佐たちも任命権者は市マネージャーである。しかし、実際には、採用のための面接を行うのは市法律顧問であり、市法律顧問の推薦にしたがって市マネージャーが任命している。市法律顧問と補佐は、一般職公務員（Civil Servant）とは異なり、身分保障がない。

採用は専ら能力にもとづく。ニューヨーク市などの大きな市法務部では、新卒を採用し、専門教育を与えることができるが、ロングビーチ市の規模の市では、採用するのは経験のあるベテランである場合が多い。州の弁護士資格の要請として定期的に研修を受けなければならないが、これ以外に特別に市が提供する研修システムは存在しないという。

現在の職に、市法律顧問は 20 年弱、補佐は、それぞれ 15 年、20 年、35 年間務めているベテランである。

2 市法律顧問

（1）権限

市法律顧問は市議会と全ての行政委員会（board）と固定資産税評価官を含む、全ての市職員（officers）の正式の法律アドバイザーである。

市法律顧問の権限は、市憲章に以下のように列挙される。

（i）市議会と市の部課の求めに応じて、これらに法的意見を文書で作成する。（ii）市議会の指示がある場合、市または市の各部課を原告または被告とする訴訟・手続で訴追または弁護を行う。（iii）市に関連する他の専門的なサービスを市マネージャーまたは市議会の指示にもとづき行使する。（iv）訴額が 2 万 5,000 ドルを超えない訴訟については和解の決定を行うことができる。（v）地方財政法にこれと異なる規定がおかれている場合を除き、市と他の部課の求めに応じて、条例案、決議案、法律文書、契約書、捺印証書またはその他の文書を作成する。

（2）現市法律顧問

現在、市法律顧問を務めるのは コーリー・クレイン（Corey Klein）氏である。クレイン氏は、現在の職に就くまでは、まずニューヨーク市の民間の弁護士事務所で実務を行ったあと、ニューヨーク州裁判所の職に就いていた。その後、ロングビーチ市で市法律顧問補佐を務めたのち、現職に任命された。

3 法律事務の分担

ロングビーチ市においては、市法律顧問と 4 人の補佐は、その専門領域によって事務を分担する。具体的には、A 氏（パートタイム勤務）は訴追役を担当し、交通や駐車違反などを含む全ての法執行を担当する。B 氏は労働関係を扱う。C 氏は、ネグリジェンスなどを扱う。D 氏は契約などを扱う。そして市法律顧問は、建物など残り全てを扱う。

市法律顧問と補佐たちは、それぞれ専門領域があるため、担当する専門領域においては、それぞれの補佐が主にその業務を遂行し、そのケースにおいては、市法律顧問といえども、その補助に当たる。また、各担当に応じて、所管課と密接な関係をもっている。

第3節 ロングビーチ市法律顧問の立ち位置

1 市マネージャーとの関係

(1) 専門性

市法律顧問は市マネージャーに任命される。しかし、その任命において法律家としての専門性が尊重されているようである。クレイン氏は、20年近くロングビーチ市の法務に携わり、7人の市マネージャーのもとでこの職を担ってきた。

(2) 親密性

市マネージャーとの関係は非常に親密である。クレイン氏のオフィスは市役所の4階にあるが、市マネージャーのオフィスはその真上にあり、そこへはクレイン氏のオフィスを出た横に細い階段がある。まさに2段ベッドの上下を行き来する気楽さで行き来ができるようになっている。

(3) 法的判断において

ルーティーンの細かい事務は独自に処理するが、ある程度の規模や重要性のある案件は、市法律顧問が独自に処理する権限をもっているが、実際には市マネージャーとの見解の一致が求められる。例えば、2万5,000ドル以下の訴訟の和解は、市法律顧問はその権限で行うことができる。しかし、和解の決断をすることはできても、和解金の支払いに関しては、市マネージャーと会計監査官に小切手に署名をしてもらわなければならない。2万5,000ドルを超える訴訟の和解については、まず市議会の承認を得て、市マネージャーと会計監査官に小切手の署名をしてもらうことになる。

(4) 政策的判断において

最終的に政策的な判断を行うのは市マネージャーや市議会であるが、市法律顧問も市マネージャーの参加する政策にかかわるミーティングに参加し、政策的な意見を述べる。市法律顧問が「違法である」と判断する政策は作成できないが、市法律顧問が「好ましくない」と判断する政策については、もちろん市マネージャーの判断で決定される。しかし、その政策が訴訟になった場合は、市法律顧問は、市マネージャーの決定を弁護する。

2 市議会との関係

(1) 一般的な関係

市マネージャーは、投票には参加できないが、市議会の全ての会議に出席する権限を持ち、そこで議題に上がっている全て問題について意見を述べる権限を有する（市憲章

Art.3 Sec 20)。市法律顧問は、市マネージャーと並んで、全ての市議会に出席している。そのほか、非公式で行われる様々な会議にも参加し、議会との意思疎通を図っている。

市議会議員が、個別に市法律顧問に法律相談をしてくるかどうかは、個人によるという。通常は、市議会で法的な判断が必要な問題が生じたときには、市議会が市マネージャーに相談し、市マネージャーから市法律顧問に情報が伝わるというパターンがとられる。

(2) 条例制定

条例制定については、市憲章が、全ての条例について市法律顧問が条例案を作成することを規定する。そこで、市議会が主導するものでも、執行機関側が主導するものでも、最終的には市法律顧問が目を通すことになる。

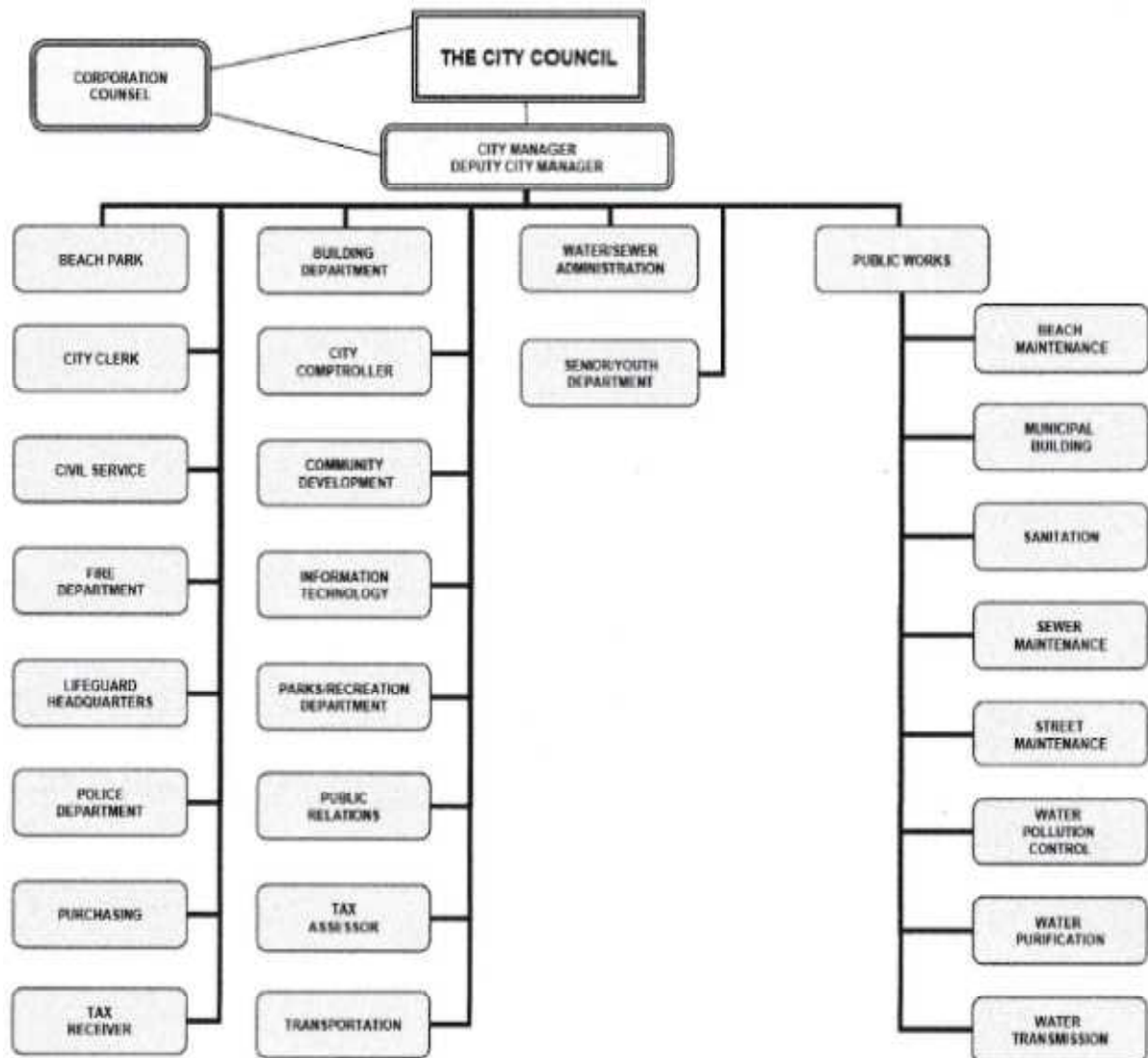
この際、ニューヨーク市で生じるような市議会と執行機関側（特に市マネージャー）との衝突は、過去になかったわけではないが、ほぼ想定されない。通常、大きな見解の対立があれば議会は市マネージャーを解任するからである。

3 市の部課との関係

(1) 条例制定

例えば、公園の開園時間の延長などのために市の条例を改正する必要があるときは、公園部の職員が、情報を携えて市法律顧問のオフィスに出向いてくる。市法律顧問は市マネージャーのオフィスに報告し、その後公園部職員を交えて会合を行う。市マネージャーと公園部と市法律顧問が賛成すれば、市法律顧問が条例の原案を作成し変更点を明らかにし、市議会の会議に提出する。市議会の手続の中でヒアリング手続があり、このとき市マネージャーや市法律顧問に対する質問があれば、これに回答する。ここで市民の反対意見などが示される可能性があるが、条例案を可決するかどうかは最終的には議会が決定する。

THE CITY OF LONG BEACH
ORGANIZATION CHART
CITY DEPARTMENTS & AGENCIES AS OF APRIL 2012



(出典 : City of Long Beach Adopted Annual Budget (2012-2013)、 p 21)

第4章 おわりに

第1節 アメリカの自治体法務の特徴

ここまで、ニューヨーク州の2つの自治体の市法務について見てきた。最後に、これらを手掛かりに、アメリカの自治体法務のもつ特徴とその課題について考えたい。

1 市法律顧問の地位

組織の高い位置に法律専門職がおかれ、長とともに最高意思決定の場に参加するという形態は英米では他の組織にも見られるが、自治体においても同様にこれが見られた²⁸。

アメリカの自治体において、法に関する市法律顧問の判断は高く尊重される。しかし、これは「権限」というより、市法律顧問の能力に担保されているようである。ニューヨーク市のカードゾ市法律顧問は、就任を前にして数人の前任者と会い、助言を受けたという。その中でも重要だったのが、「できるだけ早い段階で自ら法廷に立つ機会を作り、市長と市法務部の弁護士たちに自分の能力を示すこと」であったという²⁹。

2 攻める法務

ニューヨーク市法務部は、本報告書では紹介しきれなかったが、市が関連する訴訟の中で60回以上も合衆国最高裁判所で弁論し、合衆国憲法の解釈を争う重要な判例形成にかかわってきた³⁰。常にアメリカの法の最先端に立ち、法思想の発展を牽引する役割を果たしてきたことを自負している。

また本文でも紹介したように常に国、州や他の自治体に先立って先進的な政策や条例を作成して市の権限の外枠を形成するとともに、州や連邦の政策形成にも積極的に参加して市の利益を実現してきた。まさに「攻める法務」と呼んでよいであろう。

第2節 アメリカの自治体法務の課題

1 専門性

ニューヨーク市においてもロングビーチ市においても、インタビューにおいては、法務の専門性・中立性が強調された。実際、どちらの自治体も市法律顧問は任命職であるが、政治的理由で解職されることは考えにくいとのことだった。しかし、ニューヨーク市法務の歴史に詳しいニューヨーク大学ロースクールのネルソン教授はこれについて懐疑的である。専門性を尊重するのはあくまで現市長の方針にすぎず、解職する権限がある以上、そ

²⁸ 本調査では、両市とも *corporation counsel* をおくが、*City Attorney* 等の名称を採用する自治体もある。ネルソン教授によると、これらは名称の違いに過ぎない。

²⁹ Cardozo, *supra* note 19, at 460.

³⁰ *Ward v. Rock Against Racism*, 491 U.S. 781 (1989); *Penn Central v. City of New York*, 438 U.S. 104 (1978); *Goldberg v. Kelly* 397 U.S. 254 (1970).

の権限の行使はいつでもあり得ることであるという。また、市法務部が市長によって政治的に利用され、市自体の利益に反する結果をもたらすことも現実には起きている。

2 中立性と利益相反

日本においても、自治体の活動が活発になる場合、市法務部が利益相反の問題に直面する場面が生じうる。そこで、アメリカの自治体法務部における利益相反の処理は興味深い。これについて、ネルソン教授は、ニューヨーク市の事例でも見られが、市法律顧問は市長または市マネージャーによる任命職である以上、最終的には任命権者の意向に沿うように行動することになることを指摘する。

市マネージャー制度を採用するロングビーチ市においては、市議会が市マネージャーを解任することができるため、自治体内の争いは生じにくい。

3 アトニー・クライアント特権

英米法制度の下で生じる問題ではあるが、アトニー・クライアント特権による情報の非開示が、アメリカの自治体において行政の透明性に影響を与えている点が懸念される。

ネルソン教授は、この特権は自治体の活動に関する調査の主要な障害となっていると述べる。特に、この特権をもつのは、依頼人ではなく弁護士の方なので、依頼人がすでに死亡している場合などにおいては、特権の放棄を求めることも難しいという。ブルームバーグ市長がコッチ市長に相談し、コッチ市長の任期終了である 1989 年 12 月 31 日までの市法務部の活動についてこの特権を放棄したため、この時期までの市法務部の活動が明らかになったが、それ以降の情報は今のところまだ非開示である³¹。

第3節 日本の自治体法務への示唆

本章で取り上げた特徴や課題は、英米法の特徴的な制度と関係しているものが多い。また、アメリカにおける弁護士の人数や訴訟の数は日本とは大きく異なる。そこでこれらは直接的に分権改革後の日本の自治体運営や法曹有資格者の活用に結びつくものではないであろう。しかし、「法」を扱う能力をもつことで自治に自信と充実をもたらしているアメリカの自治体の一側面は、今後の日本の自治体にも参考になるものであると思われる。

³¹ Nelson, *supra* note 21 at 313.

「英国レフェレンダムが我が国に示唆するもの」

—英国選挙制度改革と直接公選首長制をめぐる住民投票を考察して—

帝京大学教授 （英国バーミンガム大学名誉フェロー）

内貴 滋

はじめに

筆者はかつて在英国日本大使館一等書記官（政務班）〔1985年—1988年〕としてサッチャー保守党政権時代の英国政治を担当し、また、自治体国際化協会ロンドン事務所長〔2004年—2007年〕として英国の地方政治を含む政治全般をフォローするとともに、英国バーミンガム大学の名誉フェローとして我が国と英国の地方自治制度について研究に取り組んできた。2012年3月には自治体国際化協会比較地方自治研究会の委員の立場で英国の最近の地方自治制度の動向を調査する任務を与えられ、自治体国際化協会ロンドン事務所の全面的な協力を得て、英国自治体協議会をはじめリバプール市、ブリストル市そしてバーミンガム大学地方自治研究所等に訪問し調査を行った。

そこで本稿は、これまでの研究成果に今回の調査の成果を踏まえ、英国総選挙制度改革及び首長直接公選制導入の是非を問うために実施された直接民主主義の一環である「レフェレンダム（Referendums：国全体の国民投票・自治体の住民投票の双方を含む。以下、同じ）」について、その内容をそれぞれ紹介するとともに、レフェレンダムの実施の可否の合意に至るプロセス、実施する場合の法制上の位置づけ、実施する場合の国会・議会との関係、政党の対応、実施主体と政府の関わり、レフェレンダムの経費と負担、提案要件・効力要件など幅広く分析し、間接民主主義を基本とする日英両国における住民投票制度の課題について論じるものである。

第1章 我が国の最近の動向

第1節 国政の動向

我が国では憲法改正手続き、最高裁裁判官の国民審査、一部の自治体に適用する法案の際の住民の特別投票をすることは憲法上の制度としてあるが、それ以外は中央政府の政策や財務について国民が直接異議を表明することは出来ないし、そのことは議論さえされていない。現在の道州制や選挙制度改革の問題については、英国であれば、後述するように、国の骨格・存立にかかわる事項として、例外的にレフェレンダムの対象になりうると思うが、我が国では、いまだ、そのような声を聞かない。

第2節 地方の動向

ところが、我が国の自治体に対しては、英国にすらない住民監査請求、条例提案請求、リコールなど地域住民が自治体の政策や財務執行について異議を表明しそのことを住民投票制度等により法的に実現する手段が幅広く存在する。

地方政治と国政の政策決定におけるレフェレンダムの位置づけは、全く違うべきであるのだろうか。英国にもない制度を国政には認めず、地方政治にのみ実施されているのはどのような理由なのだろうか。

2013年5月26日、東京都小平市において都道（昭和38年に都市計画決定された1.4k）の整備の是非を問う住民投票が実施された。「住民参加により見直す」「見直しは必要ない」のいずれかを選ぶもので、雑木林の伐採に反対する住民グループが署名を集め、住民投票の実施を行うとする「住民投票条例」が2013年3月に成立し、それに基づき住民投票が実施された。条例制定にあたり市は成立要件として投票率を50%以上として改正案を提案し可決されていた。投票率は35.17%であったため不成立となり、開票されなかった。（現在、住民グループより投票開示請求がなされている。）

また、国政レベルの問題に対しても住民投票の動きがある。東日本大震災の結果、全炉停止している中部電力浜岡原発の再稼働をめぐり、その是非を問う住民投票条例案を制定する動きが始まり、県民約16万5000人の署名が集まった。これを受け、2012年8月、静岡県知事が賛成意見を付して条例案を県議会に提出した。議会では国政に関する問題などとして否決された。この、原発問題では静岡県以外でも、東京都や大阪市でも住民投票条例の制定を求める直接請求がなされた。

さらに、最近では「住民自治」の名のもとに、このレフェレンダムとも言うべき「住民投票」等の直接民主主義の手法を個別事案ではなく「一般的制度」として拡大する動きが自治体において広がっている。

第3節 国政と地方の差異

前述のとおり、国政においては、中央政府自身の政策に対する直接民主主義の拡大の動きは全くない。「税と社会保障の一体改革」の問題も「国民会議」の設置という手法で国民各界各層の意見を聞く方法がとられ、選挙制度改革も政党や国会だけで決定している。道州制も先の参議院議員選挙で各党の公約に掲げられた国の統治構造の変革をもたらす骨格的事項だが、これも「国民会議」的な手法を採用し、国民に直接意見を問うレフェレンダムについては言及しない。国政レベルで検討されたのは、地方自治の分野における住民投票制度の拡大を図る法改正のみである。

即ち、地方自治制度を所管する総務省は住民投票制度を拡充することが地方自治制度の発展に資するとの基本認識のもとに住民による市長等の解職請求（リコール）などの成立要件を大都市において緩和するための改正とともに条例制定要求の範囲に地方税に関するものを含めることと大規模な公共施設の設置に際しては住民投票にかけ住民の意思を問うことを条例で選択することを提案した。

しかし、全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国県議会議長会、全国市議会議

長会及び全国町村議会議長会の地方 6 団体は、総じて住民投票制度の拡充については慎重な姿勢をとり、我が国が議会制民主主義を基本とする間接民主主義の立場をとる以上、住民投票で政策決定をする直接民主主義制度の拡充は疑問とする意見が強く、条例制定要求の範囲に地方税を含める点と大規模公共施設設置に住民投票を条例で選択する点は、当面、見送ることとなった。

第 2 章 英国の最近の動向

第 1 節 国会中心主義と直接民主主義

地方自治の母国といわれ議会制民主主義制度の発祥の地である英国は、我が国と違い、住民・国民が中央政府や地方政府が行っている政策や財務執行について住民監査

請求や政策提案などの直接請求制度を認めてはいない。また、後述するように国民投票や住民投票は、あるにはあるが、極めて例外的事項に限られ、それも目的・提案・投票権者・投票プロセス・政府のかかわり・資金負担・効力要件などを国会で議論し、法律の形式をもって定めなければならない。もちろん、国民の意見を参考までに聞くなどという、いわゆる『諮問型』のレフェレンダムではなく、レフェレンダムと言えば、その結果に拘束されることは当然と考えられている。

第 2 節 国会中心主義とレフェレンダムの実施

英国では議会民主主義が基本で議会(国会)で全てを決める。政治学者ド・ロルムの言葉である「国会は男を女にし、女を男にする、以外は何でもできる。」という言葉が端的にその状況を表している。ただ、それには例外がある。国会が自ら、最終決定権を国民に委ねるべき事項として法律の形式を持って規定した場合である。それが、最近実施された選挙制度改革の是非を問う国政レベルでの国民投票と地方レベルでの直接公選首長制の是非を問う住民投票 (Referendums) である。

即ち、2010 年 5 月に成立した保守・自民連立内閣において最近、選挙制度改革について英国国民全体の意見でその是非を決定するレフェレンダム (Referendums) が実施されるとともに、地方分権を推進する地域主義法の成立を受けて、12 の大都市においては、その首長を直接住民が選挙で選ぶ直接公選制が望ましいとして、その導入の是非を住民投票にかけることを法的に義務とし、2012 年 5 月、英国主要大都市において住民投票が実施された。これら英国のレフェレンダムは、我が国において議会制民主主義体制における直接民主主義的要素をいかに取り入れるべきか、を考える上で多いに参考とすべき点を含んでいる。

第 3 章 英国連立政権の選挙制度改革についてのレフェレンダム

第 1 節 経緯と意義

2010 年 5 月 6 日 (木)、英国では 5 年ぶりで総選挙が行われた。

総選挙の結果、650 議席は保守党 307 議席、労働党 258 議席、自由民主党 57 議席と

なり、保守党は 13 年ぶりに第一党に返り咲いたものの、単独過半数を獲得できず Hung Parliament（いずれの政党も過半数の議席を獲得できない状態）となった。

当初は保守党単独少数政権や労働党・自民党連立政権などいろいろな可能性が模索されたが、最終的には 第 2 次世界大戦以来初となる連立政権の誕生となり、その組み合わせは、大方の専門家の見方を裏切り、政策の違いが大きいと考えられていた第一党の保守党と第三党の自由民主党の連立政権誕生となった。（表 1 参照）

表 1 英国議会の議席状況

	2005 年総選挙	2010 年総選挙	議席増減
保守党	197	307	+110
労働党	356	258	-98
自民党	62	57	-5
民主統一党	9	8	-1
スコットランド民族党	6	6	
シンフェイン党	5	5	
ウェールズ民族党	3	3	
社会民主労働党	3	3	
アルスター統一党	1	0	-1
その他	4	3	-1
計	646	650	+4

当時、ギリシャを除き、欧州一の財政赤字の状態を脱却するため、強い政府を国民が望んでいるとの認識のもとに、連立政権を樹立することに政党はもとより、マスコミも有識者も賛同した。基盤を広げた連立政権こそ、国民の多様なニーズを吸収して適切な政策を展開できる安定政権をもたらす、としたのである。この結果、英国史上初の本格的連立政権の誕生になったのである。

連立政権は、成立後 1 年の時期、即ち、2011 年 5 月 5 日（木）に国民投票を実施し、「現行選挙制度を廃止し、新たな選挙制度を導入すべきか否か」を直接国民に問うた。この国民投票は総選挙直後の保守党と自民党の協議による連立政権の樹立に際して、保守党が譲歩し、選挙制度改革を主張する自民党の主張を国民投票にかける約束をし、連立政権の合意文書に盛り込んだ最重要政治事項であった。その後、連立政権が 1 年の準備期間の中で、国会に準備法案を提出して、その同意を得て国民に提案されたものである。しかし、連立政権の合意に基づくものとはいえ、連立政権を構成する保守党はもともと大反対、自民党が大賛成という正反対の判断を示し、それぞれの党首が先頭に立って国民に反対、賛成を呼びかける異例のものであった。

英国においては、過去において国政重要レベルの重要事項について、その導入の前段階として国民投票を行ってきた。

スコットランド、ウェールズに地方分権議会を設置すべきか否か、北アイルランド問題解決のために合意事項を承認すべきか否か、あるいはロンドンに 2 層制の自治構

造となるロンドン議会を設置すべきかなどそれぞれの地域にとって骨格となる事項についてそれぞれの地域の住民にその意見を聞きてその結果に従って改革を進めてきた。しかし、英国国民全体を対象とした国民投票（Referendums）は 36 年前の「英国は欧州共同体に留まるべきか否か」を問うた国民投票以来のことである。

議会制民主主義の国において、直接民主主義的要素を持つ国民投票（Referendums）は安易に実施されるべきではないが、今回の国民投票は、英国の政治構造に重大な影響を与える選挙制度改革について、全国民の意見を聞くものであり、連立政権合意事項では足りず、その後準備法で法律上の位置づけを与えられたのは当然と考えられた。

もし、国民投票で新制度への移行が支持されれば、次期総選挙は新選挙制度の下で実施される。連立政権は 5 年間の任期中は解散を行わないことを表明し、次期総選挙は 2015 年 5 月 7 日と法定している。（もっとも、内閣不信任案が単純過半数で下院で決議され、その後、14 日以内に首相交代等により新政権が形成されないとき、議会が自らに付した解散権を行使（3 分の 2 以上の多数の賛成が必要）するとき、この時期の前に総選挙が行われることになる。）

したがって、今回の国民投票による国民の選択は、単に選挙制度の変更に止まらず、英国の政治形態の在り方を決定する重要な意義を有していた。現行の「単純小選挙区制度」（First Past the Post）が「優先順位付連記投票制度」（Alternative Vote）に代われば、間違いなく二大政党制に大打撃を与え、いずれ、その終焉を意味することにも多いに予想されることである。それほど、英国の各政党には重要なものであり、もちろん英国国民にとっては、なお重要な意思表示であった。

議会制民主主義発祥の地である英国、それも政党政治の模範を示す英国で今までの「二大政党制による議院内閣制」を支える「単純小選挙区制」について国民投票により全有権者からその審判を受けるものである。英国の根幹を揺さぶりうる大きな問題である。

長い英国政治史の上で初めてのことであり、英国の過去、現在に評価を下し、未来を見つめるものである。

選挙制度改革は長期的視野に立った判断が求められる。

そして、議会制民主主義において連立政権の在り方を問うものである。同時に議会制民主主義と直接民主主義との関係を考えさせられるものである。（注 1）

第 2 節 英国選挙制度の現状と批判

総選挙の結果、批判の声が大きくなった点は、英国庶民院議員選挙制度の根幹である単純小選挙区制度そのものに対するものであった。即ち、それぞれの選挙区で相対的多数を獲得した者を当選者にする単純小選挙区制度（「先着順位当選制度（The First past the Post）」が公正でないとする批判である。比例代表制の導入を主張する自民党の従来からの主張である。

（単純小選挙区制度—先着順位当選制度〈The First past the Post〉）

現行制度の特色と課題を整理すれば次のとおりである。

- ① 選挙区面積、選挙区人口が小さく、候補者が戸別訪問（Canvass）して有権者と議論する選挙運動が可能であること。このことについては特段の批判はない。

英国は人口は日本の 2 分の 1、面積は日本の 3 分の 2 である。英国の小選挙区 650、日本の小選挙区 300 の数字を使い概略計算すれば、選挙区人口は日本の 5 分の 1 $\langle (1/2 \div 650) \div (1 \div 300) = 1/5 \rangle$ であり、実際にも選挙区有権者数は英国 6.8 万人（全有権者数 4400 万）日本 34 万（全有権者数 1 億 300 万）の 1:5 となる。選挙区面積は日本の 10 分の 3 $((2/3 \div 650) \div (1 \div 300))$ と小さい。

- ② ①を前提として、「単純小選挙区制度」（「先着順位当選制度（first past the post）」）を採用した。この制度は、英国の庶民院議員選挙で採用され、小選挙区において候補者一人のみに投票し、その中で最も多数の票を獲得した候補者が当選する。当選のための最低得票数はない。この制度は北アイルランド以外の地方議会選挙でも採用されているが、小選挙区以外の 2, 3 名という議員定数の複数選挙区の場合は、有権者は当該議員定数と同数の投票数を持っている。もちろん、同一人に複数の投票をすることはできない。

2010 年の総選挙後、2 大政党に対する支持率の低下と相まって、批判が強くなった。

もともと、この制度は保守、労働の実質的に 2 大政党による政治運営が行われ、国民も地域や階級・地位に応じて、それぞれの支持基盤が拮抗するとの歴史的に続く背景のもとに、国民の政権選択が明確になり、政権交代が実現しやすく、強く安定的な政権運営を可能にするとの判断がある。

わずかな得票率の差で議席数は大きな差をもたらす。極論すれば、政権政党が信頼を低下させ英国全土の選挙区で等しく 49.9%の支持となり、一方、野党に下っていた政党の支持が 50.1%になれば全議席が野党となり、劇的な政権交代が行われ、強い政権が成立する。

獲得投票率は 49.9:50.1 とほとんど同じなのに、議席数は 0:650 となる。批判は得票率を全く反映しておらず、ほぼ半数の国民の意思が死票になることを問題視する。前回の 2005 年総選挙でも同様なことが生じた。労働党は 35.8%、保守党は 32.8% の得票率でその差は 3% しかなかったが、議席数は 355 と 198 となり 154 議席の差がついた（議席割合 55%、と 31%）。自由民主党は 22.4% の得票率で議席は 62 であり議席割合は 10% と得票率の半分である。

2010 年の総選挙でも保守党、労働党、自民党の得票率はそれぞれ 36, 29, 23%だが、獲得議席割合はそれぞれ 47, 40, 9%である。保守、労働の得票率の差 7%と獲得議席割合の差 7% が同じであり、この関係について批判は聞かないが自民党が政権に参画したこともあり、自由民主党の得票率を前回の 22% から 23% に伸ばしたにもかかわらず、議席数が 62 から 57 と 5 も減ったことがクローズ・アップされた。

第3節 レフェレンダム（国民投票）へ

連立政権は2010年5月の連立合意プログラムに基づき改革のプロセスを着実に実行していった。2010年7月5日クレグ副首相は連立政権の選挙制度改革についての声明を発表した。この段階では「優先順位付連記投票制度についての国民投票についてと選挙区を減少させ、またより等しい規模にするための法案」を夏の休会の前までに国会に提出する」とし、また、「国民投票は2011年5月5日の統一地方選挙と同時に行うこと、国民投票は単純過半数で決すること」も明らかにした。

2010年7月22日に「議会議員選挙投票システム及び選挙区法案」(The Parliamentary Voting System and Constituencies Bill)が国会に提出された。そして、庶民院及び貴族院の審議を経て、2011年2月16日に女王の裁可(Royal Assent)を受け、「2011年議会議員選挙投票システム及び選挙区法」(The Parliamentary Voting System and Constituencies Act)として成立した。

法案審議にあたっての最大の焦点は国民投票の効力に一定の投票率を必要とすべきか否か、ということであった。具体的には投票率が40%未満であった場合にその効力を無効にすべきではないか、ということである。貴族院ではこの動議は何回か支持されたが、結果として庶民院がそれに強く反対したため成立要件としての最低投票率は定めないことで決着した。

もう一つの争点は国民投票の実施日である。投票日の5月5日については多くの保守党員は地方選挙や地方分権選挙とからませて実施するのは、選挙制度に対する国民の意思を正しく反映しないのではないかと、また、投票率が違うものを集計するとゆがめた結果となるのではないかと、国民投票を馬鹿にした取扱いではないかと、として別の日に実施すべきとの強い意見があった。また、スコットランド、ウェールズなどの地域政党からも地方分権の選挙の意義をそらすものとの批判が上がった。しかし、政府は、実施経費の節減が図れるため同日実施を譲らなかった。実際には、有権者の便宜を図りこの問題について出来るだけ多くの投票を期待したためであろう。

第4節 国民投票に伴う歳出等のルール

国民投票に必要な準備経費や国民投票の内容を国民に周知させ、また、新制度への賛成、反対キャンペーンを運営する主体や補助金の交付、経費の上限設定などについては、「政党、選挙及び国民投票法(the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (PPERA))」に基づき行われた。

- ①キャンペーン期間中(11週間)の間に、1万ポンド以上の経費をキャンペーンに支出する計画を有する団体は選挙管理委員会に登録する。
- ②政党は最大50万ポンドを支出の上限とする。2010年総選挙の獲得議席に応じて各党の具体的な上限は設定される。
- ③Yes, No キャンペーンを実施する機関・組織は選挙管理委員会が指定する。38万ポンドの公的支援を受け得る。ただし、広報経費を500万ポンド以上支出してはならない。

そのほか、選挙規則の詳細を規定するほか選挙管理委員会に対して国民投票の集計や国民に投票の意義等を知らせる義務を与えている。

第5節 「優先順位付連記投票制度」(Alternative Vote System) とは

優先順位付連記投票制度は保守・労働両党の連立政権協議の中でその是非を国民投票にかけることで決着したものである。二大政党制を支える単純小選挙区制を葬り、比例代表制を掲げる自民党に対し、現行制度を支持する保守党が大幅に譲歩し選挙制度改革を連立政権の政策の一つとすることで合意した。しかし、それは比例代表制そのものではなく、また、小選挙区制の枠内に止める案であり、しかもそれは議会ではなくレフェレンダムにより国民の過半数の決定に委ねる、とするものである。即ち、小選挙区は維持しつつ、投票者の候補者に対する好みの優先順位の表明を許容するもので、投票者の意向により全員の候補者でも少ない数の候補者でも投票者の優先順位を記載することができる、とした。

具体的には、これまでの、一人の候補者にチェックをつけていた投票方法から、有権者は全候補または一部の候補に「1」「2」「3」「4」など好ましいと思う順に番号をつけて投票する。(全ての候補者に順位をつける必要はなく、何人まで順位を付けるかは投票者の意思による。)「1」を過半数得た候補者がいれば当選。いない場合は、その段階で最下位の候補者が除外され、同候補者に第一順位票を投じた投票者の票が、その第2順位に応じて他の候補者に振り分けられる。(第2順位票が投じられていなければ、その段階で当該票は集計対象から除外される。)その加算された票数で過半数に達する候補者がいればその候補者が当選者となる。過半数に満たない場合には、さらに最下位候補に投じられた第2順位票を足していく。(すでに第2順位票として振り分けられた候補者が最下位となり除外されるときには、その段階で加算される票は第3順位票となるし、さらに、その後、振り分けられた場合には第4順位票となる。)この作業を過半数に達する候補者が出るまで同様の手続きが繰り返される。

第6節 国民投票キャンペーン

国民投票についてのキャンペーンは法案に対する女王の裁可を得た2011年2月16日に公式に始まった。キャンペーン期間は11週間とされ投票日の5月11日も含まれる。

2011年3月30日、選挙管理委員会は全国的に国民投票の趣旨などを国民に知らせるキャンペーンを始めた。2800万部の小冊子を発行し英国の全世帯に1冊を配布した。テレビやラジオでのキャンペーン広告も展開した。

2011年2月18日、キャメロン首相(保守党党首)とクレグ副首相(自民党党首)はともに見解を述べたがその主張は正反対のものであった。首相は現在の単純小選挙区制度(First Past the Post system「先着順位当選制度」)を真にわかりやすく実質的に国民の声を反映している(real accountability)として、その支持を表明した。

首相は「現行の単純小選挙区制度は歴史的にも明確な結果をもたらすものである。

1979 年や 1997 年の総選挙が明らかにしているように国民は当時の政府にうんざりし、1979 年はサッチャー保守党政権を誕生させ、1997 年はブレア労働党政権を誕生させた。国民が望んだ政権交代を明確に成し遂げさせたものであり、この現行選挙制度により、真の説明責任を有し、真の民主政治をもたらし、そして、真の国民の力を行使させることができるのである。一方、優先順位付連記投票制度はそのまま結果があいまいで明確でないことが最大の問題なのである。総選挙の始まる前、そして終了後において、政党間ではいろいろな不透明な交渉が行われ、抜け目のない駆け引きが行われる。選挙においての第 2 優先順位を求めて政党間の駆け引き・策謀が行われる。制度的にも、優先順位付連記投票制度は非常に複雑で、不公平で、そして不透明でまた説明責任を果たしえない制度である。弱小政党への投票を、何度も何度もカウントすることになり、他方、多くの人々の支持を得ている大政党への票は何度もはカウントされない。この不可思議な数え方は明確な承認の意思よりも受動的な是認を掻き集めて過半数のラインを越えようとする。」と激しく改革案を批判した。

一方クレグ副首相は「優先順位付連記投票制度は我々の民主政治に良き結果をもたらすものである。現行の単純小選挙区制度は従前からの支持者に依存し、多数の議員に対して安全シートを提供しており、多くの有権者の見解を反映していない。選挙には多額の経費が使われている。現行制度は 1950 年代の労働・保守の 2 大政党が投票全体の 97%を獲得していた時代には、ふさわしい制度であったが、現在の政治や投票者の多様な意見を的確に反映するものにはなっていない。去年の総選挙での 3 分の 2 以上の当選者が過半数未満の投票しか獲得していない実状を忘れてはならない。自らの支持者を離さないことで満足してしまい、すべての人々へ訴えることをないがしろにしている。この制度は支持者以外の人々を無視しても当選できるのである。候補者は幅広い人々の声を聞くこともなく、政策を訴える努力をしなくとも当選できる怠惰な制度である。単純小選挙区制度は時代遅れの制度 (out of date) なのである。優先順位付連記投票制度を導入すれば議員はより一生懸命働かなければならない。一部の強力な支持者に対してではなく、より多くの様々な国民に対し支持を求めなければならない。議会議員はより合法的になり、より幅広い分野の人々からの要請を実行しなくてはならなくなる。したがって、優先順位付連記投票制度の導入は民主政治に良い結果をもたらす。なお、優先順位付連記投票制度を複雑で英国には馴染みが薄いとする批判はあたらない。なぜなら、すでにロンドンの市長選挙で優先順位付連記投票制度の一種である単記移譲式投票制度は実施されている。この改革は決して革命ではなく発展であり、小さな改革であるが大きな変化をもたらすものである。」と優先順位付連記投票制度への支持を訴えた。

他方、労働党党首のエド・ミリバンドは優先順位付連記投票制度に賛成し、YES キャンペーンを支持するとした。その理由は国民の声を現在よりも反映させることができるものである、としている。そして、優先順位付連記投票制度の導入は、民主政治を強化する第一歩である、と述べている。しかし、実際には労働党は一枚岩ではなく、現行制度に賛成を表明する有力議員も多かった。ジョン・プレスコット元副首相、

デイビット・ブランケット元内務相、ベケット元保険福祉相などである。

1. キャンペーンの展開

公式なキャンペーンで強調されたのは、政党間をまたがるものであり、それぞれの政党を縛るものではない、とされた。そして、社会のすべての部門からそれぞれの支持を引き出そうとするものとされた。今回のキャンペーンのリーディング団体として選挙管理委員会から指定された団体は、Yes キャンペーンは「Yes 2011 年 5 月会社」、No キャンペーンは「No キャンペーン会社」であった。いずれにしろ、政党の影響を強く受けた形のキャンペーンは国民から支持されないのではないかと考え、双方とも政党の影を薄めようと気遣って運動が展開された。

2. No キャンペーン

マシュー・エリオット率いる No キャンペーンは 2011 年 2 月 15 日に開始された。公的団体、労働組合、政党员など横断的なメンバーを有して展開された。メンバーの選挙制度に対する見解は様々なものであるが、「優先順位付連記投票制度が英国の民主政治を害する」という点で一致しているとの姿勢をとった。主な反対理由は次の 3 点であった。

第一は優先順位付連記投票制度は制度が複雑で経費がかかること。優先順位付連記投票制度への変更に 250 万ポンドが必要と試算し、電子投票集計システムや投票制度への教育経費など自治体は多額の経費の支出を余儀なくされる、とした。

第二は優先順位付連記投票制度は複雑で不公平であること。当選者は第一順位であるべきなのに、この制度では第二、第三の順位者が当選者になりうる。また、優先順位付連記投票制度は世界で、フィージ、オーストラリア、パプアニューギニアのわずか 3 か国しか採用されていない稀な制度である。

第三は、ハング議会が生じやすく、政党間の裏取引や駆け引きが横行し、自民党の大学授業料引き上げに見られるように公約違反が起きやすくなること。

このキャンペーンの支持者には保守党のウィリアム・ヘイグ外相、労働党のジョン・プレスコット元副首相、マーガレット・ベケット元保険福祉相、デイビット・ブランケット元内相などの有力者が名を連ねた。

3. Yes キャンペーン

優先順位付連記投票制度を支持する理由としては主に次の 3 点である。

第一に現行制度は安全議席 (safe seats) が多く、議員は 50%以上の有権者が必要になるよう努力しなければならなくなる。第二に有権者は第一選好のほか第二選好、第三選好等を示すことができ、有権者がより多くの意見を表明することができる。第三に現行制度は時代遅れになっており 21 世紀にふさわしい制度に修正する必要があること。要するに、優先順位付連記投票制度の導入により有権者やコミュニティの意見をより取り入れやすくなると主張している。このキャンペーンには「選挙改革協会」

など各種の改革を支持する組織が参加した。

第7節 国民への質問

国民は「現在、英国は、下院の議員を選出するために、単純小選挙区制度 (First Past The Post) を使っているが、代わりに優先順位付連記投票制度 (AV 制度) が使われるべきですか?」と問われた。実際の問は次のとおり。

'At present, the UK uses "the first past the post" system to elect MPs to the House of Commons.

Should "the alternative vote" system be used instead?

Yes or No?'

この質問は前述の法案の中で明らかにされ、審議の過程の中で選挙管理委員会の助言により修正されて決定された。委員会は「国民は選挙制度について限られた知識しか持っていない」として、国民投票の質問をより明瞭にすることとし、議会もこの修正に同意した、という経緯がある。

最初の政府の提案は次の問であった。

'Do you want the United Kingdom to adopt the "alternative vote" system instead of the current "the first past the post" system for electing Member of Parliament to the House of Commons?

Yes or No?'

レフェレンダムの質問は明確性ととも国民を特定の意図をもって誘導しない客観性が求められていることに十分な配慮をしている点に注目されたい。

なお、投票権は18歳以上の英国民、英連邦諸国民又はアイルランド共和国国民に与えられた。英国庶民院選挙の選挙権と同じである。

投票方法は、投票所における投票のほか、郵便投票、代理人投票も可能とされた。

第8節 投票結果と分析

1. 総括

選挙制度改革の賛成者は全国で620万人(32.1%)、変更反対者は全国で1300万人(67.9%)であり、結果は、国民の大多数が新制度導入を拒否するものであった。

地域別にみても、英国のすべての地域 Region で反対票が過半数となった。しかも、9あるイングランドの地域 Region のうち5つの地域で反対票が70%以上であった。

その5地域とは The North East, The West Midlands, The East Midlands, The East of England, The South East である。反対票が最も多かったのは The North East の71.9%である、反対票が最も少なかったのは北アイルランドの56.3%であった。(表2参照)

表 2 Referendums の結果(地域別)

	Votes		Vote share		Turnout
	Yes	No	% Yes	% No	
England	4,824,357	10,774,735	30.9%	69.1%	40.7%
North East	212,951	546,138	28.1%	71.9%	38.6%
West Midlands	461,847	1,157,772	28.5%	71.5%	39.6%
East Midlands	408,877	1,013,864	28.7%	71.3%	42.5%
Eastern	530,140	1,298,004	29.0%	71.0%	42.9%
South East	823,793	1,951,793	29.7%	70.3%	44.1%
North West	613,249	1,416,201	30.2%	69.8%	38.7%
Yorkshire and the Humber	474,532	1,042,178	31.3%	68.7%	39.5%
South West	564,541	1,225,305	31.5%	68.5%	44.4%
London	734,427	1,123,480	39.5%	60.5%	35.3%
Wales	325,349	616,307	34.6%	65.4%	41.5%
Scotland	713,813	1,249,375	36.4%	63.6%	50.4%
Northern Ireland	289,088	372,706	43.7%	56.3%	55.2%
UK Total	6,152,607	13,013,123	32.1%	67.9%	42.0%

2. 投票率

国民投票の投票率は 1920 万の有権者が投票し、全有権者 4570 万の 42%であった。これは、2010 年の総選挙における投票率 65.1%と比べると 23%も低いものであった。(総選挙では 2970 万の有権者が投票し、全有権者 4560 万の 2970 万の有権者が投票した。)

地域的にみると、北アイルランドが最も高い 55.2%、次いでスコットランドの 50.4%である。この地域は同時にそれぞれの地方分権議会選挙が行われ、他地域と比べれば高率であるが 2007 年の分権議会の選挙に比べると低率である。

ウェールズでも同時に分権議会の選挙が行われ投票率は 40.1%であった。イングランドにおいては多くの地域でも同時に地方議会選挙が行われ全体の投票率は 41.7%であった。これは 2007 年の地方選挙の投票率 (37.9%) より高い数字である。

ロンドンでは地方選挙はなく国民投票の投票率は 35.3%と最低であり、2006 年のロンドン区議会選挙の投票率 (39.9%) よりも低かった。

3. 各界の評価

クレグ副首相 (自民党党首) は選挙制度改革案の否決が判明した夜「手痛い打撃だ」と語り、「人々に教育費カットなどの緊縮策を勧めたサッチャー時代の記憶が残っていた。」と保守党への接近が敗因と認めた。

一方、英国政治の専門家の見方は大方一致している。まず、結論としてこれだけの差で国民が否決した以上、選挙改革は当面無理になった、とする。改革派はまず優先順位付連記投票制度を導入し、その後 10 年以内に比例制導入に駒を進める戦略だったが、今回の大差の否決で一世代、改革は封印されるであろう、とする。(トラバースロンドン経済大学教授など) 連立政権発足時、新制度への賛成が多かった状況がなぜ逆転したかについては、やはり新制度を推進してきた自由民主党の不人気である。

YES キャンペーンもクレグ副首相は不人気で賛成派を鼓舞するには至らず NO キャンペーンに圧倒された。

2010 年春の歴史的な連立政権誕生時は、英国社会に「物事は変えられる」と政治改革への期待が生まれ、国民の多数が選挙制度改革を支持した。だが、連立政権がもたらしたのは冷徹な財政赤字削減で楽観論は急速にしばむという現実がある。実際、自民党の支持率は一時期の 20%後半から 1 ケタ台に急落した。財政赤字削減策の一環として、大学の学費値上げや福祉予算削減に同調、公約違反を重ねて支持者の離反が続いていた。今回の国民投票と同時に行われた統一地方選挙では自民党が大敗を喫する一方保守党は議席を微増させた。連立パートナーで歳出削減の本家である保守党が打撃を受けず、自民党のみ大きな敗北を喫したことに国民の自民党に対する怒りが表れていると考えられる。(コーリーノッティンガム大学教授)そして現行の単純小選挙区制度については、「不成文憲法と同様に政治的土壌に深く根付いている。」とし、有権者は「現行制度はこれまで機能し、まだ故障していない。修理の必要はない」と結論を下したと言えるとしている。(トラバース教授)

第 4 章 直接公選首長制導入の是非を問うレフェレンダム

最近のレフェレンダムのもう一つの例が直接公選市首長制の是非をめぐる住民投票である。これは、先の選挙制度をめぐるレフェレンダムと違い、2000 年地方自治法などの現行法制に基づき法律上の義務として実施され、レフェレンダムのたびに新たにルールを設定するものではない。しかし、自治体にとってその根幹をなす首長と議会制度の在り方を選択する重要な意義を有する。したがって、本稿目では手続きとともに内容に留意する必要がある。

第 1 節 直接公選首長制度導入の経緯

1. 直接公選首長制の導入と当時の状況

もともと、直接公選首長制は英国の自治体には馴染みの薄い制度である。議院内閣制の中央政治に対し、地方政治においても、議員を選挙区から選挙し、その選出された議員からリーダー（実質的な市長・知事）を議会で選んでいた。ロンドン市長選で初めて直接公選首長制が実施された後、2000 年の地方自治法改正を受けて、一般自治体にも直接公選首長制度の導入が可能となった。即ち、「2000 年地方自治法」は自治体に次の 4 類型から首長と議会のあり方の選択を義務付けたのである。4 類型とは①リーダーと内閣制度②直接公選首長と内閣制度③直接公選首長とカウンスル・マネージャー制度の三つの類型であり、それに④小規模自治体（人口 85,000 人未満）に例外的に認められている従前の制度を基本とする委員会制度である。

（1）リーダーと内閣制度

「リーダーと内閣制度」は、従来の委員会の機能を内閣に集中したものであり、リーダーの指揮の下、内閣の日々の政策に関する意思決定、執行機能を担う。リーダーは本会議において指名され、それ以外の内閣構成員はリーダーあるいは議会から任命

される。また、本会議（リーダーを含む）またはリーダーが内閣の構成員数を決定することとなるが、その数は首長（リーダー）を含めて十名以内の上限が定められている。一方、内閣構成員でない議員（バックベンチャー）は通常、政策評価委員会(Overview and scrutiny Committee)の構成員となる。政府が示したモデルの中で最も人気が高い制度である。従来の「委員会方式」に最も近く、議員、職員とも特定の者に権限が集中することへの反対が根強いことを示している。

（２）直接公選首長と内閣制度

「直接公選首長と内閣制度」は（１）と同様、内閣が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担うが、その大きな違いは内閣を率いる首長が、地方自治体の有権者により直接選挙される公選首長（任期４年）であるという点である。

（３）直接公選首長とカウンスル・マネージャー制度

「直接公選首長とカウンスル・マネージャー制度」は（２）と同様に地域の有権者により直接選ばれた首長の強力な権限の下に地方自治体の政策が実行されていくが、大きな違いは、内閣にかわりカウンスル・マネージャーが一名設置される点である。首長は本会議に上程する戦略事項、計画案の策定に携わるが、それ以外の決定事項についてはカウンスル・マネージャーが担当する。カウンスル・マネージャーは地方自治体職員で議会によって任命・罷免される。従来の事務総長の仕事はここに吸収されることになる。なお、2002年５月２日に実施された同制度の是非を問う住民投票の結果、イングランド北東部の自治体ストーク・オン・トレント（Stoke-on-Trent City Council）でこの制度が採用された。（後述のとおり、その後、この制度は廃止された。）

（４）委員会制度

政府は2000年地方自治法の制定にあたり、人口85,000人未満の小規模自治体に対しては上記三類型を義務付ける対象からはずしている。この小規模自治体は、2000年地方自治法の趣旨に沿って改善が図れているが、基本的には従前からの議会・委員会制度を継続している。

英国の地方自治体の従来からの内部構造形態で、議会（Council）と議会を補佐し行政事務を執行する事務組織から構成される。議会は、地域住民から直接選挙により選出される議員によって構成され、地方自治体における最高の意思決定機関である。また同時に、議会は執行機関でもあり、行政分野または地域別に委員会もしくは補助委員会を設置して行政の執行にあたり、最終的な責任を負う。ただ、議長（Chairman または Mayor）は、実質的な政治的権限を有しておらず、議会多数党の議員により互選されるリーダー（Leader）がその権限を有しており、施策の決定や運営に大きな影響力を与える。委員会には、個別の法律によって設置が義務付けられる法定委員会（Statutory Committee）と本会議（Full Council）、及び機関基準委員会（Standards Committee）によって適宜設置される任意委員会がある。これに対し、事務部局は、常勤の職員である事務総長（Chief Executive）により統括され、議会やその委員会の指示により行政事務を執行する。また、事務部局全般にわたる統合・調整を図るため、主要部局長により構成される主要部局長行政管理チーム（Executive Management Team）

が設置されている地方自治体が多い。

（５）その後の内閣制度改正

後述の「2007 年地方自治・保健サービスへの住民関与法」により、第 3 類型の直接公選首長とカウンスル・マネージャー制度は廃止された。

また、2011 年の地域主義法により小規模自治体にのみ認められていた委員会制度を一般の自治体が再び採用することを認める改正が行われた。

（６）直接公選首長の位置づけ

直接公選首長は、従来の地方自治体で三者によって担われてきた役割、すなわち、①議長（Chairman/Mayor）の持つ儀式への出席など対外的に地方自治体を代表する役割、②意思決定の際に重要な役割を果たしてきたリーダー（Leader）の役割、③日々の行政サービスに対し責任を負う事務方の長である事務総長（Chief Executive）の持つ事務管理の役割、を併せ持つことになり、強力なリーダーシップを発揮することが期待されている。直接公選制の採用に当たっては、事前に住民投票に諮る必要があり、有効投票数の過半数が支持した場合、これらの制度は採用されることになる。

2002 年 5 月の新制度への移行に際し、各地方自治体は地域住民や利害関係者との協議を行った上で、議会が最終決定を行った。その結果は、大半の地方自治体が「リーダーと議院内閣」制度を採用することとなり、政府が期待していた「直接公選首長」制度を採用する地方自治体はごく少数であった。

2. 政府の介入と挫折の歴史

政府は、直接公選制が拡大しない状況に対し不満を持ち、当初、「リーダーと議院内閣」制度の採用を決定した一部の地方自治体に対して、地域住民の意見を反映していないとして「直接公選首長」制度の賛否を問う住民投票を行うよう介入措置を発動したが、住民投票の結果は否決に終わった（「2000 年地方自治法」に基づき、国務大臣に対して地方自治体の決定が不適切と判断した場合は、介入ができる権限が付与されていた。実際にはサザーク・バラ・カウンスル（Southwark Borough Council）に対して介入措置が発動されたが、住民投票の結果、公選首長制度の採用は否決された）。

また、2002 年 5 月の地方選挙に併せて実施された 7 地方自治体での公選首長選挙において、大衆的人気を博した独立系候補が勝利するなど労働党候補の苦戦が強いられた。即ち、ミドルズバラ・カウンスル（Middlesbrough Council）では、犯罪への厳しい姿勢で知られていた元警察官のレイ・マロン氏が労働党候補等に対して圧勝した。また、ハートルプール・バラ・カウンスル（Hartlepool Borough Council）でも、地元サッカーチームのマスコットの猿の着ぐるみを着て選挙運動を行った、スチュアート・ドラモンド氏が労働党への批判票を集めて当選した。

さらに、一部の地方議会選挙で民族差別を標榜する右翼政党が議席を獲得したこと（英国国民党（British National Party）がバーンリー・バラ・カウンスル（Burnley Borough Council）で三議席を獲得した。）など政府の予想外の結果が起こってしまった。

政府は、この時、既にバーミンガム（Birmingham City Council）、ブラッドフォード（Bradford Metropolitan Borough Council）及びツーロック（Thurrock District Council）の各地方自治体に対し、地域住民の協議結果を尊重しなかったことを理由に住民投票を命ずる意志がある旨を通知していた。しかし、このような事態を受け、これらの地方自治体は、住民との協議の結果、住民投票の実施はしないと決定した。その結果、政府は今後は介入措置を採らず、各地方自治体の判断に委ねることを明言せざるを得ない事態に立ち至った。

さらに 2002 年 10 月には、ベドフォード（Bedford）、ハックニー（Hackney）、マンズフィールド（Mansfield）、ストーク・オン・トレント（Stoke-on-Trent）の 4 つの地方自治体で公選首長選挙が行われたが、ハックニー以外は独立系候補の勝利となり、既存の政党への地域住民の不信感が表れる結果となった。また、12 月にはイーリング（Ealing）で公選首長制の是非を問う住民投票が行われたが、低投票率の中、導入は否決された。

3. 地方の小都市への住民投票の拡大

2005 年 7 月、英国のリビエラと言われる南西部の沿岸リゾート地のトーベイ市で新たな地域では久々となる直接公選市長選挙が行われた。トーベイ市では 2005 年 7 月に、法定要件とされる直接公選市長制導入の可否を問う住民投票が行われ、32.1%の投票率、賛成 18,074 票、反対 14,682 票で導入が決定された。住民投票は、2002 年の監査委員会による同市の包括的業績評価（CPA; Comprehensive Performance Assessment）結果が最低の自治体のうちの一つにランク付けされ、当時の自民党政権による行政運営に幻滅した住民グループが、直接公選市長制導入の住民投票実施の問題提起を行ったことが発端となったものである。その後、CPAの結果は 2002 年以降に向上したものの、行政サービスを削減する一方で議員手当の大幅増額を行うという議会の決定に対し、元新聞編集者による直接公選市長を求める住民投票実施キャンペーンが本格化され実施に至った。

選挙結果は、5 月のノース・タインサイド市長選で唯一の保守党市長が敗れて以来の保守党市長の誕生となり、また、イングランド地域の公選市長の将来性の点でも新しい動きとなるか注目されるものとなった。

トーベイ以前には直接公選市長制の導入について 32 の住民投票が行われ、11 自治体に導入されていた。しかし、大都市部に集中していたので、トーベイ市のような地方の小都市で直接公選市長制導入の可否を問う住民投票が行われたことは政府には予想外であり、公選市長制導入に懐疑的な多くの自治体や人達にも驚きをもって受け止められた。

第 2 節 連立政権の地方分権政策

英国の地方自治の我が国との最も大きな違いは、政党政治の結果、時の政権により大きな変遷を遂げてきたことである。

2011 年 5 月の政権交代により、再び地方自治政策も変革されることとなった。勿論、基本的には維持されている部分も多いが、連立政権の基本姿勢として前労働党政権を中央集権の政策を推し進めてきたと批判し、保守・自民連立政権は、地方分権への転換を図ることを掲げ、いくつかの重要な点で制度改正を行った。

1 連立政権の基本姿勢

地方分権については連立政権発足時の合意文書に次のように明確に位置づけられている。

「連立政権は『大きな政府の時代は終わった』との確信を共有している。中央集権、トップダウンは失敗であることは明らかだ。連立政権は、今こそ英国において、権力の分散を図る時期を迎えたと信ずる。政府が、人々が、より良い生活を求めて一緒に行動することを支援することが唯一の、成功する道である。要するに権力と機会を中央政府内に内臓させるのではなく、住民に分散することが我々の目標である。」

2 構造改革計画草案の提出

コミュニティ・地方省は 2010 年 7 月、地方分権政策等に係る「構造改革草案プラン」を発表した。2010 年の総選挙の公約でも明らかなように、従前より中央政党としての保守党と自民党の地方分権や地方政策はかなり相違する点が多かったのだが、この草案は、連立政権を構成する保守党と自民党の従来の政策の調整を行い、連立政権として、「地方分権を含む」中央政府と自治体との関係の新しい方向を示すものであった。

3 地域主義法案の提出

構造改革計画草案に基づき、その法律事項を整理し、法案化し地域主義法案が、2010 年 12 月 13 日に下院に提出され 2011 年 1 月 17 日に第 2 読会が行われ、国会での実質審議に入り、1 年近くのに及ぶ下院、上院の審議を経て 2011 年 11 月 16 日に女王陛下の裁可を受けて地域主義法 (The Localism Act) として成立した。

(1) 法案の理念—大きな政府 (Big Government) から大きな社会 (Big Society) へ

大きな社会は、人々が共通の善に向かって協働する際に必ず生まれるものである。中央政府ができる最善の貢献は、地域の課題を解決するために最もふさわしい人々、すなわち、地方議員、公共サービスの担い手、社会的企業、慈善団体、コミュニティグループ、近隣住民等に対し、権限、資金、知識を移譲することである。

連立政権はそれゆえに、「地方分権の推進」を決意した。それは、「大きな社会」を建設するために、連立政権ができる最大のことである。権限を末端まで移譲するためには、確固とした地方分権プログラムが必要であり、地域主義法案は、このプログラムに対し重要な法律上の基礎を与えるものである。

(2) 地方分権についての政府の推進体制

地方分権は 1 省庁に限られるものではなく、グレッグ・クラーク地方分権担当大臣のもとに、政府が一丸となって取り組む仕事である。地域主義法案によって具体化さ

れた方策は、今後、政府の各省庁の取り組みをフォローアップしていくことで補強される。また、地方自治体は、2つの重要な役割を果たす。第一は移譲される権限の受け手になることであり、第二は、それらの権限をコミュニティや個人に更に移譲することである。(これを二重権限委譲論という。)

(3) 地域主義法案に盛り込まれた主な措置

地域主義法案において法制化された内容のうち地方の構造改革に関するものの主な事項を列記すれば次のとおりである。

- ・基準委員会 (The Standard Board) を廃止し、地方議会議員自らが、自らの行動を律する新たな制度の創設を認める。
- ・地方議会議員の行動を制約していた地域における利益享受の疑いを避けるための現行規制を撤廃する。
- ・包括的地域評価制度 (CAA) 地域協定制 (LAA)、監査委員会 (Audit Commission) は中央政府による地方自治体統制の手段であり、また、複雑でコストのかかるものであるため、廃止する。
- ・自治体に「包括的権限」 (General Power of Competence) を付与する。
これにより、法令により特に禁止されたこと以外は全て行うことができるようになる。そして、これにより地方自治体は当該地域ニーズに応じて自由に政策立案し実施できることとなる。
- ・地域住民に自らのコミュニティの発展させるために新たな権限を与えるよう地域計画システムを改革する。
- ・財政運営に対する地方自治体の裁量権の拡大を図るため中央政府によるカウンスルタックスの上限設定を廃止し、それに代わる措置として、基準額以上の引上げを行う場合には住民投票を実施し、過度な引上げを拒否する権限を住民に付与する。また、地域の事業者の意向に応えることができるよう、ビジネス・レイトの税率を地域独自で引き下げることができる権限を、地方自治体に付与する。
- ・コミュニティに対し、自治体に代わって公共サービスの運営を行うことができる権利を付与する。また、コミュニティの機関が、既存のサービスや新たなサービスを自ら供給できるよう、公共施設の購入ができる機会を増やす。
- ・地域住民に対する説明責任の強化を図る。
そのため、パリッシュは自らの地域の住宅、商業など重要な政策を「近隣地域計画」として策定する権限が与えられる、そして住民投票を通じて地域住民の意見を反映させることができる。
- ・2012年以降、イングランド内12都市において、住民投票を経た上で、直接公選市長制を導入する。

4 地域主義法の成立と政府の見解

2011年11月16日女王陛下の裁可を受け地域主義法(The Localism Act)が成立した。両院の審議で、いくつかの修正がなされたが、最終段階での修正が注目される。それ

は都市の権限の拡大に関するものである。即ち、ロンドン以外の 8 大都市（コア・シティと呼ばれるバーミンガム・ブリストル・リーズ・リバプール・マンチェスター・ニューカッスル・シェフィールド）が経済計画策定や新たな大都市圏都市(City Region)を設立する場合に政府はその要請があれば当該都市に対して新たな権限を付与しうる法的権限 (Secondary Legislation)を与えられた。この修正について、自治体協議会はその対象を 8 大都市に限ったことに強く反発したが政府は押し切った。

地域主義法が成立したその日、コミュニティ地方省は声明を発表した。「White Hall(中央政府) がコントロールしていた時代は終わりを告げ、地域の人々に権限を返還する歴史的な日が訪れた。自治体及び地域コミュニティは地域主義法により中央支配から解き放たれるのである。」クラーク地方分権担当大臣も「100 年に及ぶ中央集権体制に終止符が打たれ、権限は住民、コミュニティ、地域議会の人々の手に戻るのである。」と同趣旨の言及をしている。保守党所属のジョンソン・ロンドン市長（元「影の内閣」の教育相）は「地域主義法により、ロンドン市及び 33 の区に大きな権限が与えられ、過度な中央集権化体制や国の規定した基準による行政が終わり、これから新たな地方民主主義が始まる。」と賛意を示している。

第 3 節 直接公選首長制導入の法的根拠 と実質的理由

1. 法制度の変遷と現行制度

英国で初の住民投票は 1998 年、首都ロンドンにおいて広域戦略を担う GLA (Greater London Authority)設置のためにその是非を問う住民投票が実施された。しかし、これは首都という特別な制度であるので、それ以外の一般の自治体については、前述のとおり「2000 年地方自治法 (Local Government Act 2000)」における内閣 3 類型（注 2）の一つとしての「直接公選首長と内閣制」で住民投票により導入することが法定された。

しかし、この制度では前述のとおり、その多くは住民投票により否決され、採用した自治体は 12 自治体に止まっていた。そのため、導入の拡大を図りたい政府は、「2007 年地方自治・保健サービスへの住民関与法」などにより住民投票を経ずに直接公選首長制の導入を図れるように改正がなされた。また、連立政権はさらに 12 都市において「地域主義法」により義務付けを行った。したがって、現在では直接公選首長制の導入には次の 5 方法がある。

- ① 有権者の 5%以上の請願により、住民投票が行われるもの
- ② 議会がその議決により、直ちに「直接公選首長と内閣制」を採用するもの
- ③ 議会がその議決により、住民投票に諮ることを決めるもの
- ④ 主務大臣（コミュニティ・地方大臣）の命令で住民投票が行われるもの
- ⑤ 地域主義法に基づき住民投票が義務付けられるもの

住民投票による直接公選首長制の導入は、有効投票数の過半数をもって決定される。一度、住民投票を行い、過半数を獲得できなかった場合には、その後 10 年間は住民投票を行うことはできない。（2000 年地方自治法第 27 条、34 条、2007 年地方自治法

第 64 条、65 条、69 条)

なお、④は 2,000 年地方自治法に基づき主務大臣が「自治体が直接公選首長制度について適切に対応がなされていないと考える場合」と「自治体が住民サービスの提供などが不適切で直接公選首長によって改善がなされると考える場合」に直接公選首長制度の住民投票を命じることが出来る。しかし、これは極めて稀なケースである。

2. 実質的理由

(1) 大都市圏都市形成と直接公選首長制との関係

ケリー コミュニティ・地方大臣（当時）は、直接公選首長制を強いリーダーシップの源泉と認識し、大都市圏都市を構築する際には直接公選制とリンクさせることを有力な一案とした。大臣は主要都市首脳会議において、大都市圏都市の重要性を指摘した上で、「民間セクターのダイナミズムは経済発展のために重要な役割を果たすことは当然であるが、中央・地方両政府の重要性は論を待たない。両政府は経済政策を決定し、技術やインフラ基盤を形成し必要な公共サービスを提供することにより、その国の潜在能力を最大限に発揮させる役割を担う。そのためには、管理運営能力（governance）が必要であり、リーダーシップは重要である。特に都市のリーダーシップは経済戦略を現実に達成し、それぞれの市の資産を形成し圏域全体の発展のために不可欠である。」と述べ、近隣の治安維持や交通の分野での改善においてケン・リビングストン・ロンドン市長を賞賛した。それを受け、リビングストン・ロンドン市長は、主要都市のリーダー達に直接公選首長制を導入するよう主張し、「ロンドンでは真の説明責任がもたらされている。」と述べている。

これに対し、主要都市首脳会議の場において、ロンドンやその他の主要都市は、デイスカッション・ペーパー「シェアード・プラットフォーム」を発表しており、政府に地域に交通や雇用、技能などの権限を与えるよう求めた。

しかし、当時の状況では、GLA 型の直接公選市長にはすべての八大都市で反対であった。ウェスト・ミッドランド地方議会のスミス議長は「バーミンガムを一人の市長に任せることもできないし、かといって七つの地方それぞれで公選市長を一人選出するなどは時間の浪費である。」とし、リーズ市のロジャーソン事務総長は「ロンドンで機能しているからといって、同じ構造を適用することはできない。」と述べ、それぞれ反対を表明した。ブリストル市、ニューカッスル市も同様であった。

マンチェスター・シティのリーダー、リチャード・リーセ卿（労働党）は、「リージョンの首長を設けるよりは、都市が大規模な地方協定（ローカル・エリア・アグリーメント（LAA））を形成するのを助けるような立法を行うべきである。」と述べている。また、ニューカッスル・シティのリーダーであるジョン・シップリー氏（自民党）も、「シティ・リージョンの権限を明確にしないままでの提案は正しい道ではないし、自治体をまたがる合意を形成した上で、その後の統治機構などについて選挙民と話し合っていくべきであろう」と手順そのものを問題にした。

ただ、自治体側も反対するだけではない。どのようにしたら公選による広域行政組

織がない状態で、イングランド地域の核となる八大都市がヨーロッパの大都市との競争に打ち勝ち、地域経済活性化の牽引役となることができるかを検討している。例えばバーミンガムシティ・カウンシルでは、より広域的行政推進のため、近隣自治体の地域計画の改善のために地域開発公社（Regional Development Agency）等から近隣自治体毎に提供されている資金を集め共同基金として利用することを検討している。いずれの都市の意向も共同的連携に近く、広域的戦略政策を関係のある自治体のメンバーで構成する機関で協議し連携を図っていこうとするもので、既存の自治体の権限に変更を加えるものではないようであった。

（２）直接公選首長制導入拡大の動き

ブレア労働党政権は、その後も公選首長制導入の拡大を意図し直接公選市長は地方改革にとって大きな焦点の一つとなっていた。

また、保守党のデイビッド・キャメロン党首（現首相）も、都市部の復興をもたらすためにも、イングランド都市部により多くの市長誕生を望んでいるし、デヴィッド・ミリバンド地域社会・地方自治大臣（当時）も、地方自治体を再活性化するための手段として、直接公選市長制が望ましい、と在任した一年間強調し続けた。

政府が直接公選選挙を拡充したいとする論拠は、今後、広域圏に対象を広げて地方自治体を再編成する場合には、住民に直接選挙された裏づけのある、強いリーダーシップが不可欠との認識が基盤にあった（首長が地域全体から市民によって選出された個人であるという独特な権限を持つことで正当性が強化される、との意識も強い）。

加えて、住民にも、より行政責任の所在が明確となり、説明責任を果たす上でも望ましいと考えられている。さらに、地方議員の首長の場合には、党派内の選挙により、毎年変わる可能性があり、四年間選挙公約に基づいた公約を実行する公選首長には安定性がある、と考えられていた。

2005年5月の総選挙の労働党の公約にもその拡大を謳い、政府協議文書にもその特質を明記している。（「活力ある地域リーダーシップ（Vibrant Local Leadership）」でリーダーシップの意義と役割を示し、活力ある地域社会の形成に必要なリーダーの未来将来像を提言）「都市白書（The State of English cities）」（注3）においても基礎データが示す以外に、都市の強力なリーダーシップこそが都市再生のキーポイントであり、また、それをもとに進めていかなければならないと結論付けている。この結論は、直接公選首長に関しては、賛否どちらにも解釈されている。しかしながら、政府は、この報告書が強力なリーダーシップに力点を置いたことを賞賛するとともに、二層制自治体の再編と近隣地域における権限強化と並び、都市のリーダーシップこそが次期白書の要となるものであるとしている。この報告書と時を同じくして、二つのニュー・レイバー系シンクタンク（New Local Government Network, Institute for Public Policy Research）から、都市における直接公選首長の必要性を説いた報告書が発表されている。

政府のこの方向は、地方自治体の再編の展開の中で、推進されていくものと考えら

れる。

一方、ロンドン以外の大都市の反発や自治体議員や住民の中にも、権力集中に対する抵抗感も強いのも厳然とした事実である。

根本的には英国住民が直接公選首長をどう理解しているかが重要である。

いずれにしろ、八大都市も仮に現行法制と同様に直接公選首長制を住民投票の結果に最終決定を委ねるか否かが問われ、そうした場合には現在の自治体より広域的な大都市圏住民全体が直接公選制の是非を問われることとなるわけであるが、政府の強いリーダーシップの必要性和リビングストン市長の実績をロンドン以外の大都市圏住民がどう結びつけて考えるのかが焦点であった。

また、政府は議会議員のリーダーシップの強化の必要性を強調しており、公選市長と議員の新たなバランスをどうとるかも検討課題である。

そして、何よりも、伝統的な議会議員による議院内閣制に類似する自治体運営に慣れている英国国民が直接公選首長を住民サービスの向上のために必要と判断するか否かが問われることとなる。

第4節 直接公選首長制度の現状

1. 2011年5月までの状況

2011年5月までに、直接公選首長制度採用に関する住民投票の結果は表3のとおりである。

39自治体で住民投票が行われ、26自治体で否決されている。直接公選首長制の導入を是とした13自治体は公選首長制をその後も維持しているところが多いが後述のとおりストックオントレントとハートルプールそしてミドルズブラは住人投票等により公選首長制の廃止が決定された。

表 3 直接公選首長制導入のための住民投票

自治体名	実施日	賛成票数	賛成票割合 (%)	反対票数	反対票割合 (%)	投票率 (%)
ベリック・アポン・トイード (Berwick-upon-Tweed)	2001/6/7	3,617	26	10,212	74	64
チェルナム(Cheltenham)	2001/6/28	8,083	33	16,602	67	31
グロスター(Gloucester)	2001/6/28	7,731	31	16,317	69	31
ワトフォード(Watford)	2001/7/12	7,636	52	7,140	48	25
ドンカスター(Doncaster)	2001/9/20	35,453	65	19,398	35	25
カークリーズ(Kirklees)	2001/10/4	10,169	27	27,977	73	13
サンダーランド(Sunderland)	2001/10/11	9,593	43	12,209	57	10
ブライトン・アンド・ホーヴ (Brighton & Hove)	2001/10/18	22,724	38	37,214	62	32
ハートルプール(Hartlepool)	2001/10/18	10,667	51	10,294	49	31
ルイシャム(Lewisham)	2001/10/18	16,822	51	15,914	49	18
ミドルズブラ (Middlesbrough)	2001/10/18	29,067	84	5,422	16	34
ノース・タインサイド (North Tyneside)	2001/10/18	30,262	58	22,296	42	36
セッジフィールド(Sedgefield)	2001/10/18	10,628	47	11,869	53	33
レディッチ(Redditch)	2001/11/8	7,250	44	9,198	56	28
ダラム(Durham)	2001/11/20	8,327	41	11,974	59	29
ハロウ(Harrow)	2001/12/7	17,502	42	23,554	58	26
プリマス(Plymouth)	2002/1/24	29,553	41	42,811	59	40
ハーロウ(Harlow)	2002/1/24	5,296	25	15,490	75	36

ニューアム(Newham)	2002/1/31	27,163	68	12,687	32	26
サザーク(Southwark)	2002/1/31	6,054	31	13,217	69	11
ウエスト・デヴォン (West Devon)	2002/1/31	3,555	23	12,190	77	42
シェップウェイ(Shepway)	2002/1/31	11,357	44	14,438	56	36
ベッドフォード(Bedford)	2002/2/21	11,316	67	5,537	33	16
ハックニー(Hackney)	2002/5/2	24,697	59	10,547	41	32
マンスフィールド(Mansfield)	2002/5/2	8,973	54	7,350	44	21
ニューカッスル・アンダー・ライム (Newcastle-under-Lyme)	2002/5/2	12,912	44	16,468	56	32
オックスフォード(Oxford)	2002/5/2	14,692	44	18,686	56	34
ストーク・オン・トレント (★Stoke on Trent)	2002/5/2	28,601	58	20,578	42	28
コービー(Corby)	2002/10/3	5,351	46	6,239	54	31
イーリング(Ealing)	2002/12/12	9,454	45	11,655	55	10
ケレディギオン(Ceredigion)	2004/5/20	5,308	27	14,013	73	36
アイル・オブ・ワイト (Isle of Wight)	2005/5/6	28,786	44	37,097	56	60
トーベイ(Torbay)	2005/7/14	18,074	55	14,682	45	32
フェンランド(★Fenland)	2005/7/15	5,509	24	17,296	76	33
クルー & ナントウィッチ (Crewe and Nantwich)	2006/7/4	11,808	39	18,786	61	35
ダーリントン(Darlington)	2007/9/27	7,981	42	11,226	58	25
バリー(Bury)	2008/7/3	10,338	40	15,425	60	18
タワー・ハムレット (Tower Hamlets)	2010/5/6	60,758	60	39,857	40	62
グレート・ヤーマス (Great Yarmouth)	2011/5/5	10,051	39	15,595	61	36

(自治体国際化協会資料 より)

2. 2012年4月までの状況

その後、2012年1月にはサルフォード市において請願から住民投票が行われた。

第5節 2012年5月地域主義法に基づくレフェレンダムの結果と分析

2012年5月3日、英国においては統一地方選挙が実施された。しかし、この日には、また、イングランドの10都市で、それぞれの都市において直接公選首長制を導入すべ

きかどうか住民投票 (Referendums) が行われた。これは、2011 年 11 月に成立した「2011 年地域主義法 (Localism Act 2011)」に基づき、当該自治体に実施を義務付けられたものである。

1. 住民投票 (Refrendums)

2011 年 5 月総選挙において成立した保守・自民連立政権は地方構造改革を連立政権の合意事項の一つに掲げて、地域主義法を成立させた。

政府は当初、ロンドンを除くイングランドの 12 都市で直接公選首長制の導入に関する住民投票 (Refrendums) を実施する意向であった。しかし、12 都市のうち、レスターとリバプールは、それぞれ 2010 年 12 月、2012 年 2 月に、議会の議決のみで直接公選首長制度の導入を決定した。(従来、イングランド内の地域での直接公選首長制度の導入には住民投票で承認を得ることが必要であったが、「2007 年地方自治・保険サービスへの住民関与法 (Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)」で、この要件が撤廃され、議会での承認のみで導入が可能となった。) そのため、同 2 都市を除く 10 都市で住民投票が実施された。

2. 住民投票の結果

投票は、10 都市のうち 9 都市で直接公選首長制度の導入を否定するという結果となった。即ち、ブリストル (Bristol) のみが直接公選市長制度を支持し、残りの 9 都市ーバーミンガム、ブラッドフォード (Bradford)、コベントリー (Coventry)、リーズ (Leeds)、マンチェスター (Manchester)、ニューカッスル・アポン・タイン (Newcastle-upon-Tyne)、ノッティンガム (Nottingham)、シェフィールド (Sheffield)、ウェイクフィールド (Wakefield) の住民は直接市長を住民が選挙で選ぶのを拒否し、今まで通り住民が議員を選挙し、当選議員が、その中から内閣を組織するリーダーを選ぶ現行方式 (「リーダーと内閣制」) を是としたのである。

なお、すでに直接公選首長制を実施していたドンカスター (Doncaster) は、引き続き直接公選制を続けるか否か、同日の地方選挙に際して住民投票を行ったが、その結果、現状を続けることとなった。

首長直接公選制の導入を住民が選択したブリストルでは、2012 年 11 月に初の直接公選首長を選ぶ投票が行われた。

都市名	結果	賛成 (割合)	反対 (割合)	投票率	有権者数
バーミンガム	NO	88,085 (42.2%)	120,611 (57.8%)	27.7%	754,765
ブラッドフォード	NO	53,949 (44.9%)	66,283 (55.1%)	35.2%	341,126
ブリストル	YES	41,032 (53.3%)	35,880 (46.7%)	24.1%	318,893
コベントリー	NO	22,619 (36.4%)	39,483 (63.6%)	26.2%	236,818
リーズ	NO	62,440 (36.7%)	107,910 (63.3%)	30.3%	562,598
マンチェスター	NO	42,677 (46.8%)	48,593 (53.2%)	24.7%	369,376
ニューカッスル・ア ポン・タイン	NO	24,630 (38.1%)	40,089 (61.9%)	32.0%	202,527

ノッティンガム	NO	20,943 (42.5%)	28,320 (57.5%)	23.8%	206,555
シェフィールド	NO	44,571 (35.0%)	82,890 (65.0%)	32.1%	397,510
ウェイクフィールド	NO	27,610 (37.8%)	45,357 (62.2%)	28.3%	257,530
(ドンカスター)	(YES)	42,196 (62.0%)	25,879 (38.0%)	30.1%	225,796

また、現政権は「2011 年警察改革・社会的責任法 (Police Reform and Social Responsibility Act 2011)」(2011 年 9 月成立)に基づき、イングランド及びウェールズの 41 に警察組織で、各警察の公安委員会を廃止し、警察業務の監視、優先事項の決定を行う機能を、住民の直接選挙で選ばれる「公安委員 (Police and Crime Commissioner)」に移行することとしている。その選挙が 2011 年 11 月に実施された。
(注 4)

3. 結果と分析

(1) 総括

総じてこれまで労働党政権以降保守・自民連立政権の今日まで政府は一貫して直接公選首長制の拡大を意図してきたにもかかわらず、住民意識の上では浸透せず直接公選首長制導入の意義や必要性を訴えることに政府は失敗したと言えよう。

有権者はなぜ今回の投票が行われるのか、さらになぜ賛成しなければならないのか、その理由を見い出せなかった。その結果、皮肉な態度や現状維持が勝利した。

(2) キャンペーンの状況

一般的に、保守党は賛成、労働党は反対と言えようが、国の中央政党はそれぞれの自治体における地域的な決定権を認めていた。したがって、中央政党の意向というより地域における各党の独自のスタンスが採られた。

但し、自民党は例外で一貫して直接公選首長制には反対の姿勢であった。

個別の都市においては、ブリストルでは保守党と労働党は双方ともに賛成の意見であった。一方、他の都市においては大部分反対であった。

ノッティンガムでは地域の労働党は公選首長制反対のキャンペーンを積極的に行った。

(3) レフェレンダムに対する市議会議員の対応状況

極めて大部分の議員は直接公選首長に反対であった。その理由は二つある。

第一に「リーダーと内閣制」はすでに実行され試験済みであり支障なく運営されている。

第二に一般的に新たな公選首長は議員以外から選ばれることになりうるが、執行権限を議員以外のものに移譲したくない、との議員個人の意識である。

(4) 直接公選首長制のメリットとデメリット

すでに、本稿第4章第1節及び第3節で述べたとおり、英国における都市の衰退状況を背景として政府は一貫して公選首長制による強いリーダーシップに基づき、国の権限委譲を散らつかせながら都市の再生を意図した。

理念としては、議会議員が選挙区で選出されるのに対し、首長は当該自治体の全有権者に選出され、より多くの支持に支えられている、との認識がある。

政府が主張する公選首長制のメリットは①意思決定がより迅速になされること、②有権者との繋がりが明確になり説明責任がより果たされ、目に見えるリーダーシップ議会に対してばかりでなく市民に対しても明らかになること（議会のリーダーは議会に対してのみで地域に対してはそのリーダーシップは示されていない。）、③直接選市長の地位は政治家としての特質・注目度を引き出す、即ち、住民からの認知度が高いこと（ロンドン市長のボリス・ジョンソンとロンドン議会議員の知名度を思いおこさせ、英国に第2第3のロンドン市長を誕生させようとした。このことは東京都知事と都議会メンバー、パリ市長とパリ市議会、ニューヨーク市長とニューヨーク市議会メンバーなどどこでも同様ではないか）、④4年間は同一の市長のもとに安定した政策が実行され、改革も可能となることなどが一般論として主張されている。

なお、論者によっては自治体事業に女性や少数民族の人々が関わりやすくなることを利点に挙げている。（実証されていないとの反対論あり）（注5）

一方、公選首長制のデメリットは、根本的に英国では議院内閣制の発生の地にふさわしく、国民は直接公選首長制に馴染んでいない。G L A創設に際して初めて英国で直接公選市長が誕生したのであるから、議院内閣制の誕生と比べてあまりにも歴史が浅いと言わなければならない。それゆえ、公選市長はこのシステムの中には馴染まず、一般的にも制度の理解が進まない。首都ロンドンの市長の実績やリーダーシップが政府から宣伝されても、むしろバーミンガム、マンチェスターなど大都市を中心に反発を誘発することとなった。さらに、後述するようにバーミンガムなどの住民は、政府が効果的なYESキャンペーンが展開できず、メリットと考えられる権限委譲についても何ら明確に示されない中で、直接公選首長の選挙経費、首長の給与支給に伴うコスト増、首長と議会との政策決定プロセスにおける重畳性と摩擦などが強調され、大敗北となった。

また、英国政治の伝統であるが、地域において政治風土や支持政党が決まっている傾向がある。内閣構造の選択に際しても、例えば、北部とミッドランドの地域は大きな工業地域では市民的労働主義（Civic Labourism）が浸透しており、「リーダーと内閣制度」が支持されている傾向にある。即ち、労働組合と議会の強い関係や1年議員から長老議員に移行していく徒弟制度的な議会関係が見られる。一方、小さな北部の小都市であるハートルプールやドンカスター、ミドルズバラでは公選首長を導入し、多数を有する労働党と戦った独立派が選ばれ直接公選市長に移行すればこのような姿になることを示している（現況においても公選首長制を導入している自治体のうち6自治体が北イングランドと呼ばれる地域に位置している。）が、伝統的な大都市においては拒否反応が強い。

後述のようにバーミンガムなど人口 50 万を超える大都市はいずれも直接公選首長制を否定している現況である。

なお、後述するバーミンガムの住民投票分析において独裁制への懸念、リコール制がないことなどの点も NO キャンペーンで主張された。

（５）レフェレンダムの投票率と低い理由

今回の投票率は、すべての都市において低く、最高のブラッドフォードでも 35.2% であり、最低のノッティンガムでは 23.8% であった。

政府は統一地方選挙と同時に今回の住民投票を行って、少しでも投票率を上げることに意を用いたが、相変わらず低い投票率であった。

国民が地方選挙に関心が低い最大の理由は、越権の法理（アルトラ・バイリーズ）に象徴される、自治体に与えられる権限が小さいことである。しかし、今回の住民投票の低さにおいては、自らの居住する自治体の最も大切な首長と議会のあり方を決定するものであるので、この低さは、やはり、直接公選首長制に対する国民・住民の問題意識が低いことであり、それは、まさに政府の公選首長制のメリットを説明する Yes キャンペーンが殆ど効果を発揮しなかったことであろう。

さらに言及すれば、レフェレンダムは政治家が自らの決定に正当性（Legitimacy）を求めて使われる道具である。そして、明確な合意がない場合の決定を回避する手段である。このようなガバナンスに関することに住民意思を問われても関心がない。比例代表制や地域議会についても同様である。有権者はガバナンスを決定するために議員を選挙しているのだから、再び住民に決定権を戻すのは臆病である。キャメロン首相は公選市長は最善のシステムと主張しているが首相自身がそれを押し進めるリーダーシップに欠けている。（注 6）

なお、筆者は、英国の住民の一般的な感情として「選挙が多すぎる。」との疲労感があると感じている。もちろん、自治体の首長を直接住民が選挙することは、住民にとっても選挙権を行使する機会がひろがるもので望ましいのだが、一方、英国には国会議員選挙、地方議会議員選挙（県、市町村、パリッシュ）、欧州議会議員選挙など選挙が多すぎて、選挙に対する疲労感があるのも事実で、それが地方選挙への低い投票率や直接公選市長が拡大しない一因ではないだろうか。

（６）個別都市の分析

〔１〕ブリストル

今回、10 都市の中でただ一つ直接公選首長制の導入が図られたのがブリストル市である。筆者は 2013 年 3 月 22 日、ブリストル市を訪問し、Paul Taylor 氏（Head of the Mayor's Office）に直接話を伺った。以下の記述はその内容を基礎にしている。

○なぜ、導入できたか？ 2 つの理由

・テイラー氏によれば、①チャレンジ精神と②ブリストル市は歴史と同時に情報・

技術（世界で 2 番目のシリコンバレー）があり、他と違い特別だという意識があるとの 2 つの理由を挙げている。

- ・筆者はさらに、当時の市のおかれた不安定な状態を打開すべきとの住民の判断があったと思われる。即ち、ブリストルでは市議会選が毎年行われ、そのたびに支配政党が変わった。直接公選市長選直前は Hung（いずれの党も過半数に達しない状態）で重要な改革は行われなかった。そこで、今後 4 年間は同一市長のもとで政策も安定することが期待されたと思われる。

○政党のキャンペーンは

- ・①自民党は殆ど反対。しかし、一部が割れた。②労働党は反対だが地域としては賛成も多かった。③保守党は賛成であった。
- ・現在の市長は無所属であったが当選したのは①政争を止める、②長い会議はしない、③既存の政党から支持があった。（その後内閣に入れる。）－労働党は中央の方針が入閣を拒否する、とのことで入らなかったことが支持された結果と思われる。
- ・テイラー氏の推測によれば、労働党の勢力が回復してきているので、次回の選挙時には多数が採れるとの見込まれ、労働党としては、かえって内閣に参画しない方が良いとの判断した、とのことであった。

○投票率について

- ・低投票率は自治体に権限がないので住民が期待しない証。

[2]バーミンガム

英国第 2 の大都市であり、8 大都市のリーダー的存在であるバーミンガム市は前述のように直接公選首長の導入には自治体としては常に反対であり、直接公選首長制の導入より、広域行政機構、例えば大都市圏都市（City Region）の創設（注 7）を目指してきた。今回の住民投票でも、6 割近くが反対を表明し、否決した。

以下の分析は筆者がバーミンガム大名誉フェローとして 2013 年 3 月 21 日、バーミンガム大に訪問調査した際のクリス・ゲーム教授、ジョン・レイン教授、クリス・ワトソン教授との会談を基礎としている。（注 8）

○住民投票が否決された理由

英国においては直接公選制は馴染みが薄く、住民は制度を理解していないので、政府は推進の立場から制度のメリット等を十分に説明する必要があったのだが、

- ① 政府が十分な努力をしなかった。
 - ・政府が直接公選首長のメリット、例えば、権限委譲で新たにどのような具体的権限が委譲されるのかなど説明がない。
 - ・ほかの内閣と議会制度（リーダーと議会、委員会）と比較し政策の明確化、責任の所在の明確化、市長のリーダーシップなどのメリットを宣伝する Yes キャンペーンが効果的に実施されていない。

② 中央政府の指示やコントロールに対して公選首長制が対抗しうるものとなるのか十分な説明がなかった。

③ No キャンペーンは 独裁・全体主義をもたらす危険性をほのめかした。

特に、米国の腐敗した市長の古いリストをあげた。また、一旦無能な市長を選んだら 4 年間は変えられない、ことを強調した。

バーミンガムは一人の市長に全てをコントロールされるのを望まない。

④ また、レフェレンダム自体のコスト、市長の給与等について過大な宣伝がなされ中には誤った言及がなされた。

例えば、レフェレンダムのコストについてはレフェレンダムで すでに 25 万ポンドがバーミンガム市民から払われている、と非難した。しかし、レフェレンダムの経費は国が負担している。(政府の試算では 32.2 万ポンド)

また、市長の給与について直接公選市長は事務総長の給与 (年間 20 万ポンド) と同程度の給与が支給される、と非難した。しかし、以前の議会のリーダーに対する手当には言及せず、また、常勤であり専門職である事務総長の給与ほどの支出とならないはず。

さらに、バーミンガムは名誉市長を失う、とのキャンペーンが展開されたが、全くの間違いである。正しくは市長公選とは関係なく、従前どおり議会議員の中から 1 年の任期で選任される。

⑤ 直接公選市長になると説明責任が十分でなくなる、と NO キャンペーンは展開したがリーダー制と同様、議会の政策評価委員会などからのチェックは同じである。

むしろ、選挙時の選挙公約との整合性など住民に直接説明責任を有することとなるはず。例えば、市長も直接フェイスブックやツイッターなどのオンラインなどで市民からの問に答えられる。

リコールについては今後、導入の可能性があるが 政府もしているが、全く可能性を否定する NO キャンペーンの主張であった。庶民院議員には現在リコール制度はないのではないことも指摘して主張すべきであった。

○投票率

27.7%と 3 割を切る低い投票率であったが、住民の直接公選首長制に対する関心が低いので、仕方がない。直接公選首長制になれば変革がなされる、との機運がまるで感じられなかった。

[3] リバプールとサルフォード

10 都市の住民投票と並んで、共にイングランド北西部の大都市圏ディストリクトのリバプール(Liverpool)では 2012 年 12 月に議会の承認のみで、サルフォード(Salford)では 2012 年 1 月に実施された住民投票で、直接公選首長制の導入が決定されていた。投票の結果、両都市で、労働党の候補者が当選を果たしたが、2 都市はいずれも伝統的に労働党の地盤であり、議会議員選挙においても引き続き労働党が支配政党の座を守った。

英国を代表する都市リバプールが直接公選首長制を導入したことが注目されるが導入の根拠が2007年法による住民投票によらない議会承認による導入であるので本稿では今回の地方選挙と同時に行われた直接公選市長の選挙の結果についてのみ記述することとした。

ただし、なぜリバプールが地域主義法による住民投票をせずに直接公選首長の導入を行ったかについては、住民投票のコストを避けるためや権限委譲などを求めるに際し中央政府との交渉を他の大都市より有利に進めるため、などと推測されている。(注9)

① リバプール市長選の結果

ジョー・アンダーソン (Joe Anderson) は労働党の議会リーダーで投票者の59%が彼を第一選考 (First Choice) で選び、自民党のリチャード・ケンプ (Ricard Kemp) などを大差で破った。(表4参照)

表4 リバプール市長選

	第一選考 投票数	投票割合
Joe Anderson (労働党)	58,448	59.3%
Liam Fogarty(無所属)	8,292	8.4%
Richard Kemp(自民党)	6,238	6.3%
Tony Calderia(保守党)	4,425	4.5%
他の候補を含めた全体	98,507	100%

② サルフォード市長選の結果

イアン・スチアート (Ian Stewart) は1997年から2010年まで下院議員を務めていたが、その後、彼の選挙区が廃止された。投票の結果は投票者の46%が彼を第一選考で選び、第二選考 (Second Preference) を加えて過半数 (58.1%) に達して当選した。(表5参照)

表5 サルフォード市長選

	第一選考 (投票割合)	第二選考 (投票割合)	合計 (投票割合)
Ian Stewart(労働党)	20,663 (46.0%)	2,796 (58.1%)	23,459 (70%)
Karen Garrido(保守党)	8,005 (18.0%)	2016 (41.9%)	10071 (30%)
Norman Owen (自民党)	2,148 (4.8%)		
他の候補を含めた全体	44,874 (100%)		

第6節 最新の状況

また、2013年10月現在、直接公選市長制度を採用している自治体は住民投票結果による13都市 (ロンドンを除く) と住民投票をせず議会の議決により採用を決定した2都市 (レスター市2010年12月、リバプール市2012年2月) の合計15都市である。

（※注 13 都市とはワトフォード、ドンカスター、ルイシャム、ミドルズブラ、ノース・タインサイド、ニューアム、ベッドフォード、ハックニー、マンスフィールド、トーベイ、タワー・ハムレット、サルフォード、ブリストルである。）

なお、ストック・オン・トレントは 2008 年の住民投票で直接公選首長制を廃止している。また、ハートルプールは 2012 年に住民からの請願により実施された住民投票の結果を受けて直接公選首長制の廃止が決定されており、2013 年 5 月から従来の委員会制度に戻った。

その結果、イングランド内の 326 の基礎的自治体 (City と Borough), 27 の広域自治体 (County) の中で、直接公選首長制を導入したのは歴史を持つのは 17 自治体に過ぎず、うち 2 自治体は廃止されたので現在では 15 自治体 (ロンドンは除く) に過ぎない。また、最新の情報によれば 2013 年 9 月の住民投票によりミドルズブラも直接公選首長制の廃止が決定されている。そうすると、将来の時点では 12 都市 (ロンドンを除く) となる。

住民投票は地域主義法に基づく 10 都市を含めると 50 の自治体で行われ、その 7 割にあたる 35 の自治体において住民が公選首長制の導入を拒否したこととなる。

このような状況を受け、保守・自民連立内閣は、直接公選首長制導入の拡大に悲観的で、今や大都市圏都市 (City Region) を背景としつつも、当面都市協定 (City Deal) による大都市と周辺都市の連携による制度に力点を置き、権限委譲やと広域圏行政を推進する方向に舵を切らざるをえない、と考えられる。

表 6 現在の直接公選市長 (2013 年 5 月現在)

自治体	自治体の種類	支配政党	人口
ベッドフォード	ユニタリー	自民党	155,700
ドンカスター	大都市圏市	English Democrats	290,000
ハックニー	ロンドン区	労働党	219,000
ハートルプール	ユニタリー	Independent	91,000
レスター	ユニタリー	労働党	304,800
ルイシャム	ロンドン区	労働党	265,000
マンスフィールド	非大都市圏市	Independent	99,600
ミドルズブラ	ユニタリー	Independent	141,000
ニューハム	ロンドン区	労働党	270,000
ノース・タインサイド	大都市圏市	保守党	197,200
トーベイ	ユニタリー	保守党	134,000
タワー・ハムレット	ロンドン区	Independent	241,747
ワットフォード	非大都市圏市	自民党	83,800
リバプール	大都市圏市	労働党	445,200
ブリストル	ユニタリー	Independent	428,000
サルフォード	大都市圏市	労働党	229,000

リバプールの資料をもとに筆者作成

第5章 英国と日本における国民投票制度

最近行われた2つのレフェレンダムの内容について分析記述したところであるが、直接公選首長制の導入の可否のレフェレンダムは法律上明記されその手順にしたがって行われるので投票率の低さは問題であるが、その実施についての可否や投票権者の範囲などの基本的事項については国民の間に疑問はない。

一方、選挙制度改革に関するレフェレンダムについては、それ以前には例もなく実施の可否も含め政党、国会、国民の間で議論され実施に移されたものである。

本章では後者の選挙制度のレフェレンダムを中心にレフェレンダムの意義や課題について論ずることとしたい。

第1節 英国における国民投票の位置づけ

選挙改革に対する国民投票は保守党、自民党のマニフェストにはなかった。

連立政権誕生の際の妥協の産物であり、自民党でも優先順位付連記投票制度は、これらの本来の望みではなく、長年提唱してきた完全比例代表的な単記移譲投票制度への布石と考えられた。保守党はもちろん現行選挙制度が最善と考えており、優先順位付連記投票制度の提唱は全く本意ではないが、連立政権成立のためには止むなしとした。その際、国民投票に図るとしたのは見識であったと思う。このような重要なことは政府と国会だけで決めるべき事項ではないとしたのである。もちろん、保守党としては国民投票では否決されると予想したのであろうが、検討のプロセスとして国民投票は当然と考えたと思われる。

1975年以降実施された、国民投票 (Referendums) の状況は表7のとおりである。この表に含めていないが、直接公選首長制の是非を問う地方の住民投票は前述の通り50の自治体で行われている。

表7 国民投票 (Referendums) の実施状況

投票内容	実施地域	実施日	結果	投票率
ECへの継続加入	英国全域	1975年6月	ECに留まる	64%
地方分権	スコットランド	1979年3月	否決	64%
地方分権	ウェールズ	1979年3月	否決	59%
地方分権	スコットランド	1997年9月	スコットランド議会の設立	60%
税率変更権の付与	スコットランド	1997年9月	議会への税率変更権の付与	60%
地方分権	ウェールズ	1997年9月	ウェールズ議会の設立	50%
自治体創設	ロンドン	1998年5月	ロンドン GLA の設立	34%
合意の締結	北アイルランド	1998年5月	Good Friday Agreement 承認	81%
公選地域議会	ノース・イースト	2004年11月	否決	47%
議会権限の拡大	ウェールズ	2011年3月	ウェールズ議会の権限	35%

			拡大	
選挙制度改革	英国全域	2011 年 5 月	AV 制度導入を否決	42%

表 7 で明らかなように、英国ではレフェレンダムを実施する場合には、あらかじめ個別法に「国民投票」「住民投票」の実施を義務付け、その判断のもとに政策が決定される仕組みとなっている。もっとも、EU の加盟などについては、国際条約や取決めに基づき対応が図られている。具体的事例としては、1975 年のヨーロッパ共同体への加入の是非、1979 年のスコットランド、ウェールズにおける地方分権議会の設置の可否、スコットランドに付与される所得税の税率変更権、1998 年の首都ロンドンの議会設置（GLA）、北アイルランドの Good Friday Agreement 2004 年の地域議会の設置の可否、2011 年のウェールズの地方分権の権限拡大などである。

英国ではレフェレンダムを極めて重要な事項に限り、政策決定の重要なプロセスとして機能させている。代議制を基本とする間接民主主義においても、例外的補完的ものとして極めて重要な個別の政策について明確な法的根拠のもとに国民の意思により最終決定することは、許容されるもの考えられている。

第 2 節 日本における住民投票の位置づけと拡大の動き

我が国においては国政と地方政治とでは直接民主主義の規定の度合いが違う。前述したように、国政においては憲法改正や特別法における国民・住民投票が憲法上の要請として存在するのみで、それ以外では例がない。それに、現段階では、英国とは違い、選挙制度改革や道州制などの国と地方の構造改革のような統治機構上の改革においてすら国民投票にかけざるべきである、との主張はあまり聞かない。

一方、地方政治においては地方自治の本旨である住民自治の実現の観点から首長公選制を憲法上の要請としておりとともに地方自治法において首長のリコール、条例制定改廃要求、住民監査制度など中央政治にはなく、また、地方自治の母国と言われる英国の制度にもない直接民主主義要素が取り入れられた制度が存在する。また、原子力発電所の立地、廃棄物処理場の設置など周辺住民に多大な影響を与える政策については、自治体の判断で住民の意見を聞くことにしている例もある。後者は法的に行政が従う義務を負っているわけではないが、事実上あるいは政治的に尊重義務が課される実態もありうる。

従前は、住民投票を含む住民参加については、議員は選挙で選ばれた以上は住民の代表であり自らがその地位で行動するので、議会での審議には住民参加は不要との考えが強かった。ところが、最近では、「平成の大合併」において合併協議会の設置に関連して、議会や首長が認めないとき、有権者の 6 分の 1 以上の署名を集めることにより住民投票が義務付けられた。また、住民参加を首長側が取り入れ攻勢に出ている以上、議会も住民参画を拒否しては、議会改革の展望が開けないとの思いから、まちづくり基本条例や議会基本条例などに執行当局のみならず議会側においても住民投票制度を位置付ける動きが出てきている。

地方自治法を所管する総務省は「地方自治法の一部を改正する法律案」の国会提出過程において、「これまで以上に住民の負託に応えられる地方自治制度に進化を遂げる必要がある。」として住民自治制度の拡充を含め改正事項が検討されている。その中で、住民自治に関するものとしては、直接請求制度の拡充と住民投票制度の創設が焦点となっている。

第一の直接請求制度については、条例の制定・改廃請求の対象を地方公共団体の収入に関する事項に広げる提案である。総務省の考え方は、税をはじめ収入に関する事項について住民の意思を反映させることは地方自治の重要な要請であるとの観点から、昭和 23 年の改正で除外した地方税の賦課徴収、分担金、使用料、手数料の徴収についても、再び元に戻し本来あるべき姿にすることが求められるとする。昭和 23 年の改正は戦後間もなく、住民の経済状況も極度に逼迫していた事情があったが、今日、経済状況も大きく変化したとの認識に基づいている。地方団体側は極めて厳しい地方財政の状況は続いており、このような時期にこのような改正を行えば直接請求が乱発されることが懸念されるとして反対の姿勢をとった。総務省は地方税条例の改正要求は当時としても道府県で 11 件、市町村で 8 件に過ぎず、また、条例制定要求には一定数以上の有権者の署名が必要であることから乱発の恐れはなく、また最終的には議会の判断で採否は決定されるので問題なしとしていたが、その後の第 30 次地方制度調査会の答申を踏まえ引き続き検討事項とすることとなった。

また、解散・解職請求の署名数要件の緩和も提案された。都道府県・指定市等の大都市において成立しにくい現状を踏まえ、有権者数が一定以上（16 万以上）の地方公共団体に限って有権者数に応じて緩和するものである。これに対しても地方団体側は、そもそも解職請求を成立させやすくすることに疑問を呈し、また、抜本的改正全体像を示した後、検討されるべきこととして慎重な姿勢をとった。しかし、その後の地方制度調査会の答申を受け、選挙権を有する者の総数が 80 万を超える普通地方公共団体について、議会の解散並びに議員、長及び主要公務員の解職請求に必要な署名数を見直すことで地方自治法改正案が提出された。

第二は住民投票制度の創設の提案である。

現行の代表民主制を前提としつつも、これを補完するものとして、住民の意見を地方公共団体の行政運営に的確に反映させるために直接住民が利用する中核的な行政サービスである大規模な公の施設の設置に際し、長が設置目的、位置、事業費などを明らかにし、議会で承認された後、選挙人の投票に付し、過半数の同意が得られれば設置できる、とする条例を制定しうるとする提案である。行政サービスに対する受益と負担、将来世代への負担のあり方などを住民の決定に委ねるべき、との考え方であるが、地方団体側は、なぜ、このような時期に、また、大規模な公の施設に対してこのような制度を創設しなければならないか疑問を呈し、多様な利害を反映した柔軟な解決方法の選択を困難にする恐れがあるとして、さらなる検討を要請した。総務省も原案は地方公共団体の自主性を最大限の尊重したものとしつつも、最終的には今後の検討事項とした。

第6章 間接民主主義とレフェレンダム

第1節 間接民主主義

憲法前文第1項は「そもそも国政は・・・の権力は国民の代表者がこれを行使する。」としており間接民主制の原則を採用している。首長の直接選挙も代表を選出しその代表に政策決定を委ねる点では間接選挙と同じである。

地方自治の本旨の一翼を占める「住民自治」は、地方参政権的側面を持ち「住民」がその属する地方公共団体の政策形成過程に参加し、議論を経て決定することの意味するが、選挙によって日々の政策決定・執行を住民がコントロールすることは困難であり、代表民主制を前提とした統治機構を国、地方を通じて採用している憲法の原理からみても、政治責任を負う者、つまり長あるいは議会の指揮下にあるものが、日々の執行管理を行う制度は、住民自治とは抵触しない。なぜなら、議会の基本機能として、住民意思の代表・反映があるからである。

しかし、最近、我が国の風潮として、国民がどう考えるのか、国民の考えるとおりの政策を決定すべきである、との論調がある。

極端な場合は、一政党の党首まで限られた標本数でアンケートなどをとり〇〇党首を国民が望んでいる、などの論陣が張られる。いったい誰が責任をとるのか。本来決定権限をもつ機関・組織・その構成員が冷静に判断することに対して、一定の判断に誘導しようとする意図があるわけではないだろうが、その影響を受けることが懸念されよう。

我が国は、本来の「責任と権限」を憲法のもとに一定の機関に与え、それに対して国民の代表たる議会が必要な審議のうえ承認して、法治国家が成り立っている。

憲法上の要請としての「憲法改正手続き」「地域が限定された法律の制定」など狭義の「国民投票」に加えて、個別法においても権利が侵害される人々への対応や自治体などとの協議など「住民の意見を聞く」必要なプロセスが規定され、責任をもつべき機関が自らの権限の中で対応が図られる。

第2節 レフェレンダム

レフェレンダムが求められる背景には直接民主制への指向の高まりが指摘される。行政が複雑化・高度化・専門化し、最終決定権をもつ議会の審議能力には限界があることや社会が成熟し住民の政治意識や能力が向上していることなどから既存の意思決定機構では住民意識が十分に反映されていない、との不満があること、などである。

即ち、①多様な政策上の争点があり、選挙における候補者や政党の選択とが結びつかなくなっている状況が指摘される。さらに地方政治については②地方議会が期待された機能を果たしていない。③中央集権的な行政システムにより住民の意向が自治体の政策に反映していない、とする。

そして、その推進を主張する思想的背景には直接民主主義こそ理想であり、それが技術的・物理的に困難であるため 間接民主制を実施しているに過ぎないとする、認

識がある。議会民主制を補完し、住民意思の正確な反映を期し、レフェレンダムを実施することにより住民の自治意識・参加意識が高揚し、議会も活性化され、執行当局と議会との対立も回避される、とする。

一方、レフェレンダムについては課題も多く、慎重に対応すべきとする立場の思想的背景には、民主政治の基本は議会民主制であり、国民・住民の代表者が広い視野と「選良」としての責任に基づき幅広く情報を共有し論議を尽くして達した結論の方が、国民・住民にとってもより良い選択になる、との認識があると思われる。日々の生活に追われ、十分な情報や考える時間を持ち合わせない一般住民が、その決定について責任を負わされるのは理不尽との判断もある。この立場にたてばレフェレンダムは補完というよりは議会民主制の否定であり、責任を有している国会・議会・政府・自治体の長の責任回避であり二者択一の簡単な決定しかできず、行政の柔軟な対応や安定性を阻害し、かえって代表機関相互間の対立や住民の感情的なしこりを残す懸念があるとする。また、住民は扇動されやすく適切な自己判断は困難なことがあるとの現実的な懸念もある。

筆者も基本的にはレフェレンダムの問題点を十分認識して対応が図られるべきと考える。即ち、レフェレンダムについては、代議制を基本とする間接民主主義との関係を踏まえると、その対象政策、プロセス、議会との関係、投票結果の効力などを明確な根拠にもとに明らかにしなければ、かえって混乱を招くことになりかねない。

そもそも政党政治における間接民主主義の基本は選挙による国民から議員・政党への負託である。負託を受けた議員・政党は政党を基本に調査し、理解し、政策を提案し実行する。その政策立案過程や実行過程で法に定められた手続きの中で住民の意見を直接聞く場合もあるが、これとは別に法的拘束力を持つ形で直接民主主義的要素を取り入れることは違法性が高い。

もし、政策の内容を国民に決めてもらうのであれば、負託に応えていない。国民は自らの仕事に忙しく、正確な情報を自ら収集する時間も機会もない。限られた時間の中で政府から与えられた情報をもとに判断せざるをえない。その判断通り決定するのであれば、決定を事実上、国民が負うことになる。責任が国民に移動する。

住民投票拡大の動きの背景の一つに挙げられるのは地方議会が十分な機能を果たしていない、との認識であるが、安易にレフェレンダムを多用することになれば、国民の代表による意思決定システムの崩壊を助長することに繋がりがかねない。議会自体の活性化努力とそれを支える住民の支持こそ求められる道であろう。

もし、政府や議会がすでに方針を決めていて、国民の承認をうるものであっても上記と本質的に同じである。法のもとに与えられた「権限と責任」で自ら行わなければならない。(注 10) 単に、説明するものや参考にするものは本来のレフェレンダムではなく、かえって政策決定プロセスに混乱を招く。即ち、一定の投票率に満たなかった場合にも無効とせず投票結果を参考にする、いわゆる「諮問型レフェレンダム」は本来の制度ではない。もし、参考までに国民の意見を聞くのであれば(国民の判断に法的拘束力をもたせない)既存の議会や機関は何のためにあるのか、既存の制度に欠陥

があるのかが問われよう。実態的にも、多様な意見を踏まえながらも最終的に政策決定プロセスとして決められている民主主義のルールに混乱を招くことになる。(注 11)

第3節 英国レフェレンダムにおける明確なプロセスと法的位置づけ

英国では、レフェレンダムに図るべき事項は極めて限定され、その場合にも、法律又は条約の規定に基づきその義務として実効される。直接公選首長制の導入の可否を問う住民投票は 2000 年地方自治法や地域主義法に基づいて実施され、選挙制度改革の国民投票においても、準備法を新たに制定しレフェレンダムのルールを定めた。前述したように、国民投票数の単純過半数をもって賛否を決定したが、その際、投票率が低かった場合、その効力を認めるか否かで激しい議論が戦わされた。庶民院と貴族院との意見もくいちがった。投票日についても別の意見も強かった。投票者の資格についても論議された。

法的には現行選挙法の改正という国会での決定で良いのだが、その国会が「今回の選挙制度改革は、英国の基本構造に影響を与える事項で、政党間でも意見が対立している。そして、何よりも国民自らが行使する権限を持つ内容である」との考え方で、政府と国会で決めず、特別に国民の意思を聞くことにした極めて例外的なものである。

世論調査などと違い、国民への質問事項も政府案が選挙管理委員会の意見で修正され、一言一句審議された。国民に意見を求める以上、正しく質問を理解し公正な判断をしてもらうために十分審議をつくり、すべて法律の根拠のもとに実施された。レフェレンダムの質問は明確性ととも国民を特定の意図をもって誘導しない客観性が求められていることに国会・政府が十分な配慮をしている点に留意されたい。

次に、国民が現行選挙制度と改革案を正確に知るために、これも法律に基づき、選挙管理委員会に国費を与えキャンペーンを実施させるとともに、政党等の見解を国民に提示すべき責任があるとして 選挙管理委員会のもとに前述のような規制のもとに Yes キャンペーン、No キャンペーンを展開させた。

このような、様々な事項について、普段は自分の生活に忙しい国民が、正しい知識のもとに公平・公正な判断をくだせるように配慮するとともに、そのような環境のもとに実施することを国の義務と考えたのである。

第4節 レフェレンダムはいかなる場合に実施すべきなのか—国民からの負託の範囲

第一に住民の負託を受けた受任者が政策決定をする仕組み・プロセスが用意されている以上、これによるべきである。しかし、その負託を超えると考えられる事項については、例外的に認められると思われるが、その場合にも政策決定機構（国会、地方議会等）自らが、そのことを認めなければならない。我が国の憲法は憲法改正手続きにおいて国会も意思決定は発議に止め、国民の過半数で決定する仕組みを選択している。特別法の適用に際しての当該住民の投票は適用範囲の特殊性に伴うものであり、負託の本質とは相違し、むしろ新法の円滑な実効性の確保の要素が強いと思われる。

現在、我が国では最高裁の 1 票の格差に伴う違憲判決を受け、選挙区定数の改正が

政党間で協議されているが、あわせて選挙制度自体の改正も論議の対象となっている。英国流に考えれば選挙制度改革を国会のみで議論するのではなく国民の決定とするのも一案である。もっとも英国において今回実施されたレフェレンダムは前述のように連立政権の一翼を占める自民党の強い要請に対する保守党の妥協の産物の結果に他ならない。「男を女にし、女を男にすること以外は何でもできる。」(ド・ロルム)に象徴される国会主義の英国においては、選挙制度改革を国会に負託された範囲を超える、と考えたわけではないであろう。したがって、本質的な英国政治決定システムから考えれば、我が国が選挙制度改革を国会の意思決定で行っていることは許容されることであろう。

こう考えていくと、何が国民からの負託の範囲を超えると考えるかは、極めて限られるべきである。EU の加盟の是非などの国際条約上の義務とか国家統治構造の変革をもたらさうる事項—スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに議会を認め国家主権の一部を委譲すべきかどうか、などの地方分権、そして自治体の首長を直接住民が選挙で選ぶべきか否かの当該自治体にとっての統治構造の変更の 3 事項に限って英国はレフェレンダムを例外的に実施してきた。

我が国においても、国政レベルでは、選挙制度改革、道州制導入などの統治構造の大変革、地方レベルにおいては、「平成の大合併」に際して行われた市町村合併など当該自治体の存立基礎条件に関する事項であるが、将来、自治体の統治構造をいくつかの選択肢から各自治体を選択することになればレフェレンダムを検討することが必要になるであろう。

また、留意すべきは、「負託の範囲」を超えていなくても、高度に専門的・技術的問題や、後述する特定の一部地域に関する問題はレフェレンダムの対象としては不适当である。要するに、長と議会が対立し相互の信頼が失われ、議会制民主主義の前提が崩れて現行の長や議会における政策決定プロセスでは決定できない特別な事情がある場合に限られるべきである。

そして、何よりもレフェレンダムは最終的な決着手段なのであるから、それで議会も住民もその結果に従うことが必要である。そうならない事項は本質的にレフェレンダムの対象としてならないと考える。

また、これに関連して地方レベルでのレフェレンダムの対象に国政が決定するものを含めるべきか、問題になる。原子力発電所の設置、米軍基地などで地域においての大争点となるものだが、これは本稿で言う法的効果を有するレフェレンダムではなく、政治的争点としての位置づけで議論されるべきものである。一般論としては、レフェレンダムは最終的に決着をつける手段であり、その決定が実現されるべきものであるので、自治体に権限のあるものでなければならない。そうでなければ、住民に政策決定責任を転嫁し、あるいは住民を巻き込んだ形で紛争が継続し混乱が拡大し、何よりも解決すべきプロセスを失うこととなる。これに対しては、法制的な権限の有無にかかわらず自治体には賛否などの意見表明が認められることを論拠にレフェレンダムの対象を制限すべきではない、との批判もあろう。しかし、自治体の意見表明は法制上も

首長及び議会にある。本来、権限を有すべき首長・議会が政治的意図あるいは自らの決定に正当性を持たせる意図をもって、諮問的、参考的に住民投票を行うことは、それで最終的に解決できなければ住民に責任を一部転嫁して解決の道を険しくすることとなる。やはり、国の政策を左右する全国的な問題は、それにふさわしい国の政策決定プロセス(もちろん、その中で立地地域の自治体の意見が表明される機会が与えられなければならないが)の中で決着を図るべきであろう。そうでなければ、民主政治として決着をつけられない。レフェレンダムは最後に決着をつける手段なのだから。

なお、今回の英国レフェレンダムに見られるように、選挙制度改革案について、こうも圧倒的多数で国民から拒否された背景には、連立政権の一翼を占める自民党の公約違反(大学授業料の引き上げなど)が暴動にまで発展した政治状況があったことを思い起こさなければならない。(注 12)

レフェレンダムはその時の政治状況を反映することは否めない事実と思われ、統治権者が意図的に画策すれば彼らに有利な時期に有利な制度改革を実現することが可能である。このような政治戦略に左右されうることも十分留意しなければならない。

第5節 レフェレンダムを実施する場合の考慮すべき事項

仮にレフェレンダムを実施することになった場合には、事前に必ず決定しておかなければならない事項がある。

第一にレフェレンダムの法的位置づけであるが、基本的にレフェレンダムによる決定が最終決定となる以上、その法的効果を法律(自治体の権能の範囲であれば条例でも可。ただし、法律の違反しないことが必要である。)に根拠付けなければならない。その際、英国を参考にし、Ⅰ そのプロセスの明確化、Ⅱ 公費による投票の運営、Ⅲ 提案について責任ある機関の YES キャンペーン、反対の背金ある立場の機関の NO キャンペーン、Ⅳ 投票日、Ⅴ 投票者の範囲(選挙権を持つもの以外を含めることが妥当か否か)、Ⅵ 投票結果を受けいる場合の条件(投票率など)を明確に法的に位置づけることが最低限必要である。

そもそも、レフェレンダムの導入は、既存の政策決定の仕組みですべきとされている現行制度の修正を意味するものであるから、現行制度の政策決定機構が責任を持ってレフェレンダムを位置付けなければならない。特に留意すべき事項を以下に記述する。

- ① 最終決定を住民に委ねる以上、現行制度の責任者によるレフェレンダムの適切な運営がなされなければならない。国民は制度改革に関する基礎的な知識を十分有しているわけではないのであるから、国民に客観的な基本情報を提供する義務がある。そのためには、適正な選挙期間を設定し、公費により必要な対応を図られなければならない。また、客観的な公正な情報とともに、責任ある政党や機関が自らの見解を示し、その論拠を国民に示さなければならない。YES キャンペーン、NO キャンペーンは多いに意義あるものである。

なお、レフェレンダムは柔軟な対応を可能にする多様な選択肢を提示することは

困難であることに留意すべきである。即ち、現行の政策決定プロセスで多様な審議を経て検討した後、どうしても決定できなかった事項について国民に決定を委ねるものであるから、YES か NO の何れかしか選択肢はない。

英国の場合も、法案審議の中で国民に問う文章を一言一句、議論して国民が決定事項を正しく判断し、明確な決定が下せるように、十分配慮する責任が議会にはあるのである。

- ② 投票権者は基本的に有権者に限るべきである。外国人を入れたり中学生・高校生をいれる議論もあるが、本来の意思決定機構による最終意思決定の仕組みを変革する以上、選挙権を有するものとすべきである。国民に負託を受けた議会の基盤との関係がおかしくなるからである。もし、特殊な事案で外国人や若者の意見を踏まえなければならないと判断しても、審議会や公聴会などの別な形を検討すべきである。どうしても有権者以外のものに広げる場合は当然のことながら法令の根拠が必要である。

- ③ 投票結果の有効性についてはさらなる論議が必要である。

直接公選市長制については法律上、最低投票率などはない。当該自治体での統治構造を決めるプロセスの一環として、その結果に拘束される。一方、選挙制度改革のレフェレンダムでは新たにルールを作るのであるから、国会において最低投票率を設定すべきか議論がなされたが、結果として有効投票率を設定しなかった。しかし、キャンペーン等で十分周知がなされたとしても、結果的にあらかじめ設定した低い投票率であった場合には、住民投票の結果は採用しない、と法令的に位置づけることは十分妥当なことと考える。また、有権者の一定割合以上の賛成を効力要件とする「絶対投票率」を課す考えもあろう。なお、これらの基準を設定した場合、投票結果が基準に達しなかった場合は、無効となる。我が国では、この場合にもレフェレンダムを有効とし、投票結果を参考に止めるとする「諮問型レフェレンダム」の議論があるが、本来のレフェレンダムではない。

- ④ 有権者の差異

レフェレンダムにかかる政策によっては賛成投票の取扱いの事前検討が必要となろう。英国の場合、ロンドンとスコットランドでは投票行動が異なる場合が多い。国家的事項であれば地域的に賛成票や投票率の差異は問題としないであろうが、例えば、大規模公共施設である野球場の建設の是非を問うなどの例では、建設予定地の住民、周辺の住民、郊外から野球観戦にくる住民についてどのようにすべきか問題になりうる。有権者の範囲ともからんで、政策項目によりさらなる検討が必要であり、検討の結果、住民投票制度の適用が不相当であるとの判断も十分ありうる。

一般論としては、専ら一部の住民や地域に係る問題や、広い地域の住民と狭い地域の住民の利益が衝突している問題はレフェレンダムの対象としては不相当である。レフェレンダムではなく、よりきめの細かい、多様な行政対応が可能な方法を努力をすべきである。

- ⑤ 現行の政策決定のありかたを修正して、レフェレンダムを組み入れる場合、その

時期と提案の仕方の双方の問題がある。時期は、例えば、議会が決定したあと、その承認を求めるという形で投票を行うのか、それとも、投票を行った後に議会がそれを踏まえ決定するのか、それとも、議会は関与せず投票に全く委ねてしまうのか、という問題である。

レフェレンダムが既存の政策決定では対処すべきではない場合に最終的な決着をつける場合にのみ例外的に行われる、との立場に立てば、投票の結果を最終決定とすべきであろう。

提案の仕方だが、本来は責任ある機関（会派・政党など）が自らの見解を明らかにして十分説明したうえで住民の判断を仰ぐべきものと考えるが、仮に議会が賛成反対の意思決定が行われるに至った場合にまで住民に承認を求めるのは疑問である。

この場合はレフェレンダム実施にかかる多額な費用の問題も無視できない。

- ⑥ レフェレンダムについては、英国のレフェレンダムに見られるように、あくまでも最終的に決着をつけるための方法である。これを多用することは民主主義において重要な要素である国民・住民の代表である議会を通じて審議し結論を出すという本質を阻害してしまう危険性を孕んでいる。レフェレンダムが行われた場合には住民投票の結果、その結論が適正なものとしてその後円滑に物事が進んで行かなければならない。

住民投票の後も、混乱が続く事態になれば、決着の付けようがない。そのため、住民投票制度は一見すると民主的であるようにも見れるが、必ずしもそうではない場合もあることに留意すべきである。このような観点から、住民投票を正当化の手段や参考にと止めその結果に拘束されないいわゆる諮問型の住民投票は混乱を招くものとしてレフェレンダムとしては認められない。

- ⑦ レフェレンダムについて中央政府に対するものと地方政府に対するもので違ってよいか、との問題がある。

我が国では、なぜ地方自治だけに直接民主制の制度が存在するのだろうか。

あまり、明確な論述は無いように思うが、一般的に言われていることは、地方自治の本旨である「住民自治」をその論拠とするものであろう。住民投票は、住民の行政参加を促進し、その自治意識を高めるという意味で住民自治をより強固なものにする、と考えられている。

しかし、「地方自治は民主主義の学校、その成功の最良の保証人」という英国の政治学者 J・ブライスの有名な言葉があるとおおり、地方自治は民主主義の政治体制の具体化である。住民に身近な行政を地域住民自らの責任で日常的に実現していくプロセスを通じて、行政政策の選択、実現の手段、住民が財政負担などの問題を討議し、民主主義を実現することを、まず自らの地域で学ぶことによって、さらに大きな国の行政における民主主義の礎を築いていくものである。したがって、地方自治に、議会民主制との対立を避ける（補完というべきか）一定のルールのもとに直接民主制の要素が制度の中に組み込まれていても不思議ではない。（ただし、我が国の制度は英国や他の諸外国と比較しても多様で幅が広い。）

しかし、そのことは国政において同じようなレフェレンダムを取り入れることを否定する論拠とはならない。英国のように、国家の存立にかかわる統治権にかかわる地方分権政府の樹立、国家の意思決定をする代表者を選ぶ選挙制度などに我が国でレフェレンダムを導入することが全く否定されるものとは思わない。前述のレフェレンダムの背景を考え、さらに間接民主主義を補完するものと位置付けるのであれば、今後、検討の余地があるであろう。

それでは、国政において、一般的制度として国民監査請求や法律案提案制度、さらには重要政策の国会の発議による国民投票制度の導入はどうであろうか。

これは、道州制や選挙制度改革とは違って、純粹に国政事項とはいえ、困難であろう。議院内閣制を基本とする国家の意思決定方式に多大な障害をもたらすとの現実認識があるからである。

確かに、民主主義の学校である地方自治において、地域住民が学び民主主義の知識・経験を身に着けたとしても、広範な国政事項、専門的、技術的で国際関係を含む多様な利害関係に係る事項をレフェレンダムで最終決定するという責任を国民が負うには、余程の準備と検討が必要であり、政府としても国民が適切に判断できる環境を準備しなければならない。

また、現実的に特定の政治的思惑などを持って監査請求など直接請求制度を濫用されれば国政はその対応で麻痺してしまう事態も十分ありうる。

したがって、レフェレンダムの対象は国の存立にかかわる特別なものを除き、当面は民主主義の学校である「地方自治」の守備範囲にふさわしい事項に限られるべきであろう。しかも、その場合でも自治体が本来の長と議会で決定すべきことだが、それが出来ない事情がある限られた事項に限って住民の判断に委ねて解決・決着を図らなければならない特別なケースであるべきことは前述したとおりである。

地域レベルでのレフェレンダムは、地方自治の本旨に戻り、住民や自治体自身が自らの問題や地域のあり方について自らの責任のもとに自ら決定することの考えのもとに了解されるのである。

(国への自治体のレフェレンダムの影響の問題)

そう考えると、日本の場合、自治体のレフェレンダムの事項には国との関係で留意しなければならない視点が生じる。

英国のように、国と地方の役割分担が明確に分かれている場合には、レフェレンダムの実施対象が重複することはない。また、英国の場合には、改正されたとはいえ、越権の法理 (Ultra Vires) の考え方が根強く、地方自治体の権能は法律によって明確に規定されて国政と矛盾することは法制的に不可能であった。また、英国ではレフェレンダムはすべて法律によって規定されているのでレフェレンダムの結果が国と地方の対立を生み出すことは考えにくい。任意的なもの、諮問型などは認められていないし、例もない。

しかし、我が国の場合は多くの政策分野で国と地方が協力関係にあり事務分担においても関連を有している。また、条例という自治立法権を有する。(英国でも条例

制定権はあるが前述の越権の法理が支配していて、我が国のような包括的権能は地方団体に与えられていなかった。地域主義法改正後、権能は大幅に広がったものの税の徴収など行政機関の立場の権能は与えられていない。)そこで、自治体の政策の問題であっても、国の政策との関連が問題となる。自治体のレフェレンダムを自治体自身の条例や住民直接請求に基づく条例で行うことは形式的には問題が無いように見えるが、その内容を精査・整理しないと国策との抵触が生じ得る。

そう考えると、レフェレンダムという直接民主主義の要素を、「住民自治」の名のもとに自治体のみに認めるとしても、地域に係る国政事項に国のレフェレンダムを認めない以上は、国政に影響を与える事項については、レフェレンダムについて英国と同様に明確なルールを法定しなければ混乱を招くことは必定である。やはり、地方に事務であっても国政に重大な影響を与える事項については、その整合性をはかる観点で条例ではなく法律で規定すべきと考える。

- ⑧ 住民に選挙の機会を増やすことが、必ずしも民主主義の発展にならない、との意識も必要である。

前述の英国における直接公選首長制については、前の労働党政権、現在の連立政権の双方が強いリーダーシップを発揮し、国の権限委譲の受け皿になりうる、としてその積極的拡大を図ってきた。特に連立政権は地域主義法により12の大都市に強制的にレフェレンダムの実施を義務付けてまでその導入を誘導しようとした。しかし、前述のとおり、その結果は、殆どの自治体住民の拒否であった。通常考えれば、住民に選挙の機会を与え、住民自らがその首長を決定できることは住民自治の観点からは望ましいことであろう。しかし、拒否の理由を分析してみると政府が直接公選制のメリットである権限委譲について明確に言及しなかったことや直接公選選挙に伴う費用の問題などの個別事項に加えて、①すでに議会議員を直接選挙で選んでいるのであるから、議会で首長を決定することが議会制民主主義上、望ましい、②もし、議会の多数党と違う首長を直接選挙で選べば、議会と首長が対立することもあると考えられる。英国は地方政治も政党政治が支配している状況であるから直接公選市長が政党と離れて選挙されることは不适当であり、政党から選ぶのであれば現在の議院内閣制で十分である、③英国では、選挙が多すぎる。下院議員選挙から県議会議員選挙、市議会議員選挙、パリッシュ議会議員選挙、そして欧州議会選挙などがある。そのための時間と経費を考えなければならないなどの理由である。(注13)

特に、注目すべきは①と②である。政党政治と議会制民主主義を基本とする英国政治においては、一貫した政策の考え方による行政運営が望まれており、住民の参画する機会が増えるからといって、それによって議会・議会議員・首長の責任ある機関が政策決定に際して対立を招くような制度は望ましくない、との見識が読み取れる。

おわりに

地方自治の進展のために住民の直接参加を拡大すべきとの議論は一般論としては正しいと思うが、住民投票制度を普遍的に拡大するとの趣旨であれば、議会制民主主義制度の本質を損なう危険を危惧せざるをえない。

我が国の地方自治制度は英国にもない直接民主主義的要素が取り入れられ、そういう意味では現行制度の適用だけでも十分先進的である。

また、地方自治法の規定する再議そして不信任・解散制度も英国地方制度にはないものである。再議制度は別名拒否権と称されるが、これはあくまでも最終決定権を持つ地方議会において決着を図るべき、との趣旨と解される。

民主主義の本質は様々な意見を表明した上で、真摯に議論し、少数意見を尊重しながらも最終的には多数決をもって意思決定を行うことにある。再議は、アメリカの大統領が持つ拒否権とは違う。アメリカ大統領には予算提案権もなければ立法提案権もないために、止む無く意に沿わない政策に拒否権が付与されているに過ぎない。立法権と行政権が明確に分離されているために生じるものである。一方、我が国の地方制度は首長には予算編成権のみならず条例提出権があり、アメリカ大統領制より権能が広い。したがって、地方議会が首長の意に沿わない決定をした場合でもその決定に従わなければならないが、一定の事項に限っては、議会にもう一度審議し直してもらうことを認めるものの、それは、あくまでも議会で決着を図るべき姿勢を貫こうとしている、と解すべきである。そして、首長が議会の信頼を得ていない、と判断されうる場合に限って、不信任と見做し解散し、住民の判断により新たな出発をすることになっているものである。

このような議会決定を最終決定の基本におく現行地方制度においては、これまで述べてきたように、住民投票で決着を図ることは極めて例外的であるべきである。議会および 議会議員に与えられた住民からの負託を超える事項と議会と首長との信頼関係が破壊され、現行の政策決定システムがこのままでは機能麻痺を生じているような事態に限られるべきものである。安易に国民・住民に責任を負わせてならない。また、国民・住民から負託を受けた者、機関が自らの責任を果たすことが何よりも基本である。

そして、住民も今一度「地方自治は民主主義の学校」という言葉を噛みしめるべきである。地域のあり方を住民自身が選択し、決定することが日常的に行われてはじめて、その地域に民主主義が定着し、根付く。そして、そのことが国における民主主義の礎となる。

国民投票であれ、住民投票であれ、その基礎にある本来の議会制民主主義がその役割を果たしていることが不可欠である。毎日繰り返される地道な本来の活動を大切に、首長も議会も住民もそれぞれの役割を果たしてこそ、レフェレンダムという直接民主主義の手段を的確に行使できるのである。本来の政策決定権を有する議会・首長と住民とを対立させてはならない。あくまでもレフェレンダムは既存の決定プロセスと相まってその役割を発揮するものなのだから。

我が国の制度は議会制民主主義発祥の地であり、地方自治の母国と言われる「英国」にも負けない、優れた点を有する。自らの職責に責任と誇りを持って最大限努力するとの前提に立って、その上でレフェレンダムを検討していく姿勢が望まれる。

(追記)

今回の調査において自治体国際化協会本部をはじめロンドン事務所そしてバーミンガム大学地方自治研究所、リバプール市、ブリストル市の関係者に多大なご協力をいただいた。ここに改めて感謝の意を表する次第である。

(注一覽)

(注1) 選挙制度改革については内貴 滋「連立政権は本当に強い政権なのか」(公営企業第43巻7号)を参照されたい。

(注2) 2007年法により、ストック・オン・トレント以外に採用する自治体がなかった。「直接公選首長とカウンスル・マネージャー制度」は廃止された。

(注3) 内貴 滋 『英国行政大改革と日本』第五章(二)参照 ぎょうせい 2009年

(注4) 2012年3月末、キャメロン首相は、イングランドの直接公選首長が一堂に会し、意見交換などを行う新たな会議を定期的を開催することを表明し、直接公選制導入を推進する姿勢を表していた。首相は、この会議を自ら議長を務め、「市長会議(Mayors Cabinet)」と名付け、最低でも年2回開催し、各都市の利益の促進につながる施策を実施するよう政府に求める機会になる。」としていた。しかし、今回の住民投票の結果、わずか1自治体しか導入されないこととなり、この会議の先行きは不透明となっている。

・ドンカスターは、2002年に直接公選首長制が導入され、2009年の選挙で右翼政党である「イングランド民主党(English Democrats Party)」の候補者が市長に当選し、現在に至っている。しかし、労働党が圧倒的多数である市議会では、現市長の指導力に対する不満が広がっており、2012年1月に、議員の投票で、今回の住民投票の実施が決定した。しかし、住民投票では62%が直接公選首長制の維持を支持し、現体制が継続することとなった。投票率は30%であった。(自治体国際化協会資料による。)

(注5) 直接公選首長制を支持する見解としてはGash.Tom and Sims,Sam,2012 What can elected mayors do for our cities? ほか 政府調査機関、ウォーリック大学委員会、都市市長協議会等の報告書がある。

(注6) 広く識者の指摘することである。(バーミンガム大クリス・ゲイム教授やリバプール市野党党首リチャード・ケンプ氏のインタビューなど)

(注7) 内貴 滋「英国行政大改革と日本」第6章 参照 ぎょうせい 2009年

(注8) Chris Game (2012年5月28日 The Chambelain Files)も参照されたい。

(注9) 前述のバーミンガム大との会談などの意見

(注10) 但し、EUの国民投票のように、条約の義務として加盟国に選択により国民投票を導入している場合もある。このような場合は、各国の政府・国会の意思に加えて国民投票を意思決定のプロセスに組み入れられている。

(注11) レフェレンダムについては、一般的に①拘束型レフェレンダム(有権者の投票によりどの承認を義務付けられる制度—憲法95条の地方自治特別法による住民投票など)②抗議的レフェレンダム(議会が可決した法律・条例の発効を阻止することを認める制度)③諮問的レフェレンダム(結果を参考にし意思決定をするという諮問的性格に止まるもの)などと分類される例がある。本稿では③の諮問型はレフェレンダムとは見做していない。

(注12) 内貴 滋「連立政権は本当に強い政権なのか」(公営企業第43巻7号)参照

(注13) Chris Game バーミンガム大学教授、Richard Kemp リバプール市自民党リーダーと筆者のインタビュー(2013年3月)による。

ドイツにおける大都市制度改革の現状と課題

— 都市州（ベルリン・ハンブルク・ブレーメン）と中心都市・周辺地域問題 —

早稲田大学・政治経済学術院
公共経営大学院教授 片木 淳

はじめに

日本の大都市制度改革をめぐっては、橋下徹・大阪市長（共同代表）率いる日本維新の会が「大阪都構想」を提唱、現在、その具体的な制度設計を行うため、「大都市地域特別区設置法」に基づく法定協議会において各党と協議中であるが、反対意見も根強く、かなり難航しているようである。同構想の究極の狙いは、地盤沈下がいわれて久しい大阪府域の経済的浮揚を図るため、大阪市を解体し、その広域的・戦略的権限を大阪都に一元化しようとするところにある。

これに対し、（大阪市を除く）指定都市市長会は、「大阪都構想」に真向から反対し、「特別自治市構想」を提唱した¹。この構想は、大都市市域において、広域自治体・基礎自治体という従来の二層制の自治構造を廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」を創設して事務の全てを一元的に担わせるとするものである。つまり、「大阪都構想」の提案する広域自治体による大都市行政の一体的運営を否定し、逆に、「大阪都構想」のいう「戦略性が必要な事業」も「統一性が必要な事業」も含めて、すべての事務事業の「特別自治市」による運営をめざすものである²。

このような中で、平成25年6月25日、政府の第30次地方制度調査会は、「大都市制度改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」において、「通勤、通学、経済活動等の範囲が、行政区域をはるかに超えている大都市圏」³である三大都市圏（東京圏、関西圏、名古屋圏）だけでなく、指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市（「地方中核拠点都市」）を核とする圏域においても、地方中核拠点都市を中心とする広域連携を進め、我が国の経済をけん引する役割を力強く果たしていくことが求められていると指摘した。

そして、指定都市と都道府県との「二重行政」の解消を図るための具体的な方策として、①都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務の指定都市への移譲、

¹ 指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～ あるべき大都市制度の選択『特別自治市』～」(平成23年7月27日)

² 拙著(2012) P.12

³ 同調査会専門小委員会(中間報告)、P.2

②事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担についての税財源の配分、③「二重行政」を解消するため、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する協議会の設置を提言した。

また、「都市内分権」により住民自治を強化するため、指定都市において、区の役割を拡充すべきであるとし、その方法として、市の事務の一部を区が専ら所管できるようにすること、区長が市長から独立した人事や予算等の権限等を持つことの検討なども提言している。

さらに、同調査会答申は、指定都市市長会が「大阪都構想」に真っ向から反対する形で主張してきた上述の特別自治市⁴（同答申では「(特別市（仮称））」についても、（大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に）人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市に対象を限定する必要があるとしつつ、次のように述べて、特別自治市（特別市（仮称））の方に軍配を上げている。

特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる『二重行政』が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

そのうえで、同答申は、今後、さらに検討すべき課題として、特別市（仮称）に「現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要」であること、警察事務について特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなり、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念があること、さらに、特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もあることを指摘している。

以上は、現行の地方自治制度を前提とした指定都市制度の改革をめぐる議論であるが、一方で、都道府県そのものを廃止しようとする⁵道州制の導入も議論の俎上に載せられつつある。

すなわち、政権党である自由民主党、公明党をはじめ、多くの党が最近の選挙時において政策表明ないしマニフェストの形で道州制の早期導入を公約していることを考えれば、今後、わが国に道州制が導入された場合に、答申のいう特別市（仮称）が一般の道州に対してどのような地位を与えられるのか、ドイツの都市州のような一つの州に昇格し、他の道州と対等の、独立的な地位を与えられるのか、といったことも、検討を迫

⁴ 片木（2012）P.10

⁵ 第28次地方制度調査会答申等、多くの提言。この点については、議論の余地がある。

られるべき焦眉の課題である。

そこで、本稿においては、ベルリン、ハンブルク及びブレーメンのドイツの3都市州における大都市制度改革の現状と課題を検証し、上記の問題の解決に資する考察を試みることとしたい。

その際、仮説的に、少数意見を尊重する民主主義の理念ないし規模の小さな自治体を優先する補完性の原理の考え方がドイツにおける大都市の制度改革やその運用改善にあたって一般に浸透しつつあるのではないかと、この観点から都市州の現状と課題について究明していくこととする。

すなわち、第1に、都市州においては、地域再編によるその区域の拡大を断念し、民主主義的熟議を経て、隣接する各州および自治体（郡および市町村）との連携により、圏域政策を進めていこうとしていること、

第2に、都市州の内部にあっては、都市内分権を進め、市民自治の理念の下、市民により近い区に事務権限を移譲するとともに、市民の意向をより反映するため、直接、間接民主制度双方の充実強化に努めていること

の2点について、2010 年秋に実施した現地調査やヒアリングの結果も踏まえ、検証を進める。

なお、2012 年秋の現地調査においては、次に掲げる方々から、それぞれ、大変に懇切丁寧なご対応、ご教示、ご説明をいただいた。ここに、あらためて、心より感謝の意を表したい。

(ブレーメン市)

- ・ 中央区役所 Ortsamt Mitte/Östliche Vorstadt
所長 ロバート・ビュッキング Robert Bücking 氏
- ・ ブレーメン大学 Universität Bremen
教授 ロルフ・ブリッゲ Rolf Prigge 氏
- ・ ブレーメン単科大学 Hochschule Bremen
教授 ヴィンフリート・オストホルスト Winfried Osthorst 氏

(ハンブルク市)

- ・ 参事会官房・国際協力部 Abteilung Internationale Zusammenarbeit
部長 ウーヴェ・ラム Uwe Ram 氏
リザ・キュール Lisa Kühl 女史
- ・ 同メトロポールレギオン部 Abteilung Metropolregion Hamburg
部長 バーニム・フォート Dr. Barnim Foth 博士
- ・ 参事会財政局・区行政部 Abteilungsleiter Bezirksverwaltung
部長 ハラルド・フリッツェ Harald Fritze 氏

- 区関係課長 トム・エルリヒス Tom Oelrichs 氏
- ・アルトナー区役所 *Bezirkamt Altona*
- 区長 ユルゲン・バルムケ - ローゼ Jürgen Warmke-Rose 氏
- 副区長 ケルステン・アルベルス Kersten Albers 氏

(ベルリン市)

- ・参事会官房 *Senatskanzlei*
- 広報担当 Joachim Künzel 氏

1 ドイツの3都市州

1.1 ドイツ連邦を構成する3つの都市州

ドイツは、16の州からなる連邦国家であり、州が文字通り「地域主権」を有する「究極の分権国家」であるといわれている⁶。ドイツにおける国家的な権能の行使と任務の遂行については、原則として、まず州に所管権限が与えられ（または推定され）、連邦の権限はドイツの憲法である基本法に列挙された事項に限定されている（同30条）。事務権限の配分についても、州を基本として制度が組み立てられ、裁判所、警察等を含む広範な事務が州の所管とされ、地方自治制度を定めるのも、州の権限である。

また、各州の首相と大臣等69名で構成される連邦参議院が設置され、各州の利害に關係する連邦法は連邦参議院の同意なしには成立しない。

さらに、税財政の關係においても、州を基本においた考え方がとられ、所得税、法人税、売上税の三税は、「共同税」として連邦と州がいわば共有するものと位置付けられているとともに、基本的に税の賦課徴収は、州の官庁である税務署がこれを執行し、徴収された税収が連邦に交付される体制となっている。

このような連邦国家ドイツを構成する16州のうち、ブレーメン、ハンブルク、ベルリンの3州は、市でありながら州でもある「都市州 *Stadtstaat*（都市国家）」とされ、他の13の州（「普通州」）の区域から独立し、普通州と完全に同等の権能を有している。したがって、連邦参議院においても、議席総数69のうちそれぞれ3議席ずつ占めており、ドイツの連邦政治そのものに直接、強力な影響力を及ぼしている。

このような体制は、ドイツの基本法（憲法）の構成要素をなすものであって、いわば憲法によって擁護されているといわれる。すなわち、ドイツ基本法は、「中央集権的な国家観に反対し、行政効率のみを考慮する国家体制ではなく、故郷を志向する連邦主義、すなわち、市民がその生活する共同体や地域へのアイデンティティを保持できるような連邦主義を採用」⁷しているとされているのである。

⁶ 詳しくは片木（2003）参照。以下、本項において同じ。

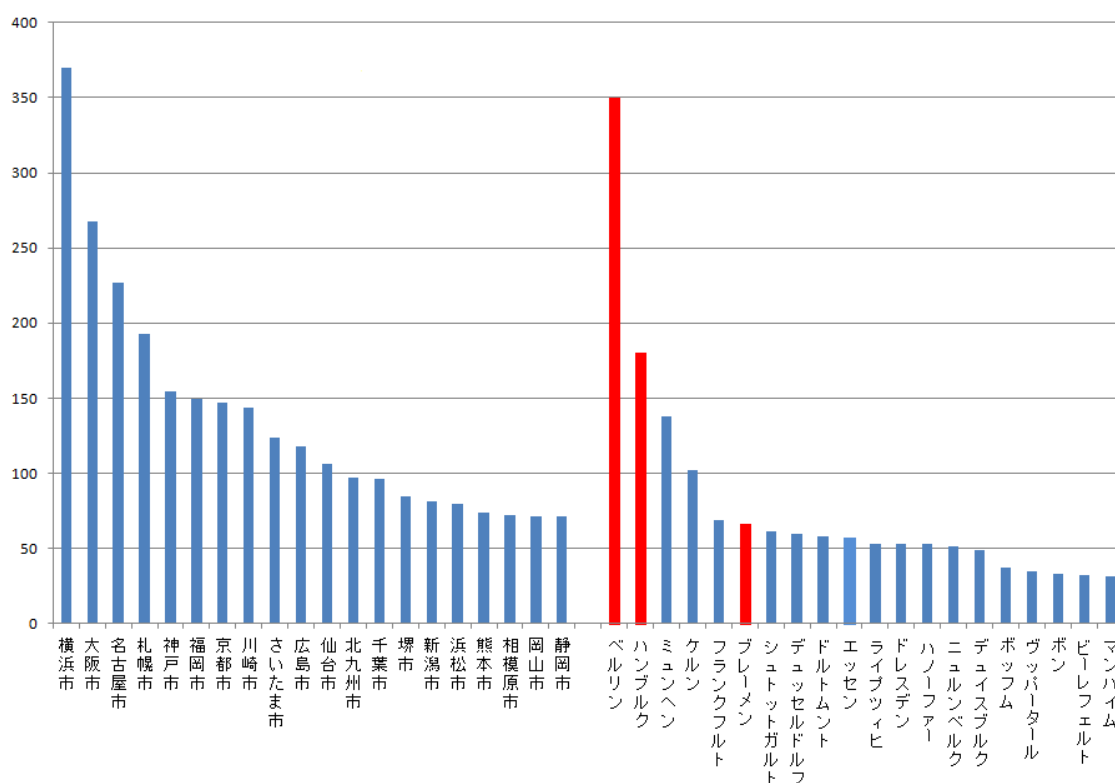
⁷ ペルシャウ・ブレーメン市副市長（当時）演説（片木（2003）P.191）

1.2 3つの都市州の規模

図1～3は、日本の指定都市とドイツの3つの都市州(図1～図3において赤で表示)の規模をその他のドイツの大都市を含めて(人口、面積の大きいもの上位20の市)比較したものである。

図1：日独の大都市の比較(人口)

(単位：万人)



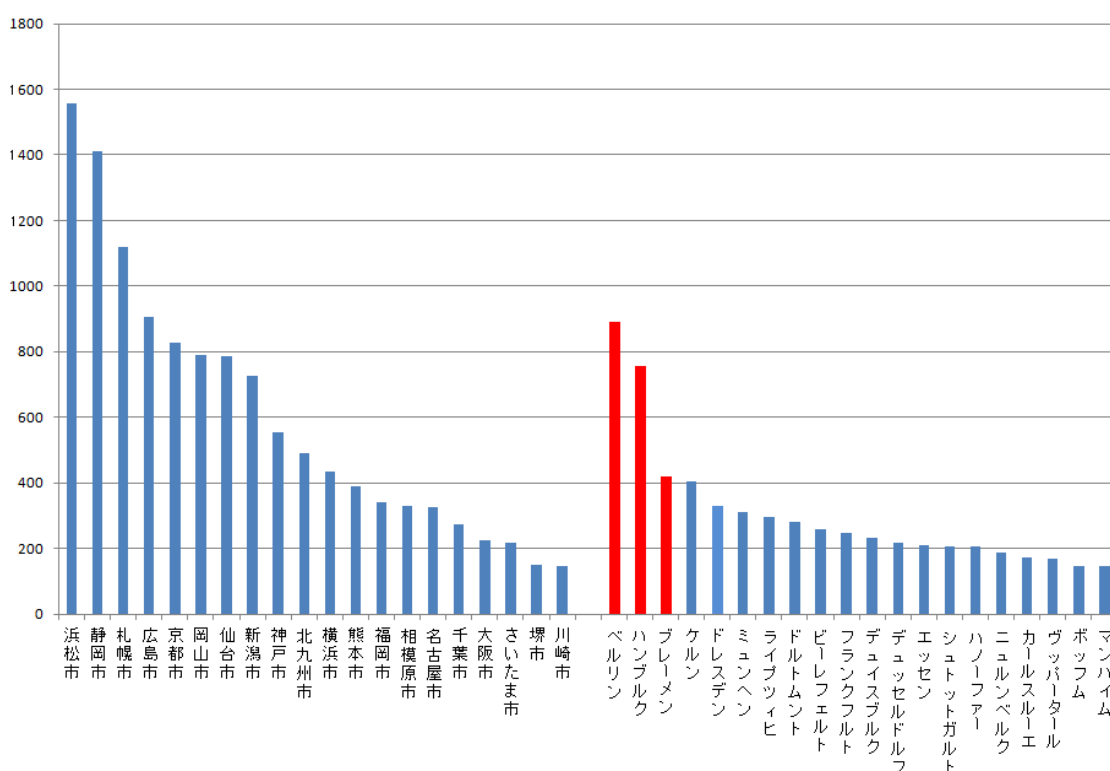
【出典：横浜市 HP「横浜市統計ポータルサイト > 大都市推計人口」「大都市推計人口(平成 24 年 11 月 1 日現在)」(面積を含む) 及びドイツ連邦統計局 HP「Startseite > Zahlen & Fakten > Länder & Regionen > Regionales > Gemeindeverzeichnis」 「Gemeinden in Deutschland nach Fläche, Bevölkerung und Postleitzahl am 30.09.2012 (3. Quartal)」により作成。ただし、ブレーメンについては、ブレーメン市とブレーマーハーフェン市の合計。日本の数値は平成 22 年国勢調査確定値を基礎とし、岡山市については平成 24 年 10 月 1 日現在。ドイツの人口と面積は 2011 年(平成 23 年) 12 月 31 日現在。】

まず、人口であるが、日本の指定都市のうち人口が最大の横浜市（約 370 万人）とドイツの人口最大の都市（州）であるベルリン市（約 350 万人）がおおむね同等の人口規模となっている。ドイツで第 2 位の人口規模を有するハンブルク市（約 180 万人）は、日本で第 4 位の札幌市（約 193 万人）と肩を並べている。これに対して、ブレーメン州は、ブレーメン市（約 55 万人）とブレーマーハーフェン市（約 11 万人）を合わせてもミュンヘン、ケルン、フランクフルトより人口規模が小さく（約 66 万人。ドイツ第 6 位）、日本の指定都市の中では人口最小の岡山市や静岡市（いずれも 71 万人）よりも少ない（図 1）。

なお、このように人口規模の小さなブレーメンが都市州としての地位を認められているのは、ハンザ同盟都市等としての歴史伝統によるものであり、これを廃止して他の州と合併させるには、後述のドイツ基本法 29 条の規定により州民投票で多数を得ることが必要とされている。

図 2：日独の大都市の比較（面積）

（単位：km²）

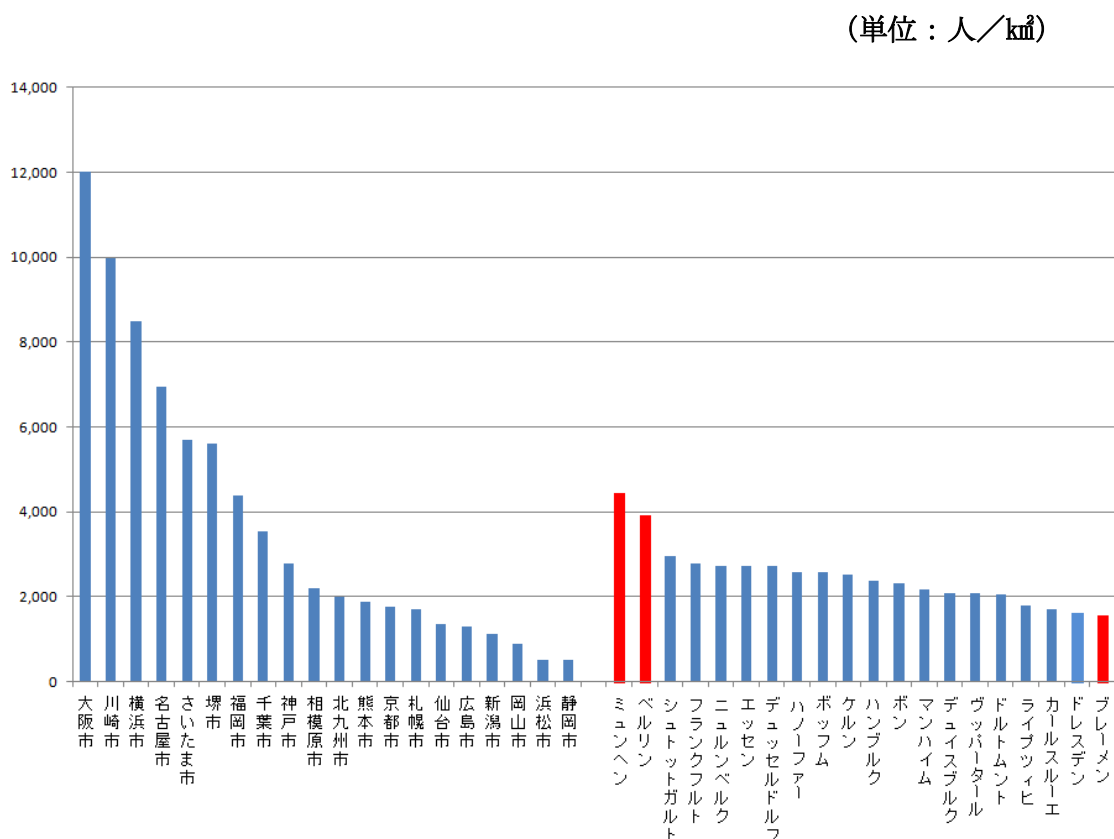


【出典：図 1 に同じ。】

次に、面積については、ドイツ最大の面積を有するベルリン（892 km²）は、広島市（905 km²）と同程度であり、浜松市、静岡市及び札幌市よりは小さい（図 2）。面積では、ブ

レーメン州がかなり大きく、ドイツで3番目の規模となっている（ただし、上記2市を合計して）。熊本市以下9指定都市が面積的には、ブレーメンより小さい。

図3：日独の大都市の比較（人口密度）



【出典：図1に同じ。】

人口密度では、大阪市をはじめ日本の指定都市には、人口密度の高いものが多いが、浜松市、静岡市等は、逆に非常に密度が低い。

以上を総合すれば、都市州を含むドイツの大都市と日本の20の指定都市とは、おおむね同等の規模を有するものと考えることができよう。

2 ドイツの中心都市・周辺地域問題と都市州の合併

2.1 ドイツの中心都市・周辺地域問題

都市化の進展にともない、都市圏域（Stadtregion）は国境や地方自治体の区域を越

えて拡大しつつあり、これに伴っていわゆる「中心都市・周辺地域問題 (Stadt-Umland-Konflikt)」が発生する。すなわち、ポツダム大学のフランツケ (Franzke) 教授によれば、同じ都市圏域に属しているにもかかわらず、その周辺地域の自治体は政治的には自立性を保持しているため、中心都市がこれをコントロールすることはできない。特に、中心都市から所得の高い住民が移住し、周辺自治体が成長してくる場合には、大きな社会的、経済的及び生態学的問題が生じてくる。周辺自治体の多くの住民は、中心都市への通勤者として多くのインフラ・サービスを享受するにもかかわらず、本来、その経費の財源に充てられるべき税金は、賃金税と所得税の居住地原則によって周辺地域の自治体の税収となるため、一体であるべき都市圏域が政治的、計画的そして財政的に分裂することとなる⁸。

フランツケ教授によれば、近年は、「中心都市・周辺地域問題」を緩和し、調整を強化するための制度対応がなされ、それぞれの州による予算措置や自治体等間の財政調整措置によって、中心都市の税収入の減少の少なくとも一部は補完されてきた。しかし、その一方で、市長と議会とのコミュニケーション不足あるいは相互の対抗意識からこの問題が先鋭化しているケースも多い。

その際、従来の都市圏域の課題は、住宅地計画、交通網の整備、近隣レクリエーション空間の確保及び経済的インフラストラクチャーの整備であったが、ここ 10 年ほどは、公害発生型の工業技術的インフラ、例えば、貨物輸送センター、ごみ処理場、下水処理場及び飛行場が問題となっている。つまり、生存配慮行政 (Daseinsvorsorge) の確保が自治体の区域を越えた地域的な問題となっている。さらに、社会扶助および青少年扶助の分野での都市圏域の重要性も増している。

さらに、激化するヨーロッパの企業誘致競争の中で、圏域全体が共同でマーケティングを実施する必要があるということも多く都市圏域が認識するようになっている⁹。

この最後の点については、すでに 1990 年代から、ヨーロッパでは、経済のグローバル化により地域間競争が激化し、中心都市と周辺地域が一体となって当該地域の発展に取り組む必要に迫られるようになっているとの認識から、競争力の強化とイノベーションの推進という観点から、地域圏の中心都市が有する地域発展の牽引車としての役割に対する期待が高まり、都市とそれがサービスを提供する空間的領域からなる「都市地域圏 (City Region)」の重要性が強調されるようになってきているといわれている (後述)¹⁰。

その後、21 世紀に入って、都市圏域内の事務分担とネットワークによって中心都市・周辺地域をコントロールしようとする試みが強化されてきた。その際、インフラやサービス供給を担う中心都市がネットワークの結節点としての役割を果たすとともに、周辺

⁸ 以上、Franzke, P. 4。この場合、周辺地域は後述のように「脂身帯」と揶揄される (注 24 参照)。

⁹ 以上、同上書 P.4~5

¹⁰ 城所哲夫 P. 3

自治体は中心都市からの独立性を保持し、都市圏域の自立的な拠点になろうとしているのである¹¹。

フランツケ教授によれば、その際、都市圏域の取組には、空間計画的な取組と政治制度的な取組とが区別される。空間計画的な取組では、インフラストラクチャー、産業と商業の誘致及び交通網の整備が中心課題となる。政治制度的な取組では、任意的な協力モデル、組合モデルもしくは地域団体モデルの3つの方法が区別される。

政治制度的な取組のうち、1つ目の任意的な協力モデルには、ドイツにおける私法による協働としての有限会社（GmbH）のほか、地方自治体等による地域会議、地域フォーラムがある。

2つ目の組合モデルとしては、①法律そのものや公法上の契約に基づく目的組合（Zweckverband、たとえば、ゴミ処理、上下水道、近隣交通）、②土地利用計画、地域計画又は交通計画を策定する計画組合（Planungsverband）及び③中心都市・周辺地域組合（Stadt-Umland-Verband）が区別される¹²。

最後のモデルは、地域団体を設立しようとするモデルであり、リージョン郡（Regioalkreis）といわれるものもこれに属し、ドイツにおけるこのモデルの最先端の取組はハノーファー圏域のそれである¹³。

リージョン郡については、中心都市と周辺の市町村との合併も主要なテーマとなる。すなわち、「中心地とその周辺地域の空間分割の適正化」のため、「現実とかい離してしまった政治および行政の及ぶ範囲を社会的、経済的構造に適合させ」、これによって、利害調整の必要性を最小限にし、地域形成能力を向上させ、構造の持続性を確実にすべきだとして（空間整備・効率化目的）実施される自治体区域改革の動きである¹⁴。

以上は、主に、自治体（郡と市町村）についていわれることであるが、同じことは、州についてもいえる。そこで、自治体の場合と同様に、州の再編問題が日程に上ってくることになる。特に、市であると同時に州でもあるドイツの都市州においては、上述の州による予算措置あるいは自治体等間の財政調整措置による解決が困難であることから、「中心都市・周辺地域問題」がさらに深刻であり、隣接州との合併問題が大きくクローズアップされることとなる。

2.1 「北部州」構想

このように、ドイツの都市州においては、その区域と経済・生活圏域が一致しないことから、特に、「中心都市・周辺地域問題」が先鋭化している。すなわち、都市州は、そのコストを負担して、様々のインフラ・サービスを提供しているにもかかわらず、周

¹¹ Franzke, P.5

¹² 同上書 P.5~7

¹³ 同上

¹⁴ 片木・テスマン P.108

辺地域からの利用者、通勤者等に対しては、「住所地課税原則」によって課税できず、しかも、他の州におけるように州の補助金と財政調整でこの問題の緩和ないし解決を図ることもできないという問題である。

また、経済のグローバル化に伴う地域間競争を勝ち抜くためにも、広域的に解決すべき課題が増加しており、とりわけ、ドイツの都市州においては、より広域を所管する地域政府への再編が課題となってきた。

そもそも、ドイツにおける州の再編一般については、連邦制度の改革の一環として、戦後、西ドイツが 11 州からなる連邦国家として発足した時以来議論されてきた（連邦議会のオイラー委員会（Euler Ausschuss））¹⁵。

1970 年には、社会民主党（SPD）と自由民主党（FDP）の連立政権が 12 人の専門委員からなるエルンスト委員会（Ernst Kommission）を設置し、時代に適合した州の再編案を策定するように求めた。同委員会は、1973 年の勧告の中で、全体的な州の再編のための基本方針を提案した。その内容は、各州がその事務を適切に遂行でき、政治と行政のコストを最適にするためには、少なくとも 500 万人の人口が必要であること、さらに、新しい州の境界は、都市圏または経済圏を分断することなく、州間財政調整の縮小により連邦の負担を軽減し、各州の財政的な自己責任を増大するようにすべきであるとするものであった。そして、5 つないし 6 つの州を創設するという具体的な提案を行った。すなわち、ニーダーザクセン、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン、ブレーメンおよびハンブルクからなる「北部州」、ヘッセン、ラインラント・プファルツ、ザールラント及びマンハイム・ハイデルベルク地域からなる「中西部州」を創設し、ノルドライン・ウエストファーレン、バイエルン及びバーデン・ヴュルテンベルグ州の大部分はそのままとする提案である。しかし、このエルンスト委員会の案は実現には至らなかった¹⁶。

東西ドイツ統一の直前になって、「北部州」のアイデアが再度、息を吹き返したが、東西ドイツの統一を急がなければならなかった 1989 年～1990 年の混乱の中で、根本的な連邦制度の改革について詳細な議論をしている時間的余裕はなかったため、結局、戦後ソ連によって創設され 1952 年に廃止されていた古い 5 つの州をほぼ復活する案が採用されたのである¹⁷。

その後、次に述べるように、1996 年 5 月 5 日、ベルリンとブランデンブルクの合併に関する両州の州民による投票が行われたが、その結果、ブランデンブルク州側の住民の反対により両州の合併は頓挫し、それ以来、「北部州」をはじめドイツにおける州の再編の機運は遠のいてしまっている¹⁸。

¹⁵ Rädcl (2003) P.11

¹⁶ 同上書 P.12-13

¹⁷ Rädcl, P.11

¹⁸ Tripke (2009) P.119

図4：「北部州構想」の地域（青色）



【出典：在ハンブルク出張駐在官事務所 HP 資料を加工】

3 ベルリン市（州）とブランデンブルク州の合併の頓挫と協力体制

3.1 ベルリン市（州）とブランデンブルク州合併の経緯

現在、ドイツの各州において、合併による区域の拡大の機運が遠のいているのは、上述のとおり、1996年に挫折したベルリン・ブランデンブルク合併の影響が大きい。

そこで、次に、ベルリン・ブランデンブルクの合併の経緯について述べる。

ベルリンは、1949年の東西ドイツ分裂とともに東西に分かれ、東ベルリンは東ドイツの首都として、西ベルリンは英米仏の管理下で、それぞれの歩み始めることとなった。ブランデンブルク州は、当初、旧東ドイツ内の1州として発足したが、1952年にはブランデンブルク県、フランクフルト・アン・オーダー県及びコトブス県の3県に分割され、ベルリンから切り離された¹⁹。

1989年11月9日、ベルリンの壁が崩壊し、翌1990年10月3日、東西ドイツの統一とともに、新州創設法（das Ländereinführungsgesetz。同年7月22日）によって旧東ドイツの地域に現在の5州が創設され²⁰、ブランデンブルク州も復活した。ベルリンも正式に再統一を果たしたが、引き続きブランデンブルク州から分離することとされた。しかし、同時に、ベルリンがかつてブランデンブルク州に属してきたという伝統を踏まえ、以後10年以内にベルリンとブランデンブルクを合併させるという方針が定められた。そのスケジュールは、1991年末までに両州の合併のための重要事項を審議する共同委員会を設置し、1995年までに合併協定案を策定、1996年5月5日、住民投票を実施して最終決定するというものであった²¹。

¹⁹ 以上、Busch, P. 898

²⁰ Radel, P. 11

²¹ 以上、Busch P. 899

Rädelによれば、東西ドイツの再編の際、ドイツの州全体の再編についても、ハンブルク州及びシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州から7州案が示されたとのことである。すなわち、バイエルン州、バーデン・ヴュルテムベルク州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ヘッセン・ラインラントプファルツ・ザールラント州、北部州、メクレンブルク・ブランデンブルク州、ザクセン・チューリンゲンの7州からなる連邦の再編案である。

また、さらにラディカルな案としては、旧東西ドイツの国境をまたいでヘッセン州とチューリンゲン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州とメクレンブルク・フォアポンメルン州の合併が提案された。これは、あえて「鉄のカーテンを越える」州の再編案を示すことにより、政治的なシグナルを発信し、新州と旧州との間の経済的な均衡を早急に取り戻すべきことを目指したものであった²²。しかし、これらの提案は結局実現せず、上述のように、ベルリンとブランデンブルクの再編の可能性だけが規定されてドイツ全体の再編問題は先送りされたのである。

1994年には、連邦議会と連邦参議院による共同委員会が設置されてドイツ基本法の改正が審議され、その結果、新しい州間協定の方式（基本法 29 条 8 項）によって再編がより容易になるとともに、ベルリンとブランデンブルクの合併についても、州間協定と両州の住民投票による特例（同法 118a 条）が設けられた²³。

（参考 1）基本法 29 条

- ① 連邦の領域は、州がその規模及び能力に応じて、当該州に課せられた任務を効果的に遂行することを保障するため、これを再編することができる。その際においては、同郷的きずな、歴史的・文化的関係、経済的合目的性ならびに地域計画及び国土計画の要請を考慮しなければならない。
- ② 連邦の領域の再編は、州の住民投票によって追認されることを要する連邦法による。その際、当該州の意見を聞かなければならない。

（中略）

- ⑧ 州は、第 2 項から第 7 項までの規定にかかわらず、州間の協定により、当該州の領域又はその領域の一部について新たな編成を定めることができる。その際、関係市町村及び郡の意見を聴かなければならない。この州間協定は、参加するすべての州における州民投票により承認されることを要する。この協定が州の領域の一部にかかわるものであるときは、その承認は、当該部分の州民投票のみにこれを限定することができ、その場合、第 5 文後段の規定（筆者注：詳細を定める連邦法律の規定）はこれを適用しない。州民投票は、投票総数の過半数（連邦議会議員選挙の有権者数の 4 分の 1 以上を確保しなければならない）で決するもの

²² Rädel, P.12

²³ 同上書、P. 12~13

とし、詳細は連邦法律でこれを定める。この協定の締結には連邦議会の同意を必要とする。

(参考2) 基本法 118a 条（ベルリン及びブランデンブルクの再編の決定。）

ベルリン及びブランデンブルク州の再編は、第 29 条の規定にもかかわらず、両州の有権者の参加の下、両州の合意によってこれを決定することができる。（すなわち、同条 8 項の連邦議会の同意は不要である。）

以上のような両州の合併は、歴史的にみれば、ブランデンブルク州とベルリン市がプロイセンの県として長期にわたって一体であったことのほか、経済政策的な観点、すなわち、二重行政・二重投資の解消によって効率的な地域計画・地域振興と健全な経済発展が達成でき、都市州の典型的な「脂身帯²⁴」の問題の解決に資すると考えられたため、推進されたものである。政治家の多くは、当時、この両州の合併によりドイツ全体の州に対して再編を迫ることができると考えていた。そして、そのための 15 年間の州間財政調整の特例措置が認められ²⁵たこともあり、1995 年 4 月 27 日には、両州政府間において合併に関する協定案が調印されることとなった²⁶。同協定案は 1995 年 6 月 22 日、両州議会により 3 分の 2 以上の多数で可決され、翌 1996 年 5 月 5 日、両州においてその同意のための州民投票が実施されたのである²⁷。

(参考3) ベルリン・ブランデンブルク合併・州間協定（1995 年 4 月 27 日）²⁸の概要

<前文>

ベルリン・ブランデンブルク合併・州間協定（1995 年 4 月 27 日）の前文においては、次のように定められた。

すなわち、両州は、

²⁴ 「Speckgürtel」。中心都市の周辺の経済力、財政力の強い地域を皮肉って「脂身帯」という。当該地域の住民が中心都市の諸施設や行政サービスを楽しんでいるにもかかわらず、本来、その財源に充てられるべき税金は、居住地原則によって周辺地域の州や自治体の収入となり、中心都市の財源とはならないという問題が指摘されている。

²⁵ Radel, P.13

²⁶ Tripke, P.98

²⁷ 同上

²⁸ Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes (Neugliederungs-Vertrag) vom 27. April 1995

- ① かつて一体であったという歴史的な共通性の認識に基づき、
- ② ドイツ再統一の完成のために貢献し、
- ③ ドイツの連邦主義と民主主義を強化し、
- ④ 地域の文化遺産の保護並びにドイツの首都及びヨーロッパの文化のメトロポールとしてのベルリンの責任を果たし、
- ⑤ 州として、とりわけドイツの首都として、ヨーロッパの統合に対する責任、さらには
- ⑥ ヨーロッパにおける州としての平和と自由に対する責任並びにヨーロッパの諸民族との絆及びかつての保護諸国との友好を自覚し、
- ⑦ ポーランドとの善隣友好関係に対する責任を肝に銘じ、
- ⑧ 新州（筆者注：新しく設置される州）がヨーロッパの諸地域間の競争においてより成功し、自らの州とその住民の福祉のための条件を整備充実することができるということを認識し、
- ⑨ 自然的生活環境の保護、経済成長と発展の機会の均等等を通じて新州のすべての地域で同等な生活条件を確保することおよび
- ⑩ 能力のある、効率的な、現代的な、そして市民に近い行政を実現し、地方自治を強化することを目的として、
- ⑪ 市民に対して、実効性のある政治参加への権利と公正な政治的・文化的生活への参加を保障する州憲法を制定することを決意し、

ドイツ基本法 118a 条、ベルリン州憲法 85a 条の及びブランデンブルク州憲法 116 条の規定により、新しい州の設立に関する協定を締結する

<協定の内容>

協定の内容としては、次のような事柄が定められた。

- ① 新州は、最初の州議会議員共同選挙の日を以て設立される（第1条①）。
- ② 新州の州都は、ベルリンではなくポツダム市とし、同市に州政府と州議会が置かれる（同条③）。
- ③ この協定の成立には、ベルリン、ブランデンブルク両州議会における各定数の3分の2以上の同意及び両州における住民投票の各投票数の過半数の同意を必要とする。賛成票は、それぞれ有権者数の4分の1以上でなければならない。州民投票は、両州において、1996年5月5日に行う（第3条①）。
- ④ また、その際、新州を1999年に創設するのか、2003年に創設するのか、についての質問も州民投票に付される（同条②）。
- ⑤ 新州の負担となるような一定の企画、計画及び政策は、相手側の州の同意を必要とする（第5条②）。
- ⑥ 両州は、協定の施行後は、連邦参議院等において一致して行動することに努める（同条③）。
- ⑦ 両州の政府メンバーからなる合併協議会と両州の議会メンバーからなる合併委員会を設置する（第6条及び第7条）。
- ⑧ 以上のほか、新州憲法の制定、新州設置までの移行手続き等が定められた。

1996年5月5日に行われた住民投票の結果は、投票したベルリン市民の53.60%が賛成票を、45.85%が反対票を投じたが、ブランデンブルク州の州民の賛成は36.75%にとどまり、62.72%が反対票となった。また、最低賛成率（4分の1）も、ベルリンでは総有権者の30.9%を占め、これをクリアしたが、ブランデンブルク州では25%に0.7ポイント届かなかったため、州間協定は不成立に終わった²⁹。ブランデンブルク州の州民は、(西)ベルリンの支配を恐れるとともに州創設後5年目にしてその自立性を失うことを欲せず、この州間協定に反対したといわれている³⁰。

その後、両州政府は、行政当局間の協力関係を維持しながら、2009年に合併することを目指して約10年後に再度住民投票を実施することを決定した。しかし、その後も住民の考え方が1996年当時と大きな変化がみられないと判断されたため、2006年の投票は中止となり、それ以来、合併への道は遠のいたといわれている³¹。

3.2 ベルリン・ブランデンブルクの合併が頓挫した理由

両州の合併が頓挫した理由は、Tripkeによれば、両州の住民相互間における一般的

²⁹ Tripke, P.119

³⁰ Radel, P.13

³¹ 以上、自治体国際化協会 P.15

な不信感、特に、ブランデンブルク州の住民が合併の結果、ベルリンに支配されることとなることを恐れたということが指摘されている。東ドイツの首都としてベルリンが優遇されてきた過去の経験からブランデンブルク州の住民側にベルリンに対する警戒の気持ちがあった。そして、合併によって同州の住民として獲得したばかりのアイデンティティを失い、根無し草になってしまうのではないかと恐れたのである。

また、ブランデンブルク州政府の広報が不足し、合併推進に向けての両州の協力強化の取組があまり住民に浸透しなかったことも合併に不利に働いたとされる。

政権党であった SPD（ドイツ社会民主党）会派の動きが鈍かったということも指摘されている。これに対して PDS（ドイツ民主社会党）は唯一の反対党として先頭に立って反対活動を行った。

さらに、両州は、以前から財政難の状況にあり、両州の合併の目的の一つは財政力のある州を創設するということであったが、多額の赤字を抱えるベルリンの財政状態が 1995 年末にさらに悪化したということが公になっていた。このためブランデンブルク州の有権者は、ベルリンに対する信頼を失い、その結果合併に反対する者が増えたと指摘されている³²

3.3 ベルリン・ブランデンブルクの協力体制

以上のように、合併が遠のいた結果、その後、両州間においては、様々な分野で協力や機能統合が推進されることとなった。2006 年 11 月 20 日には、両州は、下記の事項を内容とする「両州の協力と共同調整委員会の設置」に関する合意を締結し、以来、両州間の協力強化を進めている³³。

- ・ヨーロッパの地域間競争においてベルリン・ブランデンブルク圏域を強化すること
- ・両州のメリットになるよう計画、政策手段及び立法において協力すること
- ・第三者に対し、共通の利益を有効に確保すること
- ・両州の住民の共同帰属意識を強化すること
- ・争いのある場合には、互いの利益の調整を図ること
- ・両州の合併に向けた可能性を確保すること

自治体国際化協会によれば、それ以前にも、2003 年に共同の公共テレビ・ラジオ局である RBB（ベルリン・ブランデンブルク放送局）が設立され、2005 年には両州の統計局が、2006 年には行政裁判所も統合されている。これらに加え、戦略的地域計画や交通政策を含む都市計画の分野でも、両州が共同で行うことが増えている。

対 EU 関係においても、後述のメトロポールレギオン「ベルリン・ブランデンブルク」として、EU 政策の実施や EU 加盟国内の地域が受け取れる補助金確保のため、共同の

³² 以上、Tripke, P.123~127

³³ Dressel, P.110

活動が展開されている。さらに、企業誘致や観光宣伝のためのマーケティングも共同で行われている。

2007 年 8 月には、メトロポールレギオン「ベルリン・ブランデンブルク」の公式デザインとウェブ・サイトが設けられ、両州の協力政策や統合機関の活動について情報提供を行うことができるようになった。これにより、両者の協力・協働のイメージが広く普及することが期待されている³⁴。

また、新しいベルリン・ブランデンブルク国際空港の建設が 1996 年の基本合意に基づき両州と連邦政府の協力のもとに進められている（4 回目の開港延期がなされ、2014 年開港はおぼつかなくなっているが³⁵）。

4 メトロポールレギオン構想

4.1 ドイツにおけるメトロポールレギオン構想

以上のように、合併の機運が遠のいた今日のドイツにおいては、州間の協力により地域問題を解決しようという動きが活発になってきている。

上述のように、1990 年代後半、都市とその影響の空間的領域を表す「都市地域圏(City Region)」の概念が脚光を浴び、EU の地域政策においても、欧州の競争力とイノベーションの推進という観点から、地域発展の牽引車としての地域圏の中心都市の役割に対する見直しが進んだといわれている³⁶。このような都市地域圏の概念が強調されるようになった背景には、欧州統合による単一市場・単一通貨の登場による都市間、地域間の経済的競争の激化ならびにグローバル化のもとでの産業構造の変化への要請（知識・サービス産業の強化の要請）があり、活力ある都市の成長が地域ならびに国家及び欧州全体の競争力強化に直結するとの考え方が、1990 年代以降支配的となってきたことが指摘されている³⁷。

2006 年 6 月 30 日、連邦・州国土整備大臣会議（Ministerkonferenz für Raumordnung, MKRO）³⁸は、連邦及び州の空間整備・地域開発政策の共同戦略として、「ドイツにおける空間発展のための指針及び活動戦略」を策定した³⁹。

そして、その中で、ドイツにおいて、ヨーロッパ的な重要性を有する 11 のメトロポ

³⁴ 以上、自治体国際化協会 P.15

³⁵ 2013 年 12 月 12 日付「Berliner Morgenpost」紙記事

³⁶ 城所 P.4

³⁷ 同上

³⁸ 国土整備、州計画を担当する連邦・州の大臣で構成される会議であり、連邦空間整序法第 8 条により 1967 年に創設。それが策定するプログラム・指針は、下位の計画に一定の影響を与える。城所前掲書参照。

³⁹ ドイツ連邦建設・都市・空間研究所（参考文献）

ールレギオンが取り上げられた⁴⁰。

ドイツ連邦建設・都市・空間研究所によれば、これらの地域は、経済的、社会的及び文化的発展のための重要な推進力であり、たとえば、政治的経済的決定、科学及び研究施設の集中あるいは国際交流の可能性といったその重要性のゆえに、情報および知識の優位な環境を提供するものである。

高度成長はしかしながら、これらのメトロポールだけに集中しているのではなく、これらの地域の他にも、例えば、エムスランド、ボーデン湖、あるいは南東バイエルン地方などダイナミックな経済的発展がみられる第2の地域がある（「その他の経済発展地域」）。

また、第3の地域として、たとえば、フォアポンメルンや西プファルツのように、安定させる必要のある地域がある。高い失業率、展望のなさ及び人口減少が互いに影響しあう悪循環に陥っている地域である（「安定化地域」）。

空間発展政策の任務は、適切な戦略によって地域の発展を促進することである。優先されるべき目的は、「メトロポールレギオン」、「その他の経済発展地域」及び「安定化地域」の間のネットワーク、成長のための連携及び連帯意識に基づいたパートナーシップを確立することである⁴¹。

ドイツにおける11のメトロポールレギオンの概要と地図は、表1及び図5のとおりである。

表1：ドイツのメトロポールレギオン

メトロポールレギオン名	中核都市	人口 2008年	設立 年
ライン-ルール	ケルン、ドルトムント、エッセン、デュッセルドルフ、デュイスブルク、ボッフム、ヴッパータール、ボン、ゲルゼンキルヘン、メンヘングラッドバッハ	11,693,041	1995
ベルリン・ブランデンブルク	ベルリン、ポツダム	5,954,168	同上
フランクフルト・ライン-マイン	フランクフルト、ヴィースバーデン、マインツ、ダルムシュタット、オッフエンバッハ	5,521,908	同上
シュトゥットガルト	シュトゥットガルト、ロイトリンゲン、エスリンゲン・アム・ネッカー、ハイルブロン	5,291,507	同上

⁴⁰ 連邦・州国土整備大臣会議 P.14

⁴¹ 以上、ドイツ連邦建設・都市・空間研究所（参考文献参照）

	ン		
ハンブルク	ハンブルク	4,286,123	同上
ハノーファー - ブラウンシュバイク - ゲッティンゲン	ハノーファー、ブラウンシュバイク、ゲッティンゲン、ヴォルフスブルク、ザルツギッター、ヒルデスハイム	3,879,373	2005
中部ドイツ	ライプツィヒ、ドレスデン、ケムニッツ、ハレ、ツヴィッカウ	6,901,813	1997
ミュンヘン	ミュンヘン	5,601,830	1995
ニュルンベルク	ニュルンベルク、フルト、エアランゲン	3,598,323	2005
ブレーメン - オルデンブルク	ブレーメン、オルデンブルク、ブレーマーハーフェン	2,726,186	同上
ライン - ネッカー	マンハイム、ルードヴィヒスハーフェン、ハイデルベルク、ヴォルムス	2,361,435	同上

【出典：Ernst Klett Verlag GmbH ホームページ「Geographie Infothek」 「Infoblatt Europäische Metropolregionen in Deutschland」 により筆者作成。】

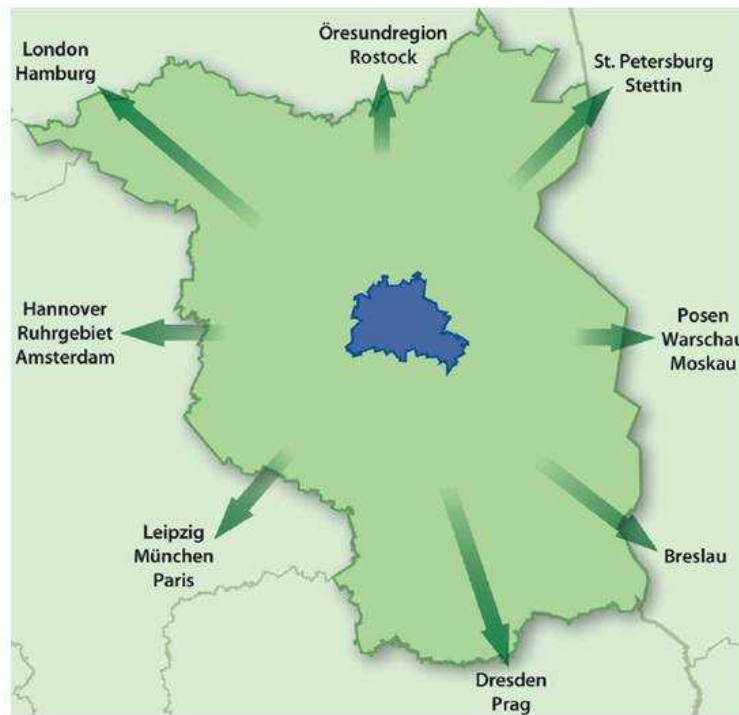
図5：ドイツのメトロポールレギオン



【出典：ハンブルク HP、Dr. Rolf-Barnim Foth 「Hamburg Metropolitan Regeons」 (2011.6.13) 】

4.2 メトロポールレギオン「ベルリン・ブランデンブルク」

図6 メトロポールレギオン「ベルリン・ブランデンブルク」(地図)



【出典：「Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM」HP 資料により筆者作成。2014.1.5】

表2：メトロポールレギオン「ベルリン・ブランデンブルク」の概要

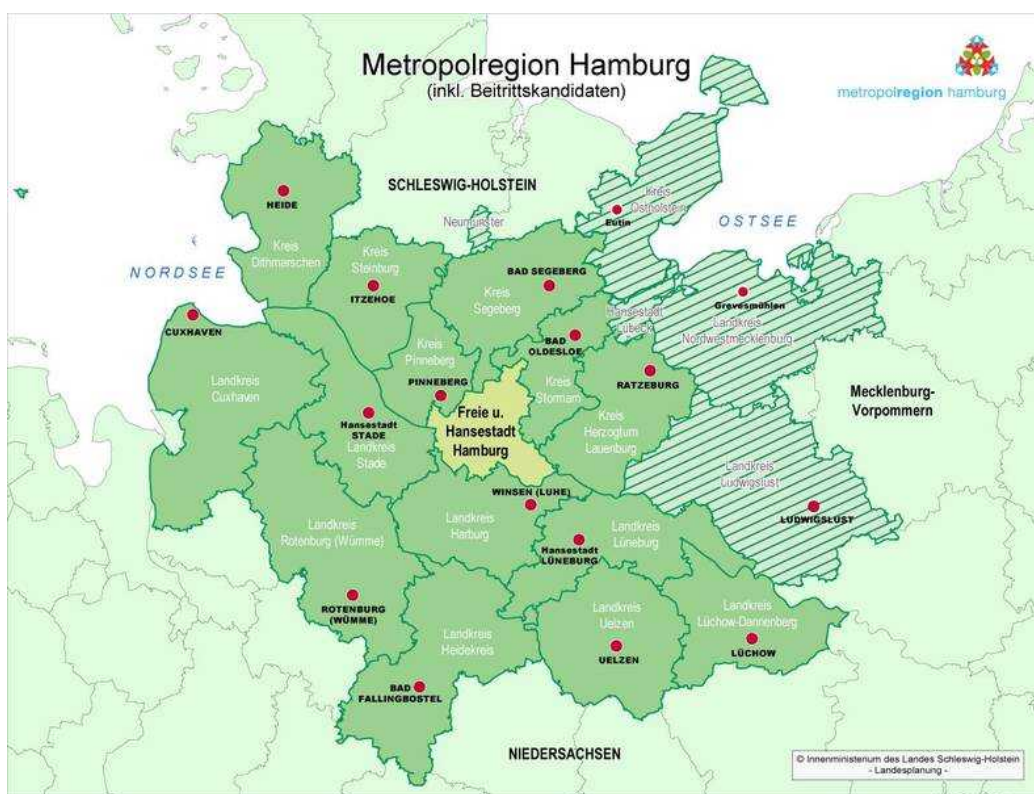
項目	実績	備考
人口	約 600 万人	(2009 年)
人口密度	196 人／km ²	(同上)
面積	30,370km ²	(同上)
粗付加価値生産額	1,350 億ユーロ	(2010 年)
従業者一人当たり粗付加価値生産額	49,000 ユーロ	(同上)
失業率	12.5%	(同上)

【出典：「Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM」HP。2014.1.5】

メトロポールレギオン「ベルリン・ブランデンブルク」については、両州の合併の頓挫に関して、すでに触れたところであるが、その機関としては、ドイツ国内においても（Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM）、ヨーロッパにおいても（Europäischen Netzwerk der Metropolregionen METREX）、両州の共同国土計画局が代表している。

4.3 メトロポールレギオン「ハンブルク」

図 7：メトロポールレギオン「ハンブルク」（地図）



【出典：「Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM」HP。
2014.1.5】

表 3：メトロポールレギオン「ハンブルク」の概要

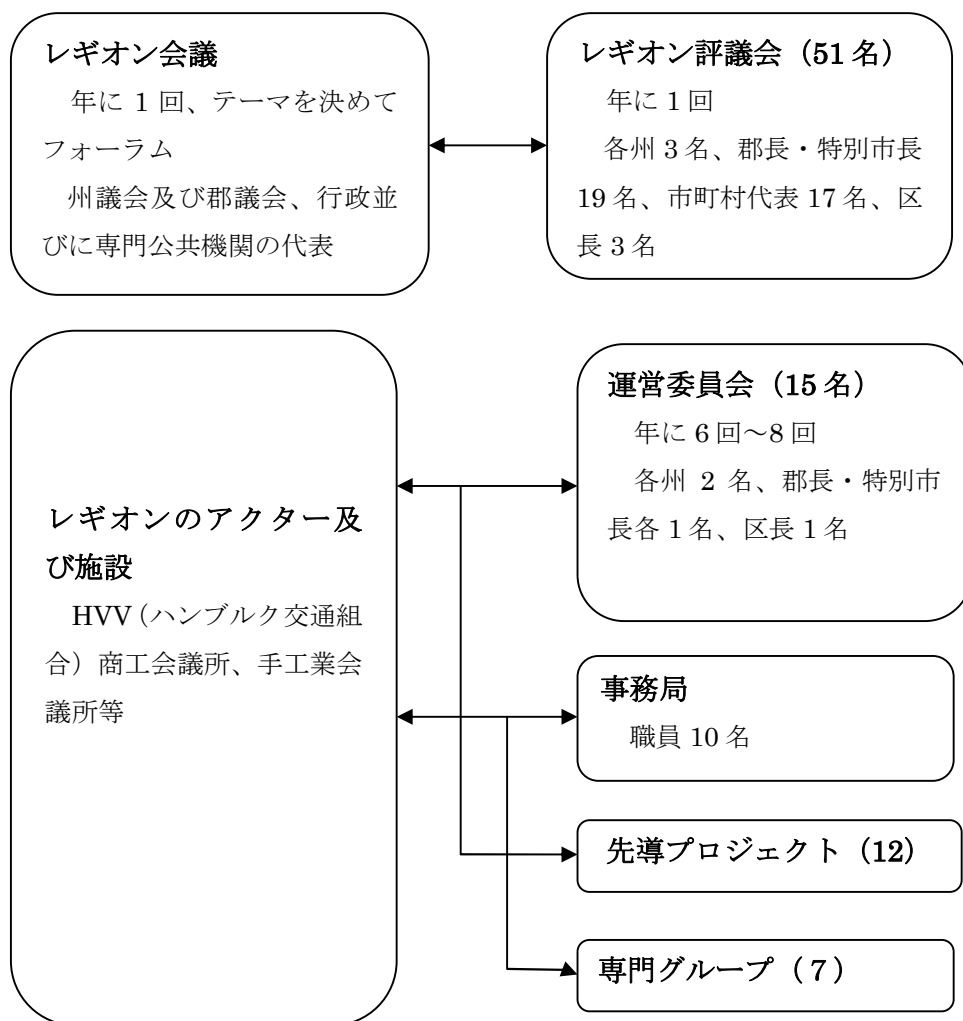
項目	実績	備考
人口	約 430 (520) 万人	(2010 年)
人口密度	217 人 (199) /km ²	(同上)
面積	19,801.9 (26,115) km ²	(同上)
粗付加価値生産額	1,325.6 億ユーロ	(2008 年)
従業者一人当たり粗付加価値生産額	62,392 ユーロ	(同上)
失業率	7.5%	(2010 年)

(注) () 内は、2012 年の区域拡大後の数値。

【出典：「Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM」HP 資料により筆者作成。2014.1.5】

メトロポールレギオン・ハンブルクの機構図は、図 8 のとおりであるが、レギオン評議会には、各州 3 名、郡長（特別市長を含む）19 名、市町村代表 17 名、ハンブルク市の区長 3 名が参加している。

図 8：メトロポールレギオン「ハンブルク」機構図



【出典：メトロポールレギオン・ハンブルク HP 「Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg『Geschäftsbericht 2010/2011』」により筆者作成】

レギオン総会 **Regionalkonferenz** は、年に 1 回開かれる。州議会及び郡（市）議会、行政並びに専門公共機関がメンバーである。レギオン評議会 **Regionsrat** は、51 名の評

議員からなり、やはり、年に1回開催される。各3名までの州の代表、19名の郡長又は特別市長、17名の郡所属市町村の代表及び3名の区長からなっている。運営委員会 **Lenkungsausschuss** は、年に6～8回開催され、州ごとに2名まで、メクレンブルク・フォアポンメルン、ニーダーザクセン及びシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の郡長及び市長各1名並びに1名の区長、計15名で構成されている。その下に、職員10名の事務所がある。先導プロジェクト12を7つの専門グループとともに、推進している。

しかし、ハンブルグ市とその隣接州との間の利害関係を調整することは難しい面もある。例えば、その協力と利害の衝突の間で揺れ動いた例としては、ブレーメン市とニーダーザクセン州とで共同して計画されてきた「大水深港 **Tiefwasserhafen**」プロジェクトからのハンブルグの脱退が挙げられる。クックスハーフェン **Cuxhaven** (港) はハンブルク港のフロント港として寄与するが、ウィルヘルムス・ハーフェン **Wilhelmshaven** (港) では、ハンブルク港の競争相手となるとの判断があったことによる⁴²。

いずれにしても、ハンブルク市は、その港湾の更なる発展のためには隣接州の協力に頼らざるを得ない(港湾汚泥の処理、エルベ川の浚渫問題)など、市域を越える問題に対しては、隣接州やその自治体との協働により、問題を解決する必要がある、実際そのように努力しているのである。

⁴²連邦政治教育センターHP「**Nachschlagen | Lexika | Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland | Land (Freie und Hansestadt) Hamburg**」

4.4 メトロポールレギオン「ドイツ北西部（ブレーメン・オルデンブルク）」

ブレーメン州及びニーダーザクセン州の市町村から構成されるメトロポールである。

図9：メトロポールレギオン「ドイツ北西部（ブレーメン・オルデンブルク）」（地図）



【出典：「Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM」HP。2014.1.5】

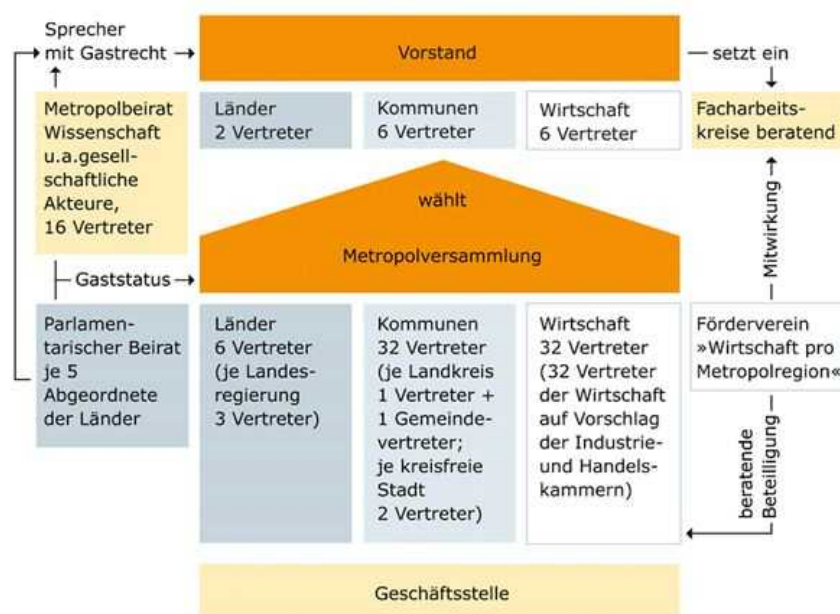
表4：メトロポールレギオン「ドイツ北西部（ブレーメン・オルデンブルク）」の概要

項目	実績	備考
人口	約 272 万人	(2010 年)
人口密度	204 人／km ²	(2009 年)
面積	13,757km ²	(同上)
粗付加価値生産額	698 億ユーロ	(2008 年)
貨物積替量	1,573 万トン	(同上)
自動車等積替量	160 万台	(2010 年)

(注) () 内は、2012 年の区域拡大後の数値。

【出典：「Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM」HP 資料により筆者作成。2014.1.5】

図 10： メトロポールレギオン「ドイツ北西部（ブレーメン・オルデンブルク）」



【出典：「Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten e.V.」 HP。2014.1.5】

理事会 Vorstand は、州代表 2 名、自治体代表 6 名、経済界代表 6 名の計 14 名で構成される。メトロポール議会 Metropolversammlung は、州代表 6 名（各州より 3 名）自治体代表 32 名（郡代表各 1 名、市町村代表 1 名、独立市代表各 2 名）経済界代表 32 名の計 60 名で構成される。その下に、事務局が置かれている。

そのほか、顧問会議的な組織として、両州の州議会議員 5 名ずつからなる評議会と 16 名の代表で構成される科学評議会が設置されている。

5 都市州における都市内分権

5.1 ベルリン市における都市内分権

5.1.1 ベルリン市の 12 の区

図 11：ベルリンの 12 の区（地図）



【出典：「berlin-reiseinfo.de」 HP 「Die 12 Bezirke von Berlin」。2014.1.4】

図に示すように、ベルリンは、12 の区（Bezirk）に分けられている⁴³。2001 年に施行された「区域改革 Gebietsreform」により、東西ベルリン統一以来の 23 区が 12 区に再編された⁴⁴。この地域再編は、区行政の有効化と職員数の削減による財源の節約のために行われたものである⁴⁵。

中央行政と区行政との間の事務配分は、一方において、州行政の統一的実施の必要性を、他方において、区行政は地区の官庁により、そしてできるだけ住民に身近な所で実施されるべきであるとの要請を勘案して定められる。この場合、ベルリン市（州）憲法は、先ず区に管轄権が推量される旨規定している。そこで、区の区域を越える意味を有するか、または、特別の技術的、政策的特殊性を有するかのいずれかの理由により中央行政に留保することとされた事務以外の全ての事務は、区の固有の事務とされている。

⁴³ 以下、別に注を付したものを除き、片木（2003）P.192 以下による。

⁴⁴ ベルリン市長公室 P.1

⁴⁵ Musil, P.46

表 5 : ベルリンの 12 の区 (Bezirk)

区の名 称	人 口 (人)
ミ ッ テ Mitte	342,117
フ リ ー ド リ ッ ヒ ス ハ イ ン ・ ク ロ イ ツ ベ ル ク Friedrichshain - Kreuzberg	275,601
パ ン コ ウ Pankow	377,638
シ ャ ル ロ ッ テ ン ブ ル ク ・ ヴ ィ ル マ ー ス ド ル フ Charlottenburg - Wilmersdorf	324,931
シ ュ パ ン ダ ウ Spandau	229,267
シ ュ テ ー グ リ ッ ツ ・ ツ ェ ー レ ン ド ル フ Steglitz - Zehlendorf	298,341
テ ン ペ ル ホ ー フ / シ ェ ー ネ ベ ル ク Tempelhof - Schöneberg	335,354
ノ イ ・ ケ ル ン Neukölln	319,658
ト レ プ ト ウ ・ ケ ー ペ ニ ッ ク Treptow - Köpenick	245,203
マ ッ ツ ア ー ン ・ ヘ ラ ー ス ド ル フ Marzahn-Hellersdorf	253,748
リ ヒ テ ン ベ ル ク Lichtenberg	266,307
ラ イ ニ ケ ン ド ル フ Reinickendorf	244,861

(注) 市統計局 Statistisches Landesamt、2012 年現在。

【出典：「Berlin.de」HP「Politik, Verwaltung, Bürger」「Politik und VerfassungParlament, Landesregierung und Bezirke」「Berliner Bezirke」により筆者作成。2014.1.6】

5.1.2 ベルリンの区議会と市民自治

区行政は、区議会および区役所から構成される。区議会議員の選挙権は、満 16 歳以上のドイツ人有権者のほか、当該区に在住する EU 諸国の国籍を有する外国人にも認められている（ベルリン市憲法 70 条 1 項 2 文）。3 % の阻止条項がある。区議会議員は名誉職とされ、その定数は 55 人である（同項 1 文）。

区議会は、都市州以外の普通州の市町村議会に相当するものであるが、条例制定権は有していない。その主な任務は、区役所を監視することである。しかし、様々な場合には、区役所の決定を取り消し、自ら決定することができる。自己決定の権限を有している。区の住民は、区議会を通して区役所の決定に参加する⁴⁶。

区議会は、区予算案（ベルリン市議会により予算として決定されて初めて拘束力を持つ）、建設計画及び景観計画等に関する規則の制定並びに計画外支出の承認および決算の承認について決定する権限等広範な権限を有している⁴⁷。

区議会には、その本会議における議決の準備と区役所行政に対する監視の事務を行わせるため各種委員会が設置されている。一部の委員会には、市民代表（Bürgerdeputierte）が選任されている。この市民代表は、委員会において完全な票決権を有している。

1995 年には、区は、州の予算から包括交付金（Globalsumme）を受けることとされ、また、1998 年 3 月に区役所への権限移譲など、自立性と自己責任性の強化のための改革が行われた⁴⁸。

5.1.3 ベルリンの区役所と市民自治

区役所（Bezirksamt）は、区の行政を実施する官庁であり、区の事務に関してベルリンを代表する。区役所は、区議会により選任された、官吏としての区長（Bezirksbürgermeister）及び 5 名の区参事（Bezirksstadtrat）からなる合議体である（ベルリン市憲法 74 条 1 項）。これら区参事は、それぞれこの合議体から割り当てられた行政を担当する。12 人の区長とベルリン市長及び 1 名の副市長によって構成される市区長評議会が設置されている（同 68 条 1 項）。ベルリン市参事会は、立法および行政の基本的な問題に関しては、市区長評議会の意見を聞かなければならない。したがって、各区は、この市区長評議会において、市の立法と行政の基本的な問題について、意見を表明する機会を与えられているわけである。

⁴⁶ Musil, P.136

⁴⁷ 同上書 P.149

⁴⁸ 注 39 に同じ。

5.2 ハンブルクにおける都市内分権

5.2.1 ハンブルクの7つの区

図 12：ハンブルクの7つの区（地図）



【出典：Seiteneinsteiger e.V.HP 資料】

ハンブルク市は、7つの区 *Bezirk* に分けられ、それぞれに区役所 *Bezirksamt* がおこなわれている（区行政法 *Bezirksverwaltungsgesetz*⁴⁹ 1条①。図5）。区役所は、市参事会により割り当てられた事務を自立的に執行する。原則として、その事務は、その高度の重要性又は特殊性のために（ハンブルク市全体で）統一的に執行する必要がない行政事務とされている（同法2条）。

表 6：ハンブルクの7つの区

区役所	面積 km ²	人口 人	職員数 人
中央 Hamburg-Mitte	142.26	約 280,000	1,644
アルトーナ Altona	77.90	約 250,000	1,255
アイムスビューッテル Eimsbüttel	49.79	約 240,000	1,033
北 Hamburg-Nord	57.76	約 280,000	1,312

⁴⁹ ハンブルク市 HP「Finanzbehörde」 「Grundlagen der Bezirksverwaltung」
「Bezirksverwaltungsgesetz Mit Erläuterungen (解説) zu einzelnen Vorschriften」

バンズベク Wandsbek	147.54	約 410,000	1,534
ベルゲドルフ Bergedorf	154.75	約 120,000	588
ハーブルク Harburg	125.20	約 150,000	843

(2010 年 7 月現在)

(出典：『Schulung neuer Mitgliederin den Bezirksversammlungen Fortbildungsreihe 2011 der Landeszentrale für politische Bildung für Mitglieder der Bezirksversammlungen und zubenannte Mitglieder』により筆者作成。2014.1.5)

5.2.2 ハンブルクの区議会と市民自治

それぞれの区には、区議会（Bezirksversammlung）が設けられる（同法 3 条）。区長と区議会の間に争いのあるときは、市参事会が決定する（同法解説⁵⁰）。議員の定数は、住民数が 15 万人までの区は 45 名、15 万人を超え 40 万人までの区は 51 名、40 万人を超える区は 57 名と定められている（同法 4 条①）。議員は、比例代表制選挙により 4 年の任期をもって市民の中から選ばれる（同条②、同法 5 条）。区議会は、区の事務について議決を行い、区役所の予算編成に参加し、行政を監視する。

区役所は、区議会に対し、「基本的重要性を有する」あらゆる事項についての情報を報告する。「基本的重要性を有する」とは、その決定が数多くの重要なケースに影響を及ぼすかまたは際立った重要性を有するため、通常の行政運営を超える特別の利害関係のある事項をいう。区議会と区役所は、報告義務をどのようにするかについての協定を結ぶ（以上、同法 19 条①）。

区議会は、区役所の事務執行を監視する（同法 19 条②）。区議会は、区役所が所管するあらゆる事項のうち、「基本的重要性を有する」事項について、区役所を拘束する議決を行うことができる（同上）。区議会が行政手続きにおける区役所の裁量権の行使に関する基準を定めるに際しては、これに先立ち、区役所は、その裁量権の行使の内容及び法的限界についての情報を区議会に提供しなければならない（同条②）。

区議会は、組織および人事に関する決定を行うことはできない（同条③）。

さらに、区議会は、区に権限のない事項についても、区にとって重要なものについては勧告することができ、また、5 人以上の区議会議員の請求により所管する専門部局に必要な質問をすることもできる（同法 27 条①）。

さらに、区議会は、市の権限に属する一定の事項に関して、市参事会に対して意見を述べる権利を有している。すなわち、市参事会または専門部局は、区にとって重要な一定の施設の新設、廃止、重要な変更を行う決定に先立ち、区議会の意見を聴取し、それに配慮しなければならない（同法 28 条）。意見聴取の期間は、1 か月以上でなければな

⁵⁰ 同上

らず、専門部局は、その意見にどのように配慮したか、どのような結論を出したか、説明する義務がある（同条）。

予算に関しては、区議会は、まず、包括交付金（**Rahmenzuweisungen**）の割り振りに関する議決を行う。包括交付金は、市参事会から区役所に委任された事務のうち、区に裁量の余地が認められた事務を対象に、市から区に交付されるものであり、区役所の業務量と区の人口を算定基準として見積もられる。区役所は、この包括交付金を区の所管に属する業務範囲における個別の目的ごとに割り振り、配分する原案（予算案）を作成し、区議会がこの区役所の案について審議し、議決する（以上、同法 37 条）。また、区議会は、大規模プロジェクトまたは大規模投資のために見積もられる個別交付金の担当部局への申請の議決など予算の原案に関する一定の権限を有している（同法 39 条）ほか、区役所が行う予算の執行について区役所を拘束する議決を行う権限を有している。その他、区議会は、建設管理計画策定法（**Bauleitplanfeststellungsgesetz**）などの個別法によって区議会に与えられた権限も有している。

区議会が議決によりなした行政行為に対する異議の申し立てに関して区役所が決定しようとするときは、異議に対して意見を述べる機会が与えられる。決定は区長が行う。区長は、区議会の意見に拘束されるものではない（同条④）。

区議会には、各種委員会が設置される。まず、区議会には、15 名以内の主幹委員会 **Hauptausschuss** が設置される（同法 15 条①）。

区議会議員は、名誉職である（同法 6 条①）。区議会は、議長及び 2 名の副議長を選任する（同法 8 条）。区議会議長は、区民、区役所及びハンブルク市の専門部局等に対して区議会を代表する（同法 9 条①）。

区議会及びその委員会は、審議事項に関し、公開の場での区議会議員への質問の機会を住民に与えることができる（同 14 条③）。

5.2.3 ハンブルクの区長と市民自治

区長（**Bezirksamtsleiter**）は、区議会の選挙により、市参事会に対して過半数により提案される（同法 § 34①）。

市参事会は、区長を公募する。過半数の区議会の議決があった時はこれを省略することができる（同条②）。区議会議員及び参事会は、区議会に対し、選挙の提案をすることができる。選挙は、現職の区長の任期が切れる 3 カ月前に行われなければならない（同条③）。

選挙の後、区長は、6 年間の任期をもって、市参事会により任命される（同条④）。

今回のインタビュー調査では、「区長を直接公選とするような動きはないか」尋ねたが、「目下のところ、区民が区長を直接公選するという現実的な動きはない」とのことであった⁵¹。2006 年の区行政改革の論議の際にも、この問題について真剣に論議され

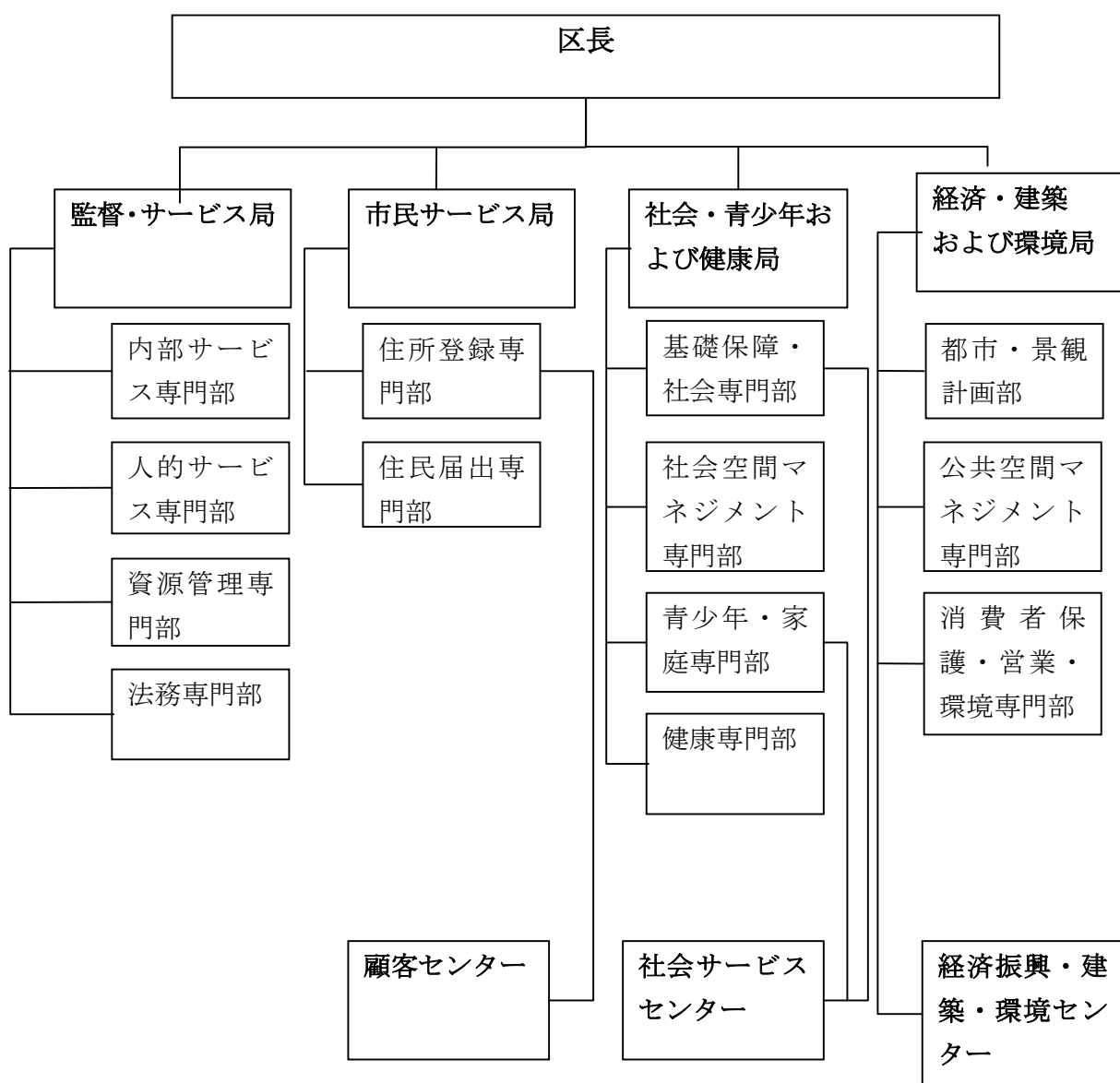
⁵¹ 片木（2013）P.183

ることはなかったとのことである。区長は、市参事会が区議会の提案に基づき、任命し、退任させることのできる官吏または職員にすぎない。

区長は、一般の公的な関係及び区議会に対する関係においては準政治的地位を有しているが、法律的には、財政部署に属する市の職員にすぎないとのことである。

区長の下での行政組織としては、表6のように、監督・サービス局、市民サービス局、社会・青少年および健康局並びに経済・建築および環境局が置かれている。顧客センター、社会サービスセンター及び経済振興・建築・環境センターが置かれている。

図 13：ハンブルク市アルトーナ区役所の行政組織



【出典：ハンブルク市 HP「handbuch2012-2013」により筆者作成。2014.1.5】

5.3 ブレーメン市における都市内分権

5.3.1 ブレーメン市の 22 の区議会

図 13：ブレーメン市の区議会がおかれる地区等（地図）



【出典：ブレーメン州統計局 HP。2014.1.6】

表 7 ブレーメンの区議会がおかれる地区・小地区

地区・小地区の名称	人口 人
1.Ortsteil Blockland	403
2.Stadtteil Blumenthal	30,863
3.Ortsteil Borgfeld	8,969
4.Stadtteil Burglesum	32,675
5.Stadtteil Findorff	25,742
6.Stadtteil Gröpelingen, Ortsteil Industriehäfen	35,662
7.Stadtteil Hemelingen	42,066
8.Stadtteil Horn-Lehe	25,246
9.Stadtteil Huchting	29,414
10.Stadtteil Mitte	17,361
11.Stadtteil Neustadt	44,188
12.Stadtteil Oberneuland	12,982

13.Stadtteil Obervieland	35,684
14.Stadtteil Östliche Vorstadt	29,921
15.Stadtteil Osterholz	37,485
16.Stadtteil Schwachhausen	38,432
17.Ortsteil Seehausen	1,056
18.Ortsteil Strom	432
19.Stadtteil Vahr	26,802
20.Stadtteil Vegesack	33,280
21.Stadtteil Walle	27,872
22.Stadtteil Woltmershausen, Ortsteil Hohentorshafen und Neustädter Häfen.	13,865

【出典：ブレーメン州統計局 HP「Bremen Kleinräumig Infosystem」「Tabelle 173-01: Bevölkerung nach Geschlecht」により筆者作成。2014.1.6】

区議会は、その所轄分野における市民参加を確保し、促進する。特に区議会は、他の区議会と共同して、①地区フォーラムおよび住民集会を開催し、②調整、調停および仲裁手続きを促し、③児童および青少年を決定手続きに参加させることができる（同法6条1項）。ブレーメンの区議会システムは、ドイツでも唯一のものである。形式的には、行政委員会としての地位を有するに過ぎないが、他方で、市民から直接に選挙され、実際においては、政治的自治の要素を持った機関へと発展してきている⁵²。

市民との関係については、ブレーメン州参事会官房は、そのホームページで、次のように紹介している。

すなわち、どの市民も、区議会の公開会議において議事テーマについて意見を言うことができる。会議の初めには質疑を行うことができるとともに、「市民からの質疑、要望および提案」日程に従い、地区独自のテーマについて提案することもできる。

区議会および区役所は、それが地区の利害に関係する限り、建築指導計画のすべての手続きに参加する。これによって、区議会は、地区の利益とそこに居住する住民を代表する任務を負っているのである。いずれの B プラン（拘束的建築指導計画）においても、住民総会を開催し、その計画の目的および目標が示されなければならない。B プランは、環境、建設、交通およびヨーロッパ担当市参事のところだけでなく、区役所においても公表される。これに対して、異議を申し立てたり、提案したりすることができる。

新しい市民参加の取り組みとして、2008 年から計画会議が区役所で開かれることとなった。各区長は、年初に当該地区で活動している市の官署および団体を招へいし、それらの当該年度の計画を区議会に説明させることとされたのである。議会のすべての利

⁵² ブレーメン市 HP「bremen.de」「Beiräte und Ortsämter」

益が考慮されるように、その招へいは、議会と相談してなされなければならない。

ブレーメン市参事会予算には、包括交付金が含まれている。これは、地区に関する活動のための経費に充てられる資金である。市民団体、協会及び諸組織は、この資金からの補助金を区役所を通じて区議会に申請することができる。2011 年度には、約 100 万ユーロが計上された。この交付金は、一定の基準により、例えば区民数あるいは道路の延長によってそれぞれの区議会に配分される⁵³。

5.3.2 ブレーメン市の区議会 (Beirat) と市民自治

ブレーメン市の区役所と区議会のモデルは、市民生活に直接の影響を及ぼす行政決定に際して早い時期からの市民参加を保障するものである。

2 市からなるブレーメン州のうち、区議会はブレーマーハーフェン市にはなく、ブレーメン市のみの制度である。ブレーメン市の条例である「区議会法 (Ortsbeirätegesetz)」により、表にあるように、18 の地区 *Stadtteil* と 4 つの小地区 *Ortsteil* に計 22 の区議会が置かれている (同法 1 条 1 項)。ブレーメン市は、18 の地区、さらに小規模な 89 の小地区に分かれているが、上の 4 つの小地区は 18 の地区の区域外にある。

ブレーメン市の区議会は、第二次世界大戦直後、ブレーメン市が周辺自治体を合併した際に、当該地域内に設置されたのが始まりであったが、1971 年にはブレーメン市全体に拡大された⁵⁴。1 区議会あたりの人口は、表にあるように、極めて少ないものも含まれている。区議会議員 (7~19 名・表 8) は直接、18 歳以上のドイツ人区民あるいは EU 国籍の居住外国人により選挙され、その任期は州議会議員選挙と同様、4 年である (同条 2 項、2 条、3 条及び 4 条)。選挙は州議会議員選挙と同時に実施される。

5.3.3 ブレーメン市の区役所 (Ortsamt) と市民自治

区役所は現在 17 設置されている。通常は、1 区役所、1 区議会であるが、都心部については 1 つの区役所に複数の区議会が属している (表 8)。

区役所は、地区の経営に従事し、市民、議員および市の各部局の間相互のコンタクトを促進する義務がある。地区のマネジメントには、地区および小地区におけるすべてのアクターの協力が必要である。市民、政治および行政の様々な利害を考慮に入れ、処理の可能性を高めることが優先されるべき目的となる。

区長の仕事は、区議会およびその委員会の会議を準備することである。会議の進行は、原則として区役所が行う。区長には、議決権はない。区役所は、区議会の決議を執行し、執行する。区長が区役所を指揮監督する。17 の区役所のうち 5 カ所は、有職の区長が務めている。

⁵³ 以上、ブレーメン市 HP 「Senatskanzlei」「Staats- und Zentralabteilung」「Angelegenheiten der Ortsämter und Beiräte」「Beiräte」

⁵⁴ 片木 (2003) P.202 以下。以下、別に注を付したものを除き、これによる。

表 8：ブレーメンの区役所

地区事務所名	地区名	議席数
Ortsamt Blockland	Ortsteil Blockland	7
Ortsamt Blumenthal	Stadtteil Blumenthal	17
Ortsamt Borgfeld	Ortsteil Borgfeld	9
Ortsamt Burglesum	Stadtteil Burglesum	17
Ortsamt Hemelingen	Stadtteil Hemelingen	19
Ortsamtl Horn-Lehe	Stadtteil Horn-Lehe	15
Ortsamt Huchting	Stadtteil Huchting	17
Ortsamt Mitte / Östliche Vorstadt	Stadtteil Mitte	13
	Stadtteil Östliche Vorstadt	17
Ortsamt Neustadt / Woltmerhausen	Stadtteil Neustadt	19
	Stadtteil Woltmerhausen, Ortsteil Neustädter Hafen und Ortsteil Hohentorshafen	13
Ortsamt Oberneuland	Ortsteil Oberneuland	13
Ortsamt Obervieland	Stadtteil Obervieland	17
Ortsamt Osterholz	Stadtteil Osterholz	19
Ortsamt Schwachhausen / Vahr	Stadtteil Schwachhausen	19
	Stadtteil Vahr	17
Ortsamt Seehausen	Ortsteil Seehausen	7
Ortsamt Storm	Ortsteil Storm	7
Ortsamt Vegesack	Stadtteil Vegesack	17
Ortsamt West	Stadtteil Findorff	15
	Stadtteil Gröpelingen, Ortsteil Industriehafen	19
	Stadtteil Walle, Ortsteil Handelshafen	17

【出典：自治体国際化協会 HP「ドイツの地方自治」（2003 年）P.73】

おわりに

以上、見てきたように、ドイツの3つの都市州においては、その区域と経済・生活圏域が一致しないことから、「中心都市・周辺地域問題」が生じている。すなわち、都市州は、そのコストを負担して、様々のインフラ・サービスを提供しているにもかかわらず、周辺地域からの利用者、通勤者等に対しては、「住所地課税原則」によって課税できないという問題である。

また、経済のグローバル化に伴う地域間競争を勝ち抜くためにも、広域的に解決すべき課題が増加しており、ドイツにおいては、これらのことから、まず、より広域を所管する地域政府の再編、すなわち各州の区域改革が連邦制度の改革の一環として、これま

で繰り返し議論されてきた。

しかし、1996 年にベルリン市とブランデンブルク州の合併が住民投票の結果、頓挫した結果、今日において、ハンブルクとブレーメンを周辺州と合併させる「北部州構想」は、その実現の可能性が遠のいてしまっている。

そこで、ドイツの都市州においては、メトロポールレギオン構想によって、隣接州やその自治体との協働によりこれらの問題に取り組んでおり、一定の成果を収めつつある。また、その一方で、住民に近接した行政に対する要請も強く、都市内分権も進められている。

わが国においても、大阪都構想や特別自治市構想など大都市問題大きな論議を呼んでいるが、ドイツにおいては、州の合併という選択肢は、今のところ、頓挫して遠のき、州間あるいは自治体間の協力により地域問題の解決を図ろうとしているのである。

考えてみれば、地域政府の再編によりその区域を広げ、多数決をもって強引に地域政策を進めようというのは、極めて短絡的な民主主義の理解と言わざるを得ない。最後は、多数決で決めるにしても、小数者の権利と利益を尊重し、その意見を十分考慮に入れ、熟議を経ることが民主主義の本来のあり方である。民主主義は、「単に多数者支配の政治を意味せず、実をともなった立憲民主主義でなければならない」⁵⁵。

日本国憲法を含む近代憲法がその不可欠の柱とする立憲主義は、「国家の権力が、個人にせよ、集団にせよ、誰かの一手に集中され、それらの者があまりに強大にならないようにする」必要があるとの考えに立つものである⁵⁶。自由主義を否定しても民主主義は成り立つという見解が、特にワイマール憲法時代のドイツ憲法学に支配的であったが、それがナチズムを基礎づけるひとつの大きな役割を果たした⁵⁷ことは記憶に新しい。

また、できるだけ住民に近い、小規模な自治体に優先的に公共の事務権限を与えるべきであるという「補完性の原理」が近年、定着しつつある。第 27 次地方制度調査会も、つとにこの原則を承認し、その「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成 15 年 11 月 13 日）の中で、「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方に基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である」と総括した。

そこで、仮に、地域再編の結果（たとえば、大阪都構想が実現し）、より広域の政府に権限が移ったとしても、その中に取り込まれた地域の住民を無視して多数決で簡単に結論を出すというわけにはいかない。その地域の住民と十分に話し合い、その意見を聞いて、できるだけ「Win Win」の関係になるよう妥協もしながら、政策を進めていく必要がある。そうだとすれば、むしろ、そのような地域に住む住民の利害をまとめ、これを代表できる地域政府が存在している方が、かえって地域政策の迅速、円滑かつ効率

⁵⁵ 芦部 P.17

⁵⁶ 総務省 P.27

⁵⁷ 同上

的・効果的な推進が図られるのではなかろうか。

また、前述したように、グローバル化の進展のもとで、競争力とイノベーションの推進という観点から、地域圏における経済発展の牽引車としての中心都市の役割が再評価され、そのような都市の活力と成長が地域ならびに国家の競争力強化に直結すると考えられる今日、大都市がこれまで、営々として積み上げてきた諸資源の集積のメリットを生かすためにも、なおさら、大都市を安易に解体、消滅させることには慎重であるべきであろう⁵⁸。

このように考えれば、日本の指定都市及びその周辺地域の経済浮揚や持続的発展、さらには住民の福祉の向上のためには、現行制度下ではもちろん、仮に、道州制が導入されたとしても、人口と産業の集中等により規模と集積のメリットを持った大都市である指定都市に対し、ドイツの都市州に準ずるような地位と権限・財源を与え、対内的には都市内分権を進め、対外的には周辺市町村との連携を強化しつつ、民主主義と市民自治の理念に基づいた、住民生活の持続的安定と発展に資する圏域政策を推進できるような新たな大都市制度を構築していくべきである、というのが本稿の結論である。

参考文献

(ドイツ語)

- ・連邦・州国土整備大臣会議 (die Raumordnungsminister von Bund und Ländern) 「Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (ドイツにおける空間発展のための指針及び活動戦略)」(2006 年)
- ・ドイツ連邦建設・都市・空間研究所 (Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)) 「Neue Leitbilder der Raumentwicklung」(同 HP 「Raumentwicklung Raumentwicklung in Deutschland Leitbilder und Konzepte Projekte und Fachbeiträge」。2014.1.7)
- ・ベルリン市長公室「Berliner Bezirke (ベルリンの区)」(「Berlin.de」HP「Politik, Verwaltung, Bürger」「Politik und VerfassungParlament, Landesregierung und Bezirke」。2014.1.6)
- ・Busch, Ulrich, *Berlin-Brandenburg: Zweiter Anlauf für eine Fusion*, UTOPIE kreativ, H. 144, Oktober 2002, (「Rosa-Luxemburg-Stiftung」HP「Themen> Zeitgeschichte> Publikationen> DDR-Geschichte> Publikation」P. 898-909。2014.1.3)
- ・Dressel, Andreas, Der Weg ist das Ziel, in: *Wer braucht den Nordstaat?*, Hamburg, 2010

⁵⁸ 同上書 P.185

- ・ Franzke, Jochen, „Stadt-Umland-Problematik, Beitrag für Publikation „Die lokale und regionale Selbstverwaltung in Deutschland“, September 2010
- ・ Rädcl, Robert, *Weniger ist mehr? Länderneugliederung als eine Option für die Reform des deutschen Föderalismus*, GRIN Verlag, 2003
- ・ Tripke, Daniel, *Sind die Länder Berlin und Brandenburg neugliederungsreif nach Art. 118a GG?*, Frank & Timme, Berlin, 2009

(日本語)

- ・ 芦部信喜『憲法 第4版』(2007年、岩波書店)
- ・ 片木淳『徹底討論、決断そして実行 地方主権の国 ドイツ』(2003年、ぎょうせい)
- ・ 同上「『大阪都構想』と大都市制度の改革」(『公営企業』2012年5月号)
- ・ 同上「ハンブルク市の大都市政策と都市内分権」(日本都市センターブックレット『欧米諸国にみる大都市制度』(日本都市センター、2013年3月)第4章)
- ・ 片木淳、イェンス・テスマン「ドイツにおける自治体区域改革ーメクレンブルク・フォアポンメルン州を中心としてー」(2012/03/23、自治体国際化協会(クレア)『平成23年度比較地方自治研究会調査研究報告書』)
- ・ 城所哲夫「諸外国における国土空間計画の潮流とその示唆するもの」(2008年1月、日本開発構想研究所、UED レポート『諸外国の国土政策・都市政策』)
- ・ 自治体国際化協会ロンドン事務所 (Japan Local Government Center London)「ベルリン都市州とブランデンブルク州が統合を目指して協力関係を強化」(同 HP「TOP > 情報ライブラリ > マンスリートピック」「2007年8月号」)
- ・ 指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択『特別自治市』～」(平成23年7月27日)
- ・ 総務省・首長の多選の見直し問題に関する調査研究会報告書(平成11年7月27日)
- ・ 第30次地方制度調査会『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』(平成25年6月25日)
- ・ 第30次地方制度調査会専門小委員会『大都市制度についての専門小委員会中間報告』(平成24年12月20日)

25年度 比較地方自治研究会 委員名簿

平成26年1月現在

◎会長 佐藤 竺（成蹊大学名誉教授）

（座長以外は五十音順）

●米国部会（座長…小滝 敏之） 8名

氏 名	所 属
小滝 敏之	千葉経済大学学長
今川 晃	同志社大学政策学部長・大学院総合政策科学研究科研究科長
西東 克介	弘前学院大学社会福祉学部准教授
菊地 端夫	明治大学経営学部公共経営学科准教授
柴田 直子	神奈川大学法学部准教授
辻 琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
牧田 義輝	東海大学名誉教授
吉川 富夫	元県立広島大学経営情報学部教授

●コモンウェルス部会（座長…竹下 譲） 9名

氏 名	所 属
竹下 譲	四日市大学地域政策研究所長 拓殖大学地方政治センター長
稲澤 克祐	関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授
小野島 真	明治大学政治経済学部教授
上子 秋生	立命館大学政策科学部教授
陶山 具史	元日本社会事業大学非常勤講師
田村 秀	新潟大学大学院実務法学研究科教授
馬場 健	新潟大学大学院実務法学研究科教授
和田 明子	東北公益文科大学公益学部准教授
内貴 滋	帝京大学経済学部教授

●ドイツ・北欧部会（座長…片木 淳） 6名

氏 名	所 属
片木 淳	早稲田大学政治経済学術院公共経営大学院教授
宇野 二郎	札幌大学法学部准教授
斉藤 弥生	大阪大学大学院人間科学研究科准教授
中原 茂樹	東北大学大学院法学研究科教授
原田 久	立教大学法学部教授
松井 完太郎	国際武道大学国際スポーツ文化学科教授

●フランス・南欧部会（座長…山下 茂） 3名

氏 名	所 属
山下 茂	明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授
工藤 裕子	中央大学法学部教授
若松 隆	中央大学法学部教授

比較地方自治研究会設置要綱

(設置)

第1条 (財) 自治体国際化協会に、諸外国の地方自治に関する制度及びその運用並びに地方自治体の活動について調査研究するため、比較地方自治研究会（以下「研究会」という。）を設置する。

(委員)

第2条 研究会は、諸外国の地方自治制度に関する知識を有する者及び地方自治関係者の中から（財）自治体国際化協会理事長（以下「理事長」という。）が会長及び委員として委嘱した者により構成する。

(総会、部会及び専門委員会)

第3条 研究会は、総会並びに米国部会、コモンウェルス部会、ドイツ・北欧部会、フランス・南欧部会により構成するものとする。

- 2 総会は、研究会全体の事業計画を審議するとともに、各部会における調査研究の結果の発表を受けて地域横断的な観点から意見の交換を行う。
- 3 米国部会、コモンウェルス部会、ドイツ・北欧部会及びフランス・南欧部会の調査対象国は、原則として別表1のとおりとし、各部会は、それぞれの所掌に属せしめられた国の地方自治に関する制度及びその運用並びに地方自治体の活動に関する調査研究を行う。
- 4 第1項に規定する部会のほか、研究会に特定の事項について地域横断的な調査研究を行うため、専門委員会を設ける。
- 5 研究会に置かれる専門委員会の名称及び調査研究事項は、別表2のとおりとする。
- 6 委員は、総会のほか、1つ以上の部会又は専門委員会に属するものとする。
- 7 会長は、いずれの部会又は専門委員会にも出席できるものとする。

(運営)

第4条 総会は、会長が招集し、主宰する。

- 2 部会及び専門委員会は、所属委員の中から互選された座長が招集し、主宰する。
- 3 座長は、毎年度部会又は専門委員会に諮って部会又は専門委員会の調査研究に関する方針を定めるものとする。

(会員以外の出席)

第5条 会長及び委員以外の者で、総会、部会及び専門委員会（以下「総会等」という。）への出席を希望する者は、理事長の了解を得て、オブザーバーとして総会等に出席することができる。

- 2 総会等の運営上必要と認められる時は、総会にあっては会長が、部会及び専門委員会にあっては座長が、構成員以外の者に出席を求めることができる。

(事業)

第6条 研究会は、次の事業を行う。

- (1) 諸外国の地方自治に関する制度及びその運用並びに地方自治体の活動に関する調査研究
- (2) 調査研究結果の地方公共団体等への普及
- (3) 理事長から委嘱を受けた（財）自治体国際化協会刊行物の監修
- (4) （財）自治体国際化協会及び地方公共団体の調査活動に対する助言
- (5) 諸外国の関係機関との情報交換
- (6) その他理事長が委嘱した事業

(謝金)

第7条 委員が総会等に出席したときは、理事長が別に定めるところにより、謝金及び旅費交通費を支給する。

- 2 前項の規定は、第5条第2項の規定により、会長又は座長が委員以外の者に総会等への出席を求めた場合に準用する。

(出張の依頼)

第8条 理事長は、座長の求めに応じて、部会又は専門委員会に属する委員に対し、国内及び国外の出張を依頼することができる。

(総務省及び地方六団体との連携)

第9条 研究会の調査研究の企画及び実施は、総務省及び地方六団体との緊密な連携の下に行うものとする。

(海外事務所等に対する協力の依頼等)

第10条 理事長は、必要があると認める時は、海外事務所に対して研究会が行う調査研究への協力を指示することができる。

- 2 理事長は、必要があると認める時は、諸外国の有識者に対して研究会が行う調査研究への協力を委嘱することができる。

(事務局)

第11条 研究会の事務局は、(財)自治体国際化協会総務部企画調査課に置く。

附 則

この要綱は、平成17年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成22年4月1日から施行する。

別表1 部会の調査対象国

部 会 名	調 査 対 象 国
米 国 部 会	米国
コモンウェルス部会	英国、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ
ドイツ・北欧部会	ドイツ、オーストリア、デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド
フランス・南欧部会	フランス、イタリア、スペイン

別表2 専門委員会の名称及び調査研究事項

名 称	調 査 研 究 事 項
財政制度調査専門委員会	地方財政制度を中心とする諸外国の財政制度及びその運用の実態に関する調査及びわが国の制度及びその運用の実態との比較研究

平成 25 年度 比較地方自治研究会調査研究報告書

平成 26 年 3 月発行

編集・発行 (財) 自治体国際化協会 (CLAIR)

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル 7 階

TEL 03-5213-1722 FAX 03-5213-1741

E-mail kikaku@clair.or.jp

CLAIR 刊行物に関する最新情報は、当協会ホームページ (<http://www.clair.or.jp>) をご覧ください。