

# 米国のシティ・カウンティ統合検討事例にみるコミュニティの自治

野田 遊

## 概要

米国では、市とそれよりも広域的なカウンティの統合事例が41件成立している。統合の検討まで進んだものの、統合に至らなかった事例はさらに多い。都市圏の中心市からすれば、カウンティと統合すれば都市圏での管理範囲を拡大でき、一層一体的な政策実施が可能となる。政府の統合により二重行政が解消され、サービス供給の効率性や政治的責任の明確化を図ることが可能となる。にもかかわらず、なぜ住民は統合を否決するのか。統合しなくても政府間で連携すれば事足りるということであろうか。シティとカウンティの統合否決の背景には、コミュニティ間の対立が横たわっており、その吟味から住民自治の主要な一面を学ぶことができる。コミュニティの自治は常に正しいであろうか。効率性志向といった経済的合理性はいつも批判されなければならないだろうか。本稿は、シティ・カウンティ統合の検討事例のうち、実際には統合に至っていない3つの事例（メンフィス市／シェルビーカウンティ、シャーロット市／メクレンバーグカウンティ、ピッツバーグ市／アレゲニーカウンティ）について、インタビューを通じて探究したものである。具体的には、中心市対郊外のコミュニティ間対立の様相を明らかにするとともに、政府間連携の限界を論及し、米国のコミュニティの自治に係る課題を検討した。

## 1. 問題関心と方法

本稿は、米国のシティ・カウンティ統合の検討事例の背景に横たわるコミュニティの自治の課題を検討するものである。米国は、わが国とは文化やエスニシティが大きく異なり、地方自治に関する制度も多様である。大阪都構想がめざす基礎自治体と広域自治体による統合は、規模や機能はやや異なるものの、米国では類似するものとして、市とそれよりも広域的なカウンティの統合が該当する。これまでに41件のシティ・カウンティ統合政府が成立し、統合検討事例はさらに多い（Murphy 2012）<sup>1</sup>。ただし、検討の結果統合できなかった事例も多い。都市圏の中心市からすれば、カウンティとの統合は、都市圏での管理範囲を拡大できる一元的行政体制である。にもかかわらず、なぜ否決されるのか。統合しなくとも政府間で連携すれば事足りるというのか。否決の背景には、コミュニティ間の対立の問題があり、その探究から住民自治の主要な一面を学ぶことができる。シティ・カウンティ統合の検討事例（実際には統合に至っていない事例）は、統合否決に至る背景において、コミュニティ間の対立が鮮明に表れる恰好の研究材料である。

本稿の主たる情報源は、シティ・カウンティ統合検討事例に対するインタビューである。インタビューの対象は、比較的近年の2010年に住民投票で統合が否決されたメンフィス市／シェルビーカウンティ（City of Memphis／Shelby County, テネシー州）、地方政府が最も

<sup>1</sup> カウンティは、日本の都道府県と比べ面積は狭く人口も少ない。さらに、市町村がない地域では、たとえばメリーランド州内のカウンティのように、住民に直接サービスを提供する主体となり、基礎自治体としての機能を担う場合も多い。

分節的である地域で、2004年前後に統合の機運が高まったピッツバーグ市／アレゲニーカウンティ（City of Pittsburgh / Allegheny County, ペンシルベニア州）、さらに統合の必要性が高いものの困難なため機能的統合（後述）を進めているシャーロット市／メクレンバーグカウンティ（City of Charlotte / Mecklenburg County, ノースカロライナ州）である。

はじめに、統合検討の動機と住民投票の経緯をみたうえで、統合否決の背景にあるコミュニティ間対立に迫りたい。そのうえで、統合の代わりに進めてきた政府間連携の限界もふまえ、米国におけるコミュニティの自治の課題を検討する。

## 2. 統合検討の動機と住民投票

### 2.1 動機

カウンティと市が統合すれば、その広域性を背景に、一元的な計画を推進でき、二重行政を解消できると期待される。一元的な計画推進は地域の経済発展を促し、市とカウンティの間の二重行政の解消はサービス供給の効率性を高め、マイノリティを含む広い対象者へのサービス拡大は公平性を向上させる（野田 2014 : 28）。各事例で社会経済的な背景は異なり、期待されるような効果が常に得られるわけではないが（Martin and Schiff 2011）、各統合事例を丹念に精査した近年の事例研究からは、経済発展の効果が見出せる事例がある程度みられることも事実である（Leland and Thurmaier 2010）。

インタビュー対象の地域においてもこれらの目的はいずれも重要な動機と認識されていた。特に、ピッツバーグ市やメンフィス市では二重

表 1 インタビュー対象の概要

地域	メンフィス市／ シェルビーカウンティ (テネシー州)	シャーロット市／ メクレンバーグカウンティ (ノースカロライナ州)	ピッツバーグ市／ アレゲニーカウンティ (ペンシルベニア州)
人口	・メンフィス市 656,861人 (カウンティの70%) ・シェルビーカウンティ 938,803人	・シャーロット市 809,958人 (カウンティの80%) ・メクレンバーグカウンティ 1,012,539人	・ピッツバーグ市 305,412人 (カウンティの24.8%) ・アレゲニーカウンティ 1,231,255人
役職・ 対象者 日時 場所	・メンフィス市 Deputy Chief Administrative Officer Maura B. Sullivan氏 Special Assistant to the Mayor Maria Fuhrmann氏 2015年3月31日午後3時半～4時10分 メンフィス市庁舎  ・シェルビーカウンティ Mayor Mark H. Luttrell, JR.氏 2015年3月30日午後1時半～2時半 Vasco A. Smith, JR. 行政庁舎	・シャーロット市 International Relations Manager Alexis Gordon氏 2014年11月11日午後1時～2時 シャーロット市庁舎 (600 East Trade Street)  ・メクレンバーグカウンティ Public Affairs Officer Brian Francis氏 2014年11月10日午前11時～12時  ・シティ・カウンティ統合全般に関する議論 Suzanne M. Leland教授 Department of Political Science and Public Administration, University of North Carolina at Charlotte 2014年11月11日午前10時～11時	・ピッツバーグ市 Budget Director William S. Urbanic氏 2015年3月18日午後2時～3時半 ピッツバーグ市庁舎  ・アレゲニーカウンティ Director of Legislative Services & Chief Clerk for Council Jared Barker氏 Director of Budget & Administration Walter Szymanski氏 2015年3月18日午前11時～12時 アレゲニーカウンティ庁舎  Chief Operating Officer (元カウンティマネ ージャ) Robert B. Webb氏 2015年3月17日午後2時～3時半 Tucker Arensberg Attorneys オフィス  ・自治体の分節的状況の議論 David Y. Miller教授 Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh 2015年3月17日午後6時～7時

(注) 人口は米国統計局データベース (United States Census Bureau, Population Estimates, <http://www.census.gov/popest/data/index.html> 2015年7月18日筆者アクセス)。値は2014年7月1日現在。

行政を深刻な問題と捉えていた。その背景には、地域の産業の衰退、年金やヘルスケアのコスト増加による深刻な財政難があった。メンフィス市は、産業基盤がぜい弱で裕福な住民が郊外に流出する状況であった。かつて鉄鋼産業が興隆したピッツバーグ市は2003年には財政が破たん状態になり直後は非常に厳しい状況であった<sup>2</sup>。また、二重行政の解消にともなうサービス供給の効率性向上に加えて、一元的サービスの実施は、住民からみたサービス管理主体が統一され、政治的責任の明確化につながる点もメンフィス市でのインタビューでは強調されていた。平均的な住民からすれば、市とカウンティで提供しているサービスの種類の区別は容易でない。シャーロット市とメクレンバーグカウンティがコールセンター業務（非緊急時の311）を一つに集約したのも住民からのわかりやすさを追求した所以である。

あわせて、中心市からすれば、スピルオーバーの解消という動機も大きい。メンフィス市の郊外のバーレット市（City of Bartlett）では、自市には十分にアメニティがそろっており、一方で税を支払わずにメンフィス市の動物園や美術館にも行くことができるので、あえてメンフィス市と統合する必要はないという意見が多い。また、シャーロット市では、特殊火器戦術部隊（Special Weapons And Tactics: SWAT）を保有しているが、郊外のタウン（Cornelius）にはSWATがない中で、タウンでSWATが必要な事件が起きた場合、シャーロット市のSWATがタウンへ対処に向かうことになる。タウンの住民は、常にSWATを必要としているわけではないので、そのための税金を支払う必要はないと考えており、実際にSWAT整備の税を支払っているシャーロット市民からすれば不公平な状況にある。その他、警察署をもつタウンは警察行政の連携に加わらないケースも同様にスピルオーバーが課題である。このように、中心市からみればスピルオーバーの問題を解決したい点が統合への重要な動機となっている。

## 2.2 住民投票

他の多くの州法と同様に、メンフィス市／シェルビーカウンティでも、州法の規定により、シティ・カウンティ統合に際して市とその郊外のカウンティの双方で住民投票を行い、いずれにおいても賛成多数であることを統合決定の要件としていた。メンフィス市／シェルビーカウンティは、1962年と1971年の二度にわたり住民投票でシティ・カウンティ統合が否決されていた。それ以降も二重行政の解消や公平な行政サービスを実現するために、統合の必要性が叫ばれ、2010年に再び住民投票が行われた。住民投票の機運の高まりは、市長のリーダーシップ、世論、市民団体のマインドから生じ、市としても投票促進をメディアに働きかけ、地域懇談会を開催し住民意識の喚起を図った。ただし、投票の結果、市では51%賛成の僅差で通過するも、郊外の投票では85%が反対票を投じ統合は実現しなかった。

次に、シャーロット市とメクレンバーグカウンティの統合検討の経緯についてである。端緒は、1927年のカウンティ議会でキャリーマックリーン議員（Carrie McLean）がカウンティとカウンティ内全自治体の統合を提案し、以後40年にわたり議論がなされ、1971年に住民投票が実施された（Wicker 1971）。統合は広く市長や企業、専門家、メディアから支持されたが、統合キャンペーンの途中から議論が人種差別問題に移ってしまう。1971年には、スワン判決をもとに人種隔離教育撤廃のための強制バス通学（Busing<sup>3</sup>）が導入される。そうした状況において、住民投票では、アフリカ系アメリカ人代表の議席増加を望まない白人の反対票が上回り、結局統合には至らなかった（DeGrove 1973: 4）。

近年シティ・カウンティ統合の機運が再び高まったのは2012年のことである。契機は、シャーロット市のアンソニーフォックス（Anthony Foxx）市長（民主党）が、元市長リチャードヴィンルート氏（Richard Vinroot、共和党）に協力を仰ぎ、カウンティの側へ、統合についての研究活動をしようと手紙を送付したことである<sup>4</sup>。

<sup>2</sup> ピッツバーグ市の財政的課題に関わる経緯については佐藤（2006）が詳しい。

<sup>3</sup> 学校間で人種の均衡化を図るために児童生徒をバス通学で強制的に他の地域へ送迎するもの。

<sup>4</sup> “Charlotte-Mecklenburg Consolidation on the Table,” Wall Street Journal（2012年12月6日）を参照。

ところが、市長の手紙の送付先リストにおいて、統合反対派の郊外住民を代表するカウンティ理事らが除外されており<sup>5</sup>、加えて、カウンティマネージャが、既に多くの分野で機能的統合を実施している中で統合の効率化は限定的と考えていたこともあり、議論は立ち消えとなった<sup>6</sup>。

ピッツバーグ市／アレゲニーカウンティでの統合検討の背景には、地方政府の分節性がある。アレゲニーカウンティには、130自治体（4市、84バラ、42タウンシップ）、100特別区、45教育区があり、7カウンティが関わる大都市統計地域（Metropolitan Statistical Area: MSA）でみれば900以上の政府が分布し、人口当たり政府数は全米最多である（Archibald and Sleeper 2008: 1）。シティ・カウンティ統合可否の住民投票は1932年に実施されたが、否決されている。一方、近年の論議は、調査プロジェクトを実施して検討するという特徴がある。現在の市は、医療、保健、ハイテク、金融などの産業が興隆するが、2004年当時は鉄鋼産業に代わる産業育成ができず、市が遂に州の管理下に入り一刻も早い経済発展を検討する必要があった。そのような中、2004年に開始された調査は、カーネギーメロン大学ジョン・ハインツ・公共政策経営スクール（Carnegie Mellon H. John Heinz III School of Public Policy and Management）が担当し、市とカウンティ協力のもとに進められた。特に情報通信基盤の統合はすぐにでも実施すれば、他分野への波及効果があると提言された。一方、行政主体で行われたプロジェクトは、「シティ・カウンティ政府の効率性と有効性に関する市民試問委員会」（The Citizens Advisory Committee on the Efficiency and Effectiveness of City-County Government）である。委員会では、市長とカウンティエグゼクティブの依頼のもと、ピッツバーグ大学総長が委員長となり、ランドコーポレーション（Rand Cooperation）への委託調査をもとに、統合が経済発展につながる要件（リーダーシップやビジョンの共有等）を議論した（Archibald and Sleeper 2008: 31）。

以上、3事例とも住民投票により統合が否決されてきたことがわかる。ちなみに、統合した地

域でも一度の住民投票で統合に至った地域は少数派である（野田 2014）。逆にいえば、統合を実現していない事例は（米国の事例のみならず大阪都構想も含め）、今後の統合までの過程の姿である可能性もある。それにしてもなぜ3事例では統合が否決されたのであろうか。理由は、端的に言えば3事例ともコミュニティ間の対立にあった。具体的にその対立の構図をみてみよう。

### 3. コミュニティ間対立の構図

#### 3.1 対立の構図

対立の構図を一言でいえば、中心市対郊外である。中心部である都市は、低所得、低い教育水準、高い犯罪率、低い税収、人口減少、高い多様性、高いアフリカ系アメリカ人比率である。一方、郊外（カウンティ内）は、すべてその逆で、統合を望む中心部に対して郊外が反対するというのが基本的な構図である。郊外は富裕層が居住し、高い教育サービスを維持するための税を支払い、その高いサービスや治安をめざして人口がさらに流入するという循環がある。

郊外の住民は都市圏の一員という意識をもっている。たとえば、ピッツバーグ市郊外の住民は、自らをピッツバーガー（Pittsburghers）とよび、知名度の高い都市のアイデンティティを自分のものとしている。一方で郊外としてのプライド、市とは異なる選好、価値観、政策の優先順位をもち、統合により、市の一部分としての周辺地域にはなりたくないと思っている。郊外の住民は自らの地域をハイエンドな地域と捉え、住民がタウンを所有しているというオーナーシップ感が強く、統合への反対意見が根強い。

#### 3.2 代表減少への危惧

議論が複雑であるのは、郊外の白人がサービス水準や治安を維持するために統合に反対するというだけでなく、中心市内のアフリカ系アメリカ人が議席減少を阻止するために統合反対の立場

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> "Time for talk of Charlotte-Mecklenburg Government Consolidation?" *Charlotte Business Journal* (2012年8月10日)を参照。

をとることである。具体的には、シャーロット市郊外のタウンのカウンティ議会議員（共和党）は白人で市の一部になりたくないと考えており、市の議員（民主党）はアフリカ系アメリカ人で、シティ・カウンティ統合が実現すれば自らの議席が減るために統合に反対している。シャーロット市議会の11名の議員のうち7名が民主党のアフリカ系アメリカ人である。カウンティ議会では9名の議員がおり、4名がアフリカ系アメリカ人（民主党）で、2名が白人（民主党）、3名が白人（共和党）という議席配分である。市とカウンティで議員（市は council members, カウンティは county commissioners）の総数は20名で、うち11名が民主党のアフリカ系アメリカ人であり、このようにアフリカ系アメリカ人がマジョリティである状況で、彼らの議席が減少する政策には反対意見が強い。

### 3.3 二重行政のニーズ

米国において、郊外住民が市とは異なるニーズをもつというのは、異なる種類というよりは同じものを高い水準で保有したいというニーズである。具体的には、警察、教育、消防を別々にもちたいということであり、その意味では二重行政を継続したいというニーズである。たとえば、ピッツバーグ市郊外のマウントレバノン (Mt. Lebanon) のように裕福な自治体は自ら警察やコールセンターを保有し、市やカウンティ、他の自治体が共同で設置した緊急通報用コールセンターには参加していない。他の2つの事例でも郊外住民の二重行政のニーズは高い。

ピッツバーグ大学のデビッド・ミラー教授によれば、分節状況が解消されないのは、統合の具体的な議論の中で二重行政の非効率などの経済的根拠 (Economic justification) が示されても、最終的には自分が住む近くに安全と教育を確保したいという住民の判断があり、そうした政治的有効感 (Political efficacy) が経済的根拠を上回るからであるという。

### 3.4 一方的併合をめぐる中心市対郊外

メンフィス市のアフリカ系アメリカ人比率は

64%、シェルビーカウンティのそれは59%であり、その他はほとんど白人で、市は貧困率が高い。郊外自治体には、独自に教育システム（教育区、教育委員会 (School board)、学校）を保有しているところがある。よい教育水準のサービスを提供すれば所得の高い住民が増加し、財産税 (Property tax) が増加するとともに、まちが活性化し、産業も繁栄する。郊外のジャーマントウン (Germantown) をはじめ郊外自治体が小学校、中学校、高等学校を運営しているのはそのためである。メンフィス市郊外では、6つの自治体が教育システムを独自に保有しているが、教育システムを統合されると教育水準が低下し治安が悪化するため、メンフィス市とは統合しないことを望んでいる。

もともとメンフィス市とシェルビーカウンティは、別々に教育システムをもっていた。教育システムを独自にもたない郊外は、カウンティの教育システムを利用している。そのような中で、2011年にメンフィス市の教育システムが債務不履行となり、住民投票を経てカウンティに受け継がれるかたちで市とカウンティの教育システムが2013年1月に統合した。ところが、メンフィス市の教育システムは、カウンティのそれより大きかったことから、教育委員会のメンフィス市選出委員が増加し、メンフィス市による教育行政コントロールという事態が生じている。このような状況では、独自に教育システムをもたない郊外住民はいずれ併合されるかもしれないため、境界設定のため教育システムを保有しようという議論になっている。

この「併合されるかもしれない」というのは、市がカウンティ内の非法人化地域を一時的に併合できるという、わが国では驚くような自治制度が米国に存在するためである。併合は、カンザス州やインディアナ州のようにカウンティの了承を要するケース、広く実施されている郊外地域の請願や住民投票によるケースがあるほか、テネシー州やノースカロライナ州では、市が条例に基づき議会の議決を経て、非法人化地域を一時的に併合できる。カウンティとの相談なしに一方的に併合することにより、近隣コミュニティの自治を抑制するのである<sup>7</sup>。つまり、郊外住民は境界設定のために教育システム

<sup>7</sup> 近年は併合の際に、住民投票やカウンティの了承を要する手続きにすべきといった議論がなされている。地方紙 TIMES-GAZETTE の記事より (<http://www.t-g.com/story/2175634.html> 2015年7月19日筆者アクセス)。また、ノースカロライナ州でも最近では郊外地域の同意が必要となっている。

を設置し、併合にはその同意が必要という状況にもっていくことを狙っているわけである。

もっとも、教育システムを保有するためには、州や連邦の補助金もあるが、住民の追加的な税負担は大きくなり、教育システム保有を断念した地域もある。たとえば、ノースカロライナ州内の自治体があるコンサルタントに委託して調査した試算では、教育システム導入ケースは1生徒当たり年間12,000ドルかかり、現状の1生徒当たり年間8,000～9,000ドルを大きく超えるという。教育は、自治体にとって税収増加や治安維持につながる重要政策である一方、中心市対郊外の対立においては、併合されないための境界設定の手段にもなっている。

## 4. 市とカウンティの機能的統合の限界

### 4.1 機能的統合と政治的統合

市とカウンティが統合できなかったとしても、政府間連携で効率化を図ることも考えられる。ノースカロライナ大学シャーロット校のスザンヌ・リランド教授によれば、合併などの政府間統合を「政治的統合 (Political Consolidation)」または「構造的統合 (Structural Consolidation)」、双方の政府間連携によるサービス実施を「機能的統合 (Functional Consolidation)」とよぶ。政治的統合は、複数の政府が統合され、サービスの意思決定過程や指揮命令系統が一元化される。一方の機能的統合は、特定のサービスの連携を意味し、双方の政府が指揮命令系統を維持しつつ、役割分担のもとでサービス提供の足並みをそろえ、二重行政による無駄の排除をめざす。

住民からの批判を背景に、シャーロット市のようにシティマネージャとカウンティマネー

ジャ間で議論を交わしたり<sup>8</sup>、ピッツバーグ市のように財政部長等のキーマンが市長に提案するなかで、市とカウンティの議会の議決を経て政府間の同意書により連携が実現する。

### 4.2 シャーロット／メクレンバーグカウンティにおける機能的統合

機能的統合は、シャーロット市で特に進んでいる。一方、地域が極端に分節化しているアレゲニーカウンティとピッツバーグ市では、機能的統合は緊急通報のコールセンターダイヤル911をはじめ数えるほどしかない<sup>9</sup>。シャーロット市とメクレンバーグカウンティは、警察、非緊急時のコールセンター311、消防、上下水道、公園・レクリエーション管理、動物管理、図書館業務、コミュニティリレーションシップサービス（人種差別撤廃の取組）などで機能的統合を実践している。警察に関する連携は、シャーロット市と、メクレンバーグカウンティの郊外タウンを除く地域であり、これらの地域の巡回や捜査範囲を市とカウンティで役割分担し、パトカーは“CHARLOTTE-MECKLENBURG POLICE”の表記で統一し、連携体制をとっている<sup>10</sup>。また、住民から意見や苦情を受け付ける組織 (Charlotte-Mecklenburg Community Relations) も設置し、警察の捜査や逮捕等にかかる異議申し立てに対応する組織 (Citizens Review Board) が住民の不服を聞くことになっている。

ただし、連携にあたって、警察部局の指揮命令系統の一元化を実現しているわけではなく、あくまで市とカウンティが決められた管轄範囲で役割を分担する業務遂行である。機能的統合は、予算を統合して、それを共同で利用するものではない。また、本来カウンティ全域において一元的に警察行政を遂行できれば効率的であるが、独自に警察を保有しているタウンは、シ

<sup>8</sup> 連携のイニシアティブをとるキーマンは自治体の政府形態により異なる。シャーロット市の場合は市長がいるが、メクレンバーグカウンティにはカウンティエグゼクティブはいない。メクレンバーグカウンティの政府形態は議会－支配人型 (Council-Manager) であり、カウンティマネージャが議会での意向をふまえてカウンティのマネジメントを行っている。カウンティマネージャは、人事、財政、コミュニティの3つの分野の専門家からなるエグゼクティブチームにサポートされ、行政運営にあたっている。

<sup>9</sup> たとえば、地域開発政策については、経済開発の部署はピッツバーグ市とアレゲニーカウンティ双方にあるが、実際には大都市圏として一体的に行う方が効果は高い。ところが、ピッツバーグ市からピッツバーグ国際空港までの間に13のタウンシップがあり、そうした市外の地域開発政策はアレゲニーカウンティが担っており、政策が分断されているという問題もある。輸送マネジメントなども、ピッツバーグ市とカウンティの統合ニーズはあるものの統合されていない。

<sup>10</sup> なお、警察によく似たものとしてシェリフをカウンティが保有しており、犯人を刑務所へ輸送することを基本業務としている。

ティ・カウンティ統合政府による警察行政の管轄範囲外である。逆にいえば、これらのタウンは警察を保有するに足る行財政能力があり、シティ・カウンティ統合は、タウンの意向により可否が決まる側面がある。その意味では、タウンはビッグプレイヤーである。

### 4.3 教育の機能的統合

シャーロット市とメクレンバーグカウンティの教育区は、1960年の住民投票の結果2対1の賛成多数で統合された。ただし、当時、人種隔離教育により実際には教育の統合は進んでいなかったが、70年代から80年代にかけて強制バス通学による人種均衡化もあり徐々に統合の意味も実質化されていった<sup>11</sup>。

しかしながら、教育委員会は統合できていない。教育予算の多くは州からの補助金でありそれがカウンティを通じて各学校に供給される。市の予算は、人種差別などをはじめとした問題のある学校での独自のプログラムのために使用される。基本的には同一の教育プログラムであるが一部の学校では異なる教材が利用されており、それぞれの立場からの政策を実施するために市とカウンティで教育委員会が分かれている。このように一つになった教育区を市とカウンティの二つの教育委員会が管理する体制で十分な統合とまでは言えない。

### 4.4 機能的統合の限界

機能的統合は、市とカウンティ双方の資源を有効活用しあう仕組みであるが、指揮命令系統や予算の一元化を意味するわけではないため、さらなる効率化のニーズは残される。機能的統合は、政治的統合を探る契機になりうるものであるが、自動的に政治的統合に結びつくわけではない。実際に政治的統合が実現されるためには、強い政治的リーダーシップや世論がなければ難しい。今後市長らがアクティブになれば統合の機運が高まる可能性はあるが、現状では政治的リーダーシップは、コミュニティの二重行政ニーズや代表削減阻止意向よりも劣勢である。

## 5. 米国におけるコミュニティの自治の課題

政治的統合により政府の管理範囲が拡大すれば、貧富の差の低減、サービス供給の効率化、政治的責任の明確化を期待できる。ただし、統合で包括される郊外地域にあったコミュニティの自治は抑制される。住民自治や民主主義尊重の観点から、効率化志向による政府主体の発想からの統合は避けられるべきというのが一般的である。

ところが、住民自治を追求しすぎると貧富の差を拡大させる明確なコミュニティの区分ができてしまう。選好の似た人たちによりつくられた小さな政府は自治を尊重するが、その自治の内実は、コミュニティ内で最適化を図る自治であり、郊外住民も利用するアメニティ豊富な中心市の都市圏でみれば、二重行政を維持し、貧富の差を拡大させるものである。政府は住民により形成されるのであるから、住民自治はもつともなことであり、政府と住民を分離させない主要な原理である。ところが、住民自治が機能しやすい管理範囲は小さく、限られた範囲での最適化を促進する過程で、深く関わっている大きな範囲の政府（中心市）とは別の政府（郊外）という意識が、制度上は異なる政府であるため当然のものとなる。しかし現実には、郊外住民も中心市からスピルオーバーするサービスを利用しており、ピッツバーガーなどと、認知度の高い地域のアイデンティティをも自分のものとしているのである。こうした状況で中心市に税を支払わない体制が、住民自治による区域設定により権利化されている。多様性を重んじる米国は、コミュニティの自治で多様性を拒否しているように見える。

もちろん、そうせざるを得ない治安や教育、人種に係る問題は米国では特に根が深い。したがって、郊外住民にとっての区域設定は、自らの生活を守るための選択の結果である。ただし、コミュニティが強すぎると中心市と郊外の間で格差がさらに拡大し、郊外住民も利用する中心市のサービス水準をも一層低下させ、いずれ郊外も含む都市圏の疲弊を加速する。米国の

<sup>11</sup> 強制バス通学は2000年に終了するが、その後人口の移動により学校間の人種の偏りは自然にできてしまっている。

コミュニティの自治の課題は、中心市とのサービス水準や貧富の差の拡大に加え、都市圏の疲弊促進という点にある。

この課題を克服するために、首長や幹部公務員の強い政治的リーダーシップが二重行政の解消などの経済的合理性を提示し政治的統合をめざす。そうした経済的合理性は自治と整合的でないため、機能的統合が選択されるが、それは所詮別々の政府の役割分担に過ぎず、いずれ政治的統合に向けた効率化ニーズを再燃させる。経済的合理性は日本ではいつしか不平等の根源のように扱われるようになったが、米国の住民自治をみれば、逆に平等や公平に向かう原理として捉えることもできるのである。

かといって、都市圏全体で公平なサービスをめざして、中心市が一方的併合により、コミュニティ住民の意向を無視して、市域を拡大していくのもよくない。コミュニティの自治は所与のものとしたうえで、併合はしないが、都市圏全体でみてスピルオーバーをおこすサービスの負担を郊外に求めることが必要である。すなわち、それは都市圏全体での政策については、居住する自治体の区域が異なっても関係する住民が税を負担するとともに、意向を政策に反映できる仕組みをつくることである。どこまでの範囲を関係住民とするかの判断は難しいが、都市圏や生活圏として住民が通勤や通学、日常生活上関係する圏域が一つの検討の枠組みである。そうした仕組みが実現したとき、郊外住民は都市圏住民のアイデンティティだけでなく実態をもつことになる。

[謝辞] 本研究は、JSPS 科研費 25380178 の助成を受けたものである。

## <参考文献>

- Archibald, R. W. and S. Sleeper. 2008. *Government Consolidation and Economic Development in Allegheny County and the City of Pittsburgh*, RAND Corporation.
- DeGrove, J. M. 1973. "Southern Regionalism," *Regional Governance Promise and Performance: Substate Regionalism and the Federal System Volume II - Case Studies*. The Advisory Commission on Intergovernmental Relations: 1-5.
- Hach, B, A. Lackner, J. Lantinen, L. Narain, Laurel Shaw, and Martin Yeung. 2004. *A Starting Point: A Strategy for City-County Service Consolidation*. Heinz School of Public Policy and Management, Carnegie Mellon.
- Leland, S. M. and K. Thurmaier. 2010. *City-County Consolidation: Promises Made, Promises Kept?* Washington, D.C.: Georgetown

University Press.

- Martin, L. L. and J. H. Schiff. 2011. "City-County Consolidations: Promise Versus Performance," *State and Local Government Review*, 43(2): 167-177.
- Murphy, K. 2012. *Reshaping County Government: A Look at City-County Consolidation*. National Association of Counties (NACo).
- Wicker W. J. 1971. "The Proposed Consolidation of Charlotte and Mecklenburg County," *Popular Government*, March: 26-33.
- 佐藤学. 2006. 「ピッツバーグ市財政破綻への歴史的経緯と再生への道」財団法人自治体国際化協会『平成 17 年度 比較地方自治研究会調査研究報告書』.
- 野田遊. 2014. 「米国のシティ・カウンティ統合政府と都構想への示唆」『地域政策学ジャーナル』第 4 巻第 1 号, 25-42.