

# 欧米諸国にみる大都市制度



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



公益財団法人日本都市センター

## はしがき

日本都市センターでは、基礎自治体を重視した地方分権改革に向けて、市長及び学識者で構成する「都市分権政策センター」（共同代表：全国市長会会長（長岡市長）森民夫、日本都市センター理事長（高松市長）大西秀人、後藤・安田記念東京都市研究所理事長西尾 勝）を全国市長会と共同設置し、都市自治体の立場を明確にししながら、様々な観点から地方分権に資する政策提言を行うとともに、地方分権改革の推進に関する調査研究や情報提供等を実施している。

同センターでは、その事業の一つとして、政府が推進する地方分権改革について都市自治体の観点から各種の制度改革を検討するため、2010年4月に地方自治に造詣の深い学識者による「都市自治制度研究会」（座長：横道清孝 政策研究大学院大学教授）を設置し、主要な事項に関する論点の整理を進めてきた。

同研究会においては、2011年度、第30次地方制度調査会の動向等も踏まえつつ、「大都市制度に限らず中核市、特例市、その他の都市も含めた都市制度全体のあり方」を主な検討テーマに掲げて調査研究を行ってきたところである。研究会での議論においては、国際的制度改革の観点から他国の都市制度への言及がたびたびなされ、諸外国の都市自治制度の概要は諸文献により確認できたものの、その詳細や運用実態については把握しかねる部分が多々存在していた。

そこで、2012年10月から11月にかけて、研究会委員で手分けするとともに、外国の都市制度に詳しい外部の有識者のお力添えも得て、欧米諸国の都市自治制度及びその運用実態に関する現地調査を実施

することとなった。現地調査の主なテーマには、「大都市における都市内分権」、「中規模都市における広域連携」、「経済的競争力向上のための都市制度」を掲げ、我が国への適用可能性や地理的条件等も考慮しつつ、アメリカ、カナダ、イギリス、フランス、ドイツの5カ国を対象とした。

本ブックレットは、現地調査に赴いた委員、調査協力者、そして事務局が執筆した報告論文をまとめたものである。限られた時間の中、必ずしも十分な調査先が確保できないこともあったが、訪問アポイントが取れた範囲でそれぞれ濃密なヒアリングを実施し、文献では知り得ない貴重な事実を把握してきたところであり、少しでも実務を担当する地方自治関係者のお役に立つことを願うものである。

今般の現地調査を実施するにあたっては、横道座長をはじめとする研究会委員の皆様、論点の絞り込み等に際して示唆に富む様々なご意見をいただいた。現地調査に飛んでいただいた片木教授、飯島教授、大杉教授、笠教授、高松市松本参事には、お忙しい中、出発前には質問事項の作成や訪問先の選定、帰国後は研究会での報告、本ブックレットに掲載される報告論文の作成に至るまで多大なるご尽力をいただいた。また、現地自治体関係者の皆様にはご多忙中にもかかわらずヒアリングにお付き合いいただき、財団法人自治体国際化協会の本部及び各海外事務所の皆様には訪問アポイントを確保いただくなど、それぞれ一方ならぬお力添えをいただいた。この場をお借りして心からお礼申し上げる。

2013年3月

公益財団法人日本都市センター 研究室

# 目 次

はしがき

エグゼクティブ・サマリー…………… 1

## 第1章 日本における大都市制度のあり方をめぐって

政策研究大学院大学教授 横道清孝

はじめに……………	8
1 大都市制度論活発化の背景……………	8
2 大都市制度の3つの選択肢……………	10
3 大都市内部の行政体制のあり方……………	12
4 地方制度調査会の「中間報告」について……………	13
5 今後の大都市の課題と大都市制度改革……………	14
参考文献……………	15

## 第2章 アメリカ・カナダの調査報告

### 1. ニューヨーク市及びトロント市の都市内分権と地域行政

首都大学東京 大学院社会科学部教授 大杉 覚

1 現地調査の概要と本報告のねらい……………	18
2 ニューヨーク市の区とコミュニティ委員会……………	19
(1) ニューヨーク市政構造における区Boroughs ……	19
(2) コミュニティ地区Community Districtsとコミュニティ 委員会Community Boards……………	23
(3) 市議会裁量資金拠出制度City Council Discretionary Fundingについて……………	36

3	トロント市のコミュニティ議会	39
(1)	現在のトロント市誕生の経緯	39
(2)	コミュニティ議会 Community Councils	40
4	大都市におけるローカル・デモクラシーのオルタナティブか?	45
	参考文献	47

## 2. カナダの大都市制度について (ノート)

### ～トロント市の視点から～

高松市創造都市推進局参事 松本欣也

	はじめに	50
1	目的	50
2	現地調査の概要	51
(1)	調査日程及び主な訪問先	51
(2)	主な調査項目とヒアリング等による調査の概要	51
3	終わりに	76
	参考文献	77

## 第3章 イギリス調査報告

### 1. イギリスの大都市制度

#### －GLA (大ロンドン庁) とロンドン区－

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授 笠 京子

	はじめに	80
1	GLA 創設の経緯と基本構造	82
(1)	創設の経緯	82
(2)	制度の基本構造	85
2	GLA の仕組み	88

(1) GLAの権限	89
(2) 市長 (Mayor)	91
(3) 議会 (London Assembly)	105
(4) 実施機関 (Functional Bodies)	109
3. GLAとロンドン区 (London Borough) との関係	113
(1) ロンドン区	113
(2) ロンドン区協議会 (London Councils)	114
おわりに	125

## 2. グレーター・マンチェスター地域における大都市制度 —広域行政体の設置と権限移譲の進展—

公益財団法人日本都市センター主任研究員 大谷基道

はじめに	134
1 マンチェスター市の概要と地方分権の状況	135
(1) マンチェスター市の概要	135
(2) 権限移譲の経緯とその後の変化	136
(3) コア・シティとしての取組み	137
2 グレーター・マンチェスターにおける広域行政の歴史	138
(1) 1986年のカウンティ廃止 (一層制移行) 以後の概況	138
(2) グレーター・マンチェスター合同行政機構 (GMCA) の設立	141
3 グレーター・マンチェスター合同行政機構 (GMCA)	142
(1) GMCAの役割と構成	142
(2) GMCAの組織と権限	143
(3) AGMAとGMCAの相違	146
(4) GMCAの目指す方向性	147
4 GMCAへの権限委譲	149

(1) 都市協定 (City Deals) .....	149
(2) グレーター・マンチェスターにおける都市協定の概要 .....	149
おわりに.....	151
主な参考文献.....	152

## 第4章 ドイツ調査報告

### ハンブルク市の大都市政策と都市内分権

早稲田大学政治経済学術院教授 片木 淳

はじめに.....	156
1 自由ハンザ都市ハンブルク.....	160
(1) 概況.....	160
(2) ドイツ連邦制と都市州ハンブルク.....	161
(3) ハンブルク市の政府構造.....	162
2 北部州構想.....	167
3 メトロポールレギオン・ハンブルク.....	169
(1) ドイツにおけるメトロポールレギオン.....	169
(2) メトロポールレギオン・ハンブルク.....	173
4 ハンブルクにおける都市内分権.....	177
(1) 区役所と区議会.....	178
(2) 区長.....	182
おわりに.....	183

## 第5章 フランス調査報告

### フランスにおける大都市制度

東北大学大学院法学研究科教授 飯島淳子

はじめに.....	188
-----------	-----

1	ストラスブール市とストラスブール大都市共同体との関係	190
	(1) ストラスブール市とストラスブール大都市共同体の役割分担	191
	(2) 構成員コミューン間の調整	194
2	ストラスブール＝ミュールーズ大都市拠点圏 (pôle métropolitain)	196
	(1) メトロポール (métropole) の不選択	196
	(2) 大都市拠点圏 (pôle métropolitain) の設立	198
3	近隣住区評議会 (conseil de quartiers) 一住民自治の確保?	201
	(1) 2002年2月27日法律	201
	(2) ストラスブール市の取組み	202
4	州・県合併一単一議会 (conseil unique)	205
	(1) 2010年12月16日法律	205
	(2) アルザスの取組み	206
	おわりに	209
	<b>参考資料：諸外国の大都市制度</b>	<b>215</b>
	<b>参考：都市自治制度研究会委員名簿</b>	<b>226</b>
	<b>執筆者一覧</b>	<b>227</b>

# エグゼクティブ・サマリー

## 第1章 「日本における大都市制度のあり方をめぐって」

(政策研究大学院大学教授 横道清孝)

最近の大都市制度論活発化の背景には、道州制論議の高まり、指定都市の増加、地域経済活性化の観点、高齢化の進展とインフラ更新への対応がある。

大都市制度を考える場合、広域自治体との関係からみて、大きく「指定都市型」、「特別市型」及び「都制度型」の3つの選択肢があり、それぞれ一長一短がある。また、大都市は、一般的にその内部に区を設置しているが、問題は、区にどの程度の自立性と民主的ガバナンスを導入するかである。

第30次地方制度調査会専門小委員会の「中間報告」は、「指定都市型」を維持しつつ、その枠内で「特別市型」に近づけていこうとするものであり、区の役割強化や区レベルの住民自治の強化も求めている。

今後我が国の大都市が直面する大きな課題は、地域（ひいては我が国）経済の中心としての持続的な成長・発展、急激な高齢化の進展を見据えた効率的な人的サービス提供体制の確立、インフラ・施設の更新に当たっての合理的な都市リノベーション（再生）の3つであろう。

これらの課題克服は、制度改革をすれば実現できるというものではないが、制度改革にも一定の効果はあり、上記3つの課題を睨みながら、今後の大都市制度のあり方を検討していくべきであろう。

## 第2章 アメリカ・カナダ調査報告

### 1. 「ニューヨーク市及びトロント市の都市内分権と地域行政」

(首都大学東京 大学院社会科学研究所教授 大杉 寛)

本調査報告は、日本の大都市制度改革論議において大都市のいわゆる都市内分権が1つの焦点となったことを踏まえて、ニューヨーク市の区及びコミュニティ委員会、トロント市のコミュニティ議会について現地調査のうえ、取りまとめたものである。

ニューヨーク市の区は公選区長を置く旧特別市のそれに類似した制度であるが、区内部に住民の意思を市政に反映させる市の機関としてのコミュニティ委員会が設置され、市議会、市行政機関とが緊密な連携をとれる仕組みがチャーターにより法制化されている。

また、トロント市のコミュニティ議会は、旧合併都市を単位として設置された議会内の委員会として位置づけられるが、近隣に関わる事項についての最終決定権限が付与されており、議会内分権を通じた都市内分権が図られる仕組みとなっている。

大都市の一体性の強みを活かしつつ、地域の民意をきめ細かに反映させる仕組みを考える上で、単一層のガバメント（政府組織）を個別に考慮するばかりではなく、複数層にわたるガバナンス（統治機能）のあり方を視野に入れた制度設計を考える必要性を示唆するものといえる。

### 2. 「欧米諸国にみる大都市制度—カナダの都市制度について—」

(高松市創造都市推進局参事 松本欣也)

トロント市の合併は合併前による住民アンケートでは反対の方が圧倒的多数であった。にもかかわらず、政治的な対立を背景に、行

革を目的として合併が断行されたが、結果として、合併による行革効果はきわめて懐疑的である。経済成長についても、経済規模は大きくなり、国内的にも国際的にも存在感や発言力は増したが、合併したことによって、「単なる総和としての経済規模の拡大」以上の経済成長は、トロント市当局としては認識していなかった。ガバナンスや透明性の確保、州と市の対等な関係等評価できることも多く存在する一方で、行政サービスの平準化と財政負担、意思決定の効率化と幅広い意見の吸収、コミュニティ意識の統一と地域文化の尊重、行政組織のスリム化と優秀な職員の確保等、今後解決すべき多くの問題を抱えている。

### 第3章 イギリス調査報告

#### 1. 「イギリスの大都市制度—GLA(大ロンドン庁)とロンドン区—」 (明治大学専門職大学院ガバナンス研究科教授 笠 京子)

14年間の一層制のあと、2000年に導入された広域自治体GLAによってロンドンは二層制に戻ったが、この二層制は他に類をみないものであった。1986年に廃止されたGLCへの反省から、GLAは、33のロンドン区による一層制に欠けていた政治的代表性と長期戦略の策定だけを担う小規模なものになり、既存のロンドン区の実施権限はそのまま残された。戦略にかかわらない領域では、一層制の時代と変わらずロンドン区はいまでも国と直接結びついている。GLA導入後の12年間に対する関係者の評価は良好で、制度はよく機能している。GLAの法的権限は戦略策定に限定されていたが、GLAを代表するロンドン市長の政治的な発言権や影響力が非常に大きく、実施を担うロンドン区との関係も良好で、財源や権限をもつ中央政府に対しても戦略を空文にとどめない事実上の力があったからであ

る。しかし政権交代後の2011年、地域主義法ほか関係法律によって、国の権限であった住宅や経済開発・再開発の実施権限が一部GLAに付与された。戦略と実施の分担というGLAとロンドン区の間の基本枠組みが変化し始めたことへの評価と危惧が現場では交錯している。今後の動向が注目される。

## 2. 「グレーター・マンチェスター地域における大都市制度

### —広域行政体の設置と権限移譲の進展—

((公財) 日本都市センター主任研究員 大谷基道)

首都ロンドンに次ぐ主要都市の1つであるマンチェスター市を中心とする大都市圏グレーター・マンチェスター地域では、1986年に広域自治体が廃止されて以降、広域的に行うべき事務は任意団体を設置して対応してきたが、長年の要望活動が実って中央政府の承認を得るに至り、2011年4月に法的地位を有する広域行政体「グレーター・マンチェスター合同行政機構 (GMCA)」が設置された。

2010年に誕生したキャメロン保守・自民連立政権下では、経済分野における国から地方への権限移譲を進める手段として、「都市協定」が用いられている。これは、中央政府と主要都市（またはその都市圏）との間で協定を締結することによって権限と資金を移譲するものであり、GMCAはその受け皿として活用されている。

GMCAの創設や都市協定の締結からまだ日が浅く、その善し悪しも明らかにはなっていない。今後、どのような評価が下されるのか、また、次のステップではどのような方向を目指すのかなど、今後の動向が注目される場所である。

## 第4章 ドイツ調査報告

### 「ハンブルク市の大都市制度と都市内分権」

(早稲田大学政治経済学術院教授 片木 淳)

ハンブルク市等の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、「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、様々な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」のため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、より広域を所管する地域政府の創設がまず求められた。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、頓挫したこともあり、ハンブルク市を周辺州と合併させる「北部州構想」もその実現の可能性は遠のいている。

そこで、ハンブルク市においては、区行政の充実強化を図りつつ、隣接州やその自治体との広域協働体である「メトロポールレギオン・ハンブルク」によりこれらの問題を解決しようとしており、一定の成果を収めつつある。わが国においても、都市内分権を進めながら人口の集中等により規模と集積のメリットを持った大都市を核として関係自治体との協働により地域政策を推進していくべきである。

## 第5章 フランス調査報告

### 「フランスにおける大都市制度」

(東北大学大学院法学研究科教授 飯島淳子)

フランスにおいては、コミューンの規模・能力の限界への対処として、合併政策は完全に失敗し、広域連携が高度に発達してきた。第1に、大都市圏の課題と圏域設定に関しては、2つの新たな制度のうち、大都市経営や世界的競争力の観点から人口50万人以上を要件としたメトロポールが“失敗”し、州レベルの地域整備を主眼として人口30万人以上を要件とした大都市拠点圏は“成功”している。圏域の設定は、実際には、生活圏やメンタリティの共通性によって裏付けられている。第2に、広域共同体と構成員コミューンとの機能分担に関しては、法律による権限配分をいわば枠組みとして、広域共同体議会と構成員コミューン議会の間で具体化がなされ、最終的に知事によって決せられている。ストラスブールにおける市と大都市共同体の行政の一体化は、事務の共同化の進展という一般的傾向のなかで、参照に値する。第3に、アクター間の関係調整は、中心都市の政治的イニシアティブに依っているが、このことは、中心都市を配置すべく大都市圏の要件を仕組んでいる法制度の裏付けを伴っている。大都市拠点圏の設立や州・県合併の可能性といった未知の状況のなかで、いかなる大都市経営が行われていくのか、今後の展開が注目される。

# 第1章

## 日本における大都市制度のあり方をめぐって

---

政策研究大学院大学教授

横道清孝

## はじめに

最近、大都市制度のあり方をめぐる議論が活発である。これに火をつけたのは、いずれも2010年に発表された現行大都市制度の見直しを求める2つの構想である。1つは、橋下徹大阪府知事（現大阪市長）を代表とする大阪維新の会が打ち出した「大阪都構想」であり、もう1つは、指定都市市長会が打ち出した「特別自治市構想」である。これらを含めて大都市制度に関する議論が盛り上がる中で、2012年8月には「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「大都市地域特別区設置法」という）が制定され、また、同年12月には第30次地方制度調査会の大都市制度についての専門小委員会が「中間報告」をとりまとめた。

今後、前者の法律を受けて、大阪地域では大阪市の廃止とそれに代わる特別区の設置に向けた動きが進んでいくであろうし、また、後者の中間報告を受けて、地方制度調査会では最終答申に向けた議論が本格化していくものと思われる。

そこで、本稿では、大都市制度のあり方をめぐって、その見直しが議論される背景、見直しに当たって考えられる選択肢、そして、それぞれの選択肢が抱える課題等について論じてみることにしたい。

## 1 大都市制度論活発化の背景

我が国の大都市制度としては、都制度と指定都市制度の2つがあるが、前者は首都である東京を念頭に置いた制度であり、後者の指定都市制度が一般的な大都市制度となっている。この指定都市制度については、従来から様々な問題点も指摘されてきたが、1956年の

導入以来半世紀以上にわたって、我が国の大都市制度として定着し運営されてきた。

それが最近になって、その見直し論議が活発化してきた背景には、次のような事情があると思われる。

まず、道州制論議の高まりがある。我が国における道州制の導入論議は都道府県の廃止を前提としたものであるため、道州制が導入されるとなれば、都道府県との関係で様々な大都市特例を設けている指定都市制度も見直さざるを得ない。このため、道州制の導入を見据えた大都市制度のあり方をめぐる議論が一時盛んとなった。道州制の論議は現在下火となっているが、もし再びそれが盛んになれば、それに対応した大都市制度のあり方をめぐる議論もまた盛んになってくるであろう。

次に、指定都市の数の増加がある。当初5大市（横浜、名古屋、京都、大阪、神戸）から出発した指定都市が、特に最近の平成の大合併による特例（指定要件の人口100万から70万への緩和）によって急激に増加し、現在では20を数えるまでになった。このため、指定都市間における多様化が進み、一律ではなく多様な大都市制度を求める動きにつながっている。

第3に、地域経済活性化の観点がある。大都市は地域（ひいては我が国）経済の中心であり、これまで経済成長と豊かさを享受してきたが、経済のグローバル化が進む中で、今後もその成長を維持し豊かさを享受し続けるためには、都市としての競争力を高め世界的な都市間競争に打ち勝っていくことが必要となる。そのためには、地域として一体的な成長戦略を立て、それを効果的・効率的に実施していく行政体制が求められるとして、大都市制度の見直しを求める動きが出てくるのである。

第4に、高齢化の進展とインフラ更新への対応がある。大都市(特

に三大都市圏)においては、今後高齢化が急速に進行し高齢者が激増することが予想されている。また、高度経済成長期に整備した多くのインフラや施設が老朽化し、一斉にその更新時期を迎えることになる。この2つは大都市にとって大きな歳出圧力となり、これらの問題に対処していくために、大都市はより効果的・効率的なサービス提供体制を考えていかざるを得ない。その観点からすれば、従来から指摘されていた都道府県との二重行政などの指定都市が抱える問題は、ますます放っておけないものとなり、大都市制度の見直し論議につながってくるのである。

## 2 大都市制度の3つの選択肢

大都市制度のあり方を考える場合、大都市を包含する広域自治体との関係からみて、大きく3つの選択肢がある。

第1は、通常の市町村と同様に、大都市であっても広域自治体の内に留めておくという選択肢である。ただし、通常の市町村とは違って、大都市は人口規模も大きく行財政能力も高いことから、その権限や広域自治体の関与等について大都市としての特例を認めるという扱いとする。現行の指定都市制度は、まさにこの第1の選択肢の事例である。

第2は、通常の市町村とは異なり、大都市は人口規模も大きく行財政能力も高いことから、広域自治体の外に出してしまうという選択肢である。指定都市制度導入以前の地方自治法に規定されていた特別市制度が、この第2の選択肢の事例である。韓国の特別市・広域市の制度も、同様の事例である。指定都市市長会が提言した「特別自治市構想」は、この第2の選択肢の採用を求めたものである。

第3は、大都市地域においては、大都市と広域自治体という二層

の自治体を置かず両者を一体化させてしまうという選択肢である。現行の東京都の都制度は、第2次大戦中の1943年に東京府と東京市を合体させて創設された経緯からしても、この第3の選択肢の事例である。大阪維新の会が求めた「大阪都構想」は、大阪地域において、この第3の選択肢の実現を求めたものである。

それぞれの制度には、一長一短がある。

まず、第1の選択肢（以下「指定都市型」という）では、大都市は広域自治体の内にあるために、広域自治体が行っているすべての事務を引き受ける必要はなく、また、広域にわたる調整については広域自治体に任せることができるメリットがある。しかしながら、各種施設の整備を始めとして大都市と広域自治体の二重行政の問題が発生するとともに、大都市と広域自治体との間で地域の発展戦略を始め政策面において齟齬が生じる可能性もある。また、現行指定都市制度下では、指定都市の区域から多くの都道府県議会議員が選ばれているにもかかわらず、警察などを除いて指定都市の区域において都道府県の役割はほとんどないといった政治的矛盾も抱えている。

次に、第2の選択肢（以下「特別市型」という）では、大都市は広域自治体の外に出るために、上記の指定都市型が抱える問題は解決されるが、一方で、広域自治体のすべての事務を引き受ける必要があるとともに、従来含まれていた広域自治体やその構成市町村との広域的な調整が問題となる。さらに、経済力のある大都市地域で上がる税収を大都市が独占することになるという問題があり、これは我が国において特別市制度が一度も実施されないまま指定都市制度に移行した大きな理由でもあった。

最後の第3の選択肢（以下「都制度型」という）は、指定都市型が抱える問題と特別市型が抱える問題の両者を解決する可能性を有

するが、これは広域自治体が大都市を吸収してしまうものでもあるため、大都市が存在した地域において改めて基礎的な自治体を創設すべきという議論を生じさせ、その制度設計の仕方によっては統合の効果を損なってしまう可能性がある。

### 3 大都市内部の行政体制のあり方

大都市は、人口規模が大きいため、その内部に区を置いて行政を行っている。これは国際的にみても一般的な姿であるが、問題は、区に対してどの程度の自立性を認め、民主的ガバナンスを導入すべきかということである。

上述の指定都市型では、広域自治体と大都市という二層の自治体が存在することから、区を自治体として三層制とまでする必要はないであろう。現行指定都市制度でも、区は行政区とされ、区長は指定都市の市長が任命し、区議会も設置されていない。

2つ目の特別市型では、大都市は広域自治体の外に出るため、区を自治体としない場合には大都市という基礎自治体だけの一層制となる。このため、指定都市型よりは区レベルの自立性と民主的ガバナンスの強化が必要となってくる。指定都市制度以前にあった特別市制度では、区は行政区であり、区議会は設置されていなかったが、その区長は公選とされていた。

3つ目の都制度型では、従来の大都市地域は広域自治体だけの一層制となり、特別市型よりも更に区レベルの自立性と民主的ガバナンスの強化が求められることになる。現行の都制度でも、区は自治体（特別区）とされ、区議会が設置されるとともに、区長は公選となっている。

大都市における区は、住民にとって本庁よりも身近な存在である。

したがって、指定都市型の場合であっても、都市内分権という方向性の下に、区への権限移譲を進めるとともに、区行政の運営に対する住民の民主的ガバナンスを高めていく工夫が求められるであろう。

しかし、一方で区の自立性や民主的ガバナンスの強化は、大都市としての行政運営の一体性や効率性を阻害する側面を持つものである。特別市型を採用した上で、区長を公選とした場合には、ある政策に関して大都市の市長・議会と公選区長との間で意見の不一致が生じ、その調整が難航してしまうという事態が起こりうる。都制度型を採用した上で、区を自治体とした場合には、公選区長に加えて、区議会が設置されることとなるため、その調整には更に手間がかかることが予想される。

また、都制度型を採用した上で、区を自治体とした場合には、各区の間の財政的不均衡を是正するための財政調整制度も必要となってくる。行政区であれば、各区の財政的不均衡は大都市全体の予算編成の過程で措置することが可能であるが、区を自治体とした場合には、各区がそれぞれに予算編成を行うこととなるため、その財源を調整するための仕組みが別途必要となってくるのである。

## 4 地方制度調査会の「中間報告」について

はじめに述べたように、2012年12月に地方制度調査会の大都市についての専門小委員会が「中間報告」をとりまとめたが、同中間報告は、大都市地域特別区設置法に基づき特別区を設置する場合の留意点を示すとともに、指定都市制度に関する見直しの方向性を提示した。

その内容は、先の選択肢で言えば「指定都市型」を維持した上で、

それが抱える課題の解消を図るために、その枠内で実質的には「特別市型」に近づけていくべきであるというものである。

そのために、都道府県から指定都市への事務移譲やそれに伴う財源移譲をできるだけ進めることを求め、区の役割の強化や区レベルの住民自治の強化を求め、さらには、都道府県と指定都市との間に政策調整の場が必要であるとして両者の協議会の設置について提案している。

これらの見直しが行われれば、先に述べた「指定都市型」の抱える課題のうち、都道府県と指定都市の二重行政や政策面の齟齬といった問題が相当程度解消されることが期待される。また、「特別市型」に近づいていく中で、区の自立性や民主的ガバナンスの強化も図られていくと思われる。

ただし、「特別市型」に近づいていくことで、先に述べた「政治的矛盾」は更に大きくなっていく。これにどう対処していくかは残された課題であろう。

## 5 今後の大都市の課題と大都市制度改革

最初の背景のところでも触れたが、今後我が国の大都市が直面する大きな課題は、世界的な都市間競争の中で地域（ひいては我が国）経済の中心として持続的な成長・発展を図ること、急激な高齢化の進展を見据えて効率的な人的サービス提供体制の確立を図ること、インフラ・施設の更新に当たって合理的な都市のリノベーション（再生）を図ることの3つであろう。

これらの課題克服は、大都市制度を改革すれば実現できるというわけではない。また、大都市（自治体）の経営努力だけで解決できるものでもない。第1の課題については、民間企業の役割のほうが

大きいし、第2の課題については、地域コミュニティやNPOの役割も大きいであろう。

しかしながら、制度改革も一定の効果があることは確かであり、上記3つの課題を睨みながら、今後の大都市制度のあり方について検討していくべきであろう。

### **【参考文献】**

- ・第30次地方制度調査会「大都市制度についての専門小委員会中間報告」（2012年12月）
- ・大阪維新の会「大阪都構想推進大綱」（2011年11月1日）
- ・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」～」（2011年7月27日）

# 第2章

## アメリカ・カナダの調査報告

### ニューヨーク市及びトロント市の 都市内分権と地域行政

---

首都大学東京 大学院社会科学研究科教授  
大杉 覚

## 1 現地調査の概要と本報告のねらい

本報告は、2012年10月中旬に10日間ほど、ニューヨーク市及びトロント市を訪問し、現地にて関係者に対して行ったヒアリング及び視察調査をもとに取りまとめたものである。現地調査では様々な立場の方々から大都市ガバナンスにまつわる興味深い情報を得ることができ、きわめて有意義なものであった。

本報告では特に両市政におけるいわゆる都市内分権と地域行政に焦点を絞り紹介を試みたい。こうした問題関心は、日本における大都市制度改革論議において、大都市内部構造としての地域レベルの区をめぐる性格付けが1つの重要な論点となったことによるものである。

すなわち、いわゆる「大阪都」構想に端を発した改革モデルでは、道府県と統合される大都市は複数の区域に分割され、それぞれの区域を長と議会を直接公選する基礎自治体（特別区）と位置づける考え方がとられ、現に手続法制として大都市における特別区の設置に関する法律が制定された。他方、横浜市をはじめとする特別自治市構想など道府県から大都市を分離・独立させる改革モデルでは、その主唱者である大都市では分離・独立後の大都市内の区域を基本的に行政区と位置づけ大都市の一体性を重視する考え方がなされているのに対して、長・議会を有する特別区相当の自治体とすべきであるとする主張も根強くある。

第30次地方制度調査会の審議においても争点となった事項であって、本視察後にまとめられることとなった同小委員会中間報告(2012年12月20日)では、「一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、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」と折衷的ともいえる考え方が提示されている。

本報告が対象とする両市は、ニューヨークについては公選区長が置かれているものの議会は置かれておらず、トロント市についてはともに置かれていない。ただし、ニューヨーク市には区の区域内に設定されるコミュニティ地区にコミュニティ委員会が設置されており、住民代表機能が担保される仕組みがある。また、トロント市については、市議会内部組織である委員会との並びでコミュニティ議会が地区ごとに設置されている。基礎的・近接的な自治のあり方を考えるときに、単一層のガバメント（政府組織）に着目するとともに、複数層にまたがるガバナンス（統治機能）を視野に入れて考える必要もあろう。こうした視点を念頭に、以下、両市について述べたい。

## 2 ニューヨーク市の区とコミュニティ委員会

### (1) ニューヨーク市政構造における区 Boroughs

#### ア 区の由来

ニューヨーク市は、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・アイランドの5つの区で構成される。マンハッタン、ブロンクスを中核として、ブルックリン市、そしてクイーンズやスタテン・アイランドにスプロール状にあったタウンが合併して大ニューヨーク市が誕生（1898年）したという由来がある。これら5区は現在でも名目上は州のカウンティの単位でもあるが、カウンティとしての実質的な機能はない。



## イ 区長

各区には市長選と同時に同一任期で公選される区長 president が置かれる<sup>1</sup>。区長が公選されるのも、上述のような歴史的経緯と、それぞれの地域のアイデンティティの強さゆえだ、とニューヨーク市立大学ハンター校のヴィテリッティ教授は指摘する。実際、1990年代前後、スタテン・アイランドはニューヨーク市からの分離独立を訴え、州政府はヴィテリッティ教授を長とした委員会を組織して検討したこともあるという。

1989年チャーター改正により、市長、議会と並んで市政の権力構造の一角にあった評価委員会 the Board of Estimate が連邦最高裁の違憲判決（各区代表が人口が大きく異なるにもかかわらず1名ずつ選出されていたため、平等保護条項違反とされた）を受けて廃止されたことで、そこをよりどころとしてきた区長の影響力は多いに失われたとされる<sup>2</sup>。

確かに、区長は次に述べる区委員会やコミュニティ委員会をコントロールできる立場にあり、しかも、コミュニティ地区、市議会議員選挙区が微妙に一致していないことは、議会（議員）に対する牽制になっているといえる。しかしながら、区長に与えられた権限は大幅に制約されており、行政事務に係る実質的な権限はほとんどないのが現状である。ヴィテリッティ教授がニューヨーク市のチャーター委員会のリサーチ・ディレクターを務めていた当時、「区長はまだ必要なのか？」という疑問を誰もが抱いていたという。しかしながら、「ノー」とは言えない歴史的重みがあり、廃止にまで持ち

---

<sup>1</sup> New York City Charter, Section 81.

<sup>2</sup> Joseph P. Viteritti, "New York: Past, Present, Future" J. P. Viteritti, ed. *When Mayors Take Charge*, Brookings Institution Press, 2009, p.213.

込むことは政治的には実現不可能と考えられていたともされる。

1989年チャーター改正によって相対的に力を強めたのが市議会であった。特に立法、予算、土地利用の各権限を評価委員会と分有する必要がなくなった点でその権能はかなり高まったとされる。

もっとも、1989年チャーター改正後、最も影響力を増大させたのは市長だとされる。さらにその後、ブルームバーグ市長のもとで行われた2002年チャーター改正により顕著になったとされる。一例として、それまで公選の委員によって構成されていたコミュニティ学校委員会が廃止され、任命制に変えられたことで、教育行政は市長直轄下に置かれることになったことが挙げられよう。1989年チャーター改正はこのようなニューヨーク市政の集権化(市長権限の増大)の契機になったと評価されるだろう。

## ウ 区委員会

先述のとおり区議会はないが、区委員会 Borough Board がある<sup>3</sup>。議長を務める区長のほか、区内選出市議会議員、区内各コミュニティ委員会委員長によって構成される。月1回開催され、公聴会の開催、区プログラムや資本プロジェクト提案についての市議会・市長・都市計画委員会への報告をその任務とし、コミュニティ委員会と市行政機関との連携をとる役割が認められる。ただし、区長に実質的な権限は乏しいことから、区委員会もまたその権限面では限定的な役割を果たしているにすぎない。特に区委員会は区長を除けば公選職ではないことからすれば、一般的な自治体議会と対比して民主的正当性が担保されているわけでもない。ただし、区委員会は、区サービス・キャビネット会議 borough service cabinet meeting (区長を

---

<sup>3</sup> NYCC, Section 85.

議長として、地区マネジャー、市行政機関代表によって構成)と並んで、区とコミュニティ、そして関係市機関との連絡調整の場であり、これら組織間コミュニケーションを緊密にとることの意義は大きいものと考えらるべきだろう。

なお、筆者がヒアリング時に、仮にニューヨーク市政が分権化の方へと振り子が振れたとしたら、公選の区議会を設置するような議論はあり得るかという問いにヴィテリッティ教授に尋ねてみた。すると、区に対するアイデンティティは機能的というよりはもはや感情的なものにすぎないと教授は答えられた。区長・区委員会を含む区の現状を明瞭に物語る回答だといえよう。

## (2) コミュニティ地区 Community Districts とコミュニティ委員会 Community Boards

### ア コミュニティ地区

ニューヨーク市内は59のコミュニティ地区に分けられる。チャーターでは「69章 コミュニティ地区とサービス区域の一致 Community Districts and Coterminality of Services」が設けられており、区域の一致するコミュニティ地区とサービス地区とが市内のコミュニティ生活の計画策定、コミュニティ内の市政府への市民参加、地域コミュニティや区における基礎的サービスを提供する諸機関の効率的効果的な組織化に向けて利用されることを促進することがその目的とされている。

コミュニティ地区は、①単一の区 borough の境界内に設けられ、歴史的・地理的・一体的なコミュニティと一致すること、②基礎的行政機関が効率的効果的にサービスを提供するのに適切であること、③コンパクトかつ近接的であり、25万人を超えない人口規模であること、などとされている<sup>4</sup>。

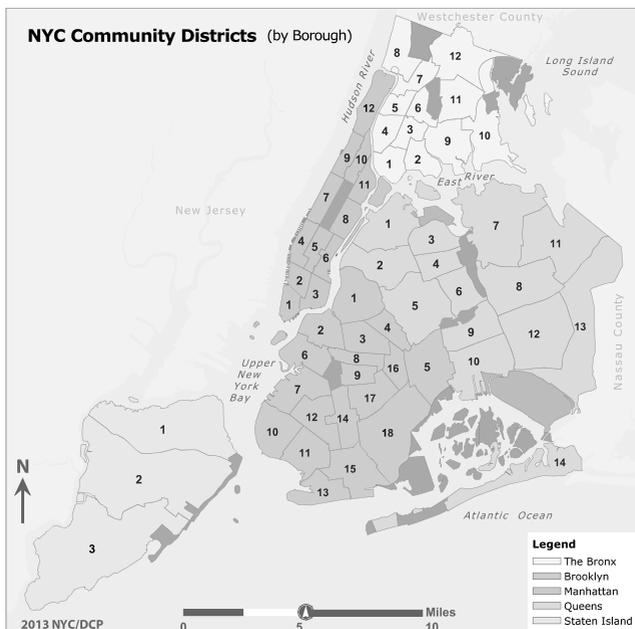


図2 ニューヨーク市コミュニティ地区

(注) ニューヨーク市都市計画局ホームページより。

表1 ニューヨーク市及び区の人口・面積

	人口	面積(square miles)	地区
ニューヨーク市	8,175,133	304.8	59
ブルックリン	2,504,700	71.5	18
マンハッタン	1,585,873	22.8	12
クイーンズ	2,230,722	109.7	14
スタテン・アイランド	468,730	58.5	3

(注) ニューヨーク市都市計画局ホームページより作成。2010年センサスに基づく。

<sup>4</sup> NYCC, Section 2701a.

## イ コミュニティ委員会

コミュニティ地区を単位に、チャーターの規定により置かれているのがコミュニティ委員会である。「70章 コミュニティにおける市政府 City Government in the Community」とあるように、コミュニティ委員会は市の機関と位置づけられている。

### (ア) コミュニティ委員会の構成

コミュニティ委員会は、2年任期、半数改選で区長の任命による50人以内の委員（無償、実費支給）で構成される。少なくとも半数は当該地区内選出の市議会議員による指名された候補者から選ばれる。また、当該地区内選出の市議会議員は投票権のない委員である。

なお、日本でいえば、議員資格要件や地域自治組織の役員のなり手といった文脈で行政職員の関わり方がとわれることがあるが、ニューヨーク市の場合、平均してコミュニティ委員会のメンバーに1人ぐらい市職員が任命されているという。例えば、マンハッタン区公園委員会事務局長は自らが居住するマンハッタン12地区のメンバーであるという。ただし、当該地区の職務と重なることから、コミュニティ委員会の公園委員会の委員長にはなれないという。

### (イ) コミュニティ委員会の役割

コミュニティ委員会の権能としては、次の事項がチャーターに規定されている<sup>5</sup>。

- ①地区ニーズの考慮
- ②公的機関等との協力・相談・支援・助言
- ③公開・非公開の調査

---

<sup>5</sup> NYCC, Section 2800 d.

- ④地区民への情報の共有・伝達による市機関等の支援
- ⑤共通事項に関する他地区コミュニティ委員会との協力
- ⑥市長・議会・区長に対する年次報告書の作成
- ⑦公吏の選挙、地区マネジャー及び他の専門的スタッフの採用等
- ⑧コミュニティ委員会会議への行政機関の代表者の出席の要請
- ⑨地区の成長・改良・発展のための総合及び特別計画の作成
- ⑩地区の概要、コミュニティ委員会による現在及び将来のニーズ、ニーズに応じたプログラム等の推薦を含む地区ニーズ年次声明書の作成及び市長への提出
- ⑪地区資本ニーズに関する市機関との相談と翌年度及び3年間の資本予算の優先事項の市長への提出
- ⑫市・州・連邦プログラムに基づくコミュニティ開発活動に向けた基金の配分・利用に関する公聴会の実施と勧告及び優先事項の市長、市議会、都市計画委員会への提出
- ⑬経常予算拠出のプログラム・ニーズに関する機関との相談、部門別推計の審査、公聴会の開催、翌年度支出予算の優先事項の作成及び市長への提出
- ⑭個別資本プロジェクトの計画策定の支援等
- ⑮資本プロジェクト進捗の評価
- ⑯環境影響評価書の書式・内容の決定のための市機関による会議出席者の割当の許可
- ⑰地区内土地利用・開発・改良に関する提案の初期審査の実施と勧告書の都市計画委員会への提出
- ⑱市機関によるサービス説明書の作成の支援と審査
- ⑲市機関によるサービスの質及び量の評価
- ⑳市サービス及びプログラムに関する情報の周知、苦情・要望等の処理

## ②1 地区内活動組織の把握等

総括すれば、コミュニティ委員会は、市予算に対する優先事項の要求、土地利用・ゾーニングといった都市計画に関する提案・勧告、市行政サービスに関する苦情・要望等の処理が主要な責務といえる<sup>6</sup>。

特に重要なものとしては、市予算策定過程におけるコミュニティ委員会の役割が挙げられる<sup>7</sup>。

まず、予算原案の策定段階での関与である。地区マネジャーのゴームリー氏（後述参照）によれば、毎年8月に地区ニーズ陳述書を提出するところからスタートするという。そして、9月から10月初め頃、全地区マネジャーが様々な市行政機関と予算について討議する、いわゆる予算協議会 budget consultation meeting が開催される。それに先立ち、地区マネジャーが自地区での支出に関して種々の疑義をまとめて市行政機関にあらかじめ提示しておくという。

コミュニティ委員会で予算の優先事項を取りまとめるのもこの頃である。チャーターでは、部局別概算が提出される30日以前に、コミュニティ委員会は市長及び区長に経常予算及び資本予算の優先事項に関する陳述書を提示することとされている。これが10月中になされる。陳述書の作成にあたっては地区住民等の意見表出を行う公

---

<sup>6</sup> ニューヨーク市コミュニティ委員会の優れた先行調査研究では、区民の意見を吸い上げ、市当局に助言する計画・諮問機関としての機能が比重を増してきたと指摘し、例として、ゾーニング、路上カフェ営業許可申請、酒類販売許可申請を挙げている。本調査報告でも言及しているとおり、筆者らが訪問した2つの地区でも同様なことが観察された。（財）自治体国際化協会ニューヨーク事務所（小林涼子執筆）『アメリカの住民自治～地域住民による組織を中心に～』Clair Report No.353（2011年）参照。

<sup>7</sup> チャーターのchapter 10参照。なお、ニューヨーク市の予算過程に関する概説としては、横田茂『巨大都市の危機と再生』有斐閣、2008年、122頁以下を参照。

聴会を開催することとされている。コミュニティ委員会の陳述書の提示を受けて、各行政機関は経常予算要求の詳細な見積書の作成にあたるが、その際にはコミュニティ委員会と協議することとされ、また、コミュニティ委員会の陳述書を考慮しなければならないとされている。

12月頃には地区からの要求に対する回答がある。よいアイデアだとして積極的に予算案に盛り込まれるものから、却下されるものまで様々だという。

そして、2月15日までに各コミュニティ委員会は市長、議会、管理予算局長、区長、区委員会メンバーに、上述の準備予算についてコミュニティ委員会が提出した予算優先事項に関する陳述書の反映状況に関する評価を含む陳述書を提示することとされている。これは地区レベルが予算過程に直接関わる最後のタイミングとなる。

以上のほかにも、区長を通じてコミュニティ委員会の意向が予算に反映される規定がチャーターに置かれている。

コミュニティ委員会はいくまでも助言機関であって、予算の決定権限があるわけではない。また、地区レベルでの要求が反映されるとは限らないのだが、かといって、要望が全く反映されないわけでもない。ゴームリー氏によれば、イエスは15%、ノーは20%であり、その中間に多くがあるという。例えば、マンハッタン第2地区は市内で最低レベルのオープン・スペースしか確保されていないため予算要求をしたところ、予算化こそされなかったものの、耳を傾けてもらい、翌年度以降の約束を取り付けたという。イエスではないとしても、ノーではないところに持ち込むことが肝要だということである。

## ウ 地区マネジャー

コミュニティ地区には地区マネジャーが置かれる。筆者らのヒアリングに応じていただいたマンハッタン第2地区の地区マネジャーであるボブ・ゴームリー氏、及び、同席したニューヨーク市長室のロリータ・ジャクソンさんの話から、地区マネジャーの役割について述べておきたい。

まず、どのような人物が地区マネジャーに就任するのか。ゴームリー氏はニューヨーク州立大学バッファロー校のロー・スクールを卒業した弁護士であり、ニューヨーク市議会調査部門、ケン・フィッシャーKen Fisher市議会議員のスタッフ（コミュニティ・リエゾンを担当）などを経て、前任者の死去に伴い現在の職に就いたという。ゴームリー氏は市議会関係の職を豊富に経験しており、まさに適役といえるだろう。ただし、地区マネジャーのバックグラウンドは特定されているわけではない。マンハッタン区ではもう1人弁護士の地区マネジャーがいるそうであるが、その他の出自は都市プランナーをはじめ様々であるという。

次に、地区マネジャーの役割についてであるが、端的に言えば、コミュニティ委員会を補佐する事務局長としての役割といってよい。コミュニティ委員会は諮問・助言機関であり、委員は一般人よりなることから、コミュニティ委員会が円滑に運営されるかどうかはもっぱら裏方としての地区マネジャーに依存するといえよう。

したがって、地区マネジャーの業務量はコミュニティ委員会の活動量に規定されることになる。

マンハッタン第2地区のコミュニティ委員会（CB2, Manhattan. 以下、CB2と略）には9つの常任委員会があり、毎月会議が開催される。筆者らが訪問した2012年10月は14の会議が開催ないし予定されていた。2012年1月はきわめて頻繁に会議が開催されており、

168もの公聴会及び会議があり、608の決議resolutionがなされたという。デスクワークばかりではない。後述の聖アンソニー教会で開催された定例会に筆者が開催時間より大分前に訪問したところ、各種資料の準備や会場の設営など、スタッフとともに雑多なロジに追われているゴームリー氏の姿が認められた。

もっとも、すべてのコミュニティ委員会がそのように活発な活動をしている訳ではないようである。ゴームリー氏がある地区のコミュニティ委員会を視察したところ、CB2であれば平均して一度の定例会で50~70程度の決議がなされるところが1件のみであったので、「椅子からころげ落ちかけた」と表現してみせた。

そこにはゴームリー氏の強い不満が込められてもいる。もちろん、業務量に著しい差があることもそうであるが、人口などを含めて地区間で差異があるにも関わらず、各地区事務所に配分される予算は一律となっていることに対する不満である。

2012年度は1地区当たり20万6,895ドルであり、そこにはゴームリー氏のような地区マネジャーの給与11万ドル、定員1名分のスタッフの給与が含まれており、残りの約50,000ドルが消耗品・備品等の購入費など地区マネジャー事務局の活動経費に当てられることになっている。

しかし、CB2のように活発な活動をしているコミュニティ委員会の場合には、それに伴い地区事務所の業務量も増す。市関係機関や区、コミュニティ委員会内の各種委員会の調整、書類手続、資料作成はもちろんのこと、種々の事務が増大することで、人手も要すれば、コピー代などもかさむことになる。CB2では追加的にスタッフを雇用しており、そのためゴームリー氏は自らの給与を削っているのだという。彼は「ニューヨーク市でも最も薄給の地区マネジャーだ」といい、さらに市当局より翌年度の予算削減が通告されている

ため、スタッフ雇用を維持するために更に身を削らなければならないと嘆いてみせた。

やや細々したことに論及してきたが、適材が事務サポートをしているからこそ、`コミュニティ、と呼ばれこそすれ人口からすれば優に都市自治体の規模を誇る単位で、住民間や行政機関間の調整を図りつつ、民意反映させる会議体を運営できるともいえる。中核的な役割を果たす地区マネジャーにそれ相応の処遇がなされているのは重要な点である。

なお、少なからぬ市議会議員は地区マネジャーを経験しているという。市の有給スタッフであるため政治色を出した活動はできないものの、政治家へのステップ・アップという位置づけと見なされている面もあるとのことである。

## エ コミュニティ委員会の定例会

筆者らはニューヨーク市での現地視察の期間、マンハッタンにある2つの地区のコミュニティ委員会の定例会を見学した。そのうちの1つ、ゴームリー氏が地区マネジャーをつとめるCB2の定例会をベースに、適宜、今ひとつの、同じマンハッタンにあるCB8を比較対象としつつ紹介したい。

CB2は最も古くからあるコミュニティ委員会の1つで、ロウアー・マンハッタンに位置するこの地区は、グリニッジ・ヴィリッジやリトル・イタリー、SoHo、NoHo、チャイナタウンなどを含み、ユニークな建築物も多く、芸術文化が盛んで、多様な人種が居住する地域でもある。これに対してCB8は、セントラルパークの東側にある、富裕層の住宅地に位置する地区（アッパー・イースト）で、CB2とはかなり性格が異なるといえる（表2、3参照）。

**表2 ニューヨーク市、マンハッタン区、マンハッタンCB2及びCB8の人口等**

	人口	所得支援受給者 (%)	面積(square miles)
ニューヨーク市	8,175,133	2,913,453 (35.6%)	304.8
マンハッタン区	1,585,873	396,860 (25.0%)	22.8
マンハッタン CB2	90,016	9,825 (10.9%)	1.4
マンハッタン CB8	219,920	10,876 ( 4.9%)	2.0

(注) ニューヨーク市都市計画局ホームページより作成。データは2010年センサス、ニューヨーク市人的資源管理部メディケイド適格性ファイル2011年版等による。

**表3 ニューヨーク市、マンハッタン区、マンハッタンCB2及びCB8の土地利用状況**

		区画数	面積 (Sq. Ft.)	%
1・2世帯家族住宅	ニューヨーク市	563,765	1,830,735.8	27.2
	マンハッタン区	3,603	6,333.3	1.3
	マンハッタン CB2	536	861.4	3.1
	マンハッタン CB8	1,011	1,963.6	5.2
複合家族住宅	ニューヨーク市	142,100	817,543.0	12.2
	マンハッタン区	17,115	109,240.7	23.1
	マンハッタン CB2	1,449	6,050.0	22.0
	マンハッタン CB8	2,194	17,389.0	45.6
混合住宅／商業施設	ニューヨーク市	48,509	201,199.0	3.0
	マンハッタン区	10,215	63,194.0	13.4
	マンハッタン CB2	1,476	5,153.2	18.8
	マンハッタン CB8	1,612	8,656.2	22.7
商業／オフィス	ニューヨーク市	24,506	269,867.2	4.0
	マンハッタン区	5,282	49,517.2	10.5
	マンハッタン CB2	689	4,362.1	15.9
	マンハッタン CB8	337	1,573.1	4.1
工業	ニューヨーク市	12,174	241,174.9	3.6
	マンハッタン区	1,484	9,186.3	1.9
	マンハッタン CB2	231	1530.7	5.6
	マンハッタン CB8	26	176.9	0.5
輸送／公益事業	ニューヨーク市	6,715	492,553.0	7.3
	マンハッタン区	2,483	30,877.2	6.5
	マンハッタン CB2	34	4,437.1	16.2
	マンハッタン CB8	35	870.3	2.3
公共施設	ニューヨーク市	12,004	467,920.3	7.0
	マンハッタン区	2,483	9,186.3	11.8
	マンハッタン CB2	184	2,334.9	8.5
	マンハッタン CB8	306	5,518.0	14.5
オープン・スペース ／娯楽施設	ニューヨーク市	4,954	1,806,103.4	26.8
	マンハッタン区	377	120,435.4	25.5
	マンハッタン CB2	28	776.9	2.8
	マンハッタン CB8	12	1,220.7	3.2

駐車場	ニューヨーク市	11,702	88,059.5	1.3
	マンハッタン区	795	7,103.4	1.5
	マンハッタン CB2	77	636.9	2.3
	マンハッタン CB8	35	277.9	0.7
未利用地	ニューヨーク市	30,279	393,283.4	5.8
	マンハッタン区	1,380	12,280.0	2.6
	マンハッタン CB2	60	1,223.7	4.5
	マンハッタン CB8	41	258.7	0.7
その他	ニューヨーク市	4,296	119,496.7	1.8
	マンハッタン区	249	9,021.7	1.9
	マンハッタン CB2	45	89.8	0.3
	マンハッタン CB8	23	211.1	0.6
合計	ニューヨーク市	861,004	6,727,936.2211.1	100.0
	マンハッタン区	43,467	472,811.0	100.0
	マンハッタン CB2	4,809	27,456.7	100.0
	マンハッタン CB8	5,632	38,115.4	100.0

(注) ニューヨーク市都市計画局ホームページより作成。データはニューヨーク市財務局不動産ファイル 2011 年版による。各欄はニューヨーク市、マンハッタン CB2、CB8 の順に記載。

CB2では毎月最終より 1 週前の木曜日が定例会 (full board meeting) の開催日とされている。筆者らが視察したのは2012年10月18日 (木) に開催された定例会である。CB8の定例会はその前日に開催された。

CB2定例会の次第は下記のとおりである (一部略)。CB8も構成はほぼ同様であった。

- |   |
|---|
| <p>CB2 Manhattan 10月18日 6時 (聖アンソニー教会地下)</p> <p>I. 公開意見陳述 Public Session (6時から6時半受付)</p> <p>II. 議題: 議題採択</p> <p>III. 執行セッション</p> <p>1. 公選職者から報告</p> <p>2. 区長報告</p> <p>3. 委員長報告</p> <p>4. 地区マネジャー報告</p> <p>IV. 出欠</p> <p>V. 議事録採択</p> <p>VI. 常任委員会報告その他</p> |
|---|

1. ハドソン・スクウェア作業部会
2. 公園／ウオーターフロント
3. ランドマーク&パブリック・エステティックス
4. 交通輸送
5. サイドウオーク、公共施設&パブリック・アクセス
6. SLA（州酒類販売許可機関）免許

Ⅶ. 新業務

Ⅷ. 閉会

CB2定例会の運営について特徴的な点をかいつまんで述べておきたい。

まずは、「Ⅰ. 公開意見陳述」であるが、当日所定の時間に登録さえすれば、誰もが持ち時間内で意見を述べるができる場である。CB2では、51人もの人々が公開意見陳述の場に立ち、コミュニティ委員会の委員長が1人2分の持ち時間を超えないように注意しなければならないほど熱弁を振るう陳述人が多く、結局これだけで1時間半もの時間が費やされた。前日に視察したCB8では6人（1人3分）のみで、大方が苦情などを申し立てるだけであったのとは対照的で、2つの地区のコミュニティ委員会の雰囲気の違いが明瞭に現れていた。

CB2での陳述人の圧倒的多数は、当日の審議事項のメインであるハドソン川地域のリゾーニングに対する賛否両側からの陳述であり、次いで、レストランの酒類免許に関する案件に関してが多かった。陳述人は、古くからこの地区に住み続けている高齢者や中年、そして若者も含まれていた。人種では、ほとんどが白人であったが、黒人、ヒスパニックのほかアジア系も見られた（なお、CB8ではほぼ白人の中老年層であった）。開発事業者とおぼしき陳述人がリゾーニング賛成の意見を述べたり、若いレストラン経営者がザガット・サーベいの認定証を手にかこれまでの実績を強調して酒類免許取得に

理解を求めたりという場面もあった。

「Ⅲ. 執行セッション」では様々な役職者からの報告がなされる。議事録からは確認できないが、当日は警察署幹部からの報告がなされた（実際には、時間の都合により公開意見陳述の間になされた）。警察との連携も地区の重要な役割であると地区マネジャーのゴームリー氏は強調していたが、この地区は特に4つの警察署管轄区域に分割されていることからそういえるだろう（一般には、地区は警察署管轄区域となるべく合致するように設定されている）。年3～4回程度こうした場が設けられるという。

また、CB8でも同様であるが、公選職者からの報告がなされるのも特徴的である。地元市議会議員のみならず、州議会、連邦議会の議員からも、その事務所から若いスタッフがコミュニティ委員会の定例会に派遣され、実績やイベント予定などを報告する。住民と公選職者をつなぐ場としても機能しているといえるだろう。

さて、当日のメイン・イベントは「Ⅵ. 常任委員会報告その他」のなかでその筆頭に掲げられたハドソン・スクウェア作業部会からの報告であった。

この作業部会は、大型再開発に伴うハドソン川地域のリゾーニングを検討するために設けられたものであり、この地域の目下の最大の関心事であったといえよう。コミュニティ委員会の委員長であるデビッド・グラバーDavid Gruber自身がその長をつとめている。

当日の進行は大荒れであったといってよい。原案に対しては異議や修正意見が多数なされ、逐一文言の修正などがはかられながら議事が進められてようやく可決され、都市計画委員会the City Planning Commissionに上申することとされた。

市長室のロリータ・ジャクソン氏によれば、通例は、細部にわたるまで事前に調整されるので、多数の文言修正がコミュニティ委員

会の場でなされるのは珍しいという。なお、本件は2013年1月現在、市都市計画委員会が、高さ制限の引き下げ、コミュニティ向け施設の併設（混合利用開発）などの条件を付して認可する段階まで手続きが進行している。

ところで、CB8においても建築許可が争点となって白熱した議論がなされたが、それは歴史的建造物（フリック・コレクションの庭園）に面したビルに窓をつくるのを認めるかどうかをめぐることであって、事案としてはハドソン・スクウェア・リゾーニングに比べれば些細なものといえるだろう。高級住宅地の居住者が委員会メンバーを占めていることもあって、議論の進め方も、白熱はしたとしても穏やかなものであった。

しかし、案件の大小に関わらずいえることは、住民が自らの所有する不動産などの資産価値の変化などに非常に強い利害関心が向けられ、コミュニティ委員会への参加を動機づけるものとなっていること、そして、そうした訴求力の淵源は、市の機関と法的に位置づけられたコミュニティ委員会が住民の利害に密接に関わる事項に関して、市が最終決定を下すまでの手続過程において一定の明確な権限を有していることにあるといえるだろう。

### **(3) 市議会裁量資金拠出制度 City Council Discretionary Funding について**

区あるいはコミュニティ委員会と密接に関わる市の仕組みとして、市議会裁量資金拠出制度を取り上げておきたい。これは、議会改革の一環として2006年に導入されたもので、区長に配分される予算と並んで、市の事業執行にあたり併せて支出される予算である<sup>8</sup>。地域ニーズに適う非営利かつコミュニティにベースをおいた社会サービス供給者に配分し、市機関によるサービスとのギャップを埋

めることを目的としたもので、市議会議員が自らの選挙区内の地区で執行することができる。市行政機関による競争的な契約とは異なり、単年度のみ延長できる。

この裁量資金拠出には5種類のものがある。

- ①議員経由の地域発意型：自らの地区の地域ニーズに基づき議員が裁量をもって用いることができるものであり、地域ニーズ、議員の要求、その他の要因により配分額が決定されるものであり、ただし、各地区8万ドルを下回らないとされている。目的や対象機関についての制限はない。
- ②議会経由の地域発意型：交付を希望する団体が直接市議会議長に応募するか、議員個人の割当分を超過するサービスであったり、広域にわたるサービスであったりする場合に、議員が議長に対して予算措置をするように要求するものである。
- ③高齢者向け：各議員が毎年一定額を高齢者局を通じて自らの地区の高齢者サービスに拠出するために受け取るもの。2011年度では10万8,750ドルである。
- ④若年者向け：各議員が毎年一定額を若年者・コミュニティ開発局を通じて自らの地区の若年者サービスに拠出するために受け取るもの。2011年度では15万1,714ドルである。
- ⑤議会発意型：特定の強いニーズのあるコミュニティ等を対象とするが既存の施策ではカバーできないものなどで全市的なものを対象とする。

行政機関では目の届かない地域ニーズをきめ細かくくみ上げ、地域活動や非営利活動などと着実に結びつけていく、議会・議員主導

---

<sup>8</sup> New York City Council, *Discretionary Funding Policies and Procedures*, February 2011参照。

の新しい公共の形成の仕組みとして注目される取組みといえよう。

上述のとおり、制度導入当初は議員1人当たり平均34万464ドル（うち、若者向け15万1,714ドル、高齢者向け10万8,750ドル、その他8万ドル）が想定されていたが、2012年度は総額5億790万ドル、議員1人当たり平均1135万ドルにも上る<sup>9</sup>。ニューヨーク市予算総額659億ドルからすれば1%に満たないものの、議会・議員が裁量をもって使用できるという意味では大きな金額といえる。

ただし問題がないわけではない。裁量資金拠出の配分をめぐる不透明性と恣意性がしばしば指摘されている。各議員に固定的に配分される額以外については議長が配分する権限を持っており、実際、議員間の配分額の格差は著しい。例えば、2009年度から2012年度までの4年間で配分された総額の格差は、約6.9倍にもなる（トップは財政委員長であるドメニック・レッキアDomenic Reccia, Jr.議員の約6800万ドルであり、議会幹部が上位に並ぶ。最下位は1000万ドル弱<sup>10</sup>）。有力な政治家でありながら、市議会議長クリスティン・クウィンChristine C. Quinnと犬猿の仲であるチャールズ・バロンCharles Barron議員は他議員よりも予算配分額が低く抑えられ、51人中49位である。

かつては透明性が低く、親戚縁者が代表を務める非営利団体などに市議会予算がつかぎ込まれて刑事訴追を受けるなどの問題があったことを受けて、現在の制度になったとされるが、上記のようなことからさらなる改革が問題提起されているところである。

---

<sup>9</sup> <http://old.gothamgazette.com/article/iotw/20060710/200/1904>、及び、Citizens Union of the City of New York, *Creating a more equitable and objective discretionary funding process in New York City*, May 2012参照。

<sup>10</sup> Citizens Union of the City of New York 前掲28-29頁。

### 3 トロント市のコミュニティ議会

#### (1) 現在のトロント市誕生の経緯

現在のトロント市が成立するまでの経緯については既に多くの調査報告がなされているので、概括的に述べておくにとどめておきたい。

トロント都市周辺での大都市圏に関する取組みのなかでも、現在のトロント市に直接つながるものとしては、大都市圏広域機構として発足した1954年メトロ・トロントRegional Municipality of Metropolitan Torontoに遡る。メトロ・トロントは13自治体で構成され、幹線道路の建設、上下水道の整備、ゴミ処理、そして後に警察（1957年）を担った。その後合併が進み、構成自治体は6市となった。

改革の動きが加速したのは1990年代に入ってであった。まずは、1995年新民主党政権下にあった州政府の大トロント・タスク・フォースGreater Toronto Task Forceにより、メトロ隣接4広域自治体を加えた地域をグレーター・トロントとする提案がなされたものの、同年保守党政権が誕生すると、「常識革命」による新自由主義改革路線が推進され、1997年に実施された合併を問う住民投票で75%もの反対があったにもかかわらず、翌1998年にはメトロ・トロントとその構成6自治体とを統合して新トロント市を誕生させたのである。

多数の反対を押し切るかたちで合併を推進したことからわかるとおり、地方自治に関する権限は州政府に属している。また、オンタリオ州ではカナダの他の州とは異なり、チャーター都市制度が不在のため、チャーターに変わるものとして州法である2006年トロント市法The City of Toronto Actによりトロント市の自律性が高め

られるような組織・権限の規定がなされた。

現在のトロント市は人口約270万人で、カナダで最大人口の都市であり、北米で5番目である。カナダ内では6番目の規模の政府(上位5つのうち、連邦政府のほかはトロントが位置するオンタリオ州を含む州政府)である。

## (2) コミュニティ議会 Community Councils

### ア 市政構造とコミュニティ議会

トロント市では、いわゆる弱市長制が採用されている。市の権能は市議会によって行使される(トロント市法第132条(1))。市議会を主宰し、行政の長であり、そして市の代表でもある市長は市全域を選挙区として選出される。ただし、実際の行政執行は、市支配人 city manager 及び3人の副市支配人が行っている。

市議会議員数は、合併前の6都市の106から、1998年に56議員と市長、2000年には44議員と市長、と削減が重ねられている。

図は市政府・市議会の組織構造を示したものであるが、特徴的なのが、執行委員会、常任委員会とともに、コミュニティ議会が設置されている点である。

コミュニティ議会がおかれたのは、合併された6都市では地域性が異なり、また、合併により議員定数が削減されたことなどを受けて、地域の声が市政に反映されるように配慮してのことといえる。

コミュニティ議会は、当初合併した6つの都市ごとに設置されていたが、2000年に区域を統合し、4つとされた。すなわち、現在あるコミュニティ議会は、エトビコウ=ヨーク Etobicoke-York, ノース・ヨーク North York, スカボロウ Scarborough, トロント・アンド・イースト・ヨーク Toronto & East York である。

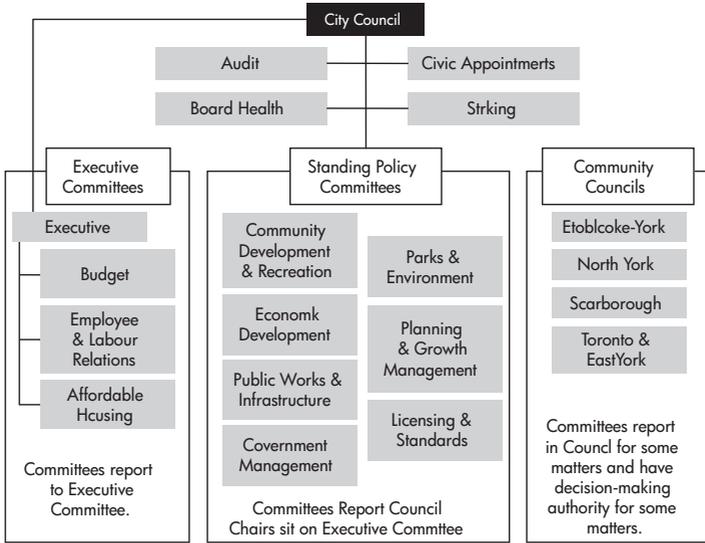


図3 トロント市議会・委員会の組織

(注) トロント市ホームページによる。

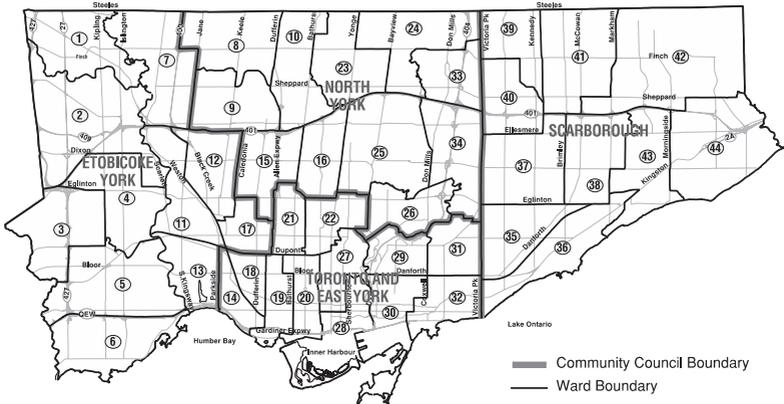


図4 コミュニティ議会の区域と選挙区 ward

(注) トロント市提供資料。

**表4 コミュニティ議会の設置単位別人口等**

	エトピコウー ヨーク	ノース・ヨー ク	スカボロウ	トロント&イ ースト・ヨーク	トロント市
人口（人）	595,320	635,220	602,575	642,895	2,503,280
失業率（%）	7.3	7.6	8.8	7.0	7.6
中位世帯所得	\$54,874	\$57,057	\$53,619	\$50,981	\$52,833
選挙区数	11	11	12	10	44

（注）トロント市ホームページより作成。データは2006年センサス、2007年トロント市雇用調査による。

## イ コミュニティ議会の組織と権能

コミュニティ議会は市議会委員会の1つのタイプであり、図4が示すように地理的に区分されている。全議員が自らの選挙区の属する区域のコミュニティ議会のメンバーとなる。

コミュニティ議会の事務サポートとして市議会の市職員室City Clerk's Officeから職員が派遣されるほか、関連するイシューによっては報告書作成などに計画局、運輸局からの職員が支援にあたるという。

コミュニティ議会の権能・責務はトロント市規則Toronto Municipal Codeの27章議会手続Council Proceduresにて規定されている。

なかでも注目されるのは、市議会がコミュニティ議会に対して最終決定権限を委任している点である。他のコミュニティ議会に影響を与える事項や、市支配人が市全体に関わると考える事項を除いて、市条例の適用除外、規制条例、許可申請、各種ボードメンバーへの市民指名その他に関して一部の事務の最終決定権をコミュニティ議会に委ねているのである。

一連の権限委任に関する規定は現在のトロント市成立直後にはなかったものであり、議会内の委員会でありながらもコミュニティ議

会を地域自治に関わらせる取組みといえるだろう。

その内容としては、①市条例の適用除外として、芸術壁画、フェンス、自然庭園（芝生の管理等）、騒音について、②規制条例については、路上駐車・停車等（サイド・時間規制、ドロップオフ・ピックアップ・ゾーンの設定、障害者駐車・メーター駐車の設定など）、路上駐車許可、交通規制（レーン規制、信号の設置、横断歩道の設置・変更、車両重量規制）、道路変更、道路一時封鎖、サイド・ウォーク提案、信号、交通量緩和、③許可申請については、路上カフェ、マーケティング、大道芸や路上エンタテインメント・芸術、自宅前駐車、路上自販機に関しての許可申請、そして、④ビジネス改善地域のマネジメント・ボード、各種市政策に基づくマネジメント・ボード、コミュニティ・センターのマネジメント・ボードなどへの市民の指名、といったところである<sup>11</sup>。

まさに近隣社会に密接に関わるものであるが、日本の文脈で考えると、各種規制権限、特に警察行政との関係でコミュニティ・レベルではもちろん、基礎自治体でも容易に関与できない権限も委任対象とされている点は目を見張られる。

## ウ コミュニティ議会の運営

コミュニティ議会はそれぞれの地区で開催される（ただし、トロント・アンド・イースト・ヨークは市庁舎にて開催）。

筆者らがヒアリングした、トロント市役所のコミュニティ議会・委員会担当マネジャー代理のキャロル・コウスティネンからノース・ヨーク・コミュニティ議会を例にご紹介いただいた。彼女によると、訪問前月の定例会（年に10回程度開催）では、朝9時半から午後3

---

<sup>11</sup> City of Toronto Municipal Code, Section pp.27-152参照。

時にわたり途中昼食休憩を挟み開催されたという。約20の審議事項が用意され、会議の冒頭で討議したいかどうかの確認がとられ、投票に付されたという。こうした手続は市議会に準じたものだという。

なお、審議事項について事前にウェブサイトに掲載され、コメントを書き込んで委員会に送信することができるようになっているなど、住民が関わりやすいようになっている。また、例えば、フェンスに関する審議がある場合には、隣接する居住者に対して手紙を出し、参加を呼びかけるという。その場合、コミュニティ議会で意見陳述する機会（5分間）が与えられ、議員との質疑応答も行われるという。

コミュニティ議会が平日日中に開催されるのは、先述のニューヨークのコミュニティ委員会の定例会が晩に開催されるのと異なる点であるが、利害に直接関わる事項が審議される場合、休暇を取ってでも参加するのが珍しくなく、どうしても参加できない場合には代理者が出席するなどで対応するという。特に若い世代にも関心が高い子供、教育（ただし、学校教育については教育委員会が別途ある）、交通などの議論がなされることから、日本における住民参加の場のように、必ずしも高齢者に出席者が偏るばかりではないという。他方で、事務局側も、Facebookやツイッターなどソーシャル・メディアなども動員して情報周知につとめているという。

また、コミュニティ議会のあり方をうかがわせる事例として、コウスティネンさんは最近争点となっているカジノ問題を取り上げた。これは州政府が経済活性化に向けてカジノ誘致を後押ししている問題で、立地するトロント・アンド・イースト・ヨーク・コミュニティ議会は治安の悪化などを理由に反発する一方で、それ以外の地区ではむしろカジノ誘致を前向きに捉えており（例えば、スカボロウなど）、議論が分かれている。

トロント・アンド・イースト・ヨークのコミュニティ議会からは反対の勧告が、並行して審議している執行委員会では賛成の意見が、それぞれ市議会に提出され、最終的には市議会は州政府に対して前向きな回答をすることが予想されるという。仮にそうした展開をたどれば、局地的な利害は反映されないことになる。近隣社会に関わる事項については積極的な権限委任が図られている一方で、市政全般に関わる事項に対して地域利害を反映させようとしても限界がうかがわれるともいえよう。

## 4 大都市におけるローカル・デモクラシーのオルタナティブか？

以上、ニューヨーク市の区及びコミュニティ委員会、トロント市のコミュニティ議会を中心にそれぞれの都市内分権と地域行政のあり方について現地調査の結果を取りまとめてきた。

ニューヨーク市の5つの区のうち4つは、日本の制度に照らせば指定都市規模であり、残りの1つも中核市規模である。トロント市の4つのコミュニティ議会設置単位も同様に優に中核市規模である。

ニューヨーク市はかつての特別市のように区長のみ公選の行政区と位置づけられるものであるが、一部を除きほぼ人口10万~20万のコミュニティ地区を単位とするコミュニティ委員会が市の機関として設置され、住民の意思が市の予算過程や計画策定過程に反映されるような手続が法的に確保されている。区レベルにおいて、区長や市議会議員を媒介に市とコミュニティが密接に連携する仕組みともなっている。改善の余地はあるものの、市議会裁量資金拠出制度は、地域活動と行政執行とを政治的にリンクさせることで、事業実施に

おける協働を実現させる有効な手段たりうるものとなっていると考えられる。

トロント市は、議会内にコミュニティ議会という委員会を設けることで、区（コミュニティ）単位と市単位の議員の兼務という捉え方も可能な仕組みをより進めたモデルといえる。大都市の一体性を確保しつつ、「議会内分権」という形態で都市内分権をどこまで進めることができるのかが問われるといえよう。

各層・単位ごとに「地方政府」としての組織を体現すべく住民の代表を選挙によって選出することはローカル・デモクラシーの充実に向けて望ましいとしても、何層を設け、どのような単位で行うべきなのか、また、(大)都市の一体性を活かしたり、都市行政の効果・効率性を発揮させたりすることを加味したときにどのように判断すべきか、現在の日本の大都市改革論議ではまだまだ論じ尽くされているとはいえないだろう。とりわけ、単一層のガバメントの組織のあり方に固着するがために、複数層にわたるガバナンスを大都市においてどのように有機的に構成するかの議論は著しく欠落しているのではないか。もちろん、本報告で紹介したニューヨーク市及びトロント市の取組みはあくまでも1つのモデルにすぎないし、制度も社会経済等も異なる文脈のなかでの試みにすぎないが、固定観念に捉われない議論を展開する上で多くの示唆が得られるものと考えられる。

※本調査研究のうち現地調査では特に下記の方々（順不同）にお世話になった。記して感謝申し上げたい。ニューヨーク市では、クレアNY事務所の緒方孝昭所長、川崎穂高上席調査役、伊藤崇宏所長補佐、Joseph P. Viteritti教授（ニューヨーク市立大学）、Ms. L. K. Jackson（Office of Mayor, NY）、Mr. Bob Gormley（マ

ンハッタンCB2 District Manager)、Ms. Kia Samaniego。トロント市では、City Manager OfficeのMs. Sandra Rodrigues、Mr. Morton Fine、Ms. Carol Kaustinen。

## 【参考文献】

- ・ 岩崎美紀子「カナダの大都市制度（上）～（下）」『地方自治』第769号～第771号、2011～2012年
- ・ 川崎穂高「歳入確保策と予算編成への市民参加」『自治体国際化フォーラム』2011年5月号
- ・ 指定都市市長会「諸外国の大都市制度に関する調査（平成22年3月）」2010年
- ・ (財)自治体国際化協会『メガシティー・トロントの発足』CLAIR Report No.184（1999年）
- ・ (財)自治体国際化協会『巨大都市トロントの成立』(財)自治体国際化協会、2010年
- ・ (財)自治体国際化協会『アメリカの住民自治～地域住民による組織を中心に～』CLAIR Report No.353（2011年）
- ・ 横田茂『巨大都市の危機と再生』有斐閣、2008年
- ・ J. P. Viteritti, ed. When Mayors Take Charge, Brookings Institution Press, 2009

# 第2章

## アメリカ・カナダの調査報告

### カナダの大都市制度について（ノート） ～トロント市の視点から～

---

高松市創造都市推進局参事  
松本欣也

## はじめに

この原稿は全国市長会及び日本都市センターが平成19年1月に共同設置した「都市分権政策センター」における調査研究事業の1つとして平成22年4月にスタートされた「都市自治制度研究会」の海外事例調査研究事業の一環として、昨年10月にトロントに関して行った調査の目的（第1章）及びその概要（第2章）を示すものである。本原稿の中には、トロント市の基本的な枠組み等をはじめ、読者にとって、基本的な内容が多く含まれているかと思うが、その点をご容赦頂きたい。なお、本原稿はトロント市役所で行ったインタビューと、そこから得た私なりの推察・考察を記載しているものであるため、本来文献や他の機関（州政府や学者等）からのヒアリング等を基に複層的に確認・分析を行うべきところを怠っているが、今後の調査研究の一助になればと思い、記載させて頂いた点が多々ある。誤り等も含めお気づきの点をご指摘頂ければ大変ありがたい。

## 1 目的

日本では現在、大阪都構想の議論を契機に、大都市制度の見直しの議論が活発になってきている。このような中、本調査研究事業の中で、「大都市として取り組むべき課題は何か、そのための都市の規模はどの程度が適当なのか」、「規模や権限など、どのような都市制度が経済的競争力の強化に効果的なのか」、「自治体の規模が大きくなったときの住民自治をどのように担保するのか」、「新しい都市制度のもとでの変化や効用はどの程度あったのか」といった観点からトロント市の調査を行った。その中でも本稿ではトロント市の基本的な枠組みや合併の背景、都市制度の見直しによる行財政改革効

果や、経済的競争力強化という観点についてトロント市の視点から議論してみたい。なお、本稿中の図については、すべてトロント市提供資料である。

## 2 現地調査の概要

### (1) 調査日程及び主な訪問先

トロントにおける調査は現地時間の2012年10月22日に、トロント市役所を訪問し、ヒアリングを実施した。ヒアリング先と対応者は次のとおりである。

- ・ Moron Fine (Corporate Management & policy Consultant, City Administrator's office)
- ・ Sandra Rodriguez (Senior Corporate Management & Policy Consultant, City Manager's office)
- ・ Carol Kaustinen (Acting manager, Community councils & Committees, City Clerk's Office Secretariat)

### (2) 主な調査項目とヒアリング等による調査の概要

#### ア 基本的な枠組み

##### (ア) 基本的事項

トロントはカナダで州政府も含めて6番目に大きな自治体であり、270万人というその人口もさることながら、50%以上が外国で生まれており、非常に多様な人種で構成されている。トロント市からはこの多様性は都市の強みである、と説明されたのが印象的であった。金融、工業、教育の中心地でもあり、カナダの全人口の8%、Greater Toronto Area (GTA) の49%を占める都市である。カナダでは、市レベルでは、連邦政府とは異なり、日々の行政サービス、

例えばごみ収集、交通、下水、介護、警察、消防、子育て支援などを行っている。トロントでは予算は通常「Operating budget（運営予算）」と「Capital Budget（資本予算）」とに分かれており、運営予算の予算規模は約107億ドルである。そのうちの27%は州からの財源を基にした義務的な経費である（図1 p52）。ほとんどの行政サービスは資産課税により成り立っているが、公共交通のように利用者が80%から85%程度負担するものや、ごみや水などについては、利用の程度に応じて負担していく仕組みである。「資本予算」の方は、道路や、鉄道や車両整備、警察署や消防署などの整備についての予算である。いわゆるハード整備とソフトの部分で切り分けているのが特徴といえる。

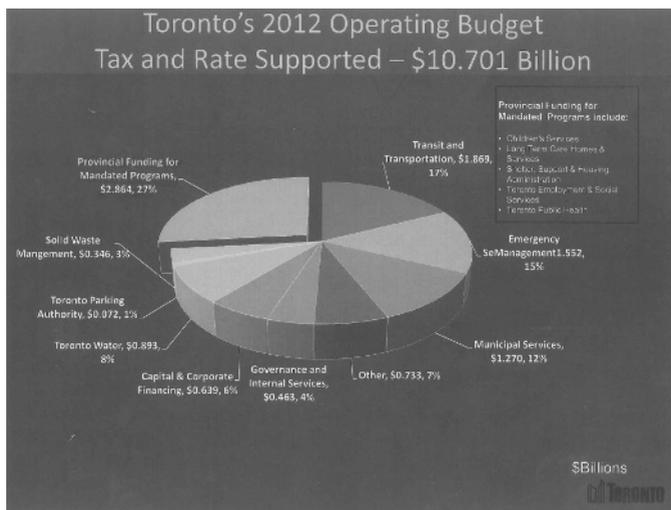


図 1

## (イ) 法律的な枠組み

次に法的な枠組みについてであるが、2006年に制定され、2007年1月から施行されたCity of Toronto Act（以下「CTA法」という。）

が現在のトロント市政の法的根拠となっている。ポイントはこれが州政府、オンタリオ州政府の議会によって決められたことである。これは他の自治体でも同様であり、市の権限を国ではなく、州の議会の権限で決めるというところに特徴がある。これは一般的に他の都市にもあてはまることであり、Municipal Actとして定められているものであるが、トロント市だけはCTA法として定められている（もっともそもそものCityとProvinceの関係を規定しているのはあくまでも憲法であり、都市の公権力というのは憲法で担保されているものであるとのこと）。2006年に制定されたCTA法は、州と市の関係を変えるものであり、これ以降トロント市は連邦政府と直接やりとりを行うようになった（他の都市は州を通じてのみ連邦政府と直接やり取りができる）。担当者からは、そもそもこの州と市の関係は1867年に憲法で定められているものであり、その歴史から考えると、今の関係というのは非常に新しく、この新しい関係をどのように円滑に、効果的に運用していくか、現在も模索中である、ということであった。この制度変更によって、トロント市は州が積極的に禁止していることを除きすべて州と同じように行えるようになった。できないこととは、例えば、いわゆる消費税や所得税は収入を連邦政府と州政府で分け合う形となっており、トロント市で新たに当該税目について課税したり、若しくは州政府から当該税目について配分されることはない、ということであった。一方で、新しく独自の税目を創設することも可能であり、トロント市では土地譲渡税（land transfer tax）や自動車登録税（vehicle registration tax）を創設しており、これがそれぞれ約2億5千万ドル、約6000万ドルとのことであった（vehicle registration taxについては、「小さな政府」であるべきとの方針に基づき、廃止となった。Land Transfer Taxについても廃止が検討されているとのこと）。また、

この法律の規定に基づき、市は環境や福祉といった分野に関する規制を独自にかけることができるようになった。一方で、権限と責任のバランスという観点から、政策決定の過程はすべて公開しなければいけないということになり、その結果、「事前調整」としての会議は認められず、すべて一般に公開し、メディアにも公開することが義務付けられることとなっている。実際、トロントには新聞社やラジオ局や国営放送などが多数存在しており、市の取り組みはほぼすべて放送・公開されている。図 2 (p55) に示すとおり、Accountability Officers という組織があり、Auditor General, Integrity Commissioner, Lobbyist Registrar, Ombudsman の 4 つの機関がある。行政監察官 (Ombudsman) や会計検査院 (Auditor General) も存在しており、常時市の行政についてチェックを行っているとのことであった。これら行政監察官や会計検査院のスタッフ達は市役所のスタッフではなく、完全に独立している存在である (行政監察官のスタッフは10名、会計検査委員は38名である)。Lobbyist registrar とは、ロビイストの活動を登録する組織であり、ロビイストがどのような活動を行ったか公開されることになっている。また integrity commissioner という組織は、市議会の行動規範をチェックし、場合によっては証人喚問を行うことができる権利を有している。この権限も CTA 法によって担保されているものであり、こうした機関の存在が求められているのはオンタリオ州では、トロント市だけである、とのことであった。なお、この法律制定時の情勢として、連邦政府が積極的な財政政策を掲げる大きな政府であったのに対し、州政府はどちらかというと緊縮的な小さな政府を目指しており、考え方が異なっていた。したがって、連邦政府の予算に基づく事業を行おうと思っても、いったん州政府に申請を行う形となるので、なかなか円滑な執行というのが難しいという状態に

あった（この点の政治的背景については、後述する）。しかしこのCTA法によって直接的に連邦政府とコンタクトできるようになった。具体的な変更点として、連邦政府のガソリン税を、徴税業務を共に行う代わりに、トロント市もこの税収を連邦政府と分け合うこととなり、トロント市はこの税収を交通政策に充当しているということであった。

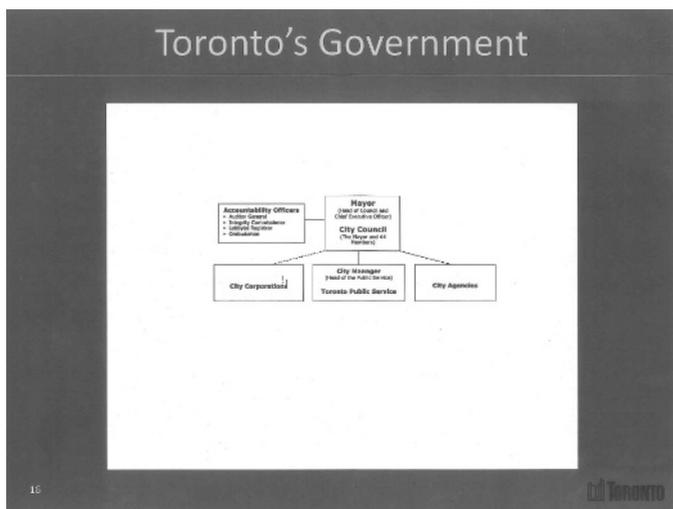


図2

### (ウ) 意思決定プロセス

市議会の仕組みについてだが、市議会は4年に1度選挙があり、市長を含めて45人で構成されている。市長はトロント市のすべての有権者から1名選ばれるが、他の44名はそれぞれの区ごとに選ばれる形となっている。この市議会が最高意思決定機関であり、どのように公共サービスを提供していくのかを決めていく組織である。市長はすべての問題に対して責任をもつが、投票権としては他の委員と同じく1票しかない、というところがひとつ特徴として挙げられ

る。このことがNew York, Chicagoとは異なる点である。また、この市議会を、前述の Accountability Officers と呼ばれるチェック機関（Auditor General, Integrity Commissioner, Lobbyist Registrar, Ombudsman）がその行動をモニタリングしている、という形である。市議会自体はおおよそ1月に1回、夏の期間を除き、年に9回～10回程度開かれる。

図3（p56）に示す通り、市議会の中に様々な委員会が存在しているが、まず議論は委員会で行われ、その後に市議会（本会議）で議論されるという流れである。委員会では代表的なものはExecutive Committeeであり、議長は市長が務めることになっている。このExecutive Committeeのメンバーというのは、7つの委員会の議長と、その他のメンバーで構成されている。

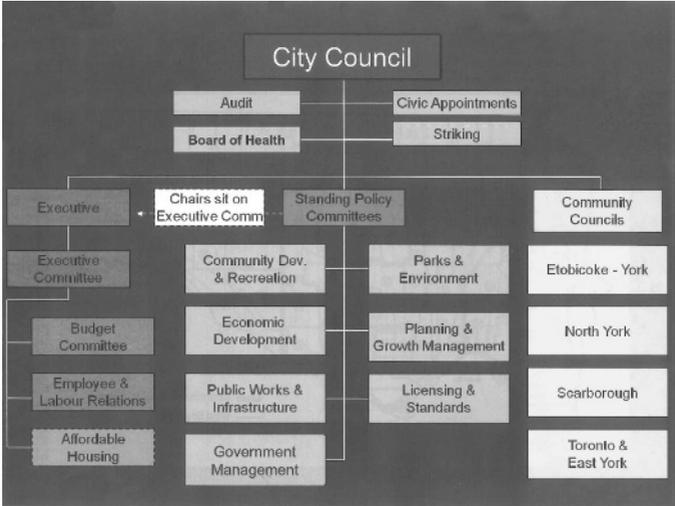


図3

Executive Committeeの下には3つのSubcommitteeがあり、それぞれBudget Committee, Employees & Labor Relations, Afford-

able Housingの3つである（私たちがトロント市役所を訪問した際にちょうどEmployees & Labor Relationsの議論がなされていたところであった）。

そして、図3の右側に記載してあるのだが、Community Councilsという組織も存在する。これは全部で44ある区を大きく4つにわけており、それぞれEtobicoke - York, North York, Scarborough, Toronto & East Yorkである。そしてこれらの委員会はそれぞれの地域から選出された市議会議員で構成されている。このCommunity Councilは権限をある程度City Councilから委任されており、このCommunity Councilの中で意思決定をすることができることになっている。合併直後は全ての問題がCity Councilで議論されており、そのことが円滑な市議会の進行という観点から非常に問題になっていた。このことを受けて、CTA法に対して、一定の問題については、最終決定しても良い権限を付与している。例えば小さな通りのスピード制限をどの程度にするかといったことはCity Councilで決めている。一方で、委任できる事項には限界もあり、大通りのスピード制限等はCity Councilで決めなければいけないことになっている等City Councilはより大きな全市域にまたがる戦略的な問題について議論することになっている。この委任するシステムへの移行は最近であるが、それでもなおかなりの数の項目が議会の方で議論されているとのことであった。

また、市民参加という観点からは、すべての議論が公開されていることは、前に述べたところであるが、それ以外にも、市民は議会の問題について、Community Councilなどにおいて、5分ほど自らの意見を述べる権利が与えられ、市議会議員はそれを聞く、というシステムがあり、人数の制限がないので、場合によっては深夜まで及ぶことがある。

Accountability Officeについては、前述したところであるが、この機関が意思決定に果たす役割については直接議会に対して意見を述べることに特徴があり、いわゆる執行機関、官僚機構を通らずに直接意見を述べる点に特徴がある。図4（p58）に示す通り、City Clerk OfficeやLegal Servicesも直接市議会に対して意見を述べることができる。

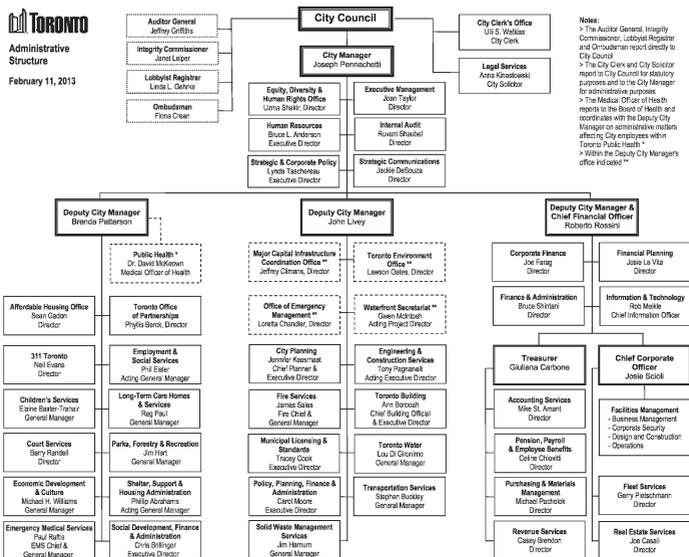


図4

## (エ) 執行機関について

執行機関については、図2（p55）に示すとおり、大きく分けて3つあり、City Managerが組織するToronto Public Serviceのほか、City Agencies, City Corporationsがある。このうち後者の2つは、市の職員ではなく、それぞれの組織が個別に独自の関係を市議会ともっている。

## ( i ) Toronto Public Servicesについて

City Manager 率いる Toronto Public Services についての詳しい図が図 4 (p58) になる。City Manager の部下として、Deputy City Manager がトロント市には 3 人存在する。

Deputy City Manager は、福祉や子育てといったソフトサービスの担当、上下水道、道路、都市計画といったハードのサービスの担当、そして財務や内部管理の担当、と 3 人それぞれの役割がある。図 4 (p58) に示すような形になったのは 2004 年からであり、比較的新しいシステムと言うことができる。Deputy City Manager はそれぞれのサービスの提供そのものに対して責任をもつかのように誤解されることがあるが、適正な執行、すなわちサービスの供給に関して言うと、それぞれの division manager が存在しており、40 の division それぞれに責任者がいるので、彼らがサービスの供給に関しての責任者である。Deputy City Manager はそれぞれの政策がどのように進行中かを理解した上でトロント市の全域にわたるような問題に関する判断を行うという役目を果たしており、City Manager の判断を助けるような戦略的なアドバイスを行うのが彼らの役割である。

これら City Manager と Deputy City Manager の選定の方法であるが、外部の会社（第三者委員会）に委託をして、そこで応募や選定を行い、最終的には市議会に推薦を行う。それを市議会が承認すれば決定、という決定過程になっている。したがって市の中の人事担当部局（Human Resources）はその選考過程とは無関係の立場になる。

City Manager は人事に関して、議会から委任をうけ、人事を決定しているが、注目すべきポイントとしては、あくまでその正当性、根拠は議会に起因しているものである、ということである。こういっ

たCity Manager, Deputy City Managerの主なバックグラウンドは学者等であることは少なく、実際の行政の実務の経験を経ており、ある程度全体を統轄する経験がある行政官が就任することが多いということであった。例えば小さな街のCity Managerが大きな街のDeputy City Managerになることもしばしばであり、実際合併直後のトロント市のDeputy City Managerはオンタリオ州の行政官であった。違う都市や州から別の都市へ、City Managerとして転職する人も多い、ということであった。なお、現在のトロント市のCity Managerは内部からの昇格でありDeputy City Managerの1人が公園整備局長である。

一方でDivision Headと呼ばれるそれぞれのサービス部門の長に関していうと、それぞれのサービス分野に関する専門性が求められることもあり、多くの人が内部昇格という形でDivision Headになっていることが多いということであった（例えば図4（p58）でいうところのJohn Livey氏がDeputy ManagerであるSectionはインフラ関係であることから、理系の学位を取得している人が多い等）。

## (ii) Agencies and Corporations

図5（p61）に示す通り、前述の市役所の機関以外にも様々な機関や法人が公共サービスの担い手となっているが、その根拠法は州法にあるものもある。例えば警察は大きな役割を担っているが、その根拠は州法にある。

また、市はBusiness Corporations Act（以下「BCA」という。）を制定し、様々な法人を設立しているが、その中でも最も大きなものがToronto Community Housing Corporations（以下「TCHC」という）である。TCHCは公共住宅を供給している法人であり、これは州政府から合併時に引き継いだものであって、良い住宅環境を

整えてほしい旨の要望が強く、大変大きなプレッシャーがかかっている、とのことであった。

また後述するが、経済的発展のための法人もあり、その代表的なものがBuild TorontoやInvest Torontoである。Build Torontoは土地利用に関してどのように効果的に活用できるのかを検討して、実行する機関であり、Invest TorontoはTorontoの国際的な経済的競争力を強化し、民間の投資をどうやって呼び込むかを考え、実行するための法人である。この2つの法人は国際的魅惑力や競争力を強化するための法人として設立されたという経緯がある。これら2つの法人が協力して企業の誘致活動に取り組む場合も多く見られる。この他にも電気を供給する役割を担うToronto Hydro Corporationsという企業があり、トロント市の100%子会社である。AgenciesやCorporationsはそれぞれに独自性があり、会議の頻度や意思決定の仕方等はそれぞれの法人等によって異なっている。

 **TORONTO** AGENCIES AND CORPORATIONS

Agencies <sup>1</sup>			Corporations <sup>2</sup>	
Service Agencies	Quasi-Judicial & Adjudicative Boards	Partnered Agency	City Corporations	Partnered Corporations
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Board of Health</li> <li>&gt; Exhibition Place</li> <li>&gt; Heritage Toronto</li> <li>&gt; Public Services Board</li> <li>&gt; Public Library Board</li> <li>&gt; Sony Centres for the Performing Arts (operating name for Hummerbird Centre)</li> <li>&gt; St. Lawrence Centre for the Arts</li> <li>&gt; Toronto Atmospheric Fund</li> <li>&gt; Toronto Centre for the Arts</li> <li>&gt; Toronto Parking Authority</li> <li>&gt; Toronto Transit Commission</li> <li>&gt; Toronto Zoo</li> <li>&gt; Yonge-Dundas Square</li> </ul> <p>Community-Based</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 8 Arena Boards</li> <li>&gt; 10 Association of Community Centre Boards (ACCs)</li> <li>&gt; 72 Business Improvement Areas (BIAs)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Committee of Adjustment</li> <li>&gt; Committee of Revision</li> <li>&gt; Compliance Audit Committee</li> <li>&gt; Priority Standards Committee / Fence Viewers</li> <li>&gt; Rooming House Licensing Commissioner<sup>3</sup></li> <li>&gt; Sign Variance Committee</li> <li>&gt; Toronto Licensing Tribunal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Toronto and Region Conservation Authority</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Build Toronto Inc.</li> <li>&gt; Casa Loma Corporation</li> <li>&gt; Invest Toronto Inc.</li> <li>&gt; Mississauga Centre (operating name for Lakeshore Arena Corporation)</li> <li>&gt; Toronto Community Housing Corporation</li> <li>&gt; Toronto Hydro Corporation</li> <li>&gt; Toronto Post Lanes Company (operating name for Toronto Economic Development Corporation)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Enwave Energy Corporation</li> <li>&gt; Waterfront Toronto</li> </ul>

Notes:  
<sup>1</sup> Previously referred to as agencies, boards and commissions.  
<sup>2</sup> Ontario Business Corporations Act (OBCA) corporations.  
<sup>3</sup> Rooming House Licensing Commissioner and Deputy are Officers, rather than an agency of the City, but in all other respects function as a quasi-judicial and adjudicative board.

Updated: April 2012

図5

### (オ) 政官関係—法案審議の主なプロセス—

法案がどのような過程で成立されるかについてだが、それについては、図6（p62）に示す通りである。政と官の役割の違いについては、図7（p63）に記述してある通りであるが、委員会で議論する際には必ずいわゆるスタッフレポートが添付されることになっている。当該レポートについては、division managerやdeputy city manager, city managerが署名して、提出される。スタッフレポートは概要やこの政策の背景、利害関係者への影響、財政的な影響等幅広く記載している。委員会がスタッフに対して自らの判断のため、もう一度スタッフに対して調査を求めることもある。加えて、行政への住民参加をきわめて重視しており、スタッフは大きなタウンミーティングを開催したり、住民と直接対話したりして、意見をできるだけ政治に反映させるよう努力している。州政府とは異なり、すべてが公開されていることも行政への住民参加を促すものとなっているようである。実際調査の3年前にはトロント市は財政危機に

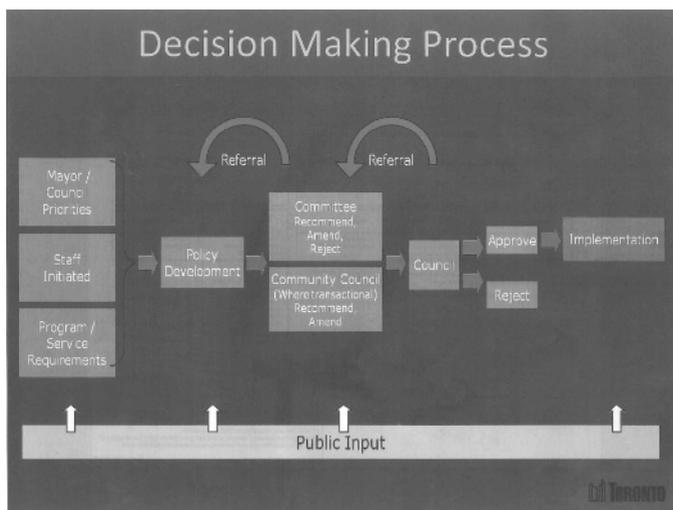


図6

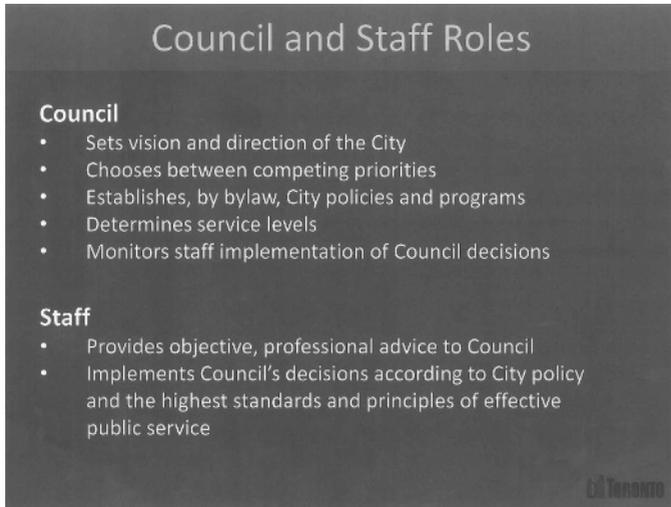


図7

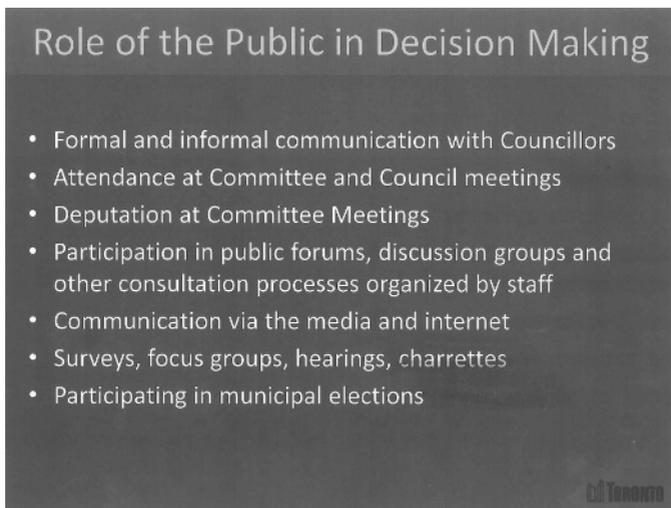


図8

陥り、何をカットして、何を維持するのか、多くの人が集まり、必要な公共サービスについて活発な議論があったとのことであった。（意思決定に関する住民参加については、図8（p63）参照）

## イ 合併の背景

### (ア) 合併までの沿革

まず、合併が行われるまでの沿革について簡単に述べておく。州は1996年の秋に合併を考えていることを発表した。その後1996年の12月には法案をつくり、1997年の春には法律が制定された。この間に住民投票が合併対象の6つの自治区で行われ、70%の人が合併に反対していたことは驚きだが、この年の10月にはChief Administrative Officer等新トロント市への移行のためのメンバーが決まり、1998年1月には新しいトロント市が誕生した。この時の議員の数は56であり、区も28あったが、2012年の10月時点では議員の数は44にまで減少した（市長を除く）。

合併が行われるまでのトロント市は2層制であり、メトロトロントが全市域にまたがるサービス、交通、福祉、幹線道路の整備などを行い、自治体が消防や、地域の小さな公園、図書館の整備・維持管理を行うという形であった。

合併により、10万人程度の自治体から65万人の自治体まで大小異なる自治区が1つの自治体となったため（図9（p65）参照）、それぞれが行っていた行政サービスの調整は大変困難であった。合併直後は皆昔と同様のサービスの供給をうけていたが、今まで州が行っていた行政サービスもトロント市に移譲されており、かつ、増税しない方針であったため、行政サービスの地域間調整は不可避であった。例えば、州に1回ゴミ収集を行うのか、2週間に1回ゴミ収集を行うのか、といった問題や、そもそも当該サービスの必要性を問うもの、例えば雪が降ったときの除雪サービスが必要な地区とそうでない地区が存在する等、多種多様な問題を抱えていた。

## Challenges for Toronto Entering Amalgamation

- 7 organizations into 1
- No service interruption to citizens
- Manage downloading from Province
- Implement Market Value Assessment & Tax policy decisions
- Campaign commitment from new Mayor of '0' tax increase for first 3 years
- Y2K approaching
- Service level harmonization
- Labour relations
  - (56 collective agreements & 2,000 job categories)
  - Wage harmonization

39

Toronto

図9

### (イ) 政治的背景

そもそもの対外的な合併の理由については、図10 (p66) に記載してあるとおり、行政改革のため、ということになっているが、合併の政治的背景についても、インタビューの中で触れられていたので、述べておきたい。旧トロント市ではなく、州政府主導で今回の合併が行われたことは前述の通りであるが、留意しておきたいのが政治的背景・状況である。

合併前のオンタリオ州政府は新民主党 (New Democratic Party : 以下NDPという) が主導権を握っていた。NDPはいわゆる大きな政府を標榜していた党であるが、結果として大幅な財政赤字をもたらしたため、選挙で敗北し、進歩保守党 (Progressive Conservative Party : 以下PCPという) が小さな政府を掲げ、州政府の中で主導権を握ることとなり、財政再建を掲げ、福祉等様々な公共サービスをカットした。この文脈の中で、行財政改革が必要である、との流れから、トロント市の合併構想が生まれた。これら一

連の流れ・施策については、財政的な問題から行ったという側面ももちろんあるが、政治的イデオロギーの対立からこれらの施策が行われたという側面も無視できない、ということであった。

旧トロント市は地盤としては、大きな政府、New Democratic Party (NDP) の地盤であったが、合併により、旧トロント市以外の他の地域はもともと小さな政府を標榜する地域が多かったため、寧ろ旧トロント市の方が新トロント市の中ではイデオロギー的には少数派となった。

前述の通り、州政府が行っていたサービスは新トロント市が行うこととされ、責任及び仕事は移譲されたものの、財政調整や税源移譲が十分でなかったことから、州政府としては、財政は改善された。一方でそもそも住民は合併に反対していたこともあり、州政府においては、次の選挙で小さな政府を掲げる保守党が敗れるという結果になったようである。

## Reasons for Amalgamation

- Stated Reasons by Province to Amalgamate Toronto
  - reduce the number of elected officials
  - eliminate duplication between the seven organizations
  - reduce costs
  - improve efficiency in the delivery of services and programs
  - clarify accountabilities between the various levels of government
- Other Possible Reasons
  - simultaneous realignment of provincial - municipal services – create amalgamation savings to offset provincial downloading

29

City of Toronto

図10

## ウ 行財政改革効果

この合併そのものが州の財政赤字解消のため、また政治的対立に起因するものであることは前述の通りであるが、州が公言していたように、実際の行政改革効果はあったのであろうか？トロント市からのインタビューを基にすれば、行革効果はなかった、若しくは想定よりは小さかったということができよう。まず、そもそも合併に寄る影響を受けた公共サービスが全体のプログラムの27%であり、非常に小さかったという点があげられる。これは合併前は二層制であり、Metro Toronto Governmentがそもそも全域にわたるような公共サービスを供給しており、既にある程度広域化した行政サービスが行われていた、という点がその理由としてあげられる。

合併に伴う課題としては、公共サービスのレベルの調整をする、組織を安定化させる、システムを統合する、人事評価や制度について労働組合と新しく協定を結ぶなどがあげられる（図11（p67））。図12（p68）にあるように、phaseが3段階あるが、より大きな

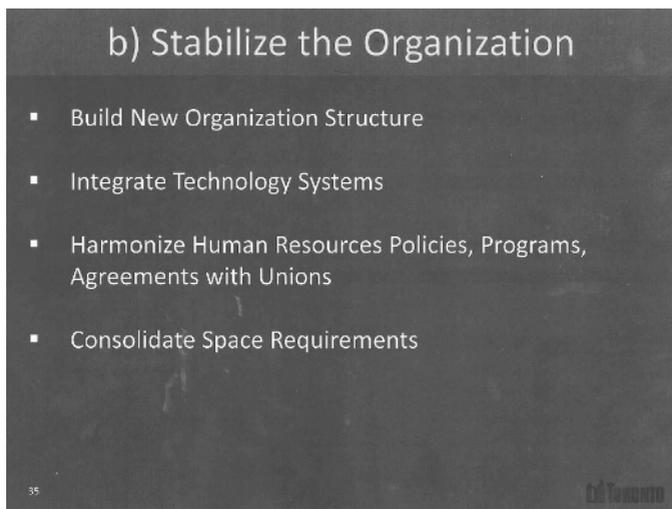


図11

組織の枠組みから現場へという順序で、組織の骨格づくり及び人選を行った。図13 (p69) と、図14 (p69) が大きく異なる点からも、制度改正が大幅なものであったことが伺えよう。役人の数も大幅に減らされたが、Managerクラスが大幅に減らされたため、組織の知識や経験が大幅に失われた。この合併でおよそ2000人、約8.8%もの役人が減らされることとなった。また部局 (Departments) の数も大幅に減らされて、52から6になった。こうした行政のスリム化により、一定の行政改革効果をもたらしたが、一方で、行政サービスや各種サービスの利用料については、各地域で異なるものを調整せねばならず (例えば公営のプールに関して、旧トロント市は無料であるが、他の地域は有料である等)、罰金やスピード違反等も従前は州の仕事であったが、合併後は市の仕事となった。また、自治体による賃金の違いの是正もおこなわねばならず、それぞれが個別の組合を持っているため、調整はきわめて難しいものであった。このように行革効果がある一方で、サービス等の地域間調整を行わ

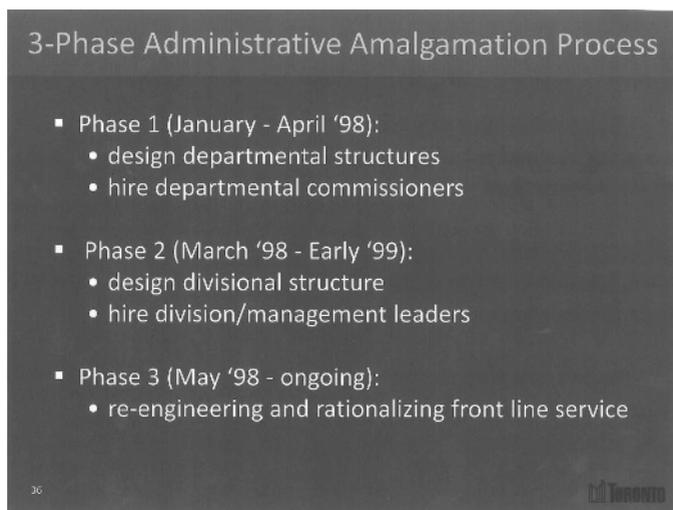


図12

# Administrative Structure Jan 1998 to Spring 2005

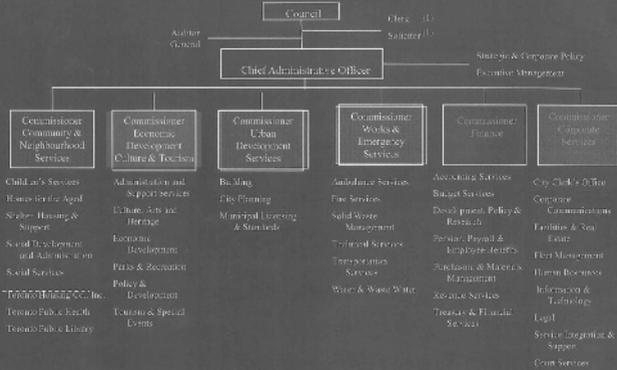
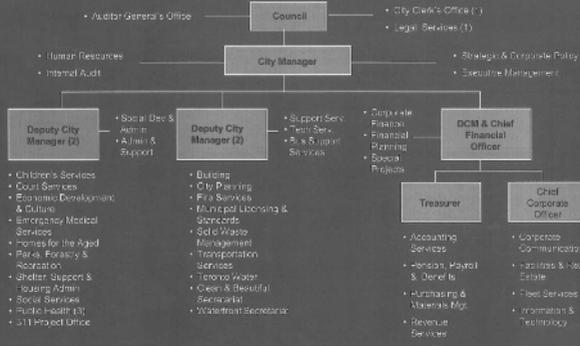


图 13

# Administrative Structure – Effective Spring 2005



(1) City Clerk and City Clerk Report to City Council for statutory purposes and to the City Manager for administrative purposes.  
 (2) Deputy City Manager's report includes for City Council and the City Manager.  
 (3) Medical Office of Health Services is City Council through the Board of Health.

图 14

# Transition (Integration) Costs

- One- time costs - total of \$275M
  - Staff exit costs \$75M
  - Retraining \$5M
  - Business information systems \$83M
  - Facility consolidation/modification \$82M
  - Other \$30M

47



Summary of Financial Impact from Amalgamation

Amalgamation Savings/Costs	Financial Impact of Toronto's Amalgamation Experience December 2000	Estimates in Provincial Study December 1996
<b>Capital Savings</b>		
Consolidation Savings	\$136 million per year (9% of tax supported amalgamating programs)	\$82 to \$112 million
Reductions through consolidation that lead to greater efficiencies	\$17 million per year (tax supported)	
	<b>\$143 million per year (total)</b>	
Efficiency Savings	\$0 million  Amalgamation had no impact on previously amalgamated services (75% of gross expenditures) such as Police and Public Transit. Given the need to consolidate 56 collective agreements and to negotiate new agreements it was unreasonable to expect major changes to those agreements or to contract out services as suggested in the provincial study.	\$148 to \$252 million  Efficiencies were to come from all programs including those previously amalgamated such as police and transit through changes to collective agreements in future as well as alternate service delivery and contracting out.
Staff Reductions	1,733 positions (9% of tax supported amalgamating programs)  182 positions (9% of tax supported amalgamating programs)  For comparability purposes, the provincial estimate of a 6% to 10% reduction has been applied to the City's amalgamating workforce of 19,600 in tax supported programs and 2,000 in rate supported programs.	1,200 to 2,000 positions (6-10% of tax supported programs)  120 to 200 positions (6-10% of rate supported programs)  1,200 to 2,200 positions (6-10% of all amalgamating programs)
<b>Capital Costs</b>		
Service Level Harmonization	\$17.8 million per year	\$0 million
Wage Harmonization	\$7 To be determined	No recognition in provincial report \$0 million
Annual debt costs to fund one-time transition cost	\$29 million per year for 10 years	No recognition in provincial report \$0 million
		No recognition in provincial report
<b>One-Time Transition Costs</b>	\$293 million comprised of:  Staff Exit Costs - \$75 million Retraining Costs - \$5 million Business Information Systems - \$83 million Facility Consolidation/Modification - \$82 million Other - \$30 million	\$150 to \$220 million comprised of:  Staff Exit Costs - \$90 to \$150 million Redeployment training - \$10 to \$20 M Business Information Systems - \$6 M Facility Consolidation - \$0 M Planning Implementation - \$10 million



なければならず、その行政コストも甚大であり、2012年10月時点でも調整中の事項もある、とのことであった。その結果として、図15 (p70) に示す通り、移行コストは2億7500万ドル程度かかった、ということであった。図16 (p70) に示しているが、このことは従来の州側の行政改革による削減効果見込みと、実際の効果が大きく乖離していることから見てとれる（行政改革効果として、州側によれば、Efficiency Savings として148億から252億の効果があると試算されていたという記載があるが、実際にはトロント市側は0と分析している）。

## エ 経済的競争力

図17 (p72) に示すとおり、合併によって恩恵があったことの1つとして経済成長があげられるし、そのことは図17 (p72) がトロント市側からの配布資料であることから、トロント市側がそのことを認識していると思う。また、合併により、国内的にも発言力が増すことで、州政府や連邦政府との間でガソリン税を共通の歳入とすることとしており、他の市とは異なるトロント市のみの特権的地位・権利が認められている。

しかしながら、今回の調査の中で疑問に思ったのは、合併により経済規模が拡大するのは当然であるが、その中で合併したことによる経済規模拡大以上の効果、すなわち雇用の拡大や、所得の向上、新産業の創出が生じたのかどうか？という点であったが、その点については当局から明確な説明がなかった（突っ込んだ質問をしてみたが、具体例や統計の紹介等を説明することはなかった）。

この点については、従前のやり取りの中でこちらの意図があまり伝わっていなかったのかもしれないということと、今回のアポイントがトロント市のみであり、州政府又は連邦政府や学識経験者にヒ

## Advantages of the Amalgamated Toronto

- Single and Stronger Voice for International Opportunities
  - Potential World's Fair Bid for 2015
  - Tourism and Economic Development
- Single and Stronger Voice in Intergovernmental Relations
  - Stronger voice within and with Canadian Municipalities in discussions with Federal Government – sharing of federal gas tax
  - New City of Toronto Act

52

City of Toronto

図17

アリングできなかったことも関係していると思う。ただ、経済的競争力について、少なくともトロント市の担当者は具体的な例を示して説明することはなかったし、またそこに力点を置いて合併を説明しなかった（当日配布された資料の中でも、行革についてはかなり詳細に説明されたが、経済的競争力についてはほとんど触れられていなかった）。大きくなった規模をどのように活かしていくかは今後の課題であると述べていたことから、合併したことによる経済的な競争力の強化は、合併時の際の大きな理由として（少なくともトロント市側には）、認識されていなかったのではないかと、思う。

グローバル経済における都市間競争については、合併して規模が大きくなったことにより、概ねプラスである旨を述べていたり、また都市の発展のためには人材や資本の集積が必要である旨を述べていたが、そうした点について、データに基づいて、合併前後の状況を比較した説明がなかったのは残念なところであった。

## オ その他

### (ア) 合併による税率の変更について

公共サービスの調整については、前述の通りであるが、税率についても、それぞれの地域で異なるものを調整する必要があった。旧トロント市ではそもそも企業が多く資産を持っていたので、固定資産税が企業部門から多く納税されており、個人の資産税の税率は低くても良かった。一方で、郊外の都市は全く逆の状態であったため、これをどう調整するのかという問題が起き、結果として、郊外の個人資産税は下がり、旧トロント市の個人資産税額は上昇することとなった。

また、法人課税と個人課税の市税収入全体に占める割合でいけば、今後法人に課する資産税の割合が下落して、個人に課する資産税の割合が上昇していくだろう、ということであった。これは企業が外部に流出するのを防ぎ、都市としての競争力を確保するという文脈からも、企業に対する課税は引き下げていかざるを得ないだろう、ということであった。

## カ まとめ

以上先方の意見を述べてきたが、合併そのものに対する先方の意見をまとめると、以下のとおりとなる。

まず合併の前に丁寧な議論と十分な準備をすべきだということである。トロントの合併に関しては、前述の通り、非常に短期間で決定され、またその移行期間も短かったことから、大きな混乱が生じた。合併による行革効果も前述のとおり期待した程ではなく、公共サービス平準化、組織の構成、意思決定の方法、給与の統一等、決めてないこと、予想外のことが多かった。少なくともこれらの事については、十分な議論と準備を行った上、合併をすべきということ

であった。また十分なコミュニケーションが必要であり、議員や公務員だけでなく、住民と十分な対話を行う必要がある、ということであった。というのも、今回は大多数の住民が合併を望んでいなかったことに加え、当然であるが、合併そのものが文化的に異なる地域の人々を1つにまとめることであり、2012年の時点でなお、人々は「昔のTorontoでは～、昔のEtobicokeでは～」という言い方をしている、なお文化圏として根強く残っている、という傾向がある。こうしたことを踏まえると、時間をかけた丁寧な住民対話が必要だと思う。

また合併前に資金を残している場合は、それを合併後は異なる地域と共有することになるため、そのことに難色を示す地域もあり、実際合併前に道路の整備等自らの地域の公共サービスの向上のために、資金を投入していく自治体もあった。

人事に関しても、行革の中で、多くの優秀なベテランスタッフがいなくなったことは新トロント市にとっては大きな痛手となった。IT、人事、法務等専門分野に精通した多くのメンバーがいなくなってしまったことも合併による大きなマイナス効果であった。

一方で合併したことによる大きなプラス効果としては、トロントがカナダで最大の都市になったということ、そしてそのことで国内においても、国際的にも非常に都市としての知名度や発言力が上がったということがあげられる。例えば温暖化に関しても、ガソリン税の一部をトロント市の歳入として配分されるよう連邦政府に対して強く要求し、実現している。

また、経済的競争力強化の観点からは、経済成長のためには、異なる才能や、多様な経験を持つ人が近くに集まるということがとても重要で、そのことが刺激を生んで、経済の成長をもたらす。そのためには都市としてある程度の規模が必要であり、その点からする

と今回の合併は評価できるということであった。一方でその都市としての大きさ、規模をどのように活用するかは今後の課題でもあり、試行錯誤中であるということであった。

合併によって規模が大きくなり、そのことによる知名度の向上、発言力の向上ということはあるが、合併したから経済が成長した、というデータや具体的事例は現在のところ有していない、ということであったから、少なくとも市当局としては「経済」に力点を置いて合併を認識していないし、またその結果としての裏付けも現時点では有していないといえるだろう。州政府や連邦政府が仮に経済成長という観点から合併を評価していたとしても、トロント市がそのように認識していないことは、今後のトロント市の経済成長に対して、プラスではないように思う。国際的な競争力を有する都市として今後ますます成長していくため、その特殊な地位を活かして、トロント市と州政府、連邦政府が経済成長に関するさらなる緊密な情報共有、意見交換が欠かせないのではないかと感じたところである。

合併による課題としては現在でも絶対に中心部には来ない住民もいる等、地域間での対立が存在しており、どうやってそういった問題を解決していくかなどの課題も残っている。地域への想いが強く残る具体例として、Community Councilの名称を変更しようとしたが、拒否され、そのままになったこと、等もあげられる。

地域間による行政サービスの偏在是正も課題の1つであり、例えばNorth Yorkは行政サービスとして雪かきを行っているが、それは地域が限定されている。

また、市当局側も、大都市になったことにより、FTA下における自由貿易によるメリットは確かにあるが、例えば鉄道車両製造等において、カナダの企業対ヨーロッパの企業といった対立構図は生まれてしまうので、自由貿易は様々なビジネスチャンスが生まれる

一方で、それと同時に都市にとって脅威にもなり得る、ということは認識している、とのことであった。

### 3 終わりに

本レポートでは、主にトロント市役所での当局からの説明及びその場での議論、それに基づく考察を記述しているものであり、見方が偏っている恐れがある。事実関係をきちんと押さえるという観点からも、複数の機関からヒアリングできれば、非常に良かったと思うが、時間の関係上今回はできなかった。例えば州政府や連邦政府、若しくは学識経験者等そういった方からお話を聞ければ、合併についてのより客観的な認識を得ることができたと思う。このレポートについての、疑問やご指摘については、トロント市の合併に対してのより良い理解のためにも、幅広くお寄せ頂ければ大変有り難いと思っている。

ただ、今回はトロント市の職員からの生の情報を提供させて頂くことで、彼らがどのように合併を評価しているのか、どう「認識」しているのか、その点に関して、皆さんにお伝えすることができたのではないだろうかと思っている。

今回の調査の中で、印象としてはっきりしたのは（少なくとも市当局としては）、合併による行政改革効果、これについては2012年の時点において非常に懐疑的であるということと、合併は、経済的競争力の強化を「目的」としたものではないということである。今回の説明では、行革効果を目的とした形で改革が行われたが、実際にはのちの行政サービスの平準化コスト等が十分に議論されていなかったため、行革の効果は従前の予想より下回ったことが強調された。また、アンケートで合併反対が多かったにもかかわらず、合併

が行われたように、背景には政治的要因が大きかったことも留意すべき点だと思われる。

行革と経済力強化という点以外にも地域間の文化や認識の違いをどう超えていき、より良いトロントを構築していくのか、この点に関しては、合併からおよそ15年経た今でも、試行錯誤しているように感じる。意思決定の迅速さと幅広い意見の吸収といった点もどのように整理していくのかが今後のトロント市の課題だと感じる。

日本においても、まずは丁寧な議論が求められると思うし、何のための制度改正なのか、ということを通認の認識をもった上で、様々な手段で広報を行い、より多くの人々に関心を持ってもらうような工夫が必要であると思う。とりわけどのような改正であっても、良いことばかりでないことが多く、経済的負担や、サービスの低下、住民自治の担保等必ず住民にとってデメリットになる部分が生じてくる可能性は極めて高いので、その点を明らかにした上で制度改正を行っていく必要があると思う。

お忙しい中お時間をいただき、御対応頂いたトロント市役所の方、ヒアリングのアポイントのみならず、現地での情報のご提供や、調査にまでご同行頂いた自治体国際化協会ニューヨーク事務所の皆様、そして都市センターの方々、的確なアドバイスを頂いた大杉覚教授にこの場を借りて心から御礼申し上げたい。

## 【参考文献】

- ・池上岳彦「グレーター・トロント圏（GTA）の地方制度改革（1）（2）」『都市問題』89巻9～10号、1998年
- ・岩崎美紀子「カナダの大都市制度（上）（中）（下）」『地方自治』通巻769～771号、2011～2012年
- ・小野島真『オンタリオ州、ブリティッシュ・コロンビア州におけ

- る地方政府と近年の地方行財政改革—90年代以降の州—地方政府間関係の変化を中心に—』自治体国際化協会、2010年
- ・指定都市市長会『諸外国の大都市制度に関する調査報告書』、2010年
  - ・自治体国際化協会『トロント地域の現状と変革の動き』、1998年
  - ・自治体国際化協会『メガシティー・トロントの発足—トロント首都圏の広域合併問題—』、1999年
  - ・自治体国際化協会『カナダの地方団体の概要』、2002年
  - ・自治体国際化協会『巨大都市トロントの成立—カナダにおける自治体合併の検証』、2010年
  - ・宮崎正寿「州政府のイニシャティブによる自治体合併とその評価—トロント市のケース」『地方財務』通巻545号、1999年
  - ・諸富徹「グローバル化と大都市圏のガバナンスの変容」(日本都市センター主催事業「第2回関西方面の学識者と実務家の研究交流会」における配布資料)、2012年

# 第3章

## イギリス調査報告

### イギリスの大都市制度 － GLA（大ロンドン庁）とロンドン区－

---

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

笠 京子

## はじめに

地方自治を保障する憲法レベルの規定がないイギリスでは、大都市制度の変更も1本の法律で行われる。サッチャー保守党政権による1986年の大ロンドン県 (Greater London Council, GLC) の廃止も、2000年のブレア労働党政権による大ロンドン庁 (Greater London Authority, GLA) の創設もその例である。サッチャー首相が廃止したGLCも1965年に創設された比較的新しい大都市制度であり、その前のロンドン県 (London County Council, LCC)<sup>1</sup>から数えると、GLC廃止後の一層制の時期を含め、GLA創設によって「ロンドンは、35年間で4つ目の大都市制度<sup>2</sup>」を経験したことになる。制度変更が比較的容易なイギリスにおけるGLAとロンドン区 (London Borough) の現状は、首都制度としての側面をもつものの、800万規模の人口をもつ大都市が効率的な制度を模索する壮大な実験の1つとして位置づけることができよう。本稿では、2012年10月から11月にかけて行った現地でのヒアリング (詳細は最終頁参照) を交えながら、GLAとロンドン区の現状を検証する。

全体の戦略計画を担う広域自治体GLAと、部分ごとに実施する基礎自治体ロンドン区 (ロンドン区間の各種連携も含む) という新しい二層制の在り方は、法定協議や、広域計画に対する地域計画の適合義務付け、基礎自治体の意見を自ら集約する協議会の設置など付随する仕組みとともに、2000年の創設時から時を追ってしだいに機能するようになってきている。グローバルな都市間競争が激化するな

---

<sup>1</sup> LCCは1889年から1965年まで長期間存続したが、その区域は現在のインナーロンドンにとどまっておき、グレーター・ロンドン区域を統括する自治体はGLCからである。

<sup>2</sup> Travers Tony, *The Politics of London*, Palgrave Macmillan, 2004, p.1.

か、都市としての総合的な発展戦略は欠かせないが、自治体間の広域連携で実施の効率化はできても、部分を代表する対等者の集合体で全体の戦略を練るのは難しい。広域から選ばれ圧倒的に正統性が強い、すなわち得票数が桁違いに大きい市長が、実施を担うロンドン区と協議しながら、長期的で広域的な戦略的決定を一元的に行うという関係は双方の利益にかなうものとして定着してきたようである。GLAとロンドン区は、戦略と実施という相互補完関係をベースに、競合と協調をくりかえしながらも、ロンドン市民全体の利益を増進するという目的を共有してきた。

ただし、2011年GLA法と関係法律によってGLAとロンドン区の関係は転換期を迎えているとの指摘がある。2000年の導入当初、GLAは、企画・調整機能に特化した広域自治体という旧来の二層制にはない新しい権限配分と、イギリス初の直接公選市長などによって耳目を集めた。その後2007年の法改正で管轄領域が拡げられ、市長の権限も強化されたが、これらの権限拡大は、GLAとロンドン区との関係に根本的な変化をもたらすものではなかった。しかし、2010年に13年ぶりの政権交代によってキャメロン保守党・自民党連立政権が誕生、労働党政権が生み育てたGLAの権限や組織は大きく変化することになる。地域主義（Localism）を掲げる政権は、2011年に地域主義法（Localism Act）など関係法律によって、住宅や経済開発などでいくつもの新しい権限をGLAに付与した。これらの権限には実施機能も含まれており、ロンドン区の側からは、戦略組織としてのGLAの役割を根本的に変え、ロンドン区の権限を脅かし、これまでの相互補完関係を危うくするものであるとの指摘がなされている。市長は、ロンドン区の権限である教育政策の一部獲得や、印紙税改革など財政権限の強化にむけて今も中央政府に働きかけている。GLAの戦略機能がどの政策領域にまで及ぶべきか、

GLAは戦略を効果的に実施するために一定の実施権限をもつべきか否か、については関係者の間で意見が分かれている。いずれにせよ、GLAは制度としてなお過渡期にあり、最終形として確定していない。今後の動きが注目される。

なお、2011年の地域主義法（Localism Act）によって、1999年GLA法と2000年地方政府法によって既に緩められていた<sup>3</sup>越権禁止の法理（ultra vires）は、法文上廃止され、大陸法系諸国の特徴である一般的権能が地方政府に付与された。しかし、今回のヒアリングでは、なお訴訟リスクが残ること、大幅な財源カットのため既存政策の維持が精一杯で新規政策までは手が回らないとの理由で、ほとんど使われていないことが明らかになった。

以下本稿では、まず創設時から現在までのGLAの制度の変遷を明らかにし、続いてロンドン区との関係を33のロンドン区の代表機関であり、GLAとの調整の窓口でもあるロンドン区協議会（London Council）の役割を明らかにする。

## 1 GLA 創設の経緯と基本構造

### (1) 創設の経緯

サッチャー保守党政権によるGLCの廃止には、政治的・党派的意図と二層制の非効率を改善するという2つの側面があったといわれる。サッチャー首相とリビングストンGLCリーダーの対立は有名であるが、ウェストミンスターのある首都ロンドンの地方政治は、

---

<sup>3</sup> 1999年GLA法によってGLAに、Local Government Act 2000の1部2条によって、イングランドとウェールズの地方政府に、それぞれ域内の経済的、社会的、環境上の福祉の向上に資すれば、財政支出や契約などがほぼ自由にできるよう定められた。

歴史的に国の政治とバランスをとってきた。GLC下で行われた6回の選挙はいずれも当時の国政野党が勝利しており、当時カウンシル制のロンドン地方政府の長が労働党員であること自体は通例であったといってよいだろう。しかし保守党「右派」のサッチャー首相と労働党「左派」のリビングストンGLCリーダーの対立は、そのイデオロギー的距離の遠さと信念の強さから先鋭的であり、マスコミを巻き込んで騒ぎはしだいに大きくなっていった。一方で、GLCに限らず二層制の地方制度そのものが時代遅れであり、二重行政の無駄と非効率を生んでいるとの批判は60年代から根強くあった。サッチャーが首相の座につく1979年より前の1970年代前半には、既にイギリス全土で二層制から一層制への転換が始まっており<sup>4</sup>、1983年総選挙のマニフェストに、サッチャー保守党がGLCと6つのイングランドの大都市カウンティの廃止を盛り込んだことをこの一環とみることもできる<sup>5</sup>。再選後の政府白書「都市の合理化(Streamlining the Cities)<sup>6</sup>」では、二層制は経済成長の時代の制度

---

<sup>4</sup> 1972年のLocal Government Act、同年のLocal Government (Northern Ireland) Act, 1973年のLocal Government (Scotland) Actによって二層制から一層制への転換が進んだ。詳細は、Wilson David and Game Chris, *Local Government in the United Kingdom, Fifth Edition*, Palgrave Macmillan, 2011, Chapter 4.

<sup>5</sup> 政治的・党派的意図を強調する論者からは、GLCも6つの地方政府も労働党の牙城であったため、標的にされたとの指摘がなされている。Elcock, Howard, *Local Government*, London:Methuen, 1991. この文脈で考えれば、1972年、73年の3本の法律も保守党政権下で成立しており、労働党の強い地方政府の影響力を削ぐ意図で行われたことになる。97年以降のブレア労働党政権下で、スコットランド、ウェールズ、ロンドン、北アイルランドに広域圏自治体(それぞれの制度はかなり異なってる)がつくられるが、イングランドへの導入は2004年の北東部住民投票で否決され、その後の住民投票は中止された。

<sup>6</sup> Whitepaper, *Streamlining the Cities*, Cmnd, 9063.

であり、もはや機能しないと述べて、公約の実施をすすめた。1985年に法律が成立、1986年3月31日にロンドンは、「1850年代以来はじめて市全域を統括する地方政府を失うことになった<sup>7</sup>」。

広域自治体の復活は、行政的、経済的、政治的な理由から複合的に生じたものである。GLC廃止後の14年間、ロンドンは完全な一層制であった。廃止されたGLCの機能は、戦略性の高いものは、中央政府が任命する委員会や中央省庁に、サービス業務は33のロンドン区や、ロンドン区が構成する合同委員会 (joint committees) に、それぞれ移管された<sup>8</sup>。33のロンドン区と複数の合同委員会やクアングなど多数の実施機関のあいだの相互調整はむずかしく、1992年には内閣に「ロンドンのための小委員会 (A Cabinet Sub-Committee for London)」が設置され、1994年には、ロンドン担当大臣 (Minister of London) や「ロンドン庁 (Government Office for London)」が置かれることになる。当時ロンドン庁のリージョナル・ディレクターだったミック氏は、「ロンドン区が相互にも中央政府とも協働しなくなり、しだいに33の独立国家のようにふるまい始めた」と述べている<sup>9</sup>。一方、都市への関与が希薄であった経済界も、GLC廃止後のロンドンで急速にその存在感を増していた。

---

<sup>7</sup> Wilson and Game, op. cit. 2011, p.65.

<sup>8</sup> Travers, op. cit. 2004, pp.31-34. 業務の配分は、(財)自治体国際化協会 Clair Report No.17. 「ロンドンの地方行政-大ロンドンの廃止をめぐる」、1990年9月、13~17頁に詳しい。

<sup>9</sup> 当時、中央政府の the Government for Office for London の Regional Director で GLA 法の草案をつくったチームを率いたリズ・ミック (Liz Meek) 氏への2012年11月1日のヒアリングより。トラバース氏は、一層制の時期のコストとベネフィットを整理している。Travers, op. cit. 2004, pp.37-38. 独立系シンクタンクである Centre for London のディレクター、ベン・ロジャース (Ben Rogers) 氏は、一層制の時期のロンドンはよく機能していたと評価している。2012年10月29日のヒアリングより。

ロンドン・ファーストやロンドン・プライド・パートナーシップ、ロンドン中心部に限定したセントラル・ロンドン・パートナーシップなどビジネス主導の団体が数多く設立され、ロンドン全域の計画に深く関与するようになる<sup>10</sup>。当時のロンドン経済は好調であったが、経済団体は、世界有数の都市でありながら、ロンドン全体を代表する「民主的意思」が存在しないのは「グローバルな都市間競争を勝ち抜くために不利であり、ロンドンにはリーダーシップが必要である<sup>11</sup>」と主張するようになる。保守党左派も含め、非営利団体にも支持が広がり、1996年には野党労働党が、公選市長と検証を行う小さな議会をもつ広域ロンドン政府案を作成、1997年総選挙の労働党マニフェストに、スコットランド政府案などとともに盛り込まれた。ブレア労働党政権の誕生後、住民投票を経て1999年に法律が成立、2000年7月3日にGLAが発足する。

## (2) 制度の基本構造

ブレア労働党政権がつくったGLAの原理あるいは哲学は、リーダーシップであった<sup>12</sup>。ロンドン全体の政治的意思を代表するリーダーシップを可能にし、ロンドン全域に関わる企画調整を行う広域的地方政府を新たに創設すること、同時に決して「中央政府に対抗し得る権限と自主課税権を付与しない<sup>13</sup>」という枠組みであったといわれる。「イギリスでは、都市のガバナンスの中心はなお国家に

---

<sup>10</sup> ビジネスの活躍については、Travers, op. cit. 2004, pp.149-154.

<sup>11</sup> ロンドン庁の要職にありGLA制度設計に深くかかわったミック氏へのヒアリングより。

<sup>12</sup> 同上

<sup>13</sup> Wilson and Game, op. cit. 2011, p.79.

あり・・・首相にとってロンドンはライバルであり脅威である<sup>14</sup>」からである。当時、市長選への出馬と当選が現実視されていたリビングストン<sup>15</sup>は、党内で右派のブレア首相と対立していた。GLAの創設にかかわった人々の間では、1999年GLA法の条文を「ケネス・リビングストン条項」とよんでGLAの権限が当初限定的であったことの理由の一つにあげている<sup>16</sup>。2000年地方政府法で一般の地方政府に導入された公選市長制<sup>17</sup>や、前後して導入されたスコットランドやウェールズ、北アイルランド政府とは異なり、首都GLAの公選市長には広範な行政サービスの実施とその為の予算を直接支配する権限はなく、課税権限もほとんどない<sup>18</sup>。GLC廃止後に一層制の単一地方政府（unitary local authorities）となったロンドン区の位置づけにほとんど変化はなく<sup>19</sup>、GLAの権限は、一部の政策の企

---

<sup>14</sup> Travers, op. cit. 2004, p.13. Government Office for Londonを中心に「強くないGLA」の制度がつくられた経緯は同、pp.51-79. に詳しい。

<sup>15</sup> サッチャー首相と対立し、GLC廃止の理由の1つとなったケン・リビングストンは、GLA初の公選市長として返り咲いた。ただし、レッド・ケンと異名をとるほどの左派であり、右派ブレア率いる労働党を批判して離党、無所属で市長選に出馬、当選した。その後復党、2期目は労働党から出馬して再選されている。

<sup>16</sup> 独立系シンクタンク Centre for London のロジャース氏へのヒアリングから。

<sup>17</sup> 2000年地方政府法（Local Government Act 2000）によって、イングランドとウェールズを対象に、従来のカウンシル制とは別に、リーダーと内閣制、（公選）市長と内閣制、（公選）市長とカウンシル・マネージャー制の3類型から選択するよう義務付けた。詳細は、財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所「英国の地方自治 改訂版」（2008年）、9-13頁。http://www.jlge.org.uk/jp/information/img/pdf/UKtihoujichi.pdf

<sup>18</sup> 2010/2011年のGLA本体の予算は1.4億ポンドで、3つの実施機関（TfL,MPA,LFEPa）の経費を含む総予算140億ポンドの1%である。本体予算の約50%は国の補助金とビジネス・レイト、40%が課徴金、ロンドンの納税者が納める税金は約7%にとどまる。Wilson and Game, op. cit. 2011, p.81.

<sup>19</sup> Sandford Mark, “The Greater London Authority”, SN/PC/05817, Parliament and Constitution Centre, 15 May 2012, p.6.

画立案と調整、すなわち中央政府がGLCから吸い上げた権限の一部に限られていた。ロンドン市長には、ロンドン全域にかかわる公共交通、地域計画、経済開発と都市開発、環境保全、警察、消防及び緊急計画、文化・メディア・スポーツ、保健衛生などの分野での戦略的な企画・調整機能が付与された。しかもGLCへの反省から巨大な官僚機構が再現されないよう、GLAの権限は、本体の外側にある実施機関（Functional Bodies）の理事会に理事を送り込む任命権など、間接的かつ部分的な統制権限によって行使されるものであり、GLA本体は600人弱の小所帯である<sup>20</sup>。市長に予算編成権はあるが、そのほとんどを占める実施機関の予算は国の補助金で裁量の余地はほとんどなく、GLA本体予算の規模はごく小さい。このような点から、ロンドン市長は「お飾り、首都のスポークスマン<sup>21</sup>」にすぎないとの指摘がある。しかし一方で、ロンドン初の公選市長だったリビングストンは渋滞税（Congestion Charge）を実現し、ジョンソン市長もロンドン市内を自由に乗り降りできる貸し自転車のシステムを実施した。GLAが管轄権をもつ政策領域では、ロンドン全体にかかわる問題状況を把握し、その解決策として新しい政策を企画、国やロンドン区、クアango<sup>22</sup>、民間団体など多種多

---

<sup>20</sup> GLCは1986年の廃止時に1万人を超える規模であった（Travers, op. cit. 2004, p.104.）が、GLAの職員数は、2009年の統計でも581人である。GLA Staff Turnover 2009, <http://data.london.gov.uk/datafiles/transparency/g...>

<sup>21</sup> Wilson and Game, op. cit. 2011, p.79.

<sup>22</sup> Quangoは、Quai-Autonomous Non-Governmental Organisationの略称。省庁から一定の独立性をもって機能するが、資金は省庁から得ている準公的の団体。団体のトップは大臣が任命するが、その権限が濫用されクアangoの濫設につながっている、あるいは民主的統制がきかないとして批判もある。政府は、公式名称としてNDPB（Non-Departmental Public Bodies）を使っているが、通称であるクアangoがよく使われる。執行機能をもつ団体、助言機能を持つ団体などその機能も様々である。

様な関係者を調整して実現しているのも事実である。

## 2 GLAの仕組み

GLAの目的は、①経済発展と富の創造、②社会的発展、③環境の改善の3つである<sup>23</sup>。2000年地方政府法に先立つ1999年、GLAを創設したGLA法によって、この目的に叶う限りで一般的権能を付与されている。さらに2005年に行われたGLAの検証作業の結果、2007年にGLA法が改正され、住宅政策や都市計画、職業訓練などいくつかの権限が追加された。2011年には、地域主義法などの3法律<sup>24</sup>によって、目的に制限なしに一般的権能が付与され、実施機能も付与された<sup>25</sup>。経年的な権限の拡大の多くは国あるいは国レベルのクアングからの権限の委譲であり、GLAがよく機能しているという国の評価の裏返しであるという肯定的な評価がある半面<sup>26</sup>、実施機能への拡大はGLAとロンドン区の協力関係の前提となる権限の分離を侵すものであり、機能不全に道を開きかねないと危惧する消極的評価がロンドン区協議会から示されている。以下、GLAの権限、市長、議会、実施機関についてその制度と機能について概説する。

---

<sup>23</sup> Greater London Authority Act 1999, Part II General functions and Procedure.

<sup>24</sup> Localism Act 2011, Police Reform and Social Responsibility Act 2011, Public Bodies Act 2011.

<sup>25</sup> 以下、GLAの最新情報については、イギリス下院のLibrary notesに依拠している。Sandford, op. cit. 2012.

<sup>26</sup> 独立系シンクタンクCentre for Londonのロジャース氏へのヒアリングから。市長になったリビングストンが左派的な行動をせず、渋滞税などで実績をあげたことが評価され、GLAにもっと権限を付与してもよいと考えられるようになったという。

## (1) GLAの権限

これまで述べてきたように、GLAは、自前の執行組織をもたず、ロンドン全体の将来像を戦略的に企画し地域や国との調整に特化した独特の地方政府である。一般的な二層制の広域自治体が行っている、保健や教育、社会サービス、芸術・文化、環境保護などのサービスは、ロンドン区を中心にクアングなどGLA以外の団体が実施している。住宅や職業訓練などの領域では一部サービスを提供しているが、他の団体に比べるとごく小さい。表1に示したように、2007年法、2011年法によってしだいに権限が拡大してきた。特に2011年法で加わった住宅や再開発の権限は実施機能を伴っており、GLAの創設時の基本枠組みを超えている。一方で、財政上の権限は、2009年以降<sup>27</sup>、特定の再開発プロジェクトの資金調達を目的とした追加的ビジネス・レイトなどいくつかの課金が可能になったものの、依然として小さい。

表1は、GLAの権限とその推移をまとめたものである。イギリス下院のライブラリー・ノートの付録3の翻訳<sup>28</sup>である。脚注は筆者が加えたものである。

---

<sup>27</sup> Business Rate Supplements Act 2009によって可能になった。

<sup>28</sup> Sandford, *op. cit.* 2012. なお、付録の表と本文の説明と齟齬がある部分については、本文に沿って表の内容を修正している。

表1 GLAの権限

政策領域	1999年	2007年	2011年
交通	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ロンドン交通局：地下鉄路面電車、バス、幹線道路タクシー規制、河川サービスをおこなう。</li> <li>・ 渋滞税、硫黄税、事業所駐車場付加税の課税権</li> <li>・ TfL理事会の任命権</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ クロスレイル<sup>29</sup>の財源調達のため、追加的ビジネス・レイト<sup>30</sup>とコミュニティ社会資本税<sup>31</sup>を課金。</li> </ul>
経済開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ロンドン開発公社（2004年にはビジネス・リンク<sup>32</sup>も引き受ける）</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ロンドン開発公社廃止、残る機能と資産はERDF基金とともにGLAへ</li> <li>・ ロンドン全域の単一LEP</li> <li>・ 市長開発局としてロンドン遺産開発局を設立</li> </ul>
環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 騒音、空気、生物多様性、廃棄物に関する戦略</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 気候変動緩和とエネルギー戦略</li> <li>・ 廃棄物と再利用のためのフォーラムと基金</li> <li>・ 市長の廃棄物戦略に配慮するよう自治体に指示する権限</li> <li>・ 水行動計画の作成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 5つの環境戦略（騒音、大気、生物多様性、廃棄物、気候変動）を一つにまとめる</li> </ul>

<sup>29</sup> クロスレイル（Crossrail）は、ロンドン中心部を通して東西を結ぶ新路線で、都心の混雑緩和のほか、ヒースロー空港へのアクセスの改善も見込まれている。1940年代から提案されてきたが、2001年以降計画が具体化し、2009年から工事が始まっている。

<sup>30</sup> Business Rate Supplements Act 2009によって導入された。ビジネス・レイトは事業用レイトNon-Domestic Rateともよばれ、法人への固定資産課税である。歴史的に地方税だったが1990年に国税化され、人口比で地方に配分されてきた。地方自治体から国に対し地方税に戻すよう働きかけてきたが、本法は妥協の産物として、地域の経済開発にかかわるプロジェクトの資金調達のために地方政府が税金を上乗せして課税することを許可したものである。

<sup>31</sup> Planning Act 2008 によって導入された。イングランドとウェールズの地方政府は、地域開発に資する社会資本（交通機関、学校、病院、治水施設など）を建設する資金調達のため、一定規模以上で人々がよく利用する建物に課税することができるようになった。

<sup>32</sup> Business link は政府が出資する組織で、専門家による中小ビジネスの企業や経営に関する実用的な助言を各地の窓口やウェブ上で提供していた。2011年にLDAとともに廃止された。

政策領域	1999年	2007年	2011年
住宅		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ロンドン住宅委員会の委員長</li> <li>・ 住宅戦略と住宅投資計画；広域住宅資金調達を高いレベルで決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ロンドン住宅コミュニティ庁の予算と機能を市長に委譲</li> </ul>
警察	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市長は首都警察（MPA）の理事会を任命し、予算を決める。理事会は、首都警察の業務を統制する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市長はMPAの理事会の長になれる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ MPAを廃止、市長公安室を創設。</li> <li>・ 法定の議会公安委員会が市長公安室を査察する。</li> </ul>
消防	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市長はロンドン消防・緊急時計画局の理事会を任命し、予算を決める。</li> </ul>		
技能		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市長はロンドン職業技能雇用委員会の委員長になれる</li> <li>・ 技能戦略の策定</li> </ul>	
文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 文化戦略の策定（ロンドン文化戦略グループ）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ イングランド芸術会議（ロンドン）の議長</li> <li>・ ロンドン博物館の理事2名の任命</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 王立公園局の計画</li> </ul>
計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ロンドン・プランの策定</li> <li>・ 「戦略的重要性」の適用についてロンドン区と協議する権限</li> <li>・ ロンドン区からの申請を拒否する権限</li> <li>・ トラファルガー広場と議事堂広場の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「戦略的重要性」の適用を決定する権限</li> <li>・ ロンドン・プランに適合するようロンドン区の地域計画を指導する権限</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市長だけが最大計画の申請を考える</li> </ul>
保健		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 健康較差戦略の策定</li> <li>・ 保健アドバイザーの任命</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ロンドン健康向上委員会の創設（法定の地位を求めている）</li> </ul>

出典：Sandford, 2012, pp.18-19.

以上から、GLAの権限が8つの政策領域についてロンドン全体の方向性をまとめる戦略的権限に限られていること、しかし、次第に住宅や経済開発（再開発）などの領域では一部実施機能をもつようになったことがわかる。

## (2) 市長 (Mayor)

市長は、GLAの権限のほとんどすべてを掌握している<sup>33</sup>。「GLA

はアメリカン・システムとブリティッシュ・システムのハイブリッドであるが、市長が立法と行政を1人で兼ねている点は異例である<sup>34</sup>。ただし、既に見たように、その法的権限は一部の政策の戦略的企画調整機能にほぼ限定され、しかもロンドン市長が「中央政府の容認できない政策を推進するような場合には、閣僚が介入する権限も大幅に残された<sup>35</sup>」。ロンドン市長は、他の地方政府の公選市長とは別の個別法によって規律され<sup>36</sup>、地方自治体のリーダーというよりも、より戦略的な地域のコーディネーターとして<sup>37</sup>、つまりロンドン全域の広範な関係者のリーダーとして、その民主的正統性から生じる権威を用いて関係者を妥協させること<sup>38</sup>を、制度的に期待されているのである。ロンドン市長の法的権限はなお限定されているが、GLAの制度創設から12年を経て「少なくともロンドン

---

<sup>33</sup> 市長の影響力の強さは、「GLAの会議のルールは、市長が気に入るかどうか」といわれるほどに強い。ロンドン区協議会、GLA職員を経て現在London Metropolitan UniversityのSenior Lecturer (Urban Planning and Regeneration)の職にあるダンカン・ボウイ (Duncan Bowie) 氏へのヒアリングから。

<sup>34</sup> LSE (the London School of Economics and Political Science) のDirector British Governmentであるトニー・トラバース (Tony Travers) 教授への2012年10月31日ヒアリングより。

<sup>35</sup> トニー・トラバース「4. 地方政府」、アンソニー・セルドン編、土倉莞爾・横川嘉裕監訳『ブレアのイギリス』関西大学出版会、2012年、77頁。しかし、実際には、ブレア労働党の懸念にもかかわらず、極左リビングストンのロンドン市政運営は、ブレア政権の方針を取り入れた穏当なものだったという。同78-79頁。例えば、実施機関のうち、首都警察庁や消防・緊急事態計画庁に対しては内務大臣が予算や基準を設定する権限を留保している。東郷尚武『ロンドン行政の再編成と戦略計画』日本評論社、2004年、80頁。

<sup>36</sup> 一般の地方政府はLocal Government Actによって、GLAはGreater London Authority Actによって権限を規定される。

<sup>37</sup> Sear Chris and Parry Keith, "Directly-elected mayors", SN/PC/5000, Parliament and Constitution Centre, 21 June 2012, pp.5-6. Sandford, op. cit. 2012, p.7.

<sup>38</sup> Sandford, op. cit. 2012, p.7.

における政治的影響力の大きさは、首相に比肩するほどに大きい」<sup>39</sup>といえそうである。シンクタンクのロジャース氏は、このような市長発言力や影響力を「ソフト・パワー」と呼び、市長がロンドン・オリンピック招致競争で果たした大きな役割や、中央政府との難しい交渉でロンドンの長年の懸案だったインフラ整備を勝ち取った点など、歴代2人の市長のソフト・パワーが高く評価されていると指摘している<sup>40</sup>。以下にみていくように、市長はそのソフト・パワーを駆使して、ハード・パワーではあるが戦略策定という抽象レベルにとどまる法的権限を具体的レベルで実施し、あるいは新たなハード・パワーの獲得にまで結びつけているようである。

## ア 戦略の策定 —ハード・パワー—

市長は「空間開発戦略 (Spatial Development Strategy)」、いわゆる「ロンドン・プラン」(前市長ケン・リビングストンによって名付けられた)の作成を法律で義務付けられている。ロンドン・プランは、土地利用にとどまらない総合的な空間計画であり、ロンドン全体にかかわる最も規模の大きい最上位の将来計画である。現在のロンドン・プランは2011年につくられ、2031年までの20年間の計画期間としている<sup>41</sup>。市長が作成する他の戦略も、ロンドン・プランの一部としてつくられる<sup>42</sup>。GLAのグレッグ氏によると、ロンド

---

<sup>39</sup> ボウイ氏へのヒアリングより。他のインタビューからも現市長に限らず前市長も含め、市長の人気の高さについて繰り返し指摘があった。

<sup>40</sup> 独立系シンクタンク Centre for London のロジャース氏へのヒアリングから。

<sup>41</sup> The London Plan-Spatial Development Strategy for Greater London, July 2011.

<sup>42</sup> ロンドン・プランの策定過程は、馬場健『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』敬文堂、2012年、85-87頁に詳しい。

ン・プランは、市長が選挙の際に作成するマニフェストによって大きく変化する。政策の優先順位や公営住宅の数など、ロンドンが成長していくためにどんな政策が必要か、市長を変えることはその戦略を変えることであるという<sup>43</sup>。ただし、ロンドン・プランの原案を、市長は完全な裁量をもって策定できるわけではなく、上位にある中央政府の計画政策枠組み（National Planning Policy Framework）に沿ってつくられる。同様にGLA域内のロンドン区（London Borough）の計画は、ロンドン・プランに調和するようにつくられる。

現在、市長が作成を義務付けられている戦略計画は、ロンドン・プランを筆頭に8つある。市長は戦略計画によって、各政策領域でロンドン全体が向かうべき方向性を示すのである。創設当時のGLA法では、空間開発、経済開発、交通、文化、廃棄物、大気、騒音、生物多様性の8つの戦略計画の策定が義務付けられていたが、2000年に職業技能・雇用が加わり<sup>44</sup>、2007年GLA法では、気候変動緩和とエネルギー、住宅、健康較差の3つが加わった。その後2011年の地域主義法で、環境関連の5つの戦略（廃棄物、気候変動緩和とエネルギー、騒音、大気、生物多様性）が「ロンドン環境戦略」（London Environment Strategy）に一本化された。8つの戦略計画はいずれも、議会やロンドン区のほか、クアング、ビジネスやチャリティなど関係機関との法定協議を経て作成され、最終決定の前にはオンラインでパブリック・コメントにかけられる。ただし、地域主義法によって、市長が戦略を策定する際に2回義務付けられてい

---

<sup>43</sup> GLAのSenior Government Relations Officerであるテイラー氏（Mr. Greg Taylor）へのヒアリング（2012年10月31日）。

<sup>44</sup> Learning and Skills Act 2000によって導入された。

た関係者との法定協議の回数は1回に減った。

## イ 戦略の実施

### (ア) 任命権を通じた実施

市長は、戦略計画を実施するためにいくつかの権限をもつが、その第一は任命権であろう。市長は10名以内の政治的助言者 (political advisers) を任命する権限がある<sup>45</sup>。現市長は7人を任命している。かれらは通例、副市長とよばれ、市長の意向に沿う代理人として、各政策領域を担当し、ロンドン・プランの実現をはかる。ただし、厳密な意味での副市長はこのうち法定の1名であり、必ずロンドン議会議員でなくてはならない<sup>46</sup>。その職務は、万一の場合の市長代行であり、市長に次ぐ位置にあるが市長の代理人ではなく、特定の政策領域を担当することはない。法定の副市長以外の、政策領域を担当する副市長をどこから選ぶかは市長の裁量に任されている。副市長のうち最上級のポストは、政策と計画を担当する副市長 (Deputy Mayor, Policy and Planning) であり、スタッフの長 (Chief of Staff) を兼ねる市長の右腕である。実務のトップであるこの職に現在任命されているのは、ロンドン区の1つであるワンズワース区 (Wandsworth Council) のリーダーを19年にわたってつとめたりスター氏 (Sir Edward Lister) である。ビジネスと企業担当の副市長 (Deputy Mayor for Business and Enterprise) に任命されてい

---

<sup>45</sup> Sandford Mark, The Greater London Authority, SN/PC/05817, Parliament and Constitution Centre, 4 January 2013, p.4. 15 May 2012版の更新版である。

<sup>46</sup> 現在の法定の副市長はVictoria Borwick, 保守党のロンドン議会議員である。ロンドン区の1つであるケンジントン・チェルシー区 (Royal Borough of Kensington and Chelsea) での議員経験が長い。

るモルトハウス氏 (Kit Malthouse) は、ロンドンのビジネス・エリアであるウェスト・セントラル選挙区選出のロンドン議会議員である。現職のビジネス・マンでもあり、ロンドン区の1つであるウェストミンスター区 (City of Westminster) での8年にわたる議員経験もある。3人とも現市長ボリス・ジョンソン氏と同じ保守党派である。このほか市長は、ディレクターや市長アドバイザー、特別任用者など、多くのポストの任命権をもっている<sup>47</sup>。かれらは市長チーム (Mayoral Team) として市長の意向に沿って政策領域をそれぞれ担当し、GLAグループに属する2つの実施機関ではその理事会の長や理事として、それ以外の関連部局ではアドバイザーとして、あるいは国やロンドン区、その代表であるロンドン区協議会と交渉するなどして、市長の戦略の実施をはかる。ただし、最終的な決定はつねに市長が行う。重要な実施機関や内部部局では副市長を任命せず、市長自らが理事会や委員会の長に就くこともある。

市長はGLAの予算をつくる権限がある。しかし、その多くは実施機関の予算であり、大蔵省から直接手当される財源は実施機関ごとに固定されていて、市長の判断で別の政策につけかえることはできない。GLA本体の予算は、総予算の1%程度にとどまる<sup>48</sup>。

市長は定期的 (1年に10回) に議会に対して自らの行為説明をしなければならないが、後述するように議会の権限は弱く、実質的に市長の行動に影響力を与えることはほとんどない。また市長が任命する7人の副市長のうち、2人がロンドン議会の議員から任命されている。2人はロンドン区議会議員の経験がある。民間からの政治任用は3人であるが、いずれも年齢が若い<sup>49</sup>。

---

<sup>47</sup> GLAのテイラー氏へのヒアリングをもとに、詳細情報を加えた。

<sup>48</sup> 脚注18を参照。

<sup>49</sup> <http://www.london.gov.uk/who-runs-london/mayor/mayoral-team>

## (イ) 国との交渉 —ソフト・パワーの発揮—

ロンドン・プランは市長が選挙の際に掲げたマニフェストをもとに、ロンドンの発展にとって何が必要かという視点でつくられているため、既存の法律の枠組みを超えることも多い。ロンドン・プランを実施するためには、法律を変更したり、新たに制定したりする必要が生じてくることがある。また「イギリスは現在、OECD諸国のなかで財政的に最も集権化されており、大きなプロジェクトの決定権限はほとんど国にあるため<sup>50</sup>」、国との協議は、戦略組織であるGLAの重要な機能の1つとなっている。GLAの上級政府関係職(senior government relations officer)にあるテイラー氏によると、予算や補助金の増額のためにロビイングをすることはなく、GLAの戦略計画を実現するための法案作成や修正を働きかけている。多くの場合、GLAの要求は国やロンドン区、クアングなど関係機関の既存の権限を減らすことになり、調整は容易でないこともあるが、GLAに権限を移した方が、ロンドンにとってより戦略的に優れた効果がうまれることを、中央政府や関係する大臣、下院議員らにロビイングするという。最終的にバランスを判断し、決定するのは国会である。ヒアリングした2012年10月31日は、GLAがロビイ活動をしてきた法律the Growth and Infrastructure Billの審議が下院で行われていた。ロンドン区レベルで計画許可が遅れた場合、GLAが代わって許可する権限をもてるようにする法律である<sup>51</sup>。

このような例は枚挙にいとまがない。教育政策もその例である。イギリスでは教育政策の見直しが進んでおり、学校システムの多元化をめざしてロンドン区を含む地方自治体の権限を奪う形で国直轄

---

<sup>50</sup> LSEのトラバース教授へのヒアリングより。

<sup>51</sup> GLAのテイラー氏へのヒアリングより。

のアカデミーとよばれる学校が増えている。現時点でGLAに教育政策に関する戦略を策定する権限はないが、子供の多い移民の増加は、低所得者住宅の不足とともに、学校不足を引き起こしており、ロンドンの重要課題になりつつある。ジョンソン市長は、国ではなくGLAがロンドンの教育に対する戦略的コントロール権を持つべきであるとしてロビイ活動をしている。市長の統制下におく新しい学校の建設<sup>52</sup>、カリキュラムや入学許可基準、学校の位置、優秀校の公表など教育の質をコントロールする実施権限をGLAに付与するよう、教育省に働きかけている。市長は既に教育担当の副市长(Deputy Mayor for Education and Culture)も任命している。教育の次には、職業技術、公衆衛生にも強い関心を示してロビイ活動を開始している<sup>53</sup>。このほか、テイラー氏によれば、ストライキを実施する際に、組合員の50%以上の賛成を条件にしようという、ストライキ法改正法案についても、政府や下院議員にロビイング中であるという。さらに重要な提案として、印紙税制度を含む課税制度の変更を財務省にロビイングしている。GLAは現時点では、カウンスル税に上乗せする権限しかなく、それも市長は年々削減しているが、例えばロンドンの高額な土地や家屋にかかる高い印紙税が、すべて財務省に入り全国に配分される現状を不合理であるとして、これらの印紙税がロンドンにとどまるよう制度変更を働きかけている。市長はロンドン財政委員会(London Finance Commission)を設立し、国のSpending Reviewの際に、望ましいロンドンの課税制度について提案する準備をしている<sup>54</sup>。

---

<sup>52</sup> テイラー氏によれば、既にGLAは、新しい学校をつくる予定のロンドン区と調整をすすめているという。

<sup>53</sup> LSEのトラバース教授へのヒアリングより。

<sup>54</sup> GLAのテイラー氏へのヒアリングより。

## (ウ) 地元ロンドン区との交渉

ロンドン・プランの実施には、政策のほとんどを実施しているロンドン区との関係が重要になる。ロンドン・プランをはじめ、戦略の策定の際には議会をはじめ関係者との協議が義務付けられているが、GLAが最も重視するのは、ロンドン区の意向であるという。また、ロンドン区をはじめとする実施機関に市長が介入する基準は、ロンドン・プランに適合するか否かであり、実際には一定の規模以上のものについて判断することになる。政策領域ごとに「一定規模」の基準があり、GLAはこの基準を引き下げたいと考えているが、今のところは様子見の状態であるという<sup>55</sup>。

GLAとロンドン区の交渉は、主にロンドン協議会を通じて行われている。市長は定期的にロンドン協議会に出向き、ロンドン区のリーダーたちと会ってロンドン区に共通する問題について話し合っている。個別事案における特定のロンドン区との交渉は、ロンドン区のリーダーだけでなく、選挙区が重なる国会議員やロンドン議会議員も含めて行われている<sup>56</sup>。

## ウ 新しい権限

GLA発足後に、市長らのロビイ活動によって新たに加わった権限は、上記表1のように多岐にわたるが、なかでも住宅政策と経済開発・再開発政策は、その権限に執行権が付随している点から注目されるものである。後述するように、GLAの戦略を実施してきたロンドン区からは、GLAが国の権限を新たに受け取ることに對しては基本的に賛成しつつも、GLAが実施機能をもつことで、これ

---

<sup>55</sup> GLAのテイラー氏へのヒアリングより。

<sup>56</sup> 同上。

までの戦略機関と実施機関としての円滑な相互補完関係に今後支障がでるのでは、との危惧も示されている。一方、市長がロビイ活動の末に獲得した新たな執行権限は、ロンドンの相当部分に共通する問題状況がありながら、ロンドン区だけでは解決できずにきた政策分野の権限であるのも事実である。「ロンドン区の権限は強すぎ、分散しすぎている。それぞれの区が個別の事情で長期間にわたる審査をし、結局拒否権を行使する。区相互間の調整もない。開発業者は多大な迷惑を被っており、住宅政策や再開発に長年支障をきたしてきた。住宅や経済開発、再開発だけでなく、課税権、学校、保健、福祉、失業対策、住宅、最低賃金などもっと多くの実施権限を、ロンドン区から市長に移すべきである<sup>57)</sup>」という意見もある。

## (ア) 住宅

住宅政策に関する市長の権限は特に強化されてきた。人口増がつづくロンドンでは、あらゆるレベルの住宅が不足しているが、特に低所得者向け住宅の不足が問題になっている。人口増の多くを子供の多い移民が占めており、低所得者向け住宅の需要が増す一方、ロンドン区はそのような住宅の建設を嫌うためである<sup>58)</sup>。2007年のGLA法で付加された権限のうち最も重要なものは、住宅政策に関する権限であったといわれている<sup>59)</sup>。市長には、ロンドン区の都市計画決定を覆す権限が中央政府から委譲され、ロンドン区で否決されても、GLAの戦略に合致していれば市長の判断で復活させるこ

---

<sup>57)</sup> 独立系シンクタンク Centre for London のロジャース氏へのヒアリングから。

<sup>58)</sup> 同上。

<sup>59)</sup> トラバース、前掲、2012年、98頁。

とが可能になった。これまで市長にはロンドン区の計画した事業を拒否する権限しかなく、ロンドン区の合意なしには都市計画を決定できなかったが、この権限によって大規模な住宅建設がすすむものと期待された。「実際にこの権限が使われたのは5～6回で、それほど頻繁に行使されているわけではない。… 大きな計画の開発業者は事前に市長のオフィスに行って支持を得てから、ロンドン区に行くようになり、これまで消極的な強硬姿勢がめだっていたウェストミンスター、タワー・ハムレット、サウスウォークなどの区で大きな開発が進むようになった<sup>60</sup>」。

2011年の地域主義法では、更に住宅に関するGLAの権限が強化された。イングランド全域の住宅政策を管轄していた国のクアング、住宅コミュニティ庁（Homes and Communities Agency, HCA）から、ロンドン区域の管轄権のほか、国からの関連資金、土地、人材がGLAに委譲された。GLAは、廃止された経済開発機関（London Development Agency, LDA）<sup>61</sup>の不動産部門などを統合して、GLAに住宅土地管理部局（Housing and Land Directorate）を新設した。この結果GLAは、新規住宅に対して550ヘクタールの土地と30億ポンドの資金をつかう権限を得たという<sup>62</sup>。この住宅予算の行使を監視し、効果を最大化させるためにGLAは、新しい委員会Homes for Londonを設置し、担当副市長（Deputy Mayor for Housing,

---

<sup>60</sup> ボウイ氏へのヒアリングより。ロンドン区も開発業者も、国に対して司法審査を請求する権利があり、最終的な決定権は国が留保している。

<sup>61</sup> LDAが廃止された最大の理由は、新政権による予算削減であるとの指摘がロンドン区協議会からなされた。

<sup>62</sup> Hoscik Martin, “Johnson announces Homes for London Board”, Mayor Watch, May 24, 2012. <http://www.mayorwatch.co.uk/johnson-announces-homes-for-london-board/201221318>

Land and Property) を委員長に任命している<sup>63</sup>。ただし、「市長がつかう資金の総額は、32のロンドン区がつかう資金総額の半分以下<sup>64</sup>」であり、住宅政策全体をみれば、なおロンドン区が大きな力をもっている。

## (イ) 経済開発

経済開発、とりわけ再開発に関する市長の権限も強化された。経済開発政策は、国際都市GLAにとって非常に重要な政策である。2011年までは実施機関の1つであったロンドン開発公社 (London Development Agency, LDA) を通じて行ってきたが、2011年の地域主義法でLDAが廃止<sup>65</sup>され、それにともなって、ヨーロッパ地域開発基金 (the European Regional Development Fund) とともに、GLA内部に開発権限が移行、GLAが住宅や再開発のために土地を購入することができるようになった。さらに、同法は、市長に複数の市長開発局 (Mayoral Development Corporations 以下MDC) を設立することを許可した。市長は、地域再生を目的として特定の地域を指定し、道路や公共施設、保健教育施設、コミュニティ・レクリエーション施設などの社会基盤整備を行う新しい権限を付与さ

---

<sup>63</sup> <http://www.london.gov.uk/homesforlondon>

<sup>64</sup> LSEのトラバース教授へのヒアリングより。

<sup>65</sup> Public Bodies Act 2011によって廃止された。LDAを含む全国9つの地域開発公社 (Regional Development Agency) は、Regional Development Agencies Act 1998によって設立された。6つの中央省庁からの補助金とEUの地域開発ファンドを1つにまとめ、これらを用いて地域ごとに企業や非営利団体、地方政府が連携して地域開発にとりくむものだった。ロンドンでは市長が理事を任命し、報告も市長に対して行われたが、他の8つの公社では職業技能省 (Department for Business, Innovation and Skills) 大臣によって任命され、報告を行っていた。LDAの廃止はボリス・ジョンソン市長の公約でもあった。

れたのである。必要に応じて土地収用もできる。最初の例であるロンドン遺産開発局 (London Legacy Development Corporation) は、オリンピック開催地をMDCに指定したもので、跡地を公園として再開発する。再開発計画は、立地する6つのロンドン区ではなくロンドン市長のもとで行われることになったのである<sup>66</sup>。開発業者は、広域での開発に際して、複数のロンドン区と交渉し、調整に長い時間を費やすことに不満を募らせていたため、MDCの一層の活用を望む声がある<sup>67</sup>。一方、後述するように、ロンドン区は最初に指定されたオリンピック跡地を再開発するためのMDCに異論はないものの、今後MDCが次々と設定され、自分たちの権限が侵されるのではないかと危惧している。

LDAの廃止にともない、GLAに内部化されたもう一つの機能は、ビジネスと地方自治体のパートナーシップである。LDAと同時に廃止された全国8か所のRDAの場合と同様、ロンドンでも、地域経済の発展と競争力向上、雇用の創出、職業技術の向上などを目的とした、よりシンプルで小規模な「地域企業パートナーシップ (Local Enterprise Partnership)」が設けられた<sup>68</sup>。ロンドンでは

---

<sup>66</sup> オリンピック自体は国の執行エージェンシーであるオリンピック実施庁 (Olympic Delivery Authority) によって実施された。

<sup>67</sup> 独立系シンクタンク Centre for London のロジャース 氏へのヒアリングから

<sup>68</sup> 1999年に設立された全国9つの地域開発公社の機能の一部は、2012年の廃止後、地域政策の優先順位をつけるという目的のもと、より予算規模を縮小した、より多数の地域企業パートナーシップ (Local Enterprise Partnership) という形で受け継がれている。2013年1月時点でイギリス全土のLEPsの数は39である。

<https://www.gov.uk/government/policies/supporting-economic-growth-through-local-enterprise-partnerships-and-enterprise-zones/supporting-pages/local-enterprise-partnerships>

2011年2月にロンドン全域のLEPが中央政府から承認された。動き出したのは2012年2月で、名称は「ロンドン企業パネル（London Enterprise Panel, LEP）」に変更された。LEPは、GLA内部に設置され、副市長と経済界出身者の2人がチェアとなり、ロンドン経済各界から6人、ロンドン区から3人のメンバーが選ばれている<sup>69</sup>。いずれも市長が選任している。LEPはGLA内部で経済開発政策への助言機関と位置付けられており、この点でボランタリー性の高い他のLEPとは異なっているといわれている<sup>70</sup>。

## 工 選挙

下院が単純小選挙区制をとるイギリスでは、GLAの市長は国内で最も多くの有権者から支持された政治家である。首相をもはるかに超える100万票を超える得票数がロンドン市長の発言力と影響力の源泉であるという指摘はヒアリングで繰り返し耳にしたところである。

市長の選挙方法は、創設当初から変化していない。GLAには当時のイギリスでは類のない制度が導入された<sup>71</sup>。補足投票制度（Supplementary Vote System）とよばれ、有権者は第一候補者と第二候補者を選ぶ。第一候補者の集計で絶対多数を占める候補者がいない場合、1位と2位の候補者に対して、かれら以外を第一候補者に選んだ有権者が選んだ第二候補者を集計し、1位と2位への投票数をそれぞれ加算して当選者を決める。任期は4年、5月最初の木曜日が選挙日に定められている。2000年から2012年までに4回の選

---

<sup>69</sup> <http://www.london.gov.uk/business-economy/working-partnership/lep>

<sup>70</sup> Sandford Mark, op. cit. 2012, p.9

<sup>71</sup> GLAの市長選挙のあと2002年から実施された公選市長選挙でもこの制度が採用された。

挙が行われたが、第一候補者の集計で過半数をとった者はいない<sup>72</sup>。現在2期目のボリス・ジョンソンは、2008年選挙では第一候補者集計で、2012年選挙では最終集計で、ともに100万票を超える票を得ている。このことが、国へのロビイングの際にも、ロンドン区との調整の際にも、市長の議論に重みを与えている。

### (3) 議会 (London Assembly)

GLAでは市長が立法権と行政権を独占しており、議会の役割は市長に対するチェック機能にとどまっている。しかし、法定の副市長が議員であることを義務づけられていたり、その他の政策担当の副市長に議員が任命されるなど、市長と議会の機能は制度的に重複している。議会が市長に対してどこまで独立性を保ってチェックできるかには疑問もある。

#### ア 議会の権限

GLA議会は、25名の議員から構成され<sup>73</sup>、市長に対する査察 (scrutiny) を主要任務としている。議会で市長や市長が任命した人々に直接質問するほか、査察委員会 (scrutiny committees) を組織して証拠をまとめ報告書を公刊することができる。他に、予算や会計など主題別の委員会や公聴会を開いたりすることもできる。最大の権限は、市長が提案した年度予算の修正権であるが、行使するには3分の2の多数が必要である。2011年地域主義法によって、

---

<sup>72</sup> London Elects の website.

<http://www.londonelects.org.uk/im-voter/results-and-past-elections/results-2012>

<sup>73</sup> 2012年選挙の結果、現在の構成は、労働党12、保守党9、自由民主党2、緑の党2となっている。

議会に新しい権限が付与され、市長が策定するロンドン・プランなどの戦略文書を拒否したり、市長開発局（MDC）の設立を拒否したりすることができるようになった。ただし、この場合も3分の2の多数が必要である。

GLAは、強い市長と弱い議会という枠組みで設計されている。市長がGLAの権限のほとんどを掌握し、議会の権限はごく限られている。「全体の権限を100とすると、市長の権限が90で、議会の権限は10である」<sup>74</sup>。GLAの制度設計に深く関与したミック氏によると、「市長のリーダーシップがGLAを設立する目的なので、議会はできる限り弱くした」のであり、ほとんどすることがない「議員の仕事はみじめ」なので、彼らのために、実施機関の理事を兼務することを可能にしたり、査察権限を付与したりするなど工夫したと語っている。「25人の不幸な人たちによって、強い市長がある」。今回のヒアリングで質問をした多くの回答者から、ロンドン市民はロンドン議会にほとんど関心がなく、誰が議員なのかも、何をしているかも知らないだろうとの認識が示された。

小さいながらも議会の市長に対する査察権限が実際に機能しているか、については意見がわかれている。ミック氏は、議会が市長に対して無力であることが市長のリーダーシップを最大限に機能させるという意味で、議会は制度設計どおりに機能していると評価している<sup>75</sup>。ロンドン区協議会とGLAの職員を経て現在教職にあるボウイ氏は、より批判的である。「議会にはまとまりがなく、3分の2

---

<sup>74</sup> 東郷尚武、前掲、2004年、59頁。東郷氏によるTravers教授への2000年時点でのヒアリングによる。今回、GLAの制度づくりに深く関与したLiz Meeks氏へのヒアリングでも全く同様の指摘があった。

<sup>75</sup> Liz Meek氏は当時、中央政府のthe Government for Office for LondonのRegional DirectorでGLA法の草案をつくったチームを率いた。

の多数をつくることができない。市長から副市長やその他のチェアに任命されて余分の給料をもらっている議員に独立性はないし、保守党員は同じ保守党のボリス市長に好意的である。査察委員会の報告書は、異なる政党の議員が賛成するものはあたりさわりがなく、合意できずに政党グループ別に複数の報告書が提出されることもある。報告書の内容に実質はなく、誰も読まないし、マスコミも取り上げない。歴代2人の市長はいずれも議会を完全に無視してきた」という。「市長スタッフと議会スタッフの間には情報の壁があり、議会は市長部局の情報をとることができない。」ボウイ氏は「議会は制度上弱いうえに、議員らによって実務上更に弱くなっている。議会は設立当初に比べてだんだん弱くなってきた<sup>76</sup>」と総括している。

一方、権限は小さいものの、機能しているとの見方もある。GLA 職員のテイラー氏によれば、「査察委員会の報告書の中には、メディアの注目を集め、国会のセレクト・コミッティーで議論されるものもあり、よい提案があれば市長も対応し、戦略に組み込むこともある」という。トラバース教授も、すべてではないが「予算委員会の報告書などよくできているものもある」と評価している<sup>77</sup>。議員は、市長が議会に対して義務付けられている定期的（1年に10回）な「市長への質問（Mayoral question）」の際に口頭で質問できるが、テイラー氏は、「このような場を通じて議会は、市長の決定やその背後にある考え、戦略やアイデアを人々にオープンにする点でよく機能しており、公益に資する存在である」としている。ミ-

---

<sup>76</sup> ボウイ 教授へのヒアリングより。ロンドン区協議会、GLA 職員を経て現在 London Metropolitan University の Reader (Urban Planning and Regeneration) の職にある。

<sup>77</sup> LSE のトラバース教授へのヒアリングより。

ク氏も、「クエスチョン・タイムにはマスコミが注目するため、市長も重視している」ことを認めている。これに対してボウイ氏は「地元の細かいことをばかりを質問し、市長には何の意味もないが、議員は市長を通じてのみGLAの役人を動かすことができるので仕方がない」と批判的である。透明性の確保という点では議会も一定の機能を果たしているといえるかもしれない。

しかし、議会への評価の是非にかかわらず、議会の権限はこのままでよいという点で関係者の意見は一致している。意図的に議会を弱くつくった当事者であるミック氏はもちろん、議会の機能を積極的に評価するテイラー氏も、市長と議会の現在の関係は、政治的かけひきなしに超党派でロンドンのために何がベストなのかを建設的に議論できる関係として機能しており、今のままでよいと結論づけている。また、独立系シンクタンク、センター・フォア・ロンドンのロジャース氏は、議会が有能な人材をひきつけることができない点を問題視するものの、議会の権限拡大は市長の権限を侵し、GLAの混乱と機能不全を招く可能性があるとして否定的である<sup>78</sup>。トラバース教授は、825万人の人口に対して25人の議員は少なすぎ、フォーマルに活動することができない点が議会の能力を傷つけているとして、増員するべきであるとしている<sup>79</sup>。ゴードン教授も、議員は個人としてばらばらに行動しており、またいつまでたってもロンドンに焦点を絞った（地域）政党が現れないのも問題であると指摘している<sup>80</sup>。議員の党派性の弱さは共通に認識されているが、そ

---

<sup>78</sup> 独立系シンクタンク Centre for London のロジャース氏へのヒアリングより。

<sup>79</sup> LSEのトラバース教授へのヒアリングより。

<sup>80</sup> LSEのProfessor of Human Geography, イアン・ゴードン (Ian R Gordon) 教授への2012年10月31日のヒアリングより。

れを超党派として積極的に評価するか、政党の弱さとして消極的に評価するかで意見が分かれている。今回はロンドン議会議員にヒアリングすることができなかった。当事者の立場からはまた別の見解があるだろう。

## イ 選挙

議会選挙は、小選挙区比例代表連用制（Additional Member System）とよばれ、スコットランド議会やウェールズ議会でも同じ制度を用いている。14議席は小選挙区制から、11の付加的議席（top-up seats）はロンドン全域から比例代表制で選ばれる。有権者は1人区選挙区で1票、ロンドン全域の選挙区で政党又は個人名を投票する。小選挙区は単純多数得票者が、ロンドン全域では政党と個人が獲得した票数に応じて議会全体の25議席が配分され、小選挙区当選者を含めて各政党に配分される<sup>81</sup>。選挙は市長選と同時に行われる。

### (4) 実施機関 (Functional Bodies)

GLAは、その権限のいくつかを、実施機関の監督を通じて行使している。これらの実施機関は、GLA直属の機関ではなく、GLAグループと呼ばれており、戦略的決定には関与するものの、マネジメントはコミッショナーによって行われている。警察では、コミッショナーに市長の影響力は及ばない。「運用の透明性が確保されること、有能な人材を外部から登用できることなどのメリットがある」といわれている<sup>82</sup>。

---

<sup>81</sup> ロンドン全区で最低5%の得票のない政党には議席は与えられない。

<sup>82</sup> ロンドン庁の要職にありGLA制度創設にかかわったミーク氏へのヒアリングより。

GLA創設時に4つあった実施機関は現在2つに減っている。首都警察庁（Metropolitan Police Authority, MPA）とロンドン開発公社（London Development Agency, LDA）の2つは、2010年、13年ぶりに労働党政権から交替したキャメロン保守党・自民党連立政権の手で翌2011年に廃止され、警察監督機能と経済開発機能は、いずれもGLAの内部に組み込まれた。現在、GLAが監督権をもつ実施機関は、ロンドン交通局（Transport for London, TfL）と、ロンドン消防・緊急時計画局（London Fire and Emergency Planning Authority, LFEPA）の2つである。創設時に、なぜこの4つだったのかについて、GLAの制度づくりに深くかかわったミック氏は、「ロンドン区の権限を吸収せず、国レベルの権限を委譲する」という意味でこの4つになったと説明している。また廃止されたLDAについて「LDAは急いで作ったために制度設計に問題があり、資金面で中央政府との結びつきが強すぎて市長のコントロールがきかなかつた。ロンドン交通局のように、市長経由で資金が入る仕組みにするべきだった」とも述べている<sup>83</sup>。

## ア 2つの実施機関

市長がロンドン・プランを実施する権限は主に任命権を通じて行われているが、最も市長の影響力が強いのは、GLAグループとよ

---

<sup>83</sup> ロンドン庁の要職にありGLA制度創設にかかわったミック氏へのヒアリングより。LDAの設計はブレア政権成立直後に着手し、反対勢力に結集する時間的余裕を与えないよう、非常に短期間でまとめられた。補助金分配機関のようだったLDAが十分機能しなかったことは彼女も認めているが、予算削減に伴いLDAの機能をGLAに内部化した今般の改革には批判的で、ロンドン交通局のような形に変えるべきだったと述べていた。市長周辺は非常に政治的であること、GLAは小さいまま維持すべきであるというのがその理由である。

ばれる2つの実施機関、ロンドン交通局（TfL）とロンドン消防・緊急時計画局（LFEPA）である。

GLAの交通政策は、実施機関であるロンドン交通局を通じて行われる。「市長の交通政策に対する権限の強さは世界有数であり、ニュー・ヨークを凌いでいる<sup>84</sup>」。ロンドン交通局は、GLA予算のうち最も大きい規模を占める実施機関であり、市長は、交通戦略（transport strategy）を作成する。ロンドン市長が委員長をつとめ<sup>85</sup>、市長が任命した委員からなる会議（board）によってロンドン交通局は統制されている。委員には、経済界や関連業界、労組などの大物が指名されている。地下鉄、鉄道、陸上交通（バス、路面電車、道路、川船、渋滞税や貸自転車の管理など）の管理運営は、コミッショナーの責任で行われ、報告書が会議に提出される。市長は、この領域で3種類の課金ができる<sup>86</sup>。

GLAの消防政策は、ロンドン消防・緊急時計画局（LFEPA）を通じて行われる。「ロンドン交通局に比べると、市長の権限は弱い<sup>87</sup>」。市長は、運営委員会17人を任命するが、うち8人はロンドン議会から、7人はロンドン区から選出する必要がある、2人は自由に選べる。イギリス最大の消防・救急サービス機関であるロンドン市消防局（London Fire Brigade）の運営がその任務である。

## イ GLAに内部化された機能

市長は首都警察（Metropolitan Police）を監督する権限を、実施

---

<sup>84</sup> LSEのトラバース教授へのヒアリングより。

<sup>85</sup> 法的に市長が義務付けられているわけではない。

<sup>86</sup> 渋滞税（a congestion charge）、硫黄税（a charge on emissions）、事業所駐車場賦課金（a workplace parking levy）である。

<sup>87</sup> LSEのトラバース教授へのヒアリングより。

機関である首都警察庁MPAを通じて行使してきたが、首都警察庁の廃止<sup>88</sup>にともない、GLA内部に、「ロンドン市長公安室」(Mayor's Office for Policing and Crime, MOPAC)が設置された。これは、ロンドンの警察行政に対して市長が直接、責任をもつことを意味している。一方ロンドン議会は「公安委員会 (the Police and Crime Committee)」を新設してMOPACを査察する体制を整えた。MOPACの長は市長がつとめ、少なくとも1年に1回は「公安計画」(a policing and crime plan)を公表しなくてはならない。副市長を補佐役として任命することもできる。ただしMOPACの役割は、首都警察の効率性を維持するための戦略的監督にとどまり、日常的な管理運営は、首都警察のコミッショナーが行う。市長や市長部局に、コミッショナーの任免権はない。MPAを廃止した法律は同時に、警察行政の説明責任は警察当局ではなく選挙された個人がもつべきであるとして、イングランドとウェールズに公安委員 (police and crime commissioner) 制度を導入した。2012年の11月に最初の選挙が行われた<sup>89</sup>。

経済開発政策は、国際都市ロンドンにとって非常に重要な政策である。GLAは、実施機関であるロンドン開発公社 (London Development Agency) を通じて戦略を実施してきたが、2011年の廃止にともなってGLAに内部化された。詳細は99頁の「新しい権限」を参照されたい。

---

<sup>88</sup> Police Reform and Social Responsibility Act2011によって廃止された。

<sup>89</sup> ヒアリングの際には、複数の回答者からこの制度への批判が聞かれた。11月15日に実施された選挙も非常に低調 (投票率14.9%) であった。

### 3. GLAとロンドン区 (London Borough) との関係

GLAは、その企画調整機能を果たすために、ロンドングループ以外の多種多様な実施機関と協働する必要がある。その相手方は、ロンドン区、中央政府や中央省庁<sup>90</sup>、クアング、民間（営利・非営利）組織など多岐にわたるが、ここでは主たる協議相手であり、住民への行政サービスのほとんどを実施しているロンドン区との関係をみていく。

#### (1) ロンドン区

##### ア 概観

32のロンドン区は、ロンドンの地方自治体サービスを提供する基礎自治体であり、「ロンドン区全体ではある意味、市長より強力な存在である<sup>91</sup>」。1986年のGLC廃止後、その機能の多くを引き継ぎ<sup>92</sup>、ユニタリーの一層制地方政府として14年間機能してきた。「(GLAが設置された) 2000年の前後で、ロンドン区のシステムはほとんど継続している。ロンドン区は、そのサービス提供や地域計画に関して広範な権限を維持している<sup>93</sup>」。「GLAと前後して創設さ

<sup>90</sup> 新政権のもと、ロンドン担当大臣 (Minister of London) は2010年に、中央省庁12省が集っていたロンドン庁 (Government Office for London) は2011年4月に廃止された。

<sup>91</sup> LSEのトラバース教授へのヒアリングより。

<sup>92</sup> ロンドン区が引き継いだ業務については、(財)自治体国際化協会「ロンドンの地方行政-大ロンドンの廃止をめぐる」Clair Report No.17 (1990年) に詳しい。

<sup>93</sup> Travers, op. cit. 2004, pp.137-138. トラバースは、その理由の1つに、当時の市長ケン・リビングストンの政治スタイルを挙げているが、ボリス・ジョンソン市長（2期目）にあたる今回のヒアリングでも、同様の指摘がなされている。

れたスコットランド政府やウェールズ政府が域内の地方自治体に責任を負っているのとは対照的に、ロンドンではロンドン区に責任を負うのはGLAではなく国政府である。・・・計画や住宅、交通を除き、市長とロンドン区の間にはハイアラーキーはなく、その他の領域では、ロンドン区は直接国と結びついている。・・・ロンドン区は国に対してはハイアラーキーを自覚しているが、市長のことはパートナーとみている<sup>94</sup>」ようである。このようにロンドン区は、GLC廃止に際して権限が拡大し、その後14年間の一層制の時代の経験から相当の実力と影響力をもっている。「弱体のロンドン議会よりもロンドン区の方が市長に対して効果的なチェック・アンド・バランスをきかせている<sup>95</sup>」という評価もある。

## (2) ロンドン区協議会 (London Councils)

ロンドン区協議会は、GLAにとって33のロンドン区と交渉する際の窓口である。

### ア 概要

ロンドン区協議会は、33のロンドン区の連合体である。ロンドン区協議会は、32のロンドン区 (London Boroughs) と1つのシティ (City of London Corporation) 等を代表して活動している<sup>96</sup>。中央

---

<sup>94</sup> LSEトラバース教授へのヒアリングより。またロンドン区の1つタワー・ハムレット (Tower Hamlets) 区の職員大川慶子氏へのヒアリングでも、「GLAの関与は限定的であり、日常の行政活動を行う上でGLAの存在を意識することはない。」との知見が示された。

<sup>95</sup> Travers, op. cit. 2004, p.138.

<sup>96</sup> メンバーは、32のロンドン区とシティ、GLAの「ロンドン市長公安室」(Mayor's Office for Policing and Crime) とGLAグループのロンドン消防・緊急時計画局 (London Fire and Emergency Planning Authority) である。

政府やGLA、EU、その他の民間団体など対外的なロビイングのほか、ロンドン区のシンクタンクとして助言や政策提言を行い、一部政策実施機能ももつ<sup>97</sup>。2006年に組織名を Association of London Government (ALG) から London Council に変更した<sup>98</sup>。メンバー団体の会費で運営され、職員数は100人程度である。

ロンドン協議会の前身であるALGは、ロンドン区を代表する保守党系団体と労働党系団体を統合してつくられた沿革があり、ロンドン協議会も政党横断的な組織である。意思決定は、33のロンドン区のリーダー全員が委員となっているリーダー委員会 (Leaders' Committee) で行われる。リーダー委員会は、1月と8月を除く毎月開催され、政策を論議し協議会として最終決定を行うほか、毎年、ロンドン協議会の会長 (Chairman)、会長代理 (Deputy Chairman)、副会長 (Vice-chairman) を互選している。現在の会長は、労働党のパイプ (Jules Pipe) 氏で、ロンドン区の一つであるハックニー (Hackney) 区の直選市長<sup>99</sup>として3期目をつとめている。また、会長代理 (労働党)、副会長 (自由民主党) を含む10人が、執行委員 (executive member) として各政策領域を分担している。

ヒアリングから、会長と10人の執行委員が構成するこの執行委員会 (executive committee) がロンドン区協議会の最も重要な意思

---

<sup>97</sup> 高齢者や障害者に対するロンドン域内の公共交通機関への無料パス、Freedom Pass を運営している。以下、アの情報はロンドン協議会のホームページより。

<sup>98</sup> イングランドとウェールズの自治体や消防・救急などの一部事務組合をメンバーとするLGA (Local Government Association) にも加入し、ロンドン固有でない地方自治体としての課題は、こちらを通して要求している。

<sup>99</sup> London Borough of Hackney は2002年、ロンドン区で最初に直選市長制度を導入、パイプ氏は当初から市長をつとめている。

決定機関であることがわかった。執行委員の所属政党の構成は、ロンドン区全体のリーダーが属する政党の比率を反映したものである<sup>100</sup>。執行委員は、32のロンドン区リーダーから選ばれた幹部とみなされており、最終的な意思決定機関であるリーダー委員会にはかる前に、実質的な意思決定を行う。また執行委員会もリーダー委員会も、構成員であるリーダーたちは、各ロンドン区の長として多忙であり、ロンドン区協議会職員の事務局としての判断が重要であることも明らかになった。

ロンドン区協議会の影響力については議論がある。GLA創設以降、国はGLAをロンドンの窓口として重視するようになり、ロンドン区協議会の影響力は急速に衰えているとの指摘があった<sup>101</sup>。一方、GLAからは、実施業務を担うロンドン区との調整は、戦略を策定する際に義務付けられている関係者との協議のなかで最も重要であるとの指摘が成されている<sup>102</sup>。現市長は前市長より政策も性格もソフトで、ロンドン区協議会と市長との関係は非常にうまくいっているが、必要があれば、ロンドン区協議会が市長に意見をしたり批判したりするのは確実であるとの観察も示されている<sup>103</sup>。少なくともGLAの創設によって、ロンドン区協議会の主な交渉相手が国からGLAに変わったことは事実であり、主要アクターにGLAが加わって、国とロンドン区という2者の関係から3者間の関係に複雑化したことも事実であろう。このような変化がロンドン区協議会の

---

<sup>100</sup> ロンドン区協議会 (London Council) のウェブサイト <http://www.londoncouncils.gov.uk/default.htm> より。

<sup>101</sup> ウェストミンスター大学のボウイ氏へのヒアリングから。彼はGLA創設後2年間ロンドン協議会に勤務、その後5年間GLAに勤務した経験がある。

<sup>102</sup> GLAのテイラー氏へのヒアリングより

<sup>103</sup> LSEのトラバース教授へのヒアリングより。

役割や影響力にどのような変化をもたらしたのか、今回のヒアリングでは明らかにできなかった。今後の課題としたい。

## イ ロンドン区協議会からみたGLA

ロンドン区協議会の政策全般を統括するポスト（Corporate Director, Policy & Public Affairs）にあるソラブジ（Sorabji）氏は<sup>104</sup>、ロンドン市民の生活向上にGLAが果たしてきた役割を高く評価している。「リビングストン市長が渋滞税（congestion charge）をまとめ上げてからは、市長が弱いとか間違っているとか考える人はいなくなり、市長の力で多数の団体を効率的に調整することができるようになった。市長はロンドン市民に絶大な人気があり、改革を唱えれば新聞の一面に載るし、全国ネットのテレビ番組に出演して改革の必要性を訴えることもできる。このような市長の力は、ロンドンの要望を国に伝え、中央政府を動かすのにとっても効果をあげている。とりわけGLAとロンドン協議会の考えが一致しているとき、国に対する影響力は非常に大きくなる。いまは国の権限であるが、ロンドンの権限になればもっと効果的なものはたくさんある。例えば、失業者を職につかせる国のプログラム（Work Programme）の成功率は4～5%で、ロンドン区の同種のプログラムが30%近いのに対してかなり非効率である。ロンドン区のプログラムは資金不足で小規模だが、もし国のプログラムがロンドン市長とロンドン区の双方に渡されれば、両者の協力でロンドン市民への効果は大きく高まるだろう。ただし市長かロンドン区かのどちらか一方に権限が集中するのであれば、国と同じように失敗すること

---

<sup>104</sup> London CouncilのCorporate Director, Policy & Public Affairs、ソラブジ氏（Dr.Dick Sorabji）へのヒアリング（2012年10月26日と11月1日）より。

になるだろう。」ロンドン区は、市長の政治的影響力を頼りにしていることがわかる。

しかし、ロンドン区協議会は、市長の影響力が戦略機能をこえて、実施機能にまで広がりつつあることに危機感を感じている。ロンドン区協議会は「市長は、ロンドン区とのパートナーシップのなかで、シニア・パートナーとして活動していると主張しているが、今や直接の執行者になっている。」と認識している。ソラブジ氏によると、「市長はつねに権限の拡大をめざしてきたが、ロンドン区は強く抵抗し、市長は欲した権限のすべてを得ることはできなかった。」例えば住宅政策でも、2011年の地域主義法でGLAは住宅政策で大きな権限を得たが、ロンドン区は拡大した市長の権限は委員会（board）を通じて行使されるべきであると主張し、新たにHomes for London（HfL）が設置された。委員会の長は、市長、あるいは市長が任命した副市長がつとめるが、委員の半数はロンドン区協議会がロンドン区から選ぶことになった。しかし、市長は、「HfLはTfLのような実施組織にはならない。権限はGLA内部にある。」と議会で説明している<sup>105</sup>。同じく権限が拡大した経済開発政策についても特にMDCについて強い懸念が示された。MDCは、すでに述べたようにLDAの廃止にともなって新設されたGLA内部の組織である。LDAの機能はロンドン区と重複しており非効率だと主張してきたロンドン区協議会にとって、その廃止は歓迎するべきことだったが、LDAの後継組織であるMDCとLEPが二つともGLAに内部化されたことで、ロンドン区の実施権限を脅かす可能性が増し

---

<sup>105</sup> Hoscik Martin, “Johnson announces Homes for London Board”, Mayor Watch, May 24,2012. <http://www.mayorwatch.co.uk/johnson-announces-homes-for-london-board/201221318>

た点を問題視している。「今MDCが設置されているオリンピック跡地について異論はないが、今後、これ以外の地域にMDCが設置され、ロンドン区の権限にGLAの権限が優先するようになる事態は望ましくない。」

ソラブリジ氏の見解では、2007年法はGLAに根本的な変化をもたらすものではなかったが、2011年の地域主義法はGLAに小さいながらも直接の執行権を付与した点で大きな変化をもたらすものであった。GLAは、当初の戦略機能をしだいに拡大し、いまや執行機能まで持つようになったのである。「GLAは過渡期にある」。ソラブリジ氏は、GLA設立以来、ロンドン区とGLAの関係は年を追って効果的に機能するようになってきたが、それは「市長がより多くの影響力と訴求力（visibility）をもち、ロンドン区はより多くのスタッフと組織と資源をもっていたからである。互いに異なっていて、互いの領域を侵そうとしないとき、ロンドンが強くなる。」「両者は陰陽のようふるまうのがベストである。」と過去を評価したうえで、「市長がすべてを担当しようとするなら、成功するのは難しいだろう。」「GLCの失敗を繰り返す危険性がある。」と現状を憂えている。しかし市長は今も、教育政策や住宅政策で一層の執行権の獲得をめざして動いている。ただし教育も住宅も、ロンドンにとって長年の懸案であり、何らかの新しい政策が必要であるのも事実であろう。戦略企画と実施との権限分担を維持しようとするロンドン区と、より効果的なロンドン・プランの実施を求めて執行権の獲得をめざす市長とのせめぎあいのなかで、今後の動向が注目される。

## ウ ロンドン区協議会の役割

では、ロンドン区協議会は実際、どのように機能しているのだろうか。本稿ではGLAに焦点をあてているため、ロンドン区協議会

がGLAとの交渉に際して果たす役割に限定して明らかにする。

GLAがロンドン区と交渉するとき、33のロンドン区の代表機関であるロンドン区協議会はその窓口として機能している。GLAのテイラー氏によると、市長は、4か月ごとにロンドン協議会に出向き、すべてのロンドン区のリーダーと会合をもっている。バラのリーダーたちは、この場で自由に市長に質問することができる。これとは別に市長は、多様なロンドン区のリーダーたちと定期的に会合をもっている。特定の問題について合意が必要なとき、GLAは、GLAの戦略がロンドン区の利益にもなることを確認する作業を行うが、合意できないこともある。例えば、公営住宅政策などではしばしばそのような事態が生じるが、その場合は、GLAが中央政府と打開策を話しあったり、GLAが保有している土地の活用を申し出るなど、状況を改善する方策を模索するという<sup>106</sup>。

ロンドン区協議会とGLAとの協議は、おおむね2つの種類に分けられるように思われる。第1は、ロンドン・プランの策定に関する法定協議や、ロンドン・プランにかかわる大規模開発の実施をめぐる協議など、戦略企画者と実施者としての二者間における交渉である。第2は、国に対する新しい要望や、国が現に変更しようとしている政策に修正を加えるために行われるロビイ活動の準備である。ソラブジ氏は、「ロンドン全体を見渡して単一の解決策を探るGLAと、詳細で多様な解決を求めるロンドン区の双方が、ロンドンの抱える問題を解決するには必要である」と述べている。ロンドンの全体代表と個別代表が力を合わせることで、GLAとロンドン区協議会双方の利益につながると考えているのである。

いずれの場合も、ロンドン区協議会は、GLAとの交渉に際して、

---

<sup>106</sup> GLAのテイラー氏へのヒアリングより。

33のロンドン区の多様な意見を集約する役割を担っている。ソラブリ氏によると、ロンドン区協議会が33のロンドン区の意見を集約するとき、留意しているのは、「つまらない、鈍くて、弱いロンドン区の意見にひきずられて最小公分母（lowest common denominator）に陥るのを避け、取引ではなく、皆が賛成できるような、断固とした積極的な立場をとるようにする」ことである。「例えば、いまロンドンの教育政策について市長はテレビや新聞で改革を要求し、国も教育について政策を見直そうとしている。ロンドン区もそれぞれ教育について考えをもっているが、ロンドン区協議会が中心になって、ロンドン区としての案をつくりだす作業を始めている。国やGLAと鋭く対立するような政策は避けながら、保守党も労働党も、ロンドン北部も南部も合意できるような政策をとる。GLAが教育政策の計画を公表したときに、我々は国の政策に適合する、このような別のアイデアをもっていると言うことができるように準備している。」「同じことを2年前には保健の政策領域で行った。市長はたくさんの権限を国に求めたが、我々のアイデアのために、ほんの少ししか権限を得ることができなかった。」「早めに準備して（ロンドン区の間で）合意を得、それから交渉に臨むこと」が大切である。「交渉の秘訣は、積極的な解決策を提案する、最後ではなく最初の人物となる点にある。」

## エ ロンドン区協議会の実際のうごき

このように、ロンドン区協議会は、33のロンドン区のとまとめ役とGLAとの交渉役という2つの役割を同時にこなしている。ソラブリ氏によると、それぞれのプロセスは、ごく単純化すると概略以下のような順序で行われている。ロンドン区の意見集約を先行させつつ、同時にGLAとの話し合いも進められている。

<ロンドン区のまとめ役として>

- ①問題を分析する (ロンドン区協議会のスタッフ)
- ②問題を議論する (32のロンドン区のスタッフと一緒に)
- ③執行委員会に報告する
- ④執行委員会から政治的指導をうける
- ⑤①と②を含めて議論する
- ⑥リーダー委員会に報告し、明確な政策決定を求める

<GLAとの交渉役として>

- ①GLAと話をし、GLAの目標を理解する
- ②ロンドン区協議会の職員が、可能なアイデアについて議論する
- ③①と②について、執行委員会に知らせる
- ④①と②について、リーダー委員会に知らせる
- ⑤GLAとロンドン区の合意について交渉する

ロンドン区協議会は、GLAとの交渉の席につく前に、あらかじめロンドン区全体として何が可能か判断し合意を作成しておく。既に述べたように、ロンドン区協議会は、GLAと交渉しながら同時進行で33のロンドン区の合意をまとめていくのではなく、GLAと交渉に入るためには、ロンドン区の総意をまとめておく必要がある。ソラブジ氏によると、「ロンドン区協議会は、市長の考え、市長を補佐する人々の考えも考慮しつつ、ロンドン区のリーダーたちの考えをまとめるため、たくさんの判断を積み重ねている。」「例えば、住宅政策が問題として浮上すると、まずロンドン区協議会では、各ロンドン区の住宅政策担当者から情報をあつめ、これらのデータを分析して、ロンドン区協議会として可能なアイデアについての感触

を得る。つぎに、32のロンドン区のスタッフと議論し、区ごとに違う意見や、地域ごとに微妙に異なる問題を把握しながら、自分たちのアイデアと比べながらロンドン区のアイデアを検討し、いくつかのアイデアにまとめる。」「この文書は、11人と少数のシニア・リーダーから構成される執行委員会（executive committee）にはかられる。執行委員会には、全ロンドン区リーダーで構成される保守党グループ、労働党グループ、自由民主党グループの長が入っており<sup>107</sup>、彼らは同僚たちから幹部とみなされ、33人のリーダー委員会に比べれば少人数でもあるので細かい話がしやすい。またシティも参加しており、ビジネスとの繋がりを生かして我々を助けてくれる。」「執行委員会に出すペーパーには、複数のアイデアとそれに対する我々の分析を示し、何が機能するかについて詳細に議論する。委員から、それは駄目だ、これにしよう、などと政治的指導がある。」「ここで複雑なのは、執行委員会に提出するペーパーは公文書なので、ウェブ・サイトに掲載されてしまうことである。GLA側もこれを読めるため、こちらの戦略・手の内を知った相手との交渉は複雑になる可能性がある。どこまで書き込むか、文書を書くときには技術が必要になる。」「執行委員会で議論する際は、問題の最も重要な点にフォーカスする。住宅政策なら、10年間でいくつの家を建てる必要があるのか、そのための資金の手当てをどうするのかなど、我々のアイデアは、ロンドン区の担当者も認める具体的なものでなくてはならない。執行委員会での議論をもとに、リーダー委員会に出す報告書を準備する。リーダー委員会は、執行委員会の決定を覆す

---

<sup>107</sup> 先に述べたように、執行委員会のメンバーは、全ロンドン区のリーダーの所属政党の比率に従って配分される。現在は市長を含め、労働党7、保守党3、自由民主党1、その他1となっている。<http://www.londoncouncils.gov.uk/aboutus/organisation/leadingmembers/default.htm>

ことができるが、そのようなことはまず起こらない。」「GLAは待ってくれないので、交渉に入る前に、我々はあらかじめこれらのことを行い、準備しておかなくてはならない。」「リーダー委員会の決定によって、GLAと交渉する際の明確な綱領（platform）ができあがる。」

GLAとの交渉に入ると、政治家の重要性が増す。「ロンドン区の意見集約の最終段階で、GLAとの交渉は始まるが、最初にロンドン区協議会は、改めてGLAの目標と野心を理解しておく必要がある。実際の交渉に入ると、ロンドン区協議会の職員たちは、“可能だろう”とは言えても、決定をすることはできないので、“可能であろうアイデア”についてロンドン区を代表する政治家によって構成される執行委員会の意見を聞き、リーダー委員会の意見を仰ぐ。必要に応じて合意を作成したり、別の可能なアイデアを考え出すための交渉を始めることもある。何度かこのやりとりを繰り返した後、結局失敗してしまうこともある。特に国の政策に影響を与えたいときには、国には独自のタイム・テーブルがあって適切な時期に合意を成立させておく必要があるが、間に合わないことがある。GLAとロンドン区が合意済みであれば、国が同意する可能性は格段に上がる。」GLAとロンドン区の関係は、ロンドン市民からみれば、「ロンドンのためにアイデアのパッケージを作ることであり、市長とロンドン区が、それぞれ大きなスケールと小さなスケールで同時に考えることが、ロンドン市民のためになる。」

GLAとロンドン区協議会の「成功」率は、それほど高くないようである。ソラブジ氏はあくまで個人的見解と断ったうえで、「GLAとの交渉は、10年前より5年前の方が、5年前より今の方が機能している。成功率を%で言うのは難しいが、協議会のスタッフには目標を高く設定するよう言っている。かれらが10回のうち2回しか成

功しくなくてもかまわない。あまり野心的でないアイデアでいつも成功するよりも、成功率は落ちてでも非常に野心的なアイデアをもつべきというのが私の考え方である。ただし、これはロンドン区協議会の方針ではなく、ディレクターとしての私の方針である。」と述べている。

## おわりに

ロンドン全域を統合する民主的正統性をもった、しかし命令する権限をほとんどもたないGLAの存在は、結果的にガバナンスの時代に即したひとつの統治のかたちを示しているのかもしれない。少なくとも、ここ30年あまりの制度改革の結果、ガバナンスが進展し、地方政府がコミュニティ・ガバナンスを構成する複雑なモザイクの1つになっているといわれるイギリス<sup>108</sup>では、世界都市ロンドンを戦略的に成長させていくうえでGLAのあり方は有効であるように見える。GLAとロンドン区は、戦略と実施という互いの領域を侵さない範囲で協調してきた。ただし、両者の協力関係が、イギリスの非常に集権化された財政システムを前提としていることに留意しておく必要がある。1990年以降、イギリスは課税ベースを極端に国に集中させており<sup>109</sup>、2011年のイギリスの地方税の比率は5.1%にすぎない<sup>110</sup>。国から財源をひきだすために、GLAとロンドン区は

---

<sup>108</sup> Wilson David, “The United Kingdom: an increasingly differentiated polity?” in Denters Bas and Rose L.E. (eds.) *Comparing Local Governance Trends and Developments*, 2005.

<sup>109</sup> 1990年に法人への課税を国税化してから、地方税が極端に低い国になっている。平川伸一、御園一、岡部真也「地方財政制度の国際比較」財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』平成23年第4号、2011年。

<sup>110</sup> Revenue Statistics 1965-2011. OECD 2012. p.278.

足並みを揃える必要があったといえよう。

ただし、2011年にGLAが実施権限を獲得したことが、ロンドン区との良好な関係を変質させる可能性はある。キャメロン連立政権は、GLCを廃止した保守党が主導する政権であり、GLAを設計した労働党以上に「GLAに国と拮抗する力をもたせない」原則を尊重し、GLAのGLC化を避けようとするだろうと推測することもできるが、市長は強く権限の拡大を求めている。2010年の再選直後に、ボリス市長はさらなる権限委譲を求める書簡<sup>111</sup>を国に送っている。多くは国の直轄事業が成果をあげられないでいる領域であるが、教育、保健、雇用、職業訓練など彼が求める新しい政策には戦略だけでなく実施権限が付帯するものも多く、ロンドン区も影響を受ける。ミック氏によれば、「2011年にGLAが獲得した住宅に関する実施権限は、創設時に議論されたものの、GLCの記憶やロンドン区の反対など政治的事情から実現しなかったものである。10年余りたち政治的環境が変化したので可能になった。市長が今回の住宅政策で成果をあげれば、GLAは国からもっと権限をひきだすことができるだろう」と述べている<sup>112</sup>。GLAはいまも変化しつづけている。

イギリスの地方政府の大きな転換点として「一般的権能の付与」があるが、ほとんど利用されていないことがわかった。GLAは創設時から、3つの目的（①経済発展と富の創造、②社会的発展、③環境の改善）に叶うのであれば、一定の制限はあるものの、何でもできる一般的権限（general power）を付与されている<sup>113</sup>。ロンド

---

<sup>111</sup> The Mayor of London's Proposals for Devolution,

<sup>112</sup> ロンドン庁の要職にありGLA制度創設にかかわったミック氏へのヒアリングより。

<sup>113</sup> Greater London Authority Act 1999, Section 30 : the general power of the Authority.

ン区にも、2000年地方政府法で、経済的、社会的、環境的「福利 (well-being)」に叶うものであれば、一定の制限のもとで実施する権限が付与された<sup>114</sup>。2011年には地域主義法 (2012年2月施行) によって、これら「福利権限 (well-being power)」が、個人が通常できることは何でもできる「一般的権能 (General Power of Competence)」に拡大された<sup>115</sup>。長年、法律によって許可されたことしかできなかった地方政府が、原則的に、法律で禁止されていないことは何でもできることになったのである<sup>116</sup>。しかし2000年地方政府法のもとでも、福利権限はほとんど使われてこなかった。権限の内容が法的に不明確で、地方政府の司法担当部局が長期間にわたって費用のかかる訴訟を起こされる可能性を恐れたためである<sup>117</sup>。実際に、「福祉 (well-being)」の解釈をめぐる司法審査にもちこまれている<sup>118</sup>。ソラブジ氏も「一般的権能についても訴訟リスクが大きく、ロンドン区のイノベーションを促進する効果は今のところほとんどない」という<sup>119</sup>。ボウイ氏によれば「GLAもロン

---

<sup>114</sup> Local Government Act 2000, Part1. 対象はイングランドとウェールズ。

<sup>115</sup> Localism Act, 2011, Part1, Section1-8. パリッシュへの施行は2012年4月から。対象はイングランドのみ。

<sup>116</sup> 一般的権能の導入というアイデアは1983年の労働党マニフェストに始まる。

<sup>117</sup> Sear Chris, "Local authorities: the general power of competence", Standard Note: SN/PC/05687, Parliament and Constitution Centre, 20 September 2012 (last updated).

<sup>118</sup> Local Government Association, "A new General Power of Confidence", October, 2011.

[http://www.local.gov.uk/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ac28d8e4-08f8-462d-b891-8d9315ba735c&groupId=10171](http://www.local.gov.uk/c/document_library/get_file?uuid=ac28d8e4-08f8-462d-b891-8d9315ba735c&groupId=10171)

<sup>119</sup> ヒアリングをした複数の方から同じ指摘がなされた。ロンドン区協議会のソラブジ氏、(財)自治体国際化協会ロンドン事務所主任調査員のアンドリュー・スティーブンス氏。

ドン区もほとんど影響を受けておらず、・・・一般の地方政府の一部に積極的なものもあるが、法律が実質的でなく予算も大幅に削減されたため、動けない」でいる。ロジャース氏も、「2011年地域主義法で付与された一般的権能は、同時に行われた厳しい歳出削減のために資源がなく、機能していない」と述べている<sup>120</sup>。実際、ガーディアン紙によると、ある地方政府の予算は4年間で3分の1以上カットされ、職員の希望退職や解雇が行われている状態であるという<sup>121</sup>。そもそも一般的権能は大陸法系諸国の統合的な中央地方関係において用いられてきた授権方式であり、相対的に分離した中央地方関係のもとで、法律による明確だが限定的な授権と越権禁止の法理によって機能してきたイギリスの地方自治体にとっては、対極にある制度である<sup>122</sup>。国の授権を待たずに、地域の人々の要求に応えられるようになった点で、イングランドの地方政府に大きな可能性をもたらすものであるが、慣例法の国イギリスでは、既存の法体系との整合性も含め、活用されるまでには暫く時間がかかりそうである。

GLAのような新しい形の広域地方政府の在り方は、日本の地方制度改革を考える際に参考になるかもしれない。イギリスの地方制度は、二重行政の非効率を排除するために一層制に転換し、更に広域連携をすすめてきた。行政活動の広域連携は、これまで法定の合同評議会（joint boards）や合同委員会（joint committees）、契約・

---

<sup>120</sup> 独立系シンクタンクのロジャース氏へのヒアリングより。

<sup>121</sup> The Guardian, Wednesday 24 October, 2012. <http://www.guardian.co.uk/local-government-network/2012/oct/24/council-cuts-planning-demise-public-services?INTCMP=SRCH>

<sup>122</sup> 一般的権能については、笠 京子「各国の地方自治」、村松岐夫編『テキストブック 地方自治』東洋経済新報社、2010年、に詳しい。

代理協定 (Contracting or agency arrangement) などが活用されてきた<sup>123</sup>が、最近では、更に共同事務総長 (joint chief executive) やサービスの共同処理 (shared management) など、1人の事務総長が複数の地方自治体を兼職したり、教育や地域交通など個別の行政サービスの担当部局を複数の地方自治体間で統合して、行政サービスを提供したりする事例があらわれている<sup>124</sup>。ロンドン区も含め、実施については、規模の利益をもとめて二層制から一層制へ、更に一層相互の水平的な広域連携がすすんでいるのである。しかし、地方自治体の境界をこえる広域政策の企画立案や相互調整、更には将来へむけての戦略の策定が、同輩どうしの水平的関係者の間で可能だろうか。またシンボルとしての市長の人気の高さは、広域に暮らす人々の一体感を高める効果もあるように思われる。GLAとロンドン区の「実験」は、二重行政の非効率を排除しつつ、広域行政の利点を活かす1つの方策とみることができるかもしれない。

### <ヒアリングの概要>

2012年10月26日

・ House of Commons Library

Senior Researcher, Mr. Chris Sear

---

<sup>123</sup> Wilson and Game, op. cit. 2011, p.84. Joint boardsは法定団体であり、構成メンバー (2以上の地方自治体) と運営には大臣の許可が必要。警察や消防、交通、ごみ処理などを行う。Joint committeesは、ボランティア団体で、より小さな2以上の自治体から構成される。学校や住宅などの分野で多い。Contracting or agency arrangementは、特定のサービスの提供について他の自治体と長期契約を結ぶもの。高速道路庁が、道路が通っている地方自治体と、芝生や雑草の管理について長期契約を結ぶ、など。

<sup>124</sup> ピーター・スマート著 稲沢克祐訳「英国における複数自治体の共同事務総長と共同処理方式 (シェアード・マネジメント) に関する報告」『日英の機関の共同設置』公益財団法人日本都市センター、2012年。

Senior Researcher, Mr. Keith Parry

- ・ London Councils

Deputy Director, Mr. Dick Sorabji

同 10月29日

- ・ Centre for London (独立系シンクタンク)

Director, Mr. Ben Rogers

- ・ クレア・ロンドン

主任調査員 Mr. Andrew Stevens

同 10月31日

- ・ Greater London Authority

Government Relations Officer, Mr. Greg Taylor

- ・ LSE (the London School of Economics and Political Science)

Director British Government, Mr. Tony Travers

Professor of Human Geography, Mr. Ian R Gordon

- ・ クレア・ロンドン

主任調査員 Mr. Andrew Stevens

- ・ Tower Hamlets区

職員 大川慶子氏

同 11月1日

- ・ University of Westminster

Senior Lecturer in Spatial Planning, Mr. Duncan Bowie

(2000~02年の間、London Councilに勤務

2002~07年の間、GLAのstrategic planning teamに勤務、  
住宅政策にも関与)

- ・ London Councils

Deputy Director, Mr. Dick Sorabji

・ Centre for London

Chair, Ms. Liz Meek

(ブレア政権下でRegional Director of the Government Office for London, 1999年のGLA法制定にかかわった original team を率いた)

<謝辞>

お忙しいなか、快くヒアリングに応じてくださった上記の方々に心より感謝申し上げます。また財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所の皆様には、羽生雄一郎所長を筆頭に主任調査員の Andrew Stevens 氏など、ヒアリングの依頼、調整、補足資料などにおいて大変お世話になった。記して深く感謝申し上げたい。

# 第3章

## イギリス調査報告

### グレーター・マンチェスター地域における大都市制度 — 広域行政体の設置と権限移譲の進展 —

---

公益財団法人日本都市センター主任研究員  
大谷基道

## はじめに

我が国においては、大阪都構想などの影響もあって、大都市制度のあり方について活発な議論がこのところ展開されてきた。政府の第30次地方制度調査会においても、大都市制度についての検討が進められ、2012年12月には専門小委員会で中間報告<sup>1</sup>が取りまとめられたところである。

本報告は、2012年10月30日にマンチェスター市を訪問し、同市に拠点を置く Greater Manchester Integrated Support Team (GMIST)<sup>2</sup> の Policy Manager であるフォーセット氏 (Mr. Roderick Fawcett) に対して行ったヒアリング調査の結果をもとに取りまとめたものである。英国においては、2010年のキャメロン保守・自民連立政権の誕生以降、「大きな社会 (Big Society)<sup>3</sup>」政策の一環として、地域主義法 (Localism Act) が制定されるなど、中央政府から地方自治体への権限移譲が進められてきた。中でも、自治体が特に移譲を求める分野である経済関係の権限については、首都ロンドンを除く主要8都市であるコア・シティ (Core Cities) を主たる受け皿に、都市協定 (City Deals) の締結という形で中央政府から地方自治体への権限移譲が進められている。

本稿においては、代表的なコア・シティであるマンチェスター市及び同市を中心とする大都市圏における広域行政体「グレーター・

---

<sup>1</sup> 「大都市制度についての専門小委員会中間報告」 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000193237.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000193237.pdf)

<sup>2</sup> グレーター・マンチェスター地域における広域行政を担う AGMA 及び GMCA (後述) の事務局。詳しくは3 (2) を参照のこと。

<sup>3</sup> 中央に集中する権限を地方自治体や地域社会に移譲し、地域住民やボランティア団体が主体的に地域運営に参画できるような社会 (大塚、20-21頁)

マンチェスター合同行政機構（Greater Manchester Combined Authority）」を取り上げ、現在に至るまでの経緯も踏まえながら、権限移譲の状況等について整理していくこととしたい。

## 1 マンチェスター市の概要と地方分権の状況

### (1) マンチェスター市の概要

マンチェスター市（City of Manchester）は、イギリスのイングランド地方北西部に位置する面積約116km<sup>2</sup>、人口約50万人の都市である。かつては産業革命の拠点となった工業都市であったが、工業の衰退とともに産業構造の転換も進み、現在は商業、観光、芸術、教育などの街として知られている。周辺部も含めたエリアは、「グレーター・マンチェスター（Greater Manchester）」と称され、その人口は約270万人に達する。さらに行動圏ということで考えれば、マンチェスター市の中心部から自動車で1時間圏内には700万人が居住しており、イングランド北部の中核エリアとなっている。

地方政府としてのマンチェスター市（Manchester City Council）は、「リーダーと内閣制」（Leader and Cabinet System）を採用しており、96人の公選議員の中から選出されたリーダー（Leader）と、リーダーにより任命された8人の内閣構成員（Executive）から構成される内閣が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担っている。96人の議員のうち86人<sup>4</sup>を占める労働党が与党として市政を担っており、リーダーも内閣構成員も当然ながら労働党の議員である。

---

<sup>4</sup> <http://www.manchester.gov.uk/councillors/name>（2013年3月4日アクセス）

## (2) 権限移譲の経緯とその後の変化

### ア 地方自治体への権限移譲の経緯

英国における現行地方自治制度の基礎は1972年地方自治法 (Local Government Act 1972) によって築かれた。英国の自治体の権限は、日本の自治体とは大きく異なり、法律により個別に授権された事務のみを処理することができるものとされ、授権された範囲を超える行為はいわゆるウルトラ・ヴァイレース (Ultra Vires: 権限踰越／越権禁止) の法理により違法となるとするのが、大原則であった。

しかし、2000年地方自治法 (Local Government Act 2000) により、経済、社会福祉及び環境の3分野の政策については、一定の制約の下で事務処理を行うことができる権限 (Well-Being Power) が付与され、さらには、地域主義法 (Localism Act) により、法律で禁止されたこと以外はすべて行うことができるとする「包括的権限 (General Power of Competence)」が自治体に付与された<sup>5</sup>。

### イ マンチェスター市における権限移譲後の変化

フォーセット氏によると、2000年地方自治法による経済、社会福祉及び環境の3分野における権限移譲を受けても、財源の移譲を伴わなかったため新たに事業を展開することは難しく、現実的にはあまり変化は見られなかったという。また、2011年の地域主義法による包括的権限の付与後の変化についても、理論的には確かに包括的権限が付与されたものの、ほぼ同時に中央政府からの補助金が大幅にカットされたため、包括的権限を活用して新たな事業を行うための財源が不足しており、また、包括的権限の付与からまだ日が浅い

---

<sup>5</sup> 包括的権限が付与されるまでの権限移譲に係る経緯、背景等については、大塚20-21頁を参照のこと。

こともあって、地方自治体が新たな分野の事業に手を出すような事例は同氏の承知する限り見当たらないとのことであった。

なお、今後のさらなる権限移譲については、主に経済的な分野が挙げられるとのことである。この受け皿には、後述のとおりグレーター・マンチェスター合同行政機構（Greater Manchester Combined Authority：GMCA）<sup>6</sup>が活用されている。具体的な権限移譲事項としては、2012年3月に中央政府とGMCAが締結した「都市協定」（City Deal）<sup>7</sup>に掲げられているとおりであるが、同氏によれば、GMCAはさらに多くの権限を獲得したいと考えているという。

### (3) コア・シティとしての取組み

イングランド地方における8つの主要都市を「コア・シティ」（Core Cities）と呼ぶ。具体的には、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、ノッティンガム、シェフィールドの8市であり、首都であるロンドンは含まない。なお、日本における指定都市、中核市、特例市のように、一般市と事務の範囲や権限が異なるわけではない<sup>8</sup>。

このコア・シティ8市は、「コア・シティ・グループ」（Core Cities Group）と称する任意団体を共同で設置している<sup>9</sup>。1995年に設置されたこの団体は、経済的成長とそれによる地域の発展を主

---

<sup>6</sup> 詳しくは本稿2（2）以下を参照のこと。

<sup>7</sup> 詳しくは本稿4を参照のこと。

<sup>8</sup> これらの都市を中心とする大都市圏に対する国からの権限移譲はなされている。

<sup>9</sup> 以下、コア・シティ・グループに関する記述は、コア・シティのホームページ（<http://www.corecities.com/home>）及び宮田67-68頁による。

目的に、構成8都市の意見を集約して中央政府等への働きかけを行ったり、主に地域経済政策に関する調査研究・提言活動を行ったり、各都市間での先進事例等の情報共有を行ったりといった活動を展開している。コア・シティ・グループの事務所はマンチェスター市に置かれ、2名の職員が配置されている。

## 2 グレーター・マンチェスターにおける 広域行政の歴史

### (1) 1986年のカウンティ廃止（一層制移行）以後の概況

1974年、交通、計画、消防・救急、ゴミ処理等の広域行政を担う大都市圏カウンティ (Metropolitan County Council) として「グレーター・マンチェスター・カウンティ・カウンシル」(Greater Manchester County Council) が設置された。これは、1972年地方自治法により設置された大都市部における広域自治体で、包含される基礎自治体として大都市圏ディストリクト (Metropolitan County District) が存在する<sup>10</sup> (図1)。

1986年、サッチャー政権は、地方自治体における行政サービスの効率化と説明責任の強化を目的に、大都市圏カウンティを廃止し、大都市圏ディストリクトのみの一層制とした。大都市圏カウンティが有していた権限の多くは大都市圏ディストリクトに移譲されたが、広域的な対応が相応しい事務については様々な形で広域的な執行が行われることになった。グレーター・マンチェスターにおいて

---

<sup>10</sup> グレーター・マンチェスターの場合、包含する大都市ディストリクトは、マンチェスター、サルフォード、ボルトン、バリー、オールダム、ロッチデール、ストックポート、テムサイド、トラフォード、ウィーガンの10ディストリクトである (図2)。

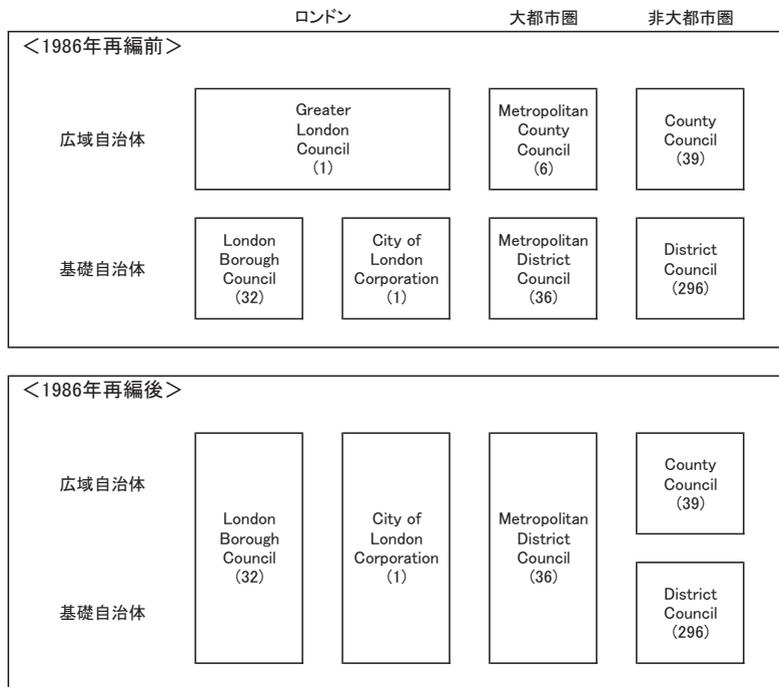


図1 イングランド地方における1986年の地方自治体の再編

出所：自治体国際化協会（2003）23頁、同（2006）2頁、同（2011）17頁を参考に筆者作成

も同様であり、広域的な事務への対応のため、「グレーター・マンチェスター自治体協会」（Association of Greater Manchester Authorities：AGMA）が任意組織として設置された。

このAGMAは、廃止されたグレーター・マンチェスター・カウンティ・カウンシルを構成していた10自治体<sup>11</sup>により構成される。警察、消防、ゴミ処理等のグレーター・マンチェスター地域の広域

<sup>11</sup> 正しくは「大都市圏ディストリクト」であるが、原則として、以下、本稿においては、便宜的に「自治体」という。

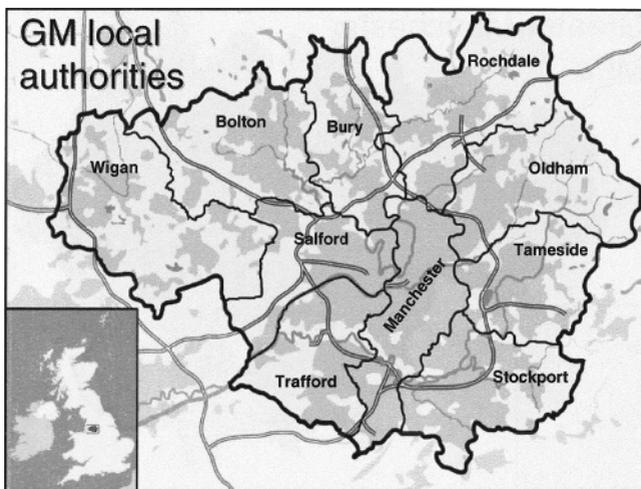


図2 グレーター・マンチェスター地域の構成自治体

出所：GMIST 提供資料

団体や、グレーター・マンチェスター地域の近隣に位置する自治体も準会員として会議に参加することが可能であるが、議決権は有しない<sup>12</sup>。AGMAの主な役割は、経済開発、開発計画、住宅、交通、環境などの分野について、広域的な方向性、戦略の立案・調整とともに、中央政府及び欧州連合（EU）に対し、グレーター・マンチェスター地域を代表することである<sup>13</sup>が、その権限は非常に限定的である<sup>14</sup>。ただし、AGMAはあくまで任意組織であり、法的地位を有

<sup>12</sup> Greater Manchester Fire and Rescue Authority、Transport for Greater Manchester Committee、Greater Manchester Police Authority、Greater Manchester Waste Disposal Authorityの4団体と、ブラックバーン、ブラックプール、チェシャー・イースト、ウォリントンの近隣4自治体が該当する。（AGMAウェブサイト：<http://www.agma.gov.uk/agma/authorities/index.html>）

<sup>13</sup> 「AGMA Constitution」（[http://www.agma.gov.uk/cms\\_media/files/agma\\_constitution\\_v21.pdf](http://www.agma.gov.uk/cms_media/files/agma_constitution_v21.pdf)）

する行政体ではない。グレーター・マンチェスター内の10自治体の加入も義務ではなく、任意加入の自発的共同体に過ぎない。

## (2) グレーター・マンチェスター合同行政機構 (GMCA) の設立

任意組織であったAGMAは、2000年代半ば以降、法的地位を有する行政体への転換に向けて動き始めた<sup>15</sup>。この時期、ブレア労働党政権は、一つ以上の中心的都市とその周辺エリアが一つの都市圏を形成していると見做し、その都市圏にエリア内の経済開発、都市計画、雇用、交通などに関する権限を与える、「都市圏 (City Region)」というコンセプトを導入した。

2008年、AGMAはコミュニティ・地方省 (Department for Communities and Local Government : DCLG) 及び地域のパートナー組織と共に地域連携協定 (Multi Area Agreement : MAA) を締結した。この協定は、主に地域経済の成長を促進することを目的に、複数の自治体が行政区画を超えて連携することを約束するものであるが、中央政府に提出したこの締結申請書において、グレーター・マンチェスター地域を「マンチェスター都市圏」と称するようになった。

翌年発表された中央政府の2009年度予算においては、グレーター・マンチェスター及びリーズの2地域を、試験的に法的地位を有する都市圏にすることが示された。また、この年の秋には、「2009年地域民主主義、経済開発、建築法 (Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009:LDEDC Act)」が成立し、

---

<sup>14</sup> フォーセット氏へのヒアリングによる。

<sup>15</sup> 以下の記述については、石見20-27頁、自治体国際化協会 (2010) 6頁、自治体国際化協会 (2011) 26-27、75-76頁、自治体国際化協会ロンドン事務所 (2011) 5-8頁による。

基礎自治体より上位のレベルに法的地位を有する都市圏の広域行政組織を設置することが可能となった。しかし、翌2010年の総選挙で中央政府の政権交代が行われたため、法的地位を有する都市圏の創設は結局実現しなかった。

ところが、こうした状況にもかかわらず、AGMAはグレーター・マンチェスター地域における法的地位を有する広域行政体の創設を要望し続けた。その結果、中央政府はその設置を承認するに至り、LDEDC Actに規定された手続きを経て、2011年4月、「グレーター・マンチェスター合同行政機構」(Greater Manchester Combined Authority : GMCA) が設置された。これは都市圏に法的地位を付与した最初の事例である。これにより、1986年の大都市圏カウンティの廃止以来、大都市ディストリクトのみの一層制となっていたグレーター・マンチェスター地域に、法的地位を有する広域行政体が置かれることとなった。

### 3 グレーター・マンチェスター合同行政機構 (GMCA)

#### (1) GMCAの役割と構成

前述のとおり、GMCAは2011年4月1日に設立された法的地位を有する広域行政体であり、その主な役割は、経済開発、地域再生、交通の各分野の政策調整とされている。これらは概ね各自治体がそれぞれ行うべきレベルの事業ではなく、広域で考えなければ意味が無いものだからである。例えば、道路整備は1つの自治体内でとどまるものではなく、また、大規模な再開発事業はその効果が現れる範囲も広いとため、その資金は地元のみならず関係自治体にも負担してもらうことが適当である。ただし、その影響も含めて1つの自治

体内で完結する小規模開発については、自治体が単独で行うこともある。つまり、厳密な線引きは困難であるが、基本的には規模によって判断が異なるといえる<sup>16</sup>。

GMCAは、グレーター・マンチェスター地域の10自治体によって構成され、意思決定機関である理事会（Executive Board）は、それら10自治体の代表各1名（通常は議会リーダー／直接公選首長<sup>17</sup>）により構成される。意思決定には過半数の賛成を得ることが原則であるが、予算や計画の承認あるいは変更など重要な意思決定の場合には7名以上の賛成が必要である。前出フォーセット氏によれば、これまでのところ、各自治体の意見が異なる場合にも特に対立が生じるようなことはなく、穏便に合意形成が図られており、理事会メンバーのうち誰かがイニシアティブを取って調整するような場面もないとのことである。これは、意見が決定的に対立して物事が停滞することは決して得にはならないと理事会メンバーの皆が理解しているので、前に進むよう自然にうまく調整されているのではないか、というのが同氏の見立てである。

## (2) GMCAの組織と権限

最高意思決定機関である理事会の下部組織として、計画・住宅、環境、保健などの委員会（Commission）が分野ごとに設置され、GMCAの運営を分野ごとに担っている。

また、執行機関として「グレーター・マンチェスター交通局（Transport for Greater Manchester : TfGM）」が存在し、路面電

---

<sup>16</sup> フォーセット氏へのヒアリングによる。

<sup>17</sup> 通常、グレーター・マンチェスター地域の10自治体のうち、「直接公選首長と内閣制」をとるサルフォードは公選首長が、それ以外の「リーダーと内閣制」をとる9自治体は議会のリーダーが理事会の構成員となる。

車メトロリンクの所有と外部委託による運営や、バス・鉄道事業者への支援、道路管理に関する一部の業務等を行っている。執行機関としてのTfGMに対し、その企画運営を担うのが「グレーター・マンチェスター交通委員会（Transport for Greater Manchester Committee：TfGMC）」である。同委員会はGMCAを構成する10自治体の議員の中から任命された合計33名<sup>18</sup>の委員により構成される。GMCAの権限のうち交通に関するものについては、GMCAに留保される一部の権限<sup>19</sup>を除き、TfGMCに委任される。

なお、警察、消防、ゴミ処理に関するグレーター・マンチェスター地域の広域団体<sup>20</sup>については、GMCAの下部機関ではなく、独立した組織である。しかし、これらの団体に関する議題が理事会で取り上げられる時には、関係団体にその旨が事前に通知され、理事会での発言も許されている。ただし、議決権は付与されていない。

フォーセット氏によると、GMCAを支える事務方をGreater Manchester Integrated Support Team (GMIST)<sup>21</sup>といい、そのスタッフは2013年3月現在で総勢15名であり、5名のPolicy Manager（フォーセット氏自身もこのうちの1名）と10名の事務スタッフで

---

<sup>18</sup> フォーセット氏によると、各自治体一律に決まっているのではなく、人口に応じて定数が割り振られているとのこと。なお、自治体ごとの具体的な定数はGMCAの運営規約（Operating Agreement）に規定されている。  
[http://www.agma.gov.uk/cms\\_media/files/operating\\_agreement.pdf](http://www.agma.gov.uk/cms_media/files/operating_agreement.pdf)

<sup>19</sup> 例えば、予算や地域交通計画に関する権限など。

<sup>20</sup> Greater Manchester Police Authority、Greater Manchester Fire and Rescue Authority、Greater Manchester Waste Disposal Authorityの3団体。

<sup>21</sup> GMISTは、地理的に中心であるという理由でマンチェスター市に置かれている。ただし、AGMAやGMCAの本部がマンチェスターにあるということではない。両者の理事会等は構成10自治体で月替わりで開催される。（毎月最終金曜に開催。）

構成される。この15名のGMCAスタッフはすべて構成自治体からの派遣職員である<sup>22</sup>。GMCAのスタッフは全員、AGMAのスタッフも兼務するとともに、交通委員会（TfGMC）をはじめとする関係機関や下部組織の運営も担っている。組織の割にはスタッフの人数がだいぶ少なく感じるが、GMCAは調整業務が中心のため、これでも支障はないのだという。もちろんGMCAが他の政府組織に比べれば、だいぶ効率化された組織であるということもある。また、GMCAスタッフが具体的な事業を直接担うことはなく、例えば各自治体との共同事業については、関係自治体の職員がその実務を担っているとのことである。一例を挙げると、GMCAを構成する10自治体では物品調達を共同化しており、それはGMCAの役割の一つとされてはいるものの、実際には各自治体の担当者のうちの誰かが頼まれる形で、10自治体全体のために必要な共通業務を担っているということである。

このほか、GMCAの実務については、「New Economy」をはじめとする関連組織が担っているという。フォーセット氏によると、New Economyは元々AGMAによって創設された組織であるが、現在では、GMCAが100%出資する民間会社と位置付けられているとのことである<sup>23</sup>。同社には数十人単位の従業員がおり、GMCAの関連業務のみを遂行している。より具体的に言えば、GMCAが定めた方針に従って進められる経済施策の実施が、同社の業務である。

なお、執行部門である交通局（TfGM）においては、事務から現

---

<sup>22</sup> フォーセット氏もマンチェスター市からの派遣職員である。

<sup>23</sup> New Economyは、そもそも経済開発を所管するAGMAの委員会の1つであり、関係業務遂行のため、多くの職員を擁している。[http://neweconomymanchester.com/stories/818-manchesters\\_commission\\_for\\_the\\_new\\_economy](http://neweconomymanchester.com/stories/818-manchesters_commission_for_the_new_economy)

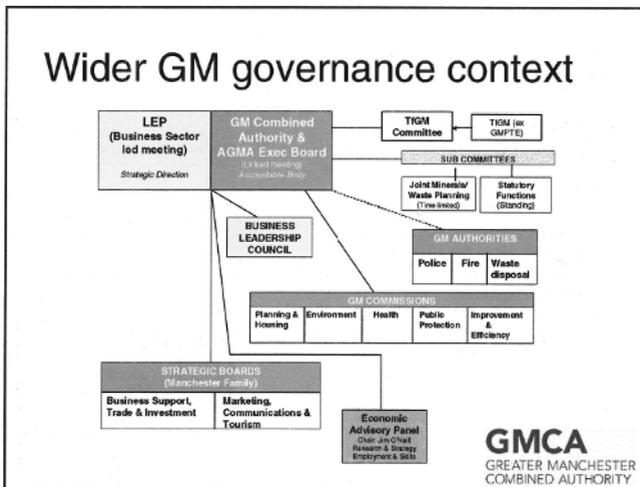


図3 グレーター・マンチェスター地域の統治構造

出所：GMIST 提供資料

業まで総勢数百人単位の職員が雇用され、彼ら（彼女ら）が業務に当たっているとのことである。

### (3) AGMAとGMCAの相違

ところで、GMCAの前身ともいえる存在のAGMAはどうかの  
 のだろうか。実は、AGMAは廃止されずに任意団体のまま存続し  
 ており、その役割<sup>24</sup>は、グレーター・マンチェスター地域の自治体  
 の利益を代表して中央政府に対してロビー活動を展開すること、  
 GMCAが関与しない自治体業務及びその関連事項<sup>25</sup>に関する10自治  
 体間の方針の調整役を担うこと、とされている。ただし、GMCA

<sup>24</sup> 自治体国際化協会（2011）27頁。

<sup>25</sup> 例えば、緊急事態計画、公衆衛生、公営住宅、地域の住民組織等への補助  
 金交付、複数の自治体による公共サービスの共同提供、自治体業務における  
 効率性の向上など。

の理事会がAGMAの理事会も兼ねており、実質的に両者の意思決定は同じメンバーによってなされているなど、両者の関係が曖昧な部分も多い。これについて、「行政制度としては、国が認めた合同行政機構（筆者注：GMCA）を名乗るが、行政の執行面では、従来からあるAGMAのしくみを用いるというような意味であろう」との見方もある<sup>26</sup>。

GMCA設立のメリットとして、実務的に大きいのは、「法的地位を有するため、契約主体になれること」、そして「法的拘束力の発生」であるという。任意団体であるAGMAにおける決定事項には法的拘束力が伴わないが、法的地位を有する広域行政体であるGMCAの決定事項には法的拘束力が伴う。また、AGMAは契約締結主体になり得なかったため、対外的な協定も任意協定の形を取らざるを得なかったが、法的地位を有するGMCAは契約当事者たり得るため、拘束力を伴う対外的な協定の締結も可能であり、これは協定の実効性を担保するのに大いに役立っているとのことである<sup>27</sup>。

#### **(4) GMCAの目指す方向性**

我々が現地ヒアリング調査に訪れた2012年11月の段階では、GMCAは設立からまだ1年半しか経っていなかったが、「今後、GMCAに期待される役割」について尋ねてみた。フォーセット氏によると、GMCAに最も期待されているのは、「開発や交通などの分野における広域的な調整や意思決定」であり、まだ設立から1年半しか経過していないが、これまでのところは期待どおりの役割を果たしているという。

---

<sup>26</sup> 石見24-25頁。

<sup>27</sup> フォーセット氏へのヒアリングによる。

また、GMCAの今後の方向性について、さらに権限を強化し、ロンドンにおける広域行政体であるグレーター・ロンドン・オーソリティ（Greater London Authority : GLA）のような組織を目指すのかどうかを尋ねたところ、「ロンドンにはロンドンに適したモデルがあり、グレーター・マンチェスター地域がそれと同じものを追い求めようとは考えていない」というのがフォーセット氏の回答であった。ただし、1年前に別の調査で当センター職員がマンチェスター市の職員にヒアリングを行った際に同趣旨の質問を投げ掛けたところ、「マンチェスター市の要望としてはGLAについて権限配分の特例ができたならそのままコア・シティに適用されるよう立法措置をとってほしいとの要望を出している」との回答があった<sup>28</sup>ことを踏まえると、グレーター・マンチェスター地域内で必ずしも意見が統一されていない可能性もある。

GMCAの設立からあまり期間が経過していないので、今後の方向性についてはまだ見定めているところであるということであったが、敢えて今後の方向性を尋ねたところ、「今後は行政の効率性を重視する方向に向かうと思われるが、それが各自治体からGMCAに権限を吸い上げる方向になるのか、あるいは、その逆になるのかは、今のところまだよくわからない。おそらく政策分野によって異なるのではないか。ただ、全体として見れば各自治体に権限を移譲する方向なのではないかと思う」とのことであった。

---

<sup>28</sup> 宮田68頁。

## 4 GMCAへの権限委譲

### (1) 都市協定 (City Deals)

「都市協定 (City Deals)」とは、都市の経済成長促進を狙いとする都市と中央政府間の合意である。その内容は、政府から都市への権限と資金の移譲、経済成長支援を目的とする施策に関する取り決めなどであるが、具体的には、各都市と中央政府間の交渉で決定される<sup>29</sup>。

英国政府は、2012年7月までにコア・シティ8市すべてと都市協定を締結したと発表した。これにより、今後20年間で175,000の雇用と37,000の職業実習が創出される見込みであり、英国経済への多大なる貢献が期待されている<sup>30</sup>。政府は今後、この枠組みを拡げていく方針であり、第2弾としてさらに20都市と都市協定を締結することを表明している<sup>31</sup>。

なお、実際に都市協定を締結しているのは、大半の場合、単一の都市ではなくコア・シティを含む都市圏であり、マンチェスターの場合もグレーター・マンチェスター合同行政機構 (GMCA) と中央政府とで締結されている。

### (2) グレーター・マンチェスターにおける都市協定の概要<sup>32</sup>

2011年3月、GMCAは中央政府と都市協定を締結した。この締

<sup>29</sup> 自治体国際化協会ロンドン事務所 (2012b) 3-6頁。

<sup>30</sup> 英国内閣府ウェブサイト <http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/wave-1-city-deals>

<sup>31</sup> 英国内閣府ウェブサイト <http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/content/wave-2-city-deals>

<sup>32</sup> 本節の記述については、自治体国際化協会ロンドン事務所 (2012a)、同 (2012b) による。

結は前月にリバプールが締結したのに続く2例目である。

GMCAが締結した都市協定は、税回収収型（Earn Back Model）といわれるものであり、その特徴は、GMCAが公共交通施設などインフラ施設の改善を目的とする12億ポンド規模のファンドを創設し、この資金を使ったインフラ施設改善の結果生み出された国税の増収分の一部が中央政府から交付されるというものである<sup>33</sup>。

このほか、GMCAの都市協定の主な内容は以下のとおりである。

- 中央政府からの自治体への補助金及び民間部門からの資金などをプールし、地域の優先事項に取り組むプロジェクトに投資するためのファンドを設置する権限を付与する。長期的には、このファンドの収支の均衡化または黒字化を目指し、他の資金源に頼らない、自立・持続的な資金調達の仕組みを確立させ、中央政府からの補助金への依存度の低下を図る。
- 中央政府、EU、民間部門からの資金を最大限に有効活用し、経済成長を促進することを目的として、「グレーター・マンチェスター投資計画（Greater Manchester Investment Framework）」を策定する。
- 「都市徒弟制度・職業技術取得センター（City Apprenticeship and Skills Hub）」を創設し、徒弟制度プログラム<sup>34</sup>の参加者数の増を図るとともに、中央政府による奨

---

<sup>33</sup> 税収の配分は、同ファンドを利用したインフラ施設の改善で経済成長がもたらされたことが明白に証明された場合に限定される。

<sup>34</sup> 一定期間、職場で働きながら、仕事に必要な技術や知識を学ぶ政府のプログラム。給与が支給され、終了時には資格も付与される。

励金交付などにより、中小企業がより多くの徒弟制度プログラム参加者を受け入れるよう支援する。

- 地域の企業に対し、貿易、投資、事業に関するアドバイスを提供し、事業の成長を支援する「産業成長センター (Business Growth Hub)」の機能を強化する。
- 中央政府及び自治体からの資金を活用し、住宅供給の強化を図るため、「グレーター・マンチェスター住宅投資委員会 (Greater Manchester Housing Investment Board)」を設置する。
- 「低炭素センター (Low Carbon Hub)」を設置して、グレーター・マンチェスター地域で実施される温暖化対策の施策及びプロジェクトの調整、統合などを図り、2020年までに、同地域における二酸化炭素排出量の48%削減を目指す。
- 中央政府は、グレーター・マンチェスター地域における公共交通事業に係る権限をGMCAに移譲する。具体的には、同地域における鉄道事業の運営権譲渡に関する決定権や、バス事業に対する中央政府からの補助金の分配方法に関する決定権などが含まれる。

## おわりに

フォーセット氏に「特に大都市行政の観点から、今後、どのような権限の移譲が必要か」を尋ねたところ、その回答は「経済分野」

であった。主な事項は既に締結した都市協定に掲げられているので、今後はそれを着実に実施していくことが求められるとのことであった。

既に述べたとおり、経済開発や地域再生には広域的な取組みが求められる。我々が現地ヒアリング調査に訪れた時点では、GMCAは設立からまだ1年半しか経っていなかったが、GMCAに最も期待されている「開発や交通などの分野における広域的な調整や意思決定」については、これまでのところ期待どおりの役割を果たしているとのことである。

GMCAをはじめとするグレーター・マンチェスター地域の取組みは、我が国において地方分権の受け皿をどう考えるか、首都以外の主要都市がどのような方向を目指すのか、といった点において今後の検討の参考になるものと思われる。

今後は、「都市協定がどのように実行に移され、どのような成果を挙げていくのか」、「GMCAが期待どおりの役割を果たし続けていけるのか」、さらには「今般の都市協定の次の段階ではどのような権限の移譲を求めるのか」、「首都ロンドンとは異なる方向に向かうのか」などについて注視していく必要がある。

最後になったが、多忙にもかかわらず早く長時間のヒアリングに応じてくださったフォーセット氏と、今回の現地調査に係る諸調整や資料提供にたいへんなご協力をいただいた財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所の羽生所長、スティーブンス主任調査員をはじめとする所員の皆様に厚く御礼を申し上げます。

## 【主な参考文献】

石見豊「政権交代が行政施策・組織に及ぼす影響に関する一考察－英国の地域政策をめぐる変化を事例に－」『国土館大学政経論叢』

通巻第158号、2011年

大塚大輔「英国における地方分権の進展－地域主権法の制定－」『都市とガバナンス』No.18、2012年

自治体国際化協会『英国の地方自治』、2003年

自治体国際化協会『英国の地方政府改革の系譜』、2006年

自治体国際化協会『英国の地方自治（概要版）－2009年改訂版－』、2010年

自治体国際化協会『英国の地方自治（概要版）－2011年改訂版－』、2011年

自治体国際化協会 ロンドン事務所「マンズリートピック（2011年4月）」、2011年

<http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/mtopic201104.pdf>

自治体国際化協会 ロンドン事務所「マンズリートピック（2012年4月）」、2012年 a

<http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/budget.pdf>

自治体国際化協会 ロンドン事務所「マンズリートピック（2012年6月）」、2012年 b

[http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk\\_june\\_01.pdf](http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_june_01.pdf)

内貴滋『英国行政大改革と日本－「地方自治の母国」の素顔』ぎょうせい、2009年

内貴滋『「地方自治の母国」の素顔とその評価－中央集権から地方分権への道－』『都市とガバナンス』No.17、2012年

宮田昌一「日本都市センターにおける英国の地方自治制度とその運用についての調査研究－中央政府と地方政府の関係を中心に－」『都市とガバナンス』No.17、2012年

## 【主な参考ウェブサイト】

英国内閣府 <http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/content/city-deals>

コア・シティ・グループ <http://www.corecities.com/>

グレーター・マンチェスター自治体協会及びグレーター・マンチェスター合同行政機構 <http://www.agma.gov.uk/>

マンチェスター市 <http://www.manchester.gov.uk/>

# 第4章

## ドイツ調査報告

### ハンブルク市の大都市政策と都市内分権

---

早稲田大学政治経済学術院教授

片木 淳

## はじめに

平成24年8月29日、「大阪都構想」の実現を地方自治制度上可能とするための「大都市地域特別区設置法」が議員立法により成立した。これにより、人口200万人以上の政令指定都市とその隣接自治体の地域は、市町村での住民投票を含む一定の手続きを経て市町村を廃止し、特別区を設置できることとなった。札幌、さいたま、千葉、横浜・川崎、名古屋、京都、大阪・堺、神戸の各政令市を中心とする計8地域が対象となる<sup>1</sup>。

しかし、大阪以外に特別区設置の動きはなく、逆に、指定都市市長会の方からは、これに真っ向から反対する「特別自治市構想」が提案されている<sup>2</sup>。これによれば、指定都市は、広域自治体の区域外の自治体として独立し、すべての地方税を一元的に賦課徴収するとともに、市域内における地方の事務すべてを担当することとなる。

一方、「大都市問題」を審議していた第30次地方制度調査会・専門小委員会は、平成24年12月20日、大都市制度についての中間報告を行い<sup>3</sup>、「二重行政」の解消を図るため、都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療分野、教育等の対人サービスの分野を中心として、指定都市が処理できるものについてはできるだけ（道府県から）指定都市に移譲すること等を提言した<sup>4</sup>。

このように、我が国の大都市制度のあり方をめぐっては、様々な

---

<sup>1</sup> 平成24年年8月29日付け時事通信記事等

<sup>2</sup> 指定都市市長会HP「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)

<sup>3</sup> 総務省HP「組織案内 > 審議会・委員会・会議等 > 地方制度調査会 > 第30次地方制度調査会第26回専門小委員会」(平成24年12月20日)「大都市制度についての専門小委員会中間報告(案)」

見解が対立しているところであるが、その論点は、次の2点に整理できよう。

まず、経済のグローバル化と技術革新のスピードアップにより、世界の各地域は、その浮沈をかけた熾烈な競争に直面しているが、そのような中で地域の経済浮揚や発展を図るためには、大都市の現在の行政区域は狭すぎるため、その有する地域政策にかかる事務権限をより広域の自治体に一元化すべきか、それとも、逆に、大都市を中核として、これにこれらの権限を集中し、その有する規模と集積の利益を活用することにより、経済のグローバル化に伴う厳しい地域間競争に打ち勝っていくべきであるのか（あるいは、本稿が結論で示すように、仮りに、地域の経済浮揚や発展を図るためにはその区域の広さや人口規模は充分でないとしても、やはり大都市を核として関係自治体との協働によりこれらの課題を克服していくべきであるのか、）ということが論点となる。

これを大阪都構想をめぐる論議に即していえば、地域の経済浮揚と発展を図るため、大阪市を解体して、その有する広域的・戦略的事務権限を大阪府に一元化すべきか、それとも、逆に、大阪市にそのような権限を集中して大阪府との「二重行政」を排することにより、大阪市を中核とし地域政策を推進していくべきであるのか、大阪府と大阪市のいずれを最適と考えるかということである。関西経済圏ということからいえば、大阪府の区域でも狭きに失し、むしろ関西広域連合や道州制の関西州案の区域の方が最適規模により近い

---

<sup>4</sup> 同中間報告では、住民自治を強化するための見直しとして、区の役割を拡充するため、条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めること、区長が市長から独立した区職員の任命権、歳入歳出予算に係る市長への提案権、財産の管理権などの検討など、いわゆる「都市内分権」を進めることも提言された。

ということになるであろうことについては、別に論じた<sup>5</sup>が、要は、自治体の規模をどのようにすべきか、「集積の利益」をいかに活用していくのか、という問題である。

次に、これに関連して、大都市内における都市内分権は、これを平行的に進めるべきであるのかどうか、また、進めるべきであるとして、これをどのように進めるべきか、という点が第2の論点となる。やはり、大阪都構想に即していえば、住民に身近な事務を推進するため、大阪市内における行政区に公選の首長と議会を設置し、一つの地域政府<sup>6</sup>として独立させていくべきか、それとも、大阪市の一体性を確保するため、なお、従来の制度を保持すべきであるのか、ということであり、「市民近接性」や「補完性の原理」にかかわる問題である。

日本都市センターにおいては、以上のような論点を踏まえ、主要国における大都市の現状と問題点を調査することとなり、筆者も、その委託を受けて2012年10月末、ドイツの都市州ハンブルク市を調査した。本稿は、同調査で得られた成果を報告するとともに、これらに基づき、主に制度的な観点から大都市をめぐる以上のような論点について論じようとするものである。

なお、表1は、ドイツの都市州（後述）であるプレーメン、ハンブルク、ベルリンの人口と面積を掲げ、「大阪都構想」で取り上げられている大阪市と堺市（現在では離脱）及び大阪府と対比したものである。

---

<sup>5</sup> 拙著『『大阪都構想』と大都市制度の改革』『公営企業』44巻2号（2012年）

<sup>6</sup> 本稿においては、ドイツの州、郡、市町村、日本の都道府県、市町村をすべて「地域政府」という。「地域主権」、「地域政府」の概念については、拙著『日独比較研究 市町村合併 平成の大合併はなぜ進展したか？』早稲田大学学術叢書、2012年、43頁以降参照。

ハンブルク市を大阪市と比べた場合、面積は大阪市より広い（3倍以上）が、人口では、大阪市より少し小さい。これを大阪府と比べた場合には、面積は半分以下、人口は5分の1程度であり、更に小規模なものとなる。したがって、今回の調査の焦点は、このように区域も狭く、人口規模も小さいハンブルク市がその地域政策をいかに推進しようとしているのか、やはり、その区域が狭隘であることがネックとなって、地域政府の再編が論議されるようになっていくのか、その展望はどうか、代替手段・政策はあるのかということになる。

表1：ドイツ3都市州の規模

都市（州）	人口 人	割合%	面積 km <sup>2</sup>	割合%
ベルリン	3,501,872	39.5	887	46.7
ハンブルク	1,798,836	20.3	755	39.8
ブレーメン	661,301	7.5	419	22.1
大阪市	2,665,314	30.1	222	11.7
堺市	841,966	9.5	150	7.9
大阪府	8,865,245	100.0	1,898	100.0

【出典：日本・総務省統計局HP「平成22年国勢調査」「道府県・市区町村別主要統計表（平成22年）」ドイツ・連邦統計局HP「Startseite」「Zahlen & Fakten」「Länder & Regionen」「Regionales」「Gemeindeverzeichnis」（人口2011.12.31、面積2011.9.30現在）】

なお、現地調査では、次に掲げるハンブルク市の担当幹部に対するヒヤリングを行った。同幹部の皆さんからは、それぞれ、大変に懇切丁寧なご説明と対応をしていただいた。ここに、あらためて、心より感謝の意を表したい。

・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 Abteilung 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

・アルトーナ区役所 Bezirksamt 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

## 1 自由ハンザ都市ハンブルク

### (1) 概況

自由ハンザ都市ハンブルク (Freie und Hansestadt Hamburg) は、北海に注ぐエルベ川河口から100km上流の地点に発達した港湾都市である。

ハンザ同盟は、1241年ハンブルクとリューベックの間に結ばれた都市同盟から出発し<sup>7</sup>、13世紀から17世紀にかけて、商業都市の政治・軍事同盟として、北海、バルト海沿岸を制覇した。極盛期には、北部ドイツを中心に200の都市が参加し、ロンドン、ブリュージュ、ベルゲン、ノブゴロドにも商館を置き、北方貿易を独占した<sup>8</sup>。

市の人口は、約180万、ベルリンに次いでドイツ第2の人口規模となっている。ドイツ最大の国際貿易港をはじめ陸海空の交通の要

<sup>7</sup> Kartellverband・HP

<sup>8</sup> Städtebund - Die Hanse・HP (リューベック市役所)

衝として、ドイツの「世界の玄関口」といわれ、街は、国際的な雰囲気満ちあふれている。

ハンブルクは、また、ドイツにおけるメディア産業の中心地でもある。北ドイツ放送等の放送会社、多くの新聞、雑誌の本社がここにある。さらに、国際会議・見本市都市としても有名であるほか、世界で3番目に領事館の多い(100)都市でもある<sup>9</sup>。

音楽、演劇等各種文化の水準も高く、博物館・美術館、60を超える劇場<sup>10</sup>、多くの展覧会、ミュージカル、コンサートによってドイツ文化の中心となっている<sup>11</sup>。

ハンブルク市は1989年以来、大阪市と友好都市、ハンブルク港は1992年以来、横浜港と姉妹港の関係にある<sup>12</sup>。

## (2) ドイツ連邦制と都市州ハンブルク

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<sup>13</sup>。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(又は推定され)、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

---

<sup>9</sup> ドイツ連邦参議院HP「Struktur und Aufgaben >Länder >Hamburg」

<sup>10</sup> 同上

<sup>11</sup> 拙著『地方主権の国ドイツ』ぎょうせい、2003年、215頁参照。

<sup>12</sup> 在ハンブルク出張駐在官事務局HP「ハンブルク州概況」(2012年9月)

<sup>13</sup> 詳しくは拙著前掲書参照。以下、同じ。

れ、各州の利害に関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、税財政の関係においても、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3税は、「共同税」として連邦と州がいわば共有するものとして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す地位を有している。

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」<sup>14</sup>しているとされる。

### (3) ハンブルク市の政府構造

#### ア 市議会 Bürgerschaft

ハンブルク市の議事機関であり、少なくとも120（現在121）名の

---

<sup>14</sup> ベルシャウ・ブレーメン市副市長（当時）演説（拙著『地方主権の国 ドイツ』ぎょうせい、2003年P.191）

議員で構成されることとされている<sup>15</sup>。議員は、満18歳以上で、かつ、3ヶ月以上ハンブルク市内に主たる住所等を有しているドイツ人により、比例代表制選挙によって選出される<sup>16</sup>。任期は、4年である。本会議は、2週間ごとに水曜日に、加えて、月に1回、木曜日に、午後3時から夜遅い時刻まで開かれる<sup>17</sup>。名誉職としての議員制度は1996年に廃止されたが、なお、議員の職は本来の職業と両立させなければならないとされており、そのため、それぞれの自分の職業に従事した後、午後から夜にかけて議会活動を行うわけである<sup>18</sup>。

市議会の重要な機能の1つは、市長の選任並びにその他の参事 Senator の市長による選任の承認である（後述）<sup>19</sup>。

ハンブルク市（州）の法律案は、参事会 Senat 又は市議会議員によって提案される。もちろん、法律を議決するのは、市議会の権限である。予算も、毎年、参事会によって提案され、市議会によって決定される。市議会は、また、本会議や委員会における論議を通して市政府を監視する。

## イ 参事会 Senat

参事会は、ハンブルク市（州）の政府であり<sup>20</sup>、市（州）行政を指導し、監督する最上級官庁であるとともに、外部に対してハンブルク市を代表する。

---

<sup>15</sup> ハンブルク市HP「Hamburghandbuch 2012/2013」P.15

<sup>16</sup> 同上

<sup>17</sup> 以上、ハンブルク市議会HP「PARLAMENT UND GREMIEN」

<sup>18</sup> 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」

<sup>19</sup> 前掲「Hamburghandbuch 2012/2013」P.15

<sup>20</sup> 以下、ハンブルク市HP「Hamburug handbuch 2012/2013」等による。

参事会は、市長を含む11人の参事で構成される。市議会は、参事会の議長でもある市長（第一市長Erster Bürgermeister）を選出する。市長は、第二市長（副市长）とその他の参事を市議会の承認を得て選任する。参事は、市議会議員を兼ねることはできない<sup>21</sup>。

参事会は、後述の参事会本局Senatämter及び専門各局Fachbehördに属すべき参事（局長）を定める。

## ウ ハンブルク市の行政組織

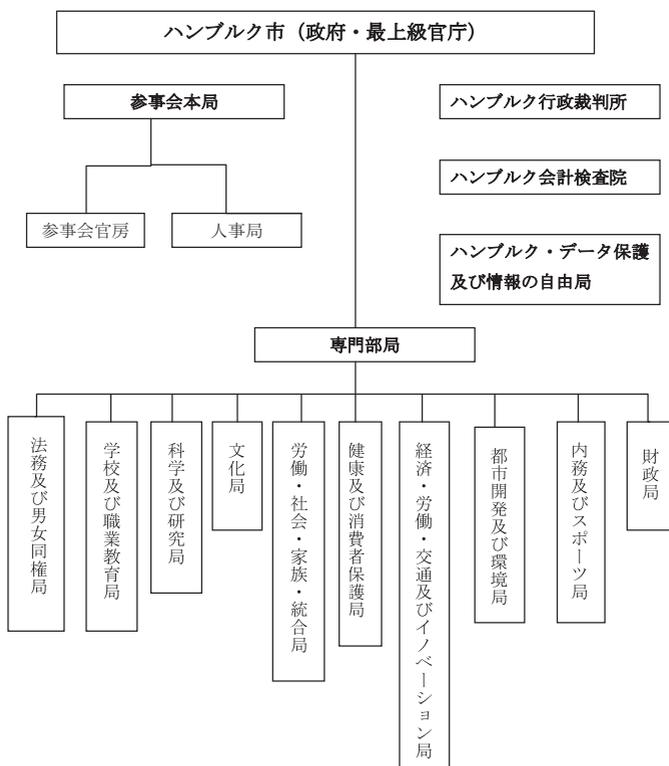


図1 ハンブルク市の行政組織

【出典：ハンブルク市財務局『Hamburg handbuch 2012/2013』により作成】

<sup>21</sup> 同上

ハンブルク市の行政組織は、市参事会本局と専門部局に分けられている。

参事会本局 Senatämter は、次の2つの組織からなる。

① 参事会官房 Senatkanzlei

連邦関係、広報、計画、政治教育等を所管している。

② 職員局 Personalamt

専門部局 Fachbehörde としては、次の10局がある。

① 法務及び男女同権局

② 学校及び職業教育局

③ 科学及び研究局

④ 文化局

⑤ 労働、社会、家族及び統合局

⑥ 健康及び消費者保護局

⑦ 経済、労働、交通及びイノベーション局

⑧ 都市開発及び環境局

⑨ 内務及びスポーツ局

⑩ 財政局

市民参加等の観点から、注目されるハンブルク市の特徴は、次の3点である<sup>22</sup>。

第1は、ハンザ都市の伝統ある「名望家共和国 Honoratioren-Republik」の名残を残して、市議会議員は、前述のとおり1996年の

---

<sup>22</sup> 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」

制度改革までは名誉職とされ、したがって、市議会も夕刻に開かれていたということである（「終業後夕刻議会」）。現在も、ハンブルク州憲法第13条は、市議会議員の職は本来の職業と両立すべきものと定めている。これは、旧制度を保持すべしとする意見と市議会を近代化、専門職化すべしとの意見の妥協の産物である。現在、ハンブルクの議員報酬が比較的低い水準にあり、議会も午後に開かれているのは、議員の職はできるだけパートタイム職であるべきとする考えの表れである。

第2の歴史的伝統による特徴は、各参事には、その専門部局を率いるに際して、当該参事と政党の議席数に比例して市議会から選出された市民15人からなる「市民参加委員会 Deputation」が附置されるという点である。市民参加委員会は、各部局の予算、基本的重要性を有するすべての事項並びに人事問題について決定する。野党にとっては、これによって部局の情報が早期に入手できることとなる。また、野党が人事に関与できる機会も提供している<sup>23</sup>。

第3に、1996年の同州憲法改正により、州民請求と州民決定（州民投票）の制度が導入されたことである。しかし、同州では、このような直接民主主義的要素は、市全体（州）レベルにおいてはあまり大きな政治的意味を有していないといわれる。また、区のレベルにおいても、一部で心配されていたような直接請求の「洪水」とはなっていない。請求は、都市計画の分野で行われることが多い。区のレベルでは、参事会に決定権がある事項についても、請求を行うことができる。

---

<sup>23</sup> ハンブルク憲法第24条は、「野党が議会の本質的な構成要素をなす」と定めた（1971年）ドイツで最初の州憲法である。同上連邦政治教育センター HP「Land (Freie und Hansestadt) Hamburg」

## 2 北部州構想

ハンブルク等の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、「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、様々な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議論されてきた。

ドイツにおける州の再編論議は、戦後、西ドイツが11州からなる連邦国家として発足した直後から始まった（連邦議会のオイラー委員会 Euler Ausschuss等）が、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、時代にあった州の再編案を策定するように求めた<sup>24</sup>。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。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、都市圏又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

---

<sup>24</sup> 以下、主に、Robert Rädcl『Weniger ist mehr? Länderneugliederung als eine Option für die Reform des deutschen Föderalismus』（2003, GRIN Verlag）P.11-13による。

にすべきであることを提言した。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、ブレーメン及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ものであった。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。

東西ドイツ統一の直前になって、「北部州」のアイデアが息を吹き返したが、東西ドイツの再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、根本的な再編議論は見送られ、旧東ドイツの地域に1952年に廃止されていた古い5つの州案が採用された。

1996年5月5日、ベルリンとブランデンブルクの合併に関して両州において州民投票が行われた。しかし、ブランデンブルク州の州民は、(西)ベルリンに支配されることについての懸念を示し、62.72%がこの州間協定に反対したため、両州の合併は頓挫した。それ以来、ドイツにおいては、州同士の合併の機運が低下してい



図2 「北部州構想」の地域

【出典：在ハンブルク出張駐在官事務所HP資料を加工】

る<sup>25</sup>。

### 3 メトロポールレギオン・ハンブルク

#### (1) ドイツにおけるメトロポールレギオン

そこで、次に問題となるのは、州間の協力による取組みであり、今日においては、これにより地域問題を解決しようという動きが活発である。

1990年代後半にかけて、都市とその都市がサービスする空間的領域を表す「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<sup>26</sup>。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として、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並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並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支配的となってきたことが指摘されている<sup>27</sup>。

2006年6月30日、連邦・州国土整備大臣会議（Ministerkonferenz für Raumordnung, MKRO）<sup>28</sup>は、連邦及び州の空間整備・地域

---

<sup>25</sup> Daniel Tripke 『Sind die Länder Berlin und Brandenburg neugliederungsreif nach Art. 118a GG?』 (2009, Franke & Timme) P.119

<sup>26</sup> 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」UEDレポート『諸外国の国土政策・都市政策』財団法人 日本開発構想研究所 (2007年)

<sup>27</sup> 同上書

開発政策の共通戦略として、「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<sup>29</sup>。

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 のメトロポールレギオンが取り上げられた<sup>30</sup>。

すなわち、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、情報及び知識の優位な環境を提供するものであるとされた<sup>31</sup>。

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發展がみられる第 2 の地域がある（「その他の経済発展地域」<sup>32</sup>）。

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、展望の欠如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」<sup>33</sup>）。

---

<sup>28</sup> 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。

<sup>29</sup> ドイツ連邦建設・都市・空間研究所 HP 「Raumentwicklung Raumentwicklung in Deutschland Leitbilder und Konzepte Projekte und Fachbeiträge」 「Neue Leitbilder der Raumentwicklung」

<sup>30</sup> 連邦・州国土整備大臣会議「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）14 頁。

<sup>31</sup> 前掲、ドイツ連邦建設・都市・空間研究所「Neue Leitbilder der Raumentwicklung」

<sup>32</sup> 同上

<sup>33</sup> 同上

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、これらの「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とされた<sup>34</sup>。

表2 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
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
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、フェルト、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」】

<sup>34</sup> 同上

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2及び図3のとおりである。



図3 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 Regions」(2011.6.13)】

## (2) メトロポールレギオン・ハンブルク

ハンザ都市ハンブルクは、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、メクレンブルク・フォアポンメルン州、ニーダーザクセン州及びブレーメン州とともに、北ドイツ経済・労働圏域を構成するとともに、その中心をなしている。北ドイツの各州行政間、とりわけハンブルク市とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州との間の協力は、長い伝統を有している<sup>35</sup>。その目標は、北ドイツ地域の全体のイメージアップと競争力の強化であった<sup>36</sup>。

メトロポールレギオン・ハンブルク、特に、ハンブルクとシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州及びニーダーザクセン州との間の協力の歴史も、戦前に遡るほど長い伝統を有するものである。1960年と1962年には、それぞれの間で、地域発展のための共同の振興基金が創設されている。1991年、ハンブルク市、ニーダーザクセン州及びシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の3州は、メトロポールレギオン・ハンブルクの地域発展構想の策定について合意した。1996年には、ニーダーザクセンとシュレスヴィヒ・ホルシュタイン両州の郡がこれに加わった。その目的は、交通、エコロジーや農業、最近では教育・科学や労働市場の分野における都市・周辺問題を、共同州計画及び共同プロジェクトの展開によって解決しようとするものである<sup>37</sup>。その後、2005年12月1日、これら3州の間で、メトロポールレギオン・ハンブルクにおける協働のための財政措置と上記振興

---

<sup>35</sup> ハンブルク市HP「参事会官房Senatskanzlei」[「Überregionale und internationale Zusammenarbeit」]

<sup>36</sup> 同上

<sup>37</sup> Metropolregion Hamburg・HP「Lebenswerte Region und dynamischer Wirtschaftsraum Geschäftsbericht der Metropolregion Hamburg für die Jahre 2010 und 2011」P.8

基金の継続に関する州間協定が締結され、投資、経済、労働力及びイノベーションをめぐって激化する内外の競争により、メトロポールレギオンは協働の新しい組織と内部の協力方式の再編が必要になったとして、ハンブルクと上記両州の間での振興基金を持続可能なものに確立するとしている。そして、同協定第1条で、メトロポールレギオン・ハンブルクには、ハンブルク市並びにニーダーザクセン州内の8つの郡とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州内の7つの郡の区域が属すると定めている<sup>38</sup>。

当時のメトロポールレギオン・ハンブルクの概要は、表3のとおりである<sup>39</sup>。

**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 <sup>2</sup>	(同上)
面積	19,801.9 (26,115) km <sup>2</sup>	(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。

2006年1月1日、メトロポールレギオン・ハンブルクの「国際化戦略」行政協定が施行され、自治体を構成員に編入するとともに、2009年には、ハンブルク市内に中央・共同事務所が設置された<sup>40</sup>。

<sup>38</sup> Metropolregion Hamburg・HP 「Startseite Über uns Ausgewähltes Thema Grundlagen」 「Staatsvertrag vom 1.12.2005」

<sup>39</sup> Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM・HP 「Mitglieder」 P.36

<sup>40</sup> Metropolregion Hamburg・HP 『Strategischer Handlungsrahmen der Metropolregion Hamburg 2011-2013』 P.2

メトロポールレギオン・ハンブルクは、2012年、さらに拡大し、ハンブルク市、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、メクレンブルク・フォアポンメルン州及びニーダーザクセン州の4州、それらの州内の17の郡と2つの特別市（郡非所属市）（並びに1,000を超える郡所属市町村）から構成されるようになったが、その運営の原則は、全員合意と任意参加である<sup>41</sup>。

今回インタビューを行ったハンブルク市役所のフォート部長によれば、メトロポールレギオン・ハンブルクは、800年にわたる外国貿易の中枢であり、北ヨーロッパとアジア、ラテン・アメリカとアフリカの間の転輸点であり、ヨーロッパで最初の物流（ロジスティック）拠点でもある。また、ヨーロッパで2番目に大きな港であり、航空機テクノロジーのセンターでもある。地域のクラスター政策は、航空機産業、物流、海洋産業、ライフサイエンス、健康、新エネルギー（重点は風力）、メディア・IT及びクリエイティブ産業であるとのことであった<sup>42</sup>。

メトロポール・レギオン・ハンブルクの機構図は、図4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。

レギオン会議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2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

---

<sup>41</sup> メトロポールレギオン・ハンブルク HP 「Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg 『Geschäftsbericht 2010/2011』」 (P.9)。以下、これによる。

<sup>42</sup> ハンブルク HP、Dr. Rolf-Barnim Foth 「Hamburg Metropolitan Regions」 (2011.6.13)

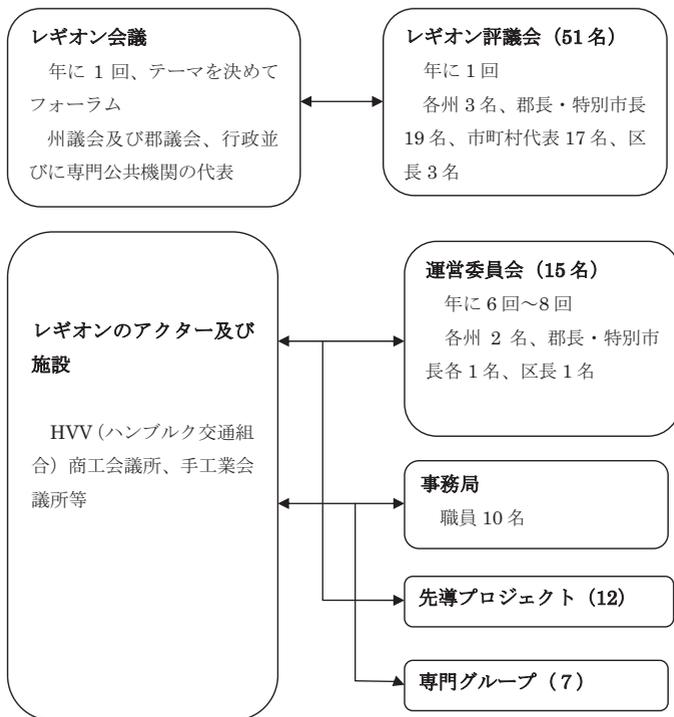


図4 メトロポールレギオン・ハンブルク 機構図

【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』】

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特別市長各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、ブレーメン州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クの脱退が挙げられる。次候補であ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）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<sup>43</sup>。

いずれにしても、ハンブルク市は、その港湾のさら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。

## 4 ハンブルクにおける都市内分権

表4 7つの区役所の概要

区役所	面積 km <sup>2</sup>	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
アイムスビュッテル Eimsbüttel	49.79	約 240,000	1,033
北 Hamburg-Nord	57.76	約 280,000	1,312
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 Mitglieder in den Bezirksversammlungen Fortbildungsreihe 2011 der Landeszentrale für politische Bildung für Mitglieder der Bezirksversammlungen und zubenannte Mitglieder』により作成)

<sup>43</sup> 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」



図5 7つの区役所の位置

(出典：Seiteneinsteiger e.V.HP 資料による)

## (1) 区役所と区議会

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がおかれている(区行政法Bezirksverwaltungsgesetz<sup>44</sup> 1条①。図5)。区役所は、市参事会により割り当てられた行政事務を自立的に執行する。原則として、その事務は、その重要性又は特殊性の故に統一的執行の必要性のない事務とされる(同法2条)。

それぞれの区役所には、区議会Bezirksversammlungが設けられている(同法3条)。区長と区議会の間で争いのあるときは、市参事会が決定する(同解説<sup>45</sup>)。議員の定数は、住民数が15万人まで

---

<sup>44</sup> ハンブルク市HP「Finanzbehörde」「Grundlagen der Bezirksverwaltung」「Bezirksverwaltungsgesetz Mit Erläuterungen (解説) zu einzelnen Vorschriften」

<sup>45</sup> 同上。

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又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。区議会及び区役所は、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、区役所の運営を監視する（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、「基本的な重要性を有する」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、区議会に対し、その裁量権の行使の内容及び法的限界について情報を提供しなければならない（同条②）。

区議会は、組織及び人事関係に関する決定を行うことはできない（同条③）。

区議会が議決により参加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、これ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）。

さらに、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、区議会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、参事会又は専門部局は、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らない。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、まず、包括交付金Rahmenzuweisungenの割り振りの議決を行う。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、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）を作成するが、区議会は、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又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、区役所が行う一定の予算の執行について区役所に同意を与える権限を有している（同法40条）。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を有している。

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）。

区議会は、主幹委員会に対して、一定の案件又は個別の案件について区議会に代わって議決を行うよう委任することができる（同条

②)

また、区議会は、特定の分野の課題の審議のために、15名からなる委員会を設置することができる。このような委員会として、常任専門委員会、地域委員会、特別委員会がある。専門委員会及び特別委員会は、もっぱら審議のために付託される委員会であり、決定権限はない。

地域委員会は、9万人の住民ごとに、地区の境界を尊重して一の委員会が設置される。

地域委員会は、専門委員会及び特別委員会と異なり、区議会から審議だけでなく決定も含めて付託を受けることができる。ただし、市の専門部局に対する勧告の権限、各種施設の設置等に関する意見表明の権限は、地域委員会に付託することはできないこととされている（以上、同法16条）。

すべての会派は、主幹委員会を除き、議員の代わりに、委員会の半分の議席に区の市民を指名することができる。当該区に3か月以上の住所を有するとともに、16歳以上である市民が委員会の委員となることができる。これは、区議会及びその委員会における市民の質疑権を定めた同法第14条第3項とともに、市民の区議会への直接的参加の規定である<sup>46</sup>。

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官庁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

---

<sup>46</sup> 幸田雅治「ハンブルク市の市議会と区議会について（3）」『自治研究』85巻3号（2009年）P.100

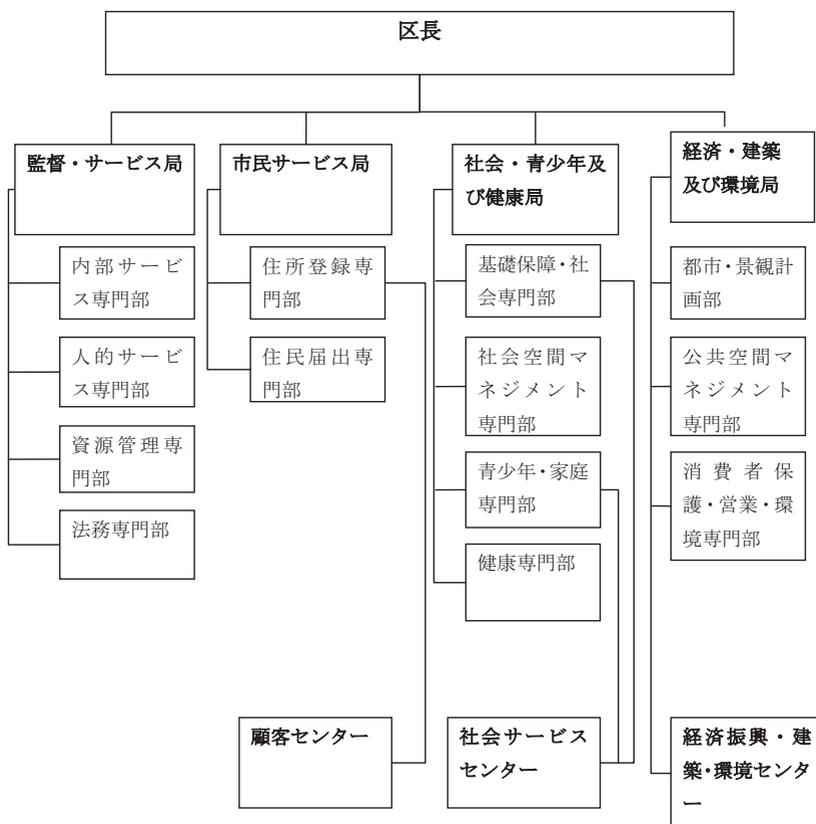
議員への質問の機会を住民に与えることができる（同14条③）。

## (2) 区長

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

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、

表6 区役所の行政組織



【出典：ハンブルク市HP「Hamburg handbuch 2012-2013」】

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、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。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ることはなかったとのことである。区長は、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又は職員であり、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・青少年及び健康局並びに経済・建築及び環境局が置かれている。また、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。

## おわりに

以上、見てきたように、ハンブルク等の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、「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、様々な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、ハンブルク市においては、ドイツにおける11のメトロポール・レギオンの1つとして、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つつある。

冒頭に述べたように、我が国も、特に大阪都構想を契機に大都市問題への対応を迫られているが、ドイツにおいては、幸か不幸か、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、少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」<sup>47</sup>。

---

<sup>47</sup> 芦部信喜『憲法 第4版』岩波書店、2007年、17頁。

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<sup>48</sup>。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<sup>49</sup>ことは記憶に新しい。

そこで、仮に、地域再編の結果（例えば、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、円滑かつ効率的・効果的な推進が図られるのではなかろうか。

さらに、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考えれば、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る。

以上の点から、日本の指定都市は、その区域の広さや人口規模は充分でないかもしれないが、指定都市及び周辺地域の経済浮揚や発展のためには、国の出先機関を丸ごと広域連合や道州に移譲する構想によるならともかく、中途半端に指定都市の地域政策の権限を取

---

<sup>48</sup> 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」（1999年）、27頁。

<sup>49</sup> 同上

り上げ、道府県に委ねるような地域政府の再編よりは、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を核として、関係自治体との協働により、都市内分権を進めつつ、地域政策を推進していく方がよりベターであり、より現実的であるといえよう。

# 第5章

## フランス調査報告

### フランスにおける大都市制度

---

東北大学大学院法学研究科教授

飯島淳子

## はじめに

コミューンの数の多さ、規模の小ささと行財政能力の低さは、フランス地方制度の基本的な特徴である。その数は3万6,700に及ぶが、このうち、人口200人未満のコミューンが1万に上り、人口2,000人未満のコミューンは3万2,000に及ぶ。フランスのコミューンの大部分が、教会区（paroisse）を中心とした伝統的な地域住民の生活共同体でありつづけていると言ってよい。かような小コミューンが単独で行政を行えないことは明白である。しかし、フランスにおいては、コミューンの“強制的”合併手続を定めた1971年7月10日法律が完全に失敗に終わったことに象徴されるように、合併はタブー視されている。したがって、広域連携の必要性は、いわば当然の事理に属することになる。

実際、広域連携の法制度は、古くから、高度に発達してきた。当初から、特定目的ないし多目的の組合（syndicats des communes）が、その柔軟性のメリットに鑑みて、多用されてきたが、これに加え、種々の形態の広域共同体が編み出されてきた。これらの広域共同体は、1999年7月12日の「コミューン間協力の強化・簡素化に関する法律」<sup>1</sup>、及び、2010年12月16日の「地方公共団体の改革に関する法律」<sup>2</sup>を通じて整理され、その結果、人口規模に応じた4種類の広域共同体（établissement public de coopération intercommu-

---

<sup>1</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

<sup>2</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. なお、2010年12月16日法律に関しては、本稿と密接に関連するものとして、拙稿「フランス地方制度改革の現状」財団法人自治体国際化協会『平成24年度比較地方自治研究会調査研究報告書』（2013年）107～127頁参照。

nale : EPCI) が中心に据えられている。すなわち、農村地域を対象とする (人口要件のない) コミューン共同体 (communautés de communes。2,223 (2013年 1 月 1 日現在))、人口15万人以上の一又は複数の中心コミューンを含む人口5万人以上の都市圏を対象とする都市圏共同体 (communautés d'agglomération。213)、人口45万人以上の大都市圏を対象とする大都市共同体 (communautés urbaines。15)、及び、都市経営と世界的競争力の観点に立った、人口50万人以上の新たな大都市制度であるメトロポール (métropole。ニースのみ) が、それである。これらの広域共同体は、地方直接3税 (建築所有物不動産税、非建築所有物不動産税、住居税) を中心とする固有の税源を有している点に最大の特徴があるが、段階に応じて、コミューンから多くの権限を体系的に移譲されている点、また、2014年から直接選挙制が導入される点においても、他の形態の広域連携に比べて差異化されている。これらの広域共同体は、既に95%以上のコミューンと90%に及ぶ人口をカバーしているが<sup>3</sup>、2010年12月16日法律によって、官選知事 (préfet) の強力なイニシアティブを梃子とした、すべてのコミューンの広域共同体への加入と広域共同体の合理化・再編が定められ、実施に移されている。ここでは、広域共同体の圏域人口として、5000人以上という基準が示された。

このように、フランスにおいて、合併の途はありえず、広域連携の途が選択されていることは明らかである。そして、広域連携に関しては、伝統的に、コミューンの実態に由来する現実の行政上の必

---

<sup>3</sup> 2013年 1 月 1 日現在、2,456の広域共同体が存在しているが、これらは、3万6,049コミューン、6,088万5,562人をカバーしている。広域共同体に加入していないコミューンは、615コミューン、519万2,998人にすぎない。

要性が基本に据えられてきたが、今日では、大都市経営の観点や世界的競争力の観点が問題とされるに至っている。以下では、フランス第9の都市であるストラスブール市とこれを中心とする広域共同体であるストラスブール大都市共同体（communauté urbaine de Strasbourg : CUS）を例に、2012年10月21日～27日に行った現地調査を踏まえて、フランスにおける大都市制度の一端を明らかにしたい<sup>4</sup>。

## 1 ストラスブール市とストラスブール大都市共同体との関係

ストラスブール市は、ドイツとの国境に位置した人口27.6万人を抱える——フランスでの——大都市であり、また、ストラスブール大都市共同体は、ストラスブール市をはじめとする28のコミューンを構成員とする、人口46.8万人の大都市圏である（この人口は、バーラン県の人口の半分近くを占め、アルザス州の人口の4分の1を占めている。）。ストラスブールには、ヨーロッパ議会、ヨーロッパ評議会、ヨーロッパ人権裁判所をはじめとするEUの諸機関が立地している。歴史的経緯に鑑みても、ストラスブールは、フランスのみならず、ヨーロッパレベルで位置づけられなければならない大都市である。

---

<sup>4</sup> 以下の叙述は、2012年10月23日に行ったストラスブール大都市共同体・ストラスブール市でのヒアリングを基にしているが、ほぼ全般にわたるため、特段の注記を施していない。長時間にわたり丁寧にご対応下さったG. Chevanne氏（広域連携部局長）、A. Brocard氏（地域民主主義部局・近隣住区評議会・プロジェクト長）、現地調査に際してご尽力下さった黒瀬敏文氏、西村高則氏（財団法人自治体国際化協会パリ事務所）に対し、この場を借りて厚く御礼申し上げる。

## (1) ストラスブール市とストラスブール大都市共同体の役割分担 ア 行政の一体化——ストラスブールの特殊性

ストラスブール市とストラスブール大都市共同体の役割分担を論ずるにあたっては、まずもって、その特殊性、すなわち、市と大都市共同体の行政の一体化 (une administration) に意を払わなければならない。これは、ストラスブールに特殊な歴史的事情による。1966年12月31日法律は、ストラスブールをはじめ、人口5万人以上を要件として大都市共同体を“強制的に”設立したが、ストラスブールにおいては、市と大都市共同体の二重行政が問題視され、政治的イニシアティブによって、1972年に、大都市共同体の下に、市と大都市共同体の行政を併合する決断がなされた。両者の協定のなかでは、「ストラスブール大都市共同体は、コミューンの権限に属する諸活動を管理する」と定められた。この1972年以降、ストラスブール市は固有の職員を有しておらず、職員はすべてストラスブール大都市共同体によって雇用されている (約7,000人)。職員は、いわば2つの帽子 (deux casquettes) を被って、大都市共同体の仕事とともに市の仕事を行っている (ただし、小学校や近隣住区評議会に関する事務など、市の仕事のみを行う職員も存在している。)。ストラスブール市は、毎年度、市の諸活動を管理するために要した費用 (とりわけ人件費) を、ストラスブール大都市共同体に償還している。かような仕組みは、事務の共同化 (mutualisation)<sup>5</sup>の究極形態であるとも言うる。

---

<sup>5</sup> 事務の共同化は、フランス地方制度における最もアクチュアルな課題の1つである。コミューンと広域共同体との間の事務の共同化が相当程度に発達してきたのに加え、2010年12月16日法律を含め、近時は、州と県との間の事務の共同化が推進されつつある。

## イ 権限配分

大都市共同体とその構成員コミューンとの間の権限配分は、極めて構造化 (structurée) されている。大都市共同体は、地方公共団体一般法典 (Code général des collectivités territoriales:CGCT) L. 5215-20条によって、経済面・社会面・文化面での発展・整備、地域整備、住宅政策、地区改善政策、公共サービスの管理、環境保護と生活環境政策の6分野を義務的権限として与えられている。大都市共同体の権限は——任意的権限を与えられているコミューン共同体や都市圏共同体とは異なり——義務的権限に限られている。これらの義務的権限は、経済開発と地域整備を基礎としつつ、関連する権限が組み入れられてきたものとも解されうる<sup>6</sup>。現在議論されているのは、警察権限の移譲である。警察権限——三色綬 (écharpe) をもって象徴される——は、伝統的に市長の権限とされてきた。確かに、コミューン警察は日常的な秩序・安全を維持するにすぎず、重要なものは国家警察と軍隊が担っているものの、このシンボルを譲り渡すか否かは、政治的にシビアな攻防となるのである。なお、広域共同体に移譲された権限に関しては、排他性の原則 (移譲された権限は、広域共同体によってしか行使されえず、コミューンによっては行使され得ない。)、及び、目的限定性の原則 (広域共同体は、——全権限性を認められた地方公共団体ではなく——あくまで公施設法人であることから、自らの存立目的の実現のために与えられた権限しか行使しえず、明確でない場合には、コミューンの権限であるとされる。) が課されている。

より個別具体的な権限配分は、大都市共同体とそのすべての構成

---

<sup>6</sup> G. Siat (ストラスブール大学・ストラスブール政治学院教授) 2012年10月22日ヒアリング。

員コミューンとの間の取り決めによって定められている。ストラスブールにおいては、コミューンが、文化（ストラスブール市については、市の予算の17.5%）、小学校（17%）、緑地・照明・駐車（12%）、スポーツ（8%）、社会福祉（7%）、幼児保育（6%）等を担い、大都市共同体が、交通（トラム、バスなど。ストラスブール大都市共同体の予算の21.5%）、道路管理・都市計画事業（19%）、生活環境（ごみ処理、道路清掃、樹木管理、上下水道など。9.5%）、文化（7.5%）、経済開発・高等教育・研究（6%）等を担っている<sup>7</sup>。この権限配分は、大都市共同体議会の議決とすべての構成員コミューン議会の議決を経た上で、知事のアレテによって決せられる。コミューンから大都市共同体への権限移譲は、必要に応じて進められている。ストラスブールにおいては、例えば、2011年12月23日のアレテによって、ストラスブール市が担っていた大規模な文化施設の管理が、ストラスブール大都市共同体に移譲された。とりわけ財政面での考慮から、コミューン単独ではカバーしきれなくなったものが大都市共同体に移譲される（“上への押しつけ”）という実情も存在している。

この取り決めは、個別具体的な権限行使にあたって、いわばバイブルとなるものである。確かに、末端の担当職員は、自らの処理している事務がストラスブール市の事務であるかストラスブール大都市共同体の事務であるかを明確には認識していないが、幹部職員は、事情が異なる。ストラスブール市とストラスブール大都市共同体はそれぞれに、固有の議会と固有の予算を有しており、別個の政治的プロセスを踏まなければならない。また、私人との関係において、

---

<sup>7</sup> ちなみに、ストラスブール市の予算は4億7,600万ユーロであり、ストラスブール大都市共同体の予算は12億5,000万ユーロである。

とりわけ紛争が生じた場合には、市と大都市共同体のいずれの事務であるかは決定的な問題となる。

## (2) 構成員コミューン間の調整

### ア ストラスブール大都市共同体議会

構成員コミューン間の調整は、現実には、中心となるコミューンが主導的な役割を果たしている。ストラスブール大都市共同体においては、中心となるストラスブール市が、人口面においても全体の半分以上を占め、他のコミューンに比べて圧倒的な地位にあると言ってよい（他のコミューンの人口は、1,300人～3.15万人である。）。

法的にアクターとなるのは、大都市共同体議会である。ストラスブール大都市共同体議会は90人の議員から成るが、そのうち、ストラスブール市議會議員（定数65人）が50人を占めている。過半数を占めるストラスブール市が、ストラスブール大都市共同体における実質的な意思決定権限を握っていると見ることができよう。ただし、近時、興味深い変化が現れている。すなわち、ストラスブール大都市共同体議会の議長は、その設立以来、ストラスブール市長が務めてきたが、2008年から、他のコミューンの市長が務めるようになった。これは、ストラスブール市とストラスブール大都市共同体は、行政の一体化はなされているものの、しかし、それぞれに固有の議会を有する別個の団体であるため、相異なる議員によって担われたほうが望ましいという判断によるものであった。また、確かに、通常は、中心コミューンがイニシアティブをとるが、他のコミューンが常にこれに従うとは限らない。例えば、前述の2011年12月23日アレテによる権限移譲の際、1つのコミューン議会は、法定の期限内に議決を行わなかった（構成員コミューン議会在法定の期限内に議決を行わない場合には、同意したものとみなされる。）。このことは、

当該コミューンが、明確な拒否の議決は行わないけれども議決を行わないという形で、事実上の政治的な意思表示をしようとしたものとも解されうる。

## イ 広域共同体議会における直接選挙制の導入

広域共同体議会議員は、従来は、間接選挙制の下で、構成コミューン議会の議員のなかから選出されていた。しかし、広域共同体は、実質的に、コミューンに代わって基礎的地方公共団体の役割を果たしていることから、その民主的正統性の欠如が、常に問題視されてきた。そこで、2010年12月16日法律によって、固有の税源をもつ4種類の広域共同体（コミューン共同体、都市圏共同体、大都市共同体及びメトロポール）に限って、直接選挙制が導入されることとなった。その選挙方式のあり方が、立法過程においては議論の対象となったが、結局、広域共同体議会議員の選挙は、コミューン議会議員の選挙と同時に同一の名簿によって行い、上位当選者がコミューン議会議員と広域共同体議会議員を兼任する——下位当選者はコミューン議会議員のみとなる——という方式がとられることになった（法8条、地方公共団体一般法典L.5211-6条）。これは、（1982年12月31日法律に基づき、コミューン内部に区を設置している）パリ・リヨン・マルセイユの三大都市において採用されている方式であり（頭文字をとってPLM方式とも言われる。）、共同選挙方式（*fléchage*）<sup>8</sup>と呼ばれている。この共同選挙方式による広域共同体議会選挙は、2014年から実施されることになっている。

---

<sup>8</sup> この訳語に関しては、植村哲・原昌史・勝目康・中垣内隆久「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向（九）」地方自治750号（2010）、55頁注8参照。

広域共同体議会議員への直接選挙制の導入によって、民主的正統性の問題は、解決に向けて一歩前進することになる。実質的にコミューンの行政を決定づけている広域共同体議会に、住民が——限定的であれ——関与し得ることになるからである。このことは翻って、構成員コミューン間の調整を議会内部での交渉事にとどめず、住民の直接の審判にさらすことになろう。この改革が広域共同体のコミューンに対する優先を基礎としていることと相俟って、各コミューンは、広域共同体との関係において、また、他のコミューンとの関係において、自らの存在意義を問い直す必要に迫られている。

## 2 ストラスブール=ミュールーズ大都市拠点圏 (pôle métropolitain)

### (1) メトロポール (métropole) の不選択

#### ア 2010年12月16日法律

メトロポールは、都市への人口集中、世界の大都市との競争、生活圏の広域化といった課題に正面から対応するべく、2010年12月16日法律によって打ち出された戦略的な大都市制度である。メトロポールの権限は、まず、コミューン（経済面・社会面・文化面での発展・整備、地域整備、住宅政策、地区改善政策、公共サービスの管理、環境の保護・活用と生活環境政策の6分野）、県（県道管理等）及び州（経済活動）から、義務的に移譲される。また、メトロポールの求めにより、県（福祉事務、中学校の設置・管理等）及び州（高校の設置・管理等）から、協約によって移譲される。さらに、国からも、大規模施設やインフラの整備・運営・管理に関して権限が移譲され得る。

## イ ストラスブールの決断

ストラスブール大都市共同体は、人口50万人という要件は満たさないものの、法律によってメトロポール設立の可能性を認められている<sup>9</sup>。しかし、ストラスブールは、メトロポール設立の途を採らなかった。メトロポールのデメリットとして、一般に、権限面において、大都市共同体のそれと変わらないのに加え、協約による権限移譲に関しては、2010年12月16日法律が、協約不締結の場合について何ら触れておらず、また、協約による場合の事務部局の移管を定めていないことから、インセンティブに欠け、実際には機能しないのではないかと指摘されている<sup>10</sup>。ストラスブールにおいては、メトロポールのリスクとして、負担の移譲のおそれ（例えば、一定の意味があると評される数少ない権限移譲の1つである県道管理は、負担のみの移譲となるおそれがある。）、アルザスの他の地域からのメトロポールの孤立と州・県の関わりのお小ささ、コミューンのアイデンティティの減殺のおそれなどが挙げられている。

メトロポールは、——8つの大都市圏が要件を満たしているもの——、現段階ではニースでしか設立されていない（ニース・メトロポールは、46コミューン、53万6,378人を包摂している。）。サルコジ元大統領の側近であったエストロジ(C. Estrosi)ニース市長が、強力なイニシアティブの下、改革の1つのモデルを示そうとしたものである。より実質的な背景としては、従来から、ニース市を中心

---

<sup>9</sup> 2010年12月16日法律12条（地方公共団体一般法典L. 5217-1条）は、人口50万人以上の広域共同体に加え、「大都市共同体に関する1966年12月31日法律3条により創設された大都市共同体」すなわちストラスブール大都市共同体を、メトロポールの地位を獲得し得るものとして掲げている。

<sup>10</sup> G. Marcou, Le département et les communes : complémentarité et concurrence, AJDA, 2011, p.1834.

とした地中海沿岸の大都市共同体と、山岳地帯の小コミュニティを包摂する3つのコミュニティ共同体との間で、両圏域をまたがる河川の管理をめぐって、連携の必要性が強く認識されていたことが挙げられる<sup>11</sup>。上流に位置するコミュニティ共同体が、財源不足により、十分な水質管理を行うことができずにいたため、下流に位置する大都市共同体は、環境の悪化に悩まされていた。このような環境面からの流域の一体的管理の必要性が、両圏域を統合する原動力の1つとなったのである。ニース・メトロポールは、積極的なプロモーションによってEU構造基金を受け入れ、ジェノヴァとの間の高速鉄道計画を推進するなど、ヨーロッパレベルでの活動を展開しはじめている。

## (2) 大都市拠点圏 (pôle métropolitain) の設立

### ア 2010年12月16日法律

大都市拠点圏は、メトロポールと同時に、2010年12月16日法律によって導入されたが、メトロポールとは異なり、広域共同体ではない。この制度は、既存の広域共同体相互を連携させるための混合組合 (syndicat mixte) として性格づけられている (法20条、地方公共団体一般法典L.5731-3条)。混合組合としての性質上、大都市拠点圏は、広域共同体間の合意によってしか設立され得ない (ただし、知事のアレテによって決定される)。大都市拠点圏は、都市計画分野において、初めて法律により混合組合が受け入れられたものである<sup>12</sup>。大都市拠点圏の介入領域は、経済開発、イノベーション・研究・高等教育・文化の促進、地域整備及びインフラ・交通サービスの整

---

<sup>11</sup> 西村高則氏、C.-H. Houzet氏 (財団法人自治体国際化協会パリ事務所) 2012年10月25日ヒアリング。

備であり（法20条、地方公共団体一般法典L5731-1条）、これらは地域戦略の鍵となる。この新たな制度は、広域共同体を連合させるための柔軟な協力制度として、州レベルの地域整備の道具になることが期待されている。

大都市拠点圏の要件として、圏域人口が30万人以上であり、かつ、構成メンバーである広域共同体の1つ以上が人口15万人以上であることが求められる。つまり、大都市拠点圏は、複数の中心をもつ広範な都市圏域として設定される。そして、大都市拠点圏は、地理的連続性を要求されないため、地理的に離れた複数の都市圏をネットワーク化することができる。

## イ ストラスブール＝ミュールーズ大都市拠点圏

大都市拠点圏は、シロン・ロラン（ナンシー、メス、エピナル。人口約140万人）において最初に設立されたのに続いて、8つの大都市拠点圏が設立されており、また、20程度のプロジェクトが進行中である（2013年1月現在）。メトロポールに比べると、大都市拠点圏は“成功”していると評され得る。

2012年1月1日、ストラスブール・ミュールーズ大都市拠点圏が設立された。これは、ストラスブール大都市共同体とミュールーズ・アルザス都市圏共同体（communauté d'agglomération Mulhouse-Alsace-Agglomération）という、アルザスの2つの主要都市圏が結びついたものである（人口約73万人）。なお、大都市拠点圏は、地理的連続性を要求されないため、例えば、両都市圏に挟まれたコル

---

<sup>12</sup> E. Dechamps, Métropole et pôles métropolitains dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, AJDA, 2011, p.1129.

マールが——何らかの事情により——加入していないことは、制度上の障壁にはならない。

ストラスブール・ミュールーズ大都市拠点圏は、3つの目標と4つの軸を掲げている。すなわち、目標として、2つの都市圏のヨーロッパレベルでの可視性と国際レベルでの諸手段を強化すること、アルザスに必要な都市圏の共通ビジョンの表明を、共通の戦略的プロジェクトの作成を介して、ともに形にすること、及び、2つの都市圏に共通の特殊な諸問題に対する一貫した補完的な解決の作成にとって適切な枠を、国・EU・州・県といったパートナーに提供することという3つが挙げられている。そして、軸として、経済・イノベーション・高等教育・研究、戦略的都市計画・地域整備、アクセス、及び、都市圏に適した施設・設備という4つが挙げられている。これらを基に、今後、具体化が図られていくことになる。

大都市拠点圏設立の背景には、この2つの都市圏が、生活圏(bassin de vie)を同じくし、ともに働く(travailler ensemble)ことに慣れているという現実がある。2つの都市圏は、空港・TGVなどへの交通アクセスに典型的なように、行政面における共通課題を有しており、また、財政面における縮減・合理化の必要に迫られている。そして、より広い視野からは、隣接するドイツ・スイスの地方公共団体との協力を積極的に取り組まざるを得ない位置に置かれていることから、ヨーロッパレベルのアクターたり得るだけの規模が求められている。

なお、大都市拠点圏を最初に設立したシロン・ロランは、ストラスブール・ミュールーズ大都市拠点圏とは、生活圏を異にしており、特段の相互関係は存在しない。ちなみに、ストラスブール・ミュールーズ大都市拠点圏とシロン・ロラン大都市拠点圏はいずれも、2県にまたがっている。地理的連続性を要件としないことから、実際

に、様々な圏域設定がなされているものの、複数の県にまたがる大都市拠点圏は、県との間で微妙な関係に立たされることがあり得る。

### 3 近隣住区評議会 (conseil de quartiers) ——住民自治の確保？

#### (1) 2002年2月27日法律

フランスにおいては、団体自治（なかでも国家関与の問題）が専らに関心事とされてきたが、1980年代の地方分権改革を経て、ようやく1990年代以降、住民自治の問題が地域民主主義（*démocratie locale*）の名の下に論点化されるようになった。なかでも、住民投票制度は、1992年2月6日法律による諮問型住民投票制度の創設<sup>13</sup>、そして、2003年憲法改正による決定型住民投票制度の創設（憲法72-1条）<sup>14</sup>といった展開を見せている。これらの他に、2002年2月27日の「近隣民主主義に関する法律」<sup>15</sup>による近隣民主主義

---

<sup>13</sup> 1992年2月6日法律は、コミューンについてのみ、地方公共団体のイニシアティブにもとづく諮問型住民投票制度を創設したが、1995年2月4日法律は、住民のイニシアティブを土地整備事業について導入し、さらに、2004年8月13日法律は、諮問型住民投票制度をすべての地方公共団体に、また、住民のイニシアティブをすべての案件に、拡張した。なお、イニシアティブの発動にあたっては、コミューンについては選挙人の5分の1の署名、他の地方公共団体については選挙人の10分の1の署名が必要とされる。

<sup>14</sup> 憲法72-1条は、「法律の定める条件の下で、各地方公共団体の選挙人は、請願権の行使により、当該地方公共団体の権限に属する問題を、当該地方公共団体の議会の議事日程に登載するよう、求めることができる。組織法律の定める条件の下で、地方公共団体の権限に属する議決案ないし行為案は、地方公共団体のイニシアティブにもとづき、住民投票の方法によって、当該地方公共団体の住民の決定に服せしめることができる。」と定めている。決定型住民投票制度は、コミューンに限らず、すべての地方公共団体に適用されるが、ただし、地方公共団体のイニシアティブしか認められていない。

<sup>15</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

(démocratie de proximité) の諸制度が存在する。2002年2月27日法律の目玉である近隣住区評議会 (conseil de quartiers) は、諮問的権限と意見具申権限を有する組織として、人口8万人以上のコミューンに設置が義務づけられた。各コミューンがその区画割や運営などを定める。なお、法律は、構成員選出のための選挙を課してはいない。

## (2) ストラスブール市の取組み

ストラスブール市は、2002年2月27日法律に従って、2008年に近隣住区評議会を設置したが、これを中心としつつも、——法律に基づかない——独自の施策として、様々な対話の場を設けている。例えば、プロジェクト・アトリエ (ateliers de projet)、将来構想アトリエ (ateliers urbains) といった分野別の場や、若者評議会 (conseil des jeunes)、外国人住民評議会 (conseil des résidents étrangers) といった属性別の場などが存在する。これらの対話の場も一定の機能を果たしていると推察されるが、以下では、法制度上及び実務上、明確に位置づけられている近隣住区評議会に焦点を当てる。

### ア 構成

近隣住区評議会の運営方法は、各コミューンが定めることになっている。

構成に関して、ストラスブール市は、3グループ体制を採っている。住民代表グループ、非営利団体代表グループ、及び、社会経済的代表的グループの3つが、それである。このうち、住民代表グループがメンバー全体の3分の2を占めている。この住民代表は、くじ引きによって決められるが (半分は選挙人名簿のなかから、残りの半分は志願者リストのなかから、1,000人につき1人の割合で選ば

れる。)、自発的参加が基本であることから、拒否は可能であるとされている。また、非営利団体代表（半分はストラスブール市が指名し、残りの半分は志願者リストのなかからくじ引きによって選ばれる。)、及び、社会経済的代表（志願者リストのなかからくじ引きによって選ばれる。 ) は、それぞれの立場から関与することになる。

ストラスブール市には、10の近隣住区評議会が設置されており、それぞれの区域の人口比例に応じてメンバーの人数が決められている（全体で約300人であり、1つの近隣住区評議会は平均すると30人のメンバーから構成されていることになる。)。6の近隣部局（directions de proximité）が、当該事務を担当している。

## イ 運営

近隣住区評議会においては、1ヶ月に1回、総会が開催されるほか、少なくとも1年に1回は住民全員が参加する会合が設けられたり、逆に、個別テーマの設定の下で焦点を絞った会合が設けられたりしている。近隣住区評議会は、一定のフォーマットに則って、諮問された施策に関する長所（point fort）と短所（point faible）を提示しつつ、意見を述べることになっている。

運営に関する第1の特徴として、外部のコーディネーター（animateur externe）の存在が挙げられる。コーディネーターは、公募により選出され、各近隣住区評議会に配置される。その役割は、議論を充実させ、筋の通った答申や意見を生み出させることにある。

第2の特徴として、無報酬であることが挙げられる。近隣住区評議会が自発性・自主性を核とする直接民主主義をめざすものであることから、住民は、ボランティアで無償の活動を行うことになる（ちなみに、フランスにおいては、コミューン議会議員は無報酬であり、それゆえに住民からの信頼を勝ち得ているという事情も存在してい

る。)

第3の特徴として、罷免の可能性が挙げられる。メンバーは、正当な理由なく2回続けて、また、理由があっても3回続けて、総会を欠席した場合には、担当部局から連絡を受け、再度理由なく欠席した場合には、罷免される。つまり、メンバーは、定期的な出席を求められるのである。出席を可能ならしめるために、会合は夜開催されることが多い。また、年齢層によっては、職業上・家庭上の都合により出席が困難であることから、インターネットを用いた会合の可能性も探られている。

## ウ 実態

ストラスブル市においては、近隣住区評議会を設置した2008年から2010年までの2年半の活動について、事後評価を実施した（なお、2002年2月27日法律によると、近隣住区評議会の任期は3年であるが（再任は1回に限り可能である。）、コミューン議会の任期と同時に終了する。）。全体で71の意見が出されたが、各近隣住区評議会に応じて、意見書の質・量には若干のばらつきが見られる。参加者自身は概ね肯定的な評価を行っているが、とりわけ、より早い段階での諮問実施の必要性が指摘されている。ただし、このことは、行政の遅延につながることを懸念されよう。

フランスにおいては、代表民主制が強固な基礎を築いてきた。直接民主制の1つの試みである近隣住区評議会制度については、確かに、行政・市民双方にとって、研修（formation）としての決して小さくない意義が認められ得る。しかし、この制度が民意のねじ曲げのおそれを孕んでいることもまた指摘されている。近隣住区評議会への諮問の段階において、諮問事項と諮問時期は政治的に大きく左右されかねないし、実際の会合の段階において、コーディネーター

は、中立の立場とされているものの、特定の方向に議論を引っ張ってしまうおそれを否定し去ることはできない。動き始めたばかりの近隣住区評議会のプレゼンスは、各コミュニケーションによって様々であり、今後の運用に委ねられている。

## 4 州・県合併——単一議会 (conseil unique)

### (1) 2010年12月16日法律

2010年12月16日法律は、行政階層の過剰と各階層の団体数の過剰を問題状況として取り上げ、単純化、明確化ないし合理化を目標として打ち出したが、コミュニケーション・広域共同体と並んで、県・州をも改革のターゲットとした。県（101）と州（26）はそれぞれに、歴史的経緯からして、規模の小ささに縛られ、また、政治的に廃止不可能な状態になっている。県・州レベルに関しては、最大の論点であった県州兼任議員制度 (conseillers territoriaux) のほか、県相互間、州相互間及び州・県間の合併の手續が設けられた。このうち、州・県間の合併手續に関しては、まず、一の州と当該州を構成する関係県における、関係議会の全会一致の合意（議決）による発意が行われ、次に、関係県ごとの住民投票が行われ、その結果、過半数の賛成が得られ、かつ、その数が有権者総数の4分の1以上に達する場合には、合併後の組織・運営条件を定める法律が制定されることになる（法29条、地方公共団体一般法典L4124-1条）。合併後の地方公共団体は、憲法72-1条最終項に定められた「特別な地位をもつ地方公共団体 (collectivité territoriale dotée d'un statut particulier)」として性格づけられる。

## (2) アルザスの取組み

### ア 経緯

アルザスにおいてはまさに、アルザス州とその構成員2県（バーラン県・オーラン県）の合併の試みが進行している最中である。ただし、この動きは今に始まったものではない<sup>16</sup>。アルザスにおいては、「アルザス州経済社会環境委員会（Conseil économique, social et environnemental régional d'Alsace : CESER）」によって、「アルザス議会（Conseil d'Alsace）」の設立に向けた運動が続けられてきた。アルザス州経済社会環境委員会は、2007年6月4日に、州規模で単一の自治体を創設し、公選議員から構成されるアルザス議会を設置すべきであるとの意見を採択した。この運動が、2010年12月16日法律に接合することになる。アルザス州議会議長であるリシェール氏（P. Richert）は、地方公共団体担当長官（内務相付）をも務め、2010年12月16日法律に基づく改革を実務上進めていく立場にあったことから、政治的イニシアティブを発揮した<sup>17</sup>。アルザス州は、本土の22州のうちでは唯一、野党である国民運動連合（Union pour un mouvement populaire:UMP）が握っており、また、全国レベルでは社会党が圧倒的優位にある県議会についても、バーラン県・オーラン県いずれも右派が与党の座についている。この3議会（122議員）は、一堂に会する「アルザス全体議会（Le Congrès d'Alsace）」を開催するというデモンストレーションも行った。

手続の第1段階である関係議会の議決が行われ（バーラン県議会

---

<sup>16</sup> 以下につき、財団法人自治体国際化協会パリ事務所ホームページ参照。

<sup>17</sup> 植村哲・原昌史・勝目康・中垣内隆久・白水伸英「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向（十一）」地方自治761号（2011）、79頁注11参照。

議決(2011年12月12日)、アルザス州議会議決(2012年2月13日)、オーラン県議会議決(2012年2月17日)、2013年4月7日に、手続の第2段階である関係県ごとの住民投票が行われる予定となっている。

## イ 県州兼任議員制度 (conseillers territoriaux) の実験？

県州兼任議員制度は、県と州の連結ないし接近を目的として、1人の議員に県議会議員と州議会議員を兼任させようとするものである。この制度は、地方公共団体としては県と州の2つがあるが、議会は1つにするという発想の下、県議会と州議会を同一の議員によって構成させることを通じて、制度上の連結を強制するものであると言い得る。しかし、県と州のいずれも社会党が圧倒的に議席を占めているという政治状況のなかで、県議会と州議会の利益に真っ向から反する改革を行うことは極めて難しい。そして、そもそも、県と州の基本的な性格の相違からして(県議会議員は、土地に根差しており(“地”)、州議会議員は、より大きなスケールで戦略的に行動している(“天”))、この両者を同一の議員に担わせることは、内部矛盾をもたらすことになりかねない。かくして、県州兼任議員制度は、2012年5月の大統領選挙において、社会党が政権交代を果たすや、陽の目を見ることなく、廃止されることとなった。

州・県の合併は、この県州兼任議員制度と同じ目的に基づいて創設され、同じ状態を結果としてはもたらすことになる。それゆえに、州・県の合併は、失敗に終わった県州兼任議員制度の実験として受け止められ、単一議会 (conseil unique) 問題として語られることもある。アルザスにおいては、州・県ともに、県州兼任議員制度の創設を図った前サルコジ政権と同一の政党が支配していることが、その実験を——覆すことなく——強力に推進する1つの要因となっている。加えて、アルザス州は、州のなかでは面積が最小であるこ

とから（約8,280平方キロメートル。人口は約180万人である。）、とりわけドイツの地方公共団体と渡り合えるだけの規模が要請されているという背景も存在している。「単一議会」の議員が、県のヴィジョンと州のヴィジョンを同時に叶えられるかは、——県州兼任議員制度創設にあたって激しく議論されたように——選挙方式のあり方にも大きく関わってこよう。アルザスの実験の行方を注意深く見守っていく必要がある。

## ウ 課題

第1の課題として、州・県合併が市民に対してどのような影響をもたらすのかが不明確である点が挙げられる。単なる行政上の効率化にとどまるのか、それとも、ヨーロッパレベルのアクターとして、より広い視野から積極的な役割が期待されるのかは、制度の行く末を左右することになる。

第2の課題として、各地域間の関係調整の困難さが挙げられる。ストラスブール、ミュールーズ、コルマルという3都市圏の間の調整、バー・ラン県とオー・ラン県との間の調整、それぞれのアルザス州との間の調整等々、政治的なパワーバランスの均衡を図るのは、相当に困難な作業である。ストラスブールが中心であり続けるのか、州の“顔”をめぐる駆け引きにとどまらない可能性がある。

第3の課題として、財政負担の再分担の問題が挙げられる。1983年1月7日法律がめざした権限一括方式は失敗に終わり、権限の錯綜とそれに伴う財政の錯綜が、フランス地方制度の大きな桎梏となっている。各レベルの地方公共団体がそれぞれに、1つの分野に関して、権限とともに財源を担っているなかで、州・県合併により、廃止されるアクターが分担していた財源を誰が分担することになるのかは、現実には最もシビアな問題となり得る。共同財政調達

(cofinancement) と呼ばれる状況が存在しているがゆえに、第2の課題として挙げた各地域間の関係調整は、更に輻輳するおそれがある。

## おわりに

大都市制度に関して、フランスの法制度、なかでも、ストラスブールの事例が与える示唆を、(本来は、本格的な比較研究を踏まえて抽出するべきではあるが) 以上の限られた整理・分析を通して探ってみたい。

第1に、大都市圏として取り組むべき課題とそのための適切な規模の設定の問題がある。この問題に関して、フランスの広域連携制度は、1つのモデルを示している。そもそも、具体的な人口基準を法律によって示すこと自体、その意味ないしインパクトが問われよう。具体的な人口基準として、まず、コミューンの実情に対処するための広域連携にあたっては、2010年12月16日法律によって、圏域人口5,000人以上という基準が課された。この基準は、実質的に基礎的地方公共団体としての仕事を担うために必要な規模を示したものと解されよう。次に、メトロポールの“失敗”と大都市拠点圏の“成功”が、一定の教訓を与えてくれる。メトロポールは、従来の広域連携制度に欠けていた大都市経営や世界的競争力の問題を見据え、人口50万人以上を要件としている。8つの大都市圏がこの要件を満たしているが、実際に設立にこぎつけたのはニースのみにとどまっている。これに対し、大都市拠点圏は、州レベルの地域整備を1つの主眼として、人口30万人以上を要件としている。既に8つの大都市拠点圏が設立されたのに加え、設立をめざす動きが各地で活発化している。両者の成否を分けた要因は様々であるが、メトロポー

ルは、大都市経営や世界的競争力を謳うには規模・権限に不足しているとして拒否された一方で、大都市拠点圏は、州レベルの地域整備を行うにふさわしい柔軟な仕組みとして歓迎されたと見ることもできよう。

なお、州・県合併も、ある意味ではこの問題に関わってくる。アルザスでの試みは、州・県の合理化・効率化という2010年12月16日法律の狙いに加え、ヨーロッパレベルでのアクターたり得る規模の必要性から生まれたものである。歴史的・地理的状況を踏まえたアルザスの役割を果たすためには、大都市圏・県・州がそれぞれに行動するのでは足りず、1つの地方公共団体として結集することが求められるのである。ただし、憲法上の「特別な地位をもつ地方公共団体」となるこの団体には、特殊な事情が関わっているとも解されよう。海外県・海外州・海外地方公共団体・特殊公共団体（憲法73条、74条、74-1条）やコルシカ地方公共団体には及ばないにせよ、アルザスの特殊性に応じた地位を認めるための道具として州・県合併を捉えるという視点も、あるいは必要とされるかもしれない。

ちなみに、大都市圏の圏域の設定に関して、フランスでの実地調査の際にしばしば耳にしたのは、生活圏を共通にするか、また、ともに働くというメンタリティが形成されてきたかといった、自然的・社会的・政治的条件に基づく現実の関係性であった。これは、法的に把握・測定することのできない実務的感覚に他ならない。ただしこのことは、裏を返せば、現実の関係性が存在しないなかで、法制度的に連携を強制したとしても、実際には機能しえないことを示唆している。フランスにおける広域連携は、コミュニケーションの規模・能力の限界に由来する実際上の必要性から生まれてきたのであって、何よりも実態が基礎にあるとも解され得る。より把握・測定可能な要素としては、当該大都市が果たすべき役割の明確化が挙げられる。

例えば、ストラスブールは、アルザス地方の担い手であることに加え、ヨーロッパレベルでのアクターたるべきことを極めて強く自覚している。ヨーロッパレベルという標準が、規模の拡大を要求し根拠づけていると言えよう。

第2に、広域共同体と構成員コミューンとの間の機能分担の問題がある。この問題に関しては、まず、法律によって広域共同体の権限が定められている。そして、この権限配分をいわば枠組みとしながら、個別具体的な権限配分が、広域共同体とすべての構成員コミューンとの間の取り決めによって行われる。この取り決めは、すべての関係議会の議決を経て、知事のアレテによって決せられる。かかる手続は、法律による枠組みのなかで、広域共同体議会における構成員コミューン間の調整、及び、各コミューン議会におけるコミューン内部の調整が行われ、最終的に知事つまり国によってオーソライズされるものであると見ることもできよう。このことは、権限配分の決定に係る1つの方法として参照に値する。また、この問題に関しては、事務の共同化が注目される。ストラスブールにおいては、歴史的事情から、長い時間と多くの経験を重ねて、市と大都市共同体の行政の一体化が制度化されてきた。この究極形態には及ばないにせよ、とりわけ、コミューンと広域共同体との間における事務の共同化が発達していることは、一定の示唆を与えてくれる。ただし、この方式が直ちに日本に導入されるべきであるかは、慎重な検討を要する。協力に関して、既に1960年代において、その必要性が議論されながら、協力方式が日本人の感覚や日本的な風土に適合しないことが指摘され、「協力がうまくいくには、やはり個人主義社会の経験が必要だが、日本にはそれがない。」<sup>18</sup>との発言がなされていたことに、改めて注意を払うべきであろう。

第3に、大都市圏の内部において、また、大都市圏とその他の地

域との間において、いかに関係調整を行うかという問題がある。この問題に関しては、現実には、中心都市の政治的イニシアティブが鍵となっている。興味深いのは、フランスの法制度が、中心都市を配置すべく、大都市圏の要件を仕組んでいる点である。すなわち、都市圏共同体は、人口5万人以上の都市圏を対象とするが、そのなかに人口1.5万人以上の一又は複数の中心コミューンを含むことを要件としており、また、大都市拠点圏は、人口30万人以上の都市圏を対象とするが、そのなかに人口15万人以上の広域共同体を1つ以上含むことを要件としている。地域の主要都市を核に据え、その政治的イニシアティブに期待しつつ、これを中心とした都市圏を形成させるといふ立法政策が制度化されていると見ることもできよう。

大都市圏の内部においては、中心コミューンと周辺の小コミューンとの格差は相当に大きい。小コミューンにとっては、中心コミューンとの協力は、自らの存在そのものを左右する事柄であり、事実上の強制になりかねない。かような不満が、時には、政治的対立として露わになることもある。ストラスブール大都市共同体議会において、長年の間ストラスブール市長によって占められてきた議長の席が他の市長に譲られたことは、1つの政治的知恵の表れなのかもしれない。また、大都市圏とその他の地域との間において深刻なのは、いわゆる残存地域の問題である。ストラスブールがメトロポールを選択しなかった理由の1つは、残存地域への懸念であった。残存地域をめぐって、大都市圏と県・州との間で“押しつけ合い”も生じえよう。ストラスブール・ミュールーズ大都市拠点圏の設立や州・県合併の可能性といった未知の状況のなかで、いかなる大都市経営

---

<sup>18</sup> 田中二郎・俵静夫・原龍之助編『府県政の展望』1969年、117頁（討論・俵発言）。

が行われていくのか、今後の展開が注目される。

翻って、フランスにおいては、住民自治に関する問題意識は必ずしも高くなく、法制度とその運用が始まったばかりの状態である。確かに、2002年2月27日法律は、人口8万人以上の“大都市”について、いわば日本の地域協議会に相当するような近隣住区評議会の設置を義務づけ、これを受けて、各“大都市”において運営上の工夫が生み出されつつある。この動きは、代表民主主義の概念・諸制度の限界に鑑みて、公私関係の変容を求めるポテンシャルを秘めている。しかし现阶段では、その意義は、対話の場の創出とそれによるアクターへのモラル面での働きかけにとどまっている。この動きが、住民の意向を反映した各地方公共団体の独自政策の展開にまでつながっていくかは、定かでない。

ただし、代表民主制の実質化に向けた努力がなされていることは、着目すべきであろう。2010年12月16日法律は、選挙という手段を活用して、コミュニケーション・広域共同体レベルにおける直接選挙制の貫徹と県・州における県州兼任議員制度の創設を試みたものであり、後者は失敗したもの——ただし、州・県合併を介した実験の可能性は残っている——、前者は民主的正統性の強化に結びつくことになる。地方分権・地方自治の概念における選挙の意味付け（フランス法は、地方公共団体の要素の1つとして、公選機関の存在を挙げている。）といった理論的分析とともに、基礎的地方公共団体の現実の機能（フランスの通常のコミューンは、それ自体、住民の社会生活を形作っている。）といった実証的分析を踏まえて、住民自治のあり方を評価し設計していく必要がある。

## 諸外国の大都市制度

---

第30次地方制度調査会諮問事項  
「大都市制度のあり方」関連資料  
～諸外国の大都市制度について～

# 諸外国の大都市制度について (①英国 (イングランド))

<ロンドン>

大ロンドン (GLA)	(経緯) 1986年以降ロンドンにおいて存在しなかつた広域自治体を2000年に企画調整・戦略策定に機能を限定して設立されたもの(事務) 公共交通、地域開発等の企画調整と戦略策定(組織) GLA本体(市長(直接公選)、議会(定数25(直接公選))、職員数600名程度)のほか、公共交通、警察、消防・緊急時計画について実務機関を持つ。
ロンドン区・シティ	(経緯) シティは英国最古の自治体、ロンドン区は1965年に大ロンドン区域に設けられた基礎自治体(事務) GLA本体・実務機関で処理する分野以外の広域自治体・基礎自治体の事務

<ロンドン以外の6つの大都市圏(※1、2)>

大都市圏 ディストリクト	(経緯) ロンドン以外の6つの大都市圏において、1986年に広域自治体(大都市圏カウンティ)が廃止されてから一層制となった自治体(事務) 事務組合において処理している公共交通、廃棄物処理、警察、消防・救急以外の広域自治体・基礎自治体の事務
-----------------	---

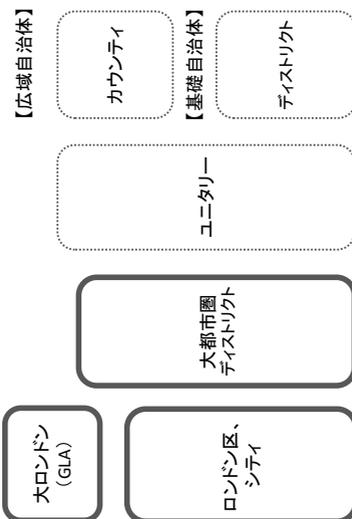
<大都市圏以外>

ユニタリー	(経緯) 非大都市圏において、カウンティ・ディストリクトの二層制であつた地域のうち、国の認可を得て一層制に移行した自治体(事務) 事務組合において処理している警察、消防・救急(一部)以外の広域自治体・基礎自治体の事務
-------	--

(※1) 主な大都市圏ディストリクトの人口と、それを含む各大都市圏域全体(1986年

まで広域自治体(大都市圏カウンティ)があつた区域。現在非自治体の人口  
 ・ニューカッスル市(約29万) (タイン・アンド・ウェア区域 約112万)  
 ・マンチェスター市(約50万) (グレーター・マンチェスター区域 約263万)  
 ・リバプール市(約45万) (マーゼーサイド区域 約135万)  
 ・シェフィールド市(約56万) (サウス・ヨークシャー区域 約133万)  
 ・リーズ市(約80万) (ウェスト・ヨークシャー区域 約225万)  
 ・バーミンガム市(約104万) (ウェスト・ミッドランズ区域 約260万)

ロンドン 大都市圏以外の  
 (圏域人口約783万) 大都市圏(※1)



カウンティ	(事務) 広域自治体の事務(教育、道路、交通計画、公共交通、社会福祉、図書館、廃棄物処理、戦略的計画、消防・救急)
ディストリクト	(事務) 基礎自治体の事務(住宅、レジャー・レクリエーション、環境・保健、廃棄物収集、計画申請、地方税)

(※2) 16圏域のうち、グレーター・マンチェスターには、2011年から「グレーター・マンチェスター合同行政機構」(Greater Manchester Combined Authority)が設置され、重要な経済開発、地域再生開発、交通施策の調整を実施している。100大都市圏ディストリクトから各1名ずつ任命された計10人の地方議員により構成。

(※3) 大ロンドン、シティを除く自治体の組織は、2000年地方自治法以降、以下のいずれかの形態を採用。

- ・「グレーター・内閣」制： 議会から選出されたグレーターが率いる内閣が政策決定を行う。
- ・「直接公選首長と内閣」制： 直接公選の長と、議会又は長により選出された内閣が政策決定を行う。
- ・「委員会」制： 議会が意思決定機関かつ執行機関である従来からの仕組み。

# 諸外国の大都市制度について(①英国(ロンドンの例))

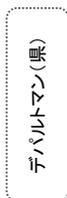
<p>広域自治体等</p>	<p>LCC存続時 (1888年～1965年)</p> <p><b>ロンドン県</b>(London County Council) (300km<sup>2</sup>、320万人(1961年))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・議会(定数126(1955～))</li> <li>・当初、消防、下水、排水、清掃、道路照明等</li> <li>・公営住宅、教育、計画、保健、福祉等を追加</li> <li>・警察は、GLAに移管されるまでは国直轄の首都警察の所管(シティには首都警察とは別に、独自の警察機構あり)</li> </ul>	<p>GLC存続時 (1965年～1986年)</p> <p><b>大ロンドン</b>(Greater London Council) (1,579km<sup>2</sup>、677万人(1987年))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・議会(定数92(1974年～)、職員約22,000名)</li> <li>・総合的土地利用計画、大規模公園、広域居住計画、首都道路建設、廃棄物処理、娯楽施設等免許、内ロンドン建築規制、洪水予防、消防、司法事務、文化、ス</li> <li>・【内ロンドン(旧LCC)の区域のみ】教育(内ロンドン教育庁)、建築規制</li> </ul>	<p>GLC廃止後・GLA設立前 (1986年～2000年)</p> <p>&lt;広域的組織の例&gt;</p> <p>【政府任命機関】</p> <p>ロンドン交通局、技術教育庁、首都警察局、ロンドン・ドックランズ(東部再開発地区)開発公社、ロンドン年金基金局、ロンドン芸術委員会等</p> <p>【ロンドン区の合同委員会】</p> <p>ロンドン計画諮問委員会、ロンドン区補助金委員会、ロンドン消防・市民防災局、ロンドン駐車場委員会、ロンドン身障者交通委員会等</p>	<p>GLA設立後 (2000年以降)</p> <p><b>大ロンドン</b>(Greater London Authority) (1,579km<sup>2</sup>、783万人(2010年))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・議会(定数25)、市長(直接公選)、職員約600名</li> <li>・公共交通、地域計画、住宅政策、経済開発、都市計画、環境保全、警察、消防、緊急時計画、文化・メディアスポーツ、保健衛生等に係る企画調整と戦略策定</li> <li>・GLA本体以外に、実務機関(首都警察局(最大23名の会議体)、消防・緊急時計画局(17名の会議体)、ロンドン交通局(職員約31,000名))を持つ。</li> </ul>
<p>基礎自治体</p>	<p>区 (Metropolitan Borough Councils)(28区)(1899年～)とシティ(City of London)(自治体)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・区議会</li> <li>・公衆衛生、住宅、図書館、レクリエーション、課税徴収等</li> </ul>	<p><b>ロンドン区</b>(London Borough Councils)(32区)とシティ(自治体)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・区議会</li> <li>・区域内開発規制、地区公園、地方道路管理、廃棄物収集、課税徴収、出生・死亡届、墓地・火葬場、環境衛生、図書館、文化、スポーツ等</li> </ul>	<p><b>ロンドン区</b>(32区)とシティ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・区議会(定数(区:48～69、シティ:125)、区によってはリーダーが内閣構成員を兼任)、区長(名誉職又は直接公選職)</li> <li>・大ロンドン設置に伴い、区の合同委員会で行っていた消防の事務はGLAに移管。</li> </ul>	<p><b>ロンドン区</b>(32区)とシティ (3～172km<sup>2</sup>、1.2万～35万人(2010年))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・区議会(定数(区:48～69、シティ:125)、区によってはリーダーが内閣構成員を兼任)、区長(名誉職又は直接公選職)</li> <li>・大ロンドン設置に伴い、区の合同委員会で行っていた消防の事務はGLAに移管。</li> </ul>

(参考文献)自治体国際化協会(2011)「英国の地方自治(概要版)～2011年改訂版～」、竹下謙(2009)「ロンドンとは如何に治められてきたか」、自治体国際化協会(2006)「GLA(グレーター・ロンドン・オーソリティー)の現状と展望」、自治体国際化協会(2000)「ロンドンの新しい広域自治体」、東京都政策報道室(1998、1999)「諸外国に於ける大都市制度のあり方に関する調査報告書、同(その2)」、自治体国際化協会(1990)「ロンドンの地方行政」、GLAウェブサイト

# 諸外国の大都市制度について (②フランス)

パリ市	(位置付け)パリ・マルセイユ・リヨンに関する特別法(1982年)により、県・コミュニティの地位を併有し、区(行政区)を持つ。 (組織)パリ議会(県議会かつコミュニティ議会)、パリ市長(県・コミュニティの首長かつ国の機関)(議会で互選) (区:非自治体)20区を置き、区議会、区长(区の代表かつ国の機関)(区議会で互選)が置かれている。 (事務)県及びコミュニティの事務(ただし、一般コミュニティでは首長が行う行政警察・司法警察は、国任命のパリ警視總監の事務)
マルセイユ市 リヨン市	(位置付け)パリ・マルセイユ・リヨンに関する特別法(1982年)により、区(行政区)を持つコミュニティとされている。 (区:非自治体)マルセイユ市に16区、リヨン市に9区を置き、マルセイユ市では2区ずつまとめて8連合区に区議会と区长、リヨン市では各区に区議会と区长が置かれている。 (事務)コミュニティの事務
レジオン(州)	一般制度の概要 (組織)州議会、首長(州議会議長かつ執行機関)(議会で互選) (国の機関)国任命の州地方長官(プレフェ)(州地方長官庁所在地の県地方長官が兼任) (事務)高校、水資源計画、州地域整備計画、州交通計画、地方自然公園、州公共交通、運河・河川港、職業訓練等
デパルトマン(県)	(組織)県議会、首長(県議会議長かつ執行機関)(議会で互選) (国の機関)国任命の県地方長官(プレフェ) (事務)中学校、県道、国道維持管理、公共交通、通学バス、漁港、社会扶助給付、保健、福祉サービス、中央貸出図書館等
コミュニティ(市町村)	(組織)コミュニティ議会、首長(メーア)(コミュニティ議会議長、執行機関かつ国の機関)(議会で互選) (事務)小学校、幼稚園、コミュニティ道、都市交通、社会住宅、都市計画、上下水道、電気・ガス、一般廃棄物収集、市場、社会福祉事業、墓地等(さらに、首長は、国の機関として戸籍、選挙管理、司法警察等を行う)

【広域自治体】



【基礎自治体】



パリ パリ以外

(※)大都市の人口(2006年)  
 ・パリ市 約218万  
 ・マルセイユ市 約84万  
 ・リヨン市 約47万

# 諸外国の大都市制度について (②フランス (パリの例))

	従来の制度	グランパリ法 (2010年6月)	バラデュール委員会 (国設置) 報告書 (2009年3月)
大都市圏 全体	-	<p><b>グランパリ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>自治体ではなく大都市圏プロジェクト</li> <li>パリ市及び周辺3県は存続</li> <li>プロジェクト分野: 地域開発 (州地方長官と関係コミュニティ等間の協定)、交通整備 (グランパリ公社による都市高速鉄道網整備)、科学技術先端地域の集約</li> <li>なお、2009年3月から国任命のパリ警視總監がグランパリ区域に管轄を拡大</li> </ul>	<p><b>グランパリ</b> (Grand Paris) (パリ市及び周辺3県 (オー・ドゥ・セーヌ県、セーヌ・サン・ドニ県、ヴァル・ドワ・マルヌ県)) (657km<sup>2</sup>、433万人 (2006年))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>パリ市及び周辺3県を廃して設ける自治体 (さらに外部区域の編入も可能。コミュニティは存続。)</li> <li>県の事務は全て、住宅・都市計画・交通に係るコミュニティの事務の一部も移譲</li> <li>管轄がグランパリ圏内に限定される事務組合は廃止</li> <li>グランパリ外も管轄するイル＝ド＝フランス交通組合 (STIF) やパリ圏清掃組合 (SIAP) は、引き続き存続</li> </ul>
広域・基礎 自治体	<p><b>パリ市</b> (Ville de Paris) (県・コミュニティの機能を併有) (105km<sup>2</sup>、2.18万人 (2006年))</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>パリ議会 (定数163)、市議会議長 (市長)</li> <li>警察は一般コミュニティと異なり、国任命のパリ警視總監が所管</li> <li>県事務 (中学校、県道、国道維持管理、公共交通、通学バス、漁港、社会扶助給付、保健、福祉サービス等) 及びコミュニティ事務 (小学校、幼稚園、コミュニティ道、都市交通、社会住宅、都市計画、上下水道、電気・ガス、一般廃棄物収集等) を実施</li> </ul>	<p>パリ市は存続</p>	<p>グランパリの設置に伴い、パリ市は廃止</p>
区	<p><b>区</b> (Arrondissement) (20区) (1~9km<sup>2</sup>、1.8~24万人) (非自治体)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>区議会議員 (名簿上位者の原則3分の1は市議会議員兼務、定数計354)、区长 (市・区議員兼務者から互選) ・託児所、児童公園などの施設の設置、区に関する事項についての市への意見表明、運営等 (さらに区長は国の機関として、戸籍、選挙管理等を担当)。</li> </ul>	<p>パリ市内は同左</p>	<p>パリ市内は同左</p>

(参考文献: 藤井哲也 (2009, 2010) 「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向」(五)、(六)、(十)、「地方自治」第744、747、751号)、自治体国際化協会 (2009) 「フランスの地方自治」、東京都政策推進室 (1999) 「諸外国における大都市制度のあり方に関する調査報告書 (その2)」)

# 諸外国の大都市制度について (③ドイツ)

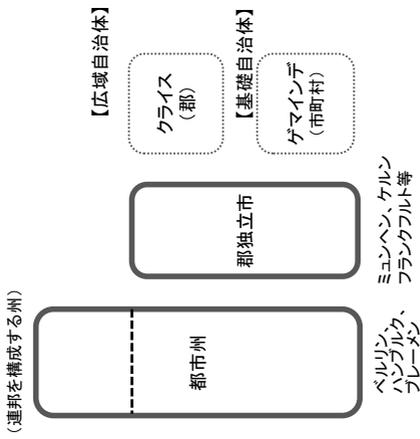
都市州	(位置付け) 基本法(憲法)前文に位置付けられた連邦を構成する州であり、州・市の機能を併有(※1)。 (組織) 議会(直接公選)、参事会(行政機関)、長(州首相かつ市長、参事会の長)(※2) (区: 非自治体) ベルリン州に12区(直接公選の区議会と、区議会から選任される区長・参事による区参事会)、ハンブルク州に7区(直接公選の区議会と、区議会が推薦し市参事会が任命する区長)、プラーメン市に22区(直接公選の区議会、別に17の区事務所)。
-----	---

郡独立市	(位置付け) 各州法に位置付けられ、郡・市の機能を併有(※3) (区: 非自治体) 州法によっては設置可能(※4) (組織) 州により異なる(※5)
------	--

(※1) プラーメン州は、他の2都市州と異なり、プラーメン市とプラーメン・ハーフェン市の2市から構成されており、プラーメン市は、州と同一の組織であるが、プラーメン・ハーフェン市は、独自の市議会、市参事会を有する。  
(※2) ハンブルク州では、議会が長を選出し、長が第2次市長等の参事を選任(議会の承認が必要)。プラーメン州では、議会が全ての参事を選出し、それとは別に議会が長を選出。  
(※3) サールラント州以外の各州に存在し、2009年末現在で11市、バイエルン州では、人口5万以上の都市を郡独立市とし、ザクセン＝アーンハルト州では法に郡独立市を個別列挙し、今後9万以上の都市が誕生した場合にはなり得るとするなど、定め方にも差異がある。  
(※4) 例えば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では郡独立市に区の設置を義務付けており、デュッセルドルフ市には10区ある。直接公選の区議会を設置し、区長は区議会の中から選任。

クライス(郡)	一般制度の概要 (位置付け) 広域自治体と、州の下級行政機関の性格を併有 (組織) 州により異なるが、通常は、郡議会(直接公選)、郡参事会(議会が選挙する参事・郡長)、郡長(州により、議会議長の兼任、参事会の長の兼任、行政長の兼任等の形態) (事務) 州により異なるが、道路建設、環境保護、警察、上下水道、廃棄物処理、公共交通、都市計画、初等中等教育、消防・救急、社会扶助、病院等
ゲマインデ(市町村)	(組織) 州により異なる(※5) (事務) 州により異なるが、戸籍、旅券、国勢調査、選挙、保健所、社会保険、建設計画、公営住宅、住宅手当、幼稚園、児童公園、電気・ガス・水道、文化・スポーツ等

(※5) ゲマインデの内部組織は、1990年代以降、直接公選市長制の導入が進み、以下のような4類型となっている。  
(郡) 州は直接公選市長を導入していない例外的な州となっている。  
・直接公選の長が行政機関の長かつ議長(バイエルン州等7州)  
・参事会が行政機関の長で、議長とは別(フランクフルク州等5州)  
・必ずしも議員から全ての参事が選出されない。(ヘッセン州)  
・議会において選出される議長が長を兼任(小規模なゲマインデの一部では、直接公選市長を未導入)



- (※) 大都市の人口(2010)
- < 都市州 >
- ・ベルリン市(州) 約346万
- ・ハンブルク市(州) 約179万
- ・プラーメン市 約55万
- < 人口の多い郡独立市の例 >
- ・ミュンヘン市 約135万
- ・ケルン市 約101万
- ・フランクフルト市 約88万

# 諸外国の大都市制度について (③ドイツ (ハンブルクの例))

<p>広域・基礎 自治体</p>	<p>地区委員会 (住民代表組織) 制度存続時 (2006年10月まで)</p>	<p>地域委員会 (区議会内委員会) 制度導入後 (2006年10月以降)</p>
<p>自由ハンザ都市ハンブルク(都市州) (Freie und Hansestadt Hamburg (Stadtsstaat)) (755km<sup>2</sup>、179万人) ・議会(市議会かつ州議会)(定数121)(直接公選)、参事会(市長が第二市長その他の参事を選任。議会の承認が必要)、市長(市参事会の議長でもあり、市議会が選出) ・区で行う事務以外の全ての州・市の事務を実施</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>
<p>区</p>	<p>区 (Bezirk) (7区) (50～161km<sup>2</sup>、12～41万人) (非自治体) ・区議会(定数:45～57名)(直接公選)、区長(区議会が推薦し、市参事会が任命) ・総務委員会以外の委員会については、半分の議席に区内の一般住民を指名可能 ・住民登録、旅券、外国人登録、戸籍、低所得者・高齢者・障害者支援、住宅費補助、教育支援、都市開発規制、景観計画、市街地再開発、道路・緑地等維持管理、飲食店等営業許可、衛生管理、公害予防、立地企業支援、建築確認等を実施</p>	<p>同左</p>
<p>区等</p>	<p>地区委員会 (Ortsausschüsse) (任意設置の住民代表組織。区議会の意見を聴き、市参事会が設置を決定) ・15名の委員を区議会の各党派の勢力に比例して配分。一般住民を任命。  地区事務所 (Ortsamt) (22ヶ所) ・住民利益にかなう場合に、区内の一部において、区の事務を、地区事務所を通じて実施。(実際には各区に1つなく設置)</p>	<p>地域委員会 (Regionalausschüsse) ・人口10万の地域ごとに設置できる区議会内の委員会 ・半分の議席に区内の一般住民を指名可能 ・専門委員会や特別委員会とは異なり、区議会から、審議のみならず決定も含めて付託を受けられる。  市民センター (Kundenzentren) (2011年までに24ヶ所設置予定) ・行政サービスセンター(他に社会サービスセンター、経済振興・建設・環境センターがある)の一種 ・区の事務のうち、住民登録、戸籍、旅券、運転免許証、犬の登録変更など、以前おおよそ地区事務所で行っていた事務を所管</p>

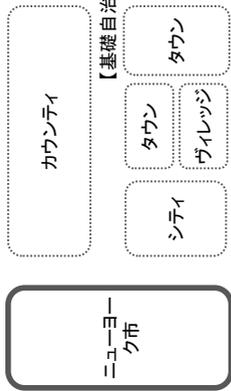
(参考文献:自治体国際化協会(2014)「ドイツ」の地方自治(概要版)ー2011年改訂版ー、幸田雅治「ハンブルクの地方自治」(弘文館)、「近隣政府」と日本の近隣自治」(2004年)、自治体国際化協会(2003)「ドイツ」の地方自治 6

# 諸外国の大都市制度について (④アメリカ (ニューヨーク州))

ニューヨーク市	(位置付け)シティとカウンティの機能を併有 (他地域では別法人である学校区の機能も併有) (組織)市議会 (直接公選)、市長 (直接公選) (区)市内に5区設置 (各区が区域としてカウンティの位置付けを併有するが、自治体ではない)。区長 (直接公選)、区委員会 (区選出市議会議員、各コミュニティ委員長がメンバー。区長が委員長) (カウンティ)市内に59設置。区長が、それぞれ50名以下の委員を任命 (うち半数は関係市議会議員から指名を受けた者を任命)
---------	---

(※1)1989年以前は、予算、土地利用等についての権限は、Board of Estimate (市長、議長、会計監査等、5区の区長がメンバー)にあったが、同様の連邦監査高致での選挙制決入口が次々異なる区ごとに出された区長が1名ずつメンバーとなつていくことにより1人1票原則に反する)を受け、1990年の市憲改正により廃止され、その権限は原則として市議会に奪われ、その結果、区長の権限も縮小した。

【広域自治体】



ニューヨーク

ハッファロー、  
ロチェスター等  
オルバーニー等

- (※)ニューヨーク州内の大都市の人口 (2010)
- ・ニューヨーク市 約818万
  - ・ハッファロー市 約26万
  - ・ロチェスター市 約91万
  - ・ヨンカーズ市 約20万
  - ・シラキュース市 約15万
  - ・オルバーニー市 約10万

- (※)ニューヨーク市の区の人口 (2010)
- ・マンハッタン区 約159万
  - ・ブルックリン区 約139万
  - ・ブルックリン区 約250万
  - ・クイーンズ区 約223万
  - ・スタテン・アイランド区 約47万

カウンティ	ニューヨーク州の一般目的自治体の概要 (位置付け)従来州の出先機関として設立されたが、独立した広域自治体に。 (組織)自治憲章導入団体は、議会と長 (直接公選)、自治憲章非導入団体は、カウンティ法により議会が執行機能を兼ねる。 (事務)司法、警察、刑務所、出生登録、道路、選挙、医療扶助等の州の出先機関の事務に加え、都市計画、空港、公共交通、経済開発、公衆衛生、廃棄物処理、危機管理、コミュニティカレッジ、公園、レクリエーション等を実施
シティ	(位置付け)州議会により個別に法人化された基礎自治体 (組織)議会・支配人型 (議会が支配人を任命)、市長・議会型 (市長は直接公選)、理事會型 (各理事は直接公選)のいずれか、 (事務)警察、消防、上下水道、廃棄物収集処理、各種証明書、免許、資産評価、建築確認、環境、都市開発、公園・レクリエーション、高齢者福祉等を実施
タウン	(位置付け)従来カウンティを細分化した州の出先機関として設立されたが、独立した基礎自治体に。 (組織)議会 (長と議員により構成)、一団団体では支配人を任命 (事務)町全体で実施する選挙、資産評価、税賦課徴収等に加え、村が存在しない地域のみで道路、都市計画、ソーニング、建築確認、警察等を実施。
ヴァイレッジ	(位置付け)州法の規定により、タウンの区域内で有権者の発意により住民投票を経て法人化された基礎自治体 (組織)議会 (長と議員により構成)、一団団体では支配人を任命 (事務)警察、消防、道路、公園管理、廃棄物収集、ソーニング、建築確認、レクリエーション等を実施

# 諸外国の大都市制度について (④アメリカ (ニューヨークの例))

	<p>現ニューヨーク市成立後 (1898年以降)</p>	<p>ニューヨーク州・ニュージャージー州 港湾公社 (Port Authority) (1921年以降)</p>	<p>ニューヨーク大都市圏交通公社 (Metropolitan Transportation Authority) (1968年以降)</p>
<p>大都市圏 全体</p>	<p>・業務区域人口:約1,700万人 ・両州知事が指名して両州上院の同意を得て決定される各6名の理事、計12名によって構成される理事会が意思決定機関。各州知事にも拒否権あり。理事会の下の事務総長が実質的に執行機関の役割。 ・業務内容 ①空港(5) ②橋梁(4)・トンネル(2)・バスターミナル(2) ③鉄道(PATH鉄道) ④港湾(8つの港・軍用港) ⑤不動産・開発(ウォーターフロント・産業団地) ⑥世界貿易センター(跡地開発)</p>	<p>・業務区域:13,000km<sup>2</sup>、約1,460万人 ・州知事が指名し、州上院の同意を得て決定される17名の理事によって構成される理事会が意思決定機関(うち4名はニューヨーク市長の推薦、7名は7カウンティの長がそれぞれ1名ずつ推薦)。 ・業務内容 ①地下鉄・スタテンアイランド高速鉄道 ②バス(市内+ナッソー・カウンティ) ③郊外鉄道(メトロノース鉄道、ロングアイランド鉄道) ④橋梁・トンネル(市内)</p>	<p>—</p>
<p>広域・基礎 自治体</p>	<p>ニューヨーク市 (New York City) (カウンティの機能を兼ねる) (785km<sup>2</sup>、818万人(2010年)) ・市議会(定数:51)(直接公選)、市長(直接公選) ・カウンティ(保健、精神衛生、社会福祉、道路管理、刑務所管理、公園事業等)、一般的な市(住宅、病院、廃棄物処理、消防、上下水道等)、学校区(初等・中等教育)の機能を併有</p>	<p>—</p>	<p>—</p>
<p>区等</p>	<p>区 (Borough) (5区) (非自治体) (61~290km<sup>2</sup>、47~250万人(2010年)) ・区長(直接公選)は、区委員会(区選出市議会議員、各コミュニティ委員長がメンバー)の議長を兼ねる。市のサービス提供監視、公聴会開催、コミュニティ委員の任命、市の契約の見直し勸告等実施 ・1990年以降、市予算への関与権限が減少</p>	<p>コミュニティ委員会 (Community Board) (59委員会) (1975年~) (平均12~15万人) ・区長が50名以下の委員を任命(無報酬・実費弁償可。半数は関係市議会議員から指名を受けた者を任命) ・住民ニーズ集約・伝達、行政評価、苦情処理、開発案件案に係る提言、土地利用指定見直しの検討、予算案についての公聴会実施・提言、公共施設整備の優先順位に係る意見提出等を実施</p>	<p>—</p>

(参考文献:自治体国際化協会(2011)「アメリカの住民自治」、自治体国際化協会(2003)「米国のコミュニティ協議会」、東京都政策報道室(1999)「諸外国における大都市制度のあり方に関する調査報告書(その2)」、Port Authorityウェブサイト、MTAウェブサイト)

# 諸外国の大都市制度について (⑤カナダ (オンタリオ州))

トロント市	(位置付け) 一般制度である一層制自治体 (下表参照) の一つであるが、一般法の「2001年自治体法」とは別の「2006年トロント市法」に位置付けられていることにより、他の一般自治体とは異なる権限が認められている。 (特別) 財産税以外の新たな税を課す権限 (2008年より土地取引税、自動車所有税を導入) や、市が州政府や連邦政府との間で直接協議を行うことが認められている。 (コミュニティ・カウンシル) 市内の4つの区域ごとに設けられた市議会の一委員会 (コミュニティ・カウンシル) 市内の4つの区域ごとに設けられた市議会の一委員会の位置付けで、各区内選出市議会議員が委員となっている。
-------	---

## 【広域自治体】

カウンティ

リージョン

## 【基礎自治体】

シティ、タウン、  
ヴァレージ、  
タウンシップ

シティ、タウン、  
ヴァレージ、  
タウンシップ

ミシソナーガ  
ラングフォード等

トロント、オタワ、  
ハミルトン等

(※) オンタリオ州内の大都市の人口 (2011)

- ・トロント市 約262万
- ・オタワ市 約38万
- ・ミシソナーガ市 約71万
- ・ブランプトン市 約52万
- ・ハミルトン市 約52万

一層制自治体	一般制度の概要 (位置付け) リージョン又はカウンティとその区域内の基礎自治体が合併した団体 (トロント市、オタワ市等)、カウンティ内で行政上独立している団体、州北部の広域自治体がない地域内の団体が一層制となっており、大都市に限定されていない。 (組織) 議会 (議長 (直接公選) が議長を兼ねる (事務) 広域自治体・基礎自治体双方の事務
リージョン	(位置付け) 1960～70年代の都市化の進展により、カウンティを改編して権限・責任を増加させた広域自治体 (組織) 議会 (議員は構成基礎自治体からの間接選挙又は直接選挙)、議長は互選又は直接選挙 (事務) 幹線道路、公共交通、警察、上下水道、廃棄物処理、医療、福祉サービス、高齢者住宅、広域土地利用計画、広域開発等
カウンティ	(位置付け) リージョンより権限・責任が限定的な広域自治体 (組織) 議会 (議員は構成基礎自治体から間接選挙)、議長は互選 (事務) 幹線道路、医療・福祉サービス、高齢者住宅、広域土地利用計画等
シティ、タウン、 ヴァレージ、 タウンシップ	(位置付け) 基礎自治体 (組織) 議会 (議長 (直接公選) が議長を兼ねる (事務) リージョン内の基礎自治体は、地方道路、消防、廃棄物収集、レクリエーション、地域土地利用計画等を行い、カウンティ内の基礎自治体は、より多くの事務を行う傾向にある。

# 諸外国の大都市制度について(⑤カナダ(トロントの例))

大都市圏全体	メトロ・トロント存続時 (1954年～1998年)	トロント市合併後 (1998年から)	大トロント地域(GTA)タスクフォース (州政府設置)報告書(1996年1月)
広域自治体 ↓ 一層制自治体	メトロ・トロント (Regional Municipality of Metropolitan Toronto) (630km <sup>2</sup> 、228万人(1991年)) ・メトロ議会(当初24議員(構成市からの間接代表)及び議長(州政府任命)→1988年から34議員(6市長・28直接公選議員))及び議長、議長に執行責任 ・広域計画、運輸、警察、高速道路、幹線道路、上下水道(大規模施設)、廃棄物処理、公衆衛生、広域公園、児童・老人福祉、救急(メトロ内部)、事業許認可等	大トロントサービス委員会 (Greater Toronto Services Board) (トロント市等各市の長、議員で構成、メトロ議会の後継的機関)を1999年に設置するが、2001年に廃止 ・鉄道・バスの運営等	大トロント (Greater Toronto Council) (メトロ・トロント+4広域自治体)の設置 (1996年) (7,061km <sup>2</sup> 、463万人) ・基本はメトロ・トロントを引き継ぐが、救急(メトロ内部)、地方道路以外の道路、児童・老人福祉、公衆衛生は市町村に移譲 ・州から環境保全の移譲を受ける ・市町村から経済開発の移譲を受ける
基礎自治体等	トロント市 (City of Toronto) 等(基礎自治体) (1967年に13→6に統合)(97km <sup>2</sup> 、64万人(トロント市)(1991年)) ・市議会(6市の定数計:106)、市長(直接公選) ・消防、地方道路、公園、娯楽、図書館、域内広域事業、経済開発、土地利用計画、廃棄物収集等	(新)トロント市 (広域・基礎自治体を兼ねる一層制自治体) (630km <sup>2</sup> 、262万人(2011年)) ・市議会(定数:当初56→44)、市長(直接公選) ・メトロ・トロントと旧トロント市・5近郊都市の事務のうち、福祉の一部を除き管轄。また、鉄道、バス、フェリー、空港、上下水道検査、資産評価、司法事務の一部を新たに担当	旧トロント市等 ・左の事務に加え、メトロ政府から救急(メトロ内部)、地方道路以外の道路、児童・老人福祉、公衆衛生について移譲を受ける ・経済開発は旧トロントへ移譲
	コミュニティ・カウンシル (Community Council) (新トロント市の区域内に、当初6区(旧市ごと)、2003年12月に4区(44の小選挙区を4分割)設置)(人口60～64万)(非自治体) ・各区内選出市議会議員がメンバーを兼ね、それぞれ市議会の一委員会の位置付け ・区域内関係申請の議会への提案、域内街路、駐車規制等の条例提案、異議申立の処理、娯楽・治安等についての住民意向把握等を実施		

(参考文献:岩崎紀子(2011・2012)「カナダの大都市制度(上・下)」(「地方自治」第769・771号)、自治体国際化協会(2010)「巨大都市トロントの成立、自治体国際化協会(1999)「メガシティー・トロントの発足」、自治体国際化協会(1998)「トロント地域の現状と変革の動き」、東京都政報道室(1998)「諸外国における大都市制度のあり方に関する調査報告書」、トロント市ウェブサイト)

## 参考：都市自治制度研究会委員名簿

### 座 長

横道清孝 政策研究大学院大学教授

### 委 員（五十音順）

飯島淳子 東北大学大学院法学研究科教授

稲継裕昭 早稲田大学政治経済学術院教授

宇賀克也 東京大学大学院法学政治学研究科教授

大杉 覚 首都大学東京 大学院社会科学研究科教授

金井利之 東京大学大学院法学政治学研究科教授

斎藤 誠 東京大学大学院法学政治学研究科教授

松藤保孝 関西学院大学大学院法学研究科教授

笠 京子 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

### 専門委員

鈴木 潔 聖学院大学政治経済学部特任講師

# 執筆者一覧

## 第1章 総論

横道清孝 政策研究大学院大学教授  
(都市自治制度研究会座長)

## 第2章 アメリカ・カナダ調査報告

1. 大杉 覚 首都大学東京 大学院社会科学研究所教授  
(都市自治制度研究会委員)
2. 松本欣也 高松市創造都市推進局参事  
(調査協力者)

## 第3章 イギリス調査報告

1. 笠 京子 明治大学専門職大学院ガバナンス研究科教授  
(都市自治制度研究会委員)
2. 大谷基道 公益財団法人日本都市センター主任研究員  
(事務局)

## 第4章 ドイツ調査報告

片木 淳 早稲田大学政治経済学術院教授  
(調査協力者)

## 第5章 フランス調査報告

飯島淳子 東北大学大学院法学研究科教授  
(都市自治制度研究会委員)

発行者：公益財団法人 日本都市センター

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities.

Any quotation from this book requires indication of the source.

## 欧米諸国にみる大都市制度

---

平成25年3月 発行

編 集 公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷 株式会社丸井工文社

〒107-0062 東京都港区南青山7-1-5

T E L 03 (5464) 7111

ISBN 978-4-904619-40-7 C 3031

---

(表紙画 渡邊悠子氏 [jumpuma])



9784904619407



1923031005006

ISBN978-4-904619-40-7

C3031 ¥500E

定価:525円(本体価格500円)