

アメリカ合衆国における 地方自治体の再編動向

田 村 秀

- 1 はじめに
- 2 アメリカの地方自治体の構造
- 3 アメリカの地方自治体の規模
- 4 アメリカの地方自治体における再編動向
- 5 おわりに

1 はじめに

我が国の地方自治体を取り巻く諸環境は近年目まぐるしく変貌を遂げつつある。特に地方分権については、1995年に制定された地方分権推進法を契機として、地方分権推進委員会の5次に渡る勧告がなされ、そして地方分権一括法が昨年4月から施行されるなど、いよいよ実行の段階を迎えたといわれている。しかしながら、国、地方を通じた多額の財政赤字を背景として行政改革が急務とされ、地方分権の議論と相まって、分権の受け皿として、あるいは介護保険制度の受け皿としては、現行の市町村の能力、規模では不十分であるという指摘も数多くなされている。すなわち、近年、効率的な地方自治体のあり方、特に、市町村の再編がクローズアップされてきたのである。

自由党や日本青年会議所などからは、3,000余りある市町村数を、江戸時代の藩並の300程度に再編すべきという提案が以前からなされており、他にも、経済戦略会議の最終答申では「少なくとも1,000以下に減らすことを目標」と掲げるなど、市町村再編についての青写真

が様々なところから提起されている。総務省(旧自治省)は市町村合併推進のための様々な支援策を講じるとともに、去る3月27日には内閣に市町村合併支援本部が設置されるなど、合併推進に向け、国レベルでも積極的な取り組みが行われている。このほか、この6月に出された経済財政諮問会議の基本方針でも、「市町村合併や広域行政をより強力に促進し、目途を立てすみやかな市町村の再編を促す」ことを掲げている。今年に入ってから、新潟市と黒埼町の合併を含む4件の市町村合併によって5団体が減少したものの、自治体レベルでは、地域によっては相当の温度差があるのもまた事実である。

一方、アメリカに目を転じると、連邦制の国家であり、州によって地方自治体の制度も異なり、日本のような市町村再編はあまり行われておらず、むしろ団体数は漸増のみである。また、自治体の規模も、人口、面積とも日本に比べると小規模である。

本稿は、まず、アメリカにおける地方自治体の構造及び規模を概観した後、日本ではあまり知られていない自治体の再編動向を紹介し、我が国における市町村合併の論議の参考に資することを目的とするものである。

2 アメリカの地方自治体の構造¹

(1) アメリカの地方自治体の種類

アメリカ合衆国は独立的主権を有する50の州を構成単位とする連邦国家である。連邦憲法には、地方自治体に関する規定は置かれておらず、州内の地方制度について定めることは、各州の権限として留保されており、実際、各州の憲法や法律により、地方自治体の組織や権限に関する具体的事項が規定されている。

州政府が、連邦政府に対して独立した強い権限を有する一方、地方

自治体は、州の創造物 (creatures of the states) であり、州から明示的に授権された権限、明示的に授権された権限に当然に付随する権限及び当該地方自治体の目的に照らして極めて本質的な権限のみを有し、これら以外の権限は有しないとされている²。

地方自治体の種類は、日本同様、大きく二つに分けられる。一つが一般的な (general purpose) 地方自治体 (以下、「普通地方自治体」という。) であり、もう一つが特別の目的を持った (special purpose) 地方自治体 (以下、「特別地方自治体」という。) である。

更に普通地方自治体は、カウンティ (county)、市町村 (municipality) 及びタウンシップ (township) に、また、特別地方自治体は学区 (school district) 及び特別区 (special district) に分けられる。

① カウンティ

カウンティは、州政府がその施策を遂行する上での便宜的観点から、直接的には住民の意思と関係なく、いわば州の下部機構として創設された地方自治体である。カウンティの役割は、裁判、住民の出生死亡記録、道路の建設維持、固定資産評価などが一般的であるが、近年、消防、ゴミ処理、医療、社会保障、地域産業の振興などその事務範囲が拡大し、地域によっては市町村との事務の重複が問題となり、後に述べるカウンティと市町村の統合を引き起こしているところもある。

カウンティは全ての州に存在するが、ルイジアナ州ではパリッシュ (parish) と、アラスカ州ではボーロー (borough) と呼ばれている。また、ロードアイランド州及びコネチカット州では、単に地理上の名称を表すだけで、統治機構を持たない。なお、バージニア州では、カウンティの区域には市域が含まれず、同州には40の独立市 (independent city) がカウンティの区域外に存在する。

② 市町村

市町村は、一定の地域に特定の人口集中があり、その結果多種多様な行政需要が生じ、住民からの自発的な要請に応じて、州憲法及び州法に則り、その組織、権限、責務などを定めた憲章(charter)を与えられ、創設される地方自治体である。なお、アメリカには市町村にもタウンシップにも属さない地域(カウンティには属する)が多数見られ、日本のように全ての地域が都道府県にも市町村にも属しているのとは根本的に異なる。

③ タウンシップ

タウンシップは人口集中とは関係なく創設された農村的な地方自治体であり、20の州にある。ニューイングランドの6州とミネソタ州、ニューヨーク州及びウィスコンシン州ではタウンと呼ばれ、メイン州に見られるプランテーション(plantation)、ニューハンプシャー州に見られるロケーション(location)もこの類型に属する。なお、タウンシップは、市町村に比べて行政権限が狭い場合が多い。

④ 学校区

学校区は、小学校から大学に至るまで、公立学校を運営するために、州法の定める手続きによって設けられる特別の地方自治体であり、特別区の一形態である。自ら課税権を持ち、長い歴史を持つものが多いが、近年、統合が進み、その数は減少の一途を遂げている。

⑤ 特別区

特別区は単一又は複数の行政目的を達成するために州法の定める手続きにより創設される特別の地方自治体であり、上下水道、消防、図書館から地域開発、スポーツ施設の維持管理まで様々な行政分野において活用されている。自前の起債権限を有し、既存の行政区域を越えて設置することが出来ることから、近年その創設が活発に行われている。

る。我が国の一部事務組合に類似した組織と言えるものである。

(2) アメリカの地方自治体数の変遷³

アメリカの地方自治体数は1997年1月現在で87,453である。これは、5年前と比較して2,498団体増加している。内訳は表1にあるようにカウンティが3,043（5年前と比較して増減なし、以下同様）、市町村が19,372（93増）、タウン・タウンシップが16,629（27減）、学区が13,726（696減）、特別区が34,683（3,128増）となっており、特別区の増加と学区の減少が目立つ。

更に長い期間の増減を見ると、カウンティについてはほとんど数の増減はないが（97年と52年の差引は16、以下同様）、市町村については増加傾向にあり（2,594増）、タウン・タウンシップは漸減傾向（573減）、学区は激減（53,620減、約80%減少）している。

なお、特別区の数も激増しており（22,364増、約3倍）、その結果、地方自治体の総数は、70年代以降は増加傾向にある。

表1 アメリカにおける地方団体数の変遷

	1952年	1962年	1972年	1982年	1992年	1997年	差引 (97-92)	差引 (97-52)
カウンティ	3,049	3,043	3,044	3,041	3,043	3,043	0	-6
地方自治体	16,778	18,000	18,517	19,083	19,279	19,372	93	2,594
タウン・タウンシップ	17,202	17,142	16,991	16,748	16,656	16,629	-27	-573
学区	67,346	34,678	15,781	15,032	14,422	13,726	-696	-53,620
特別区	12,319	18,323	23,885	28,733	31,555	34,683	3,128	22,364
合計	116,694	91,186	78,218	82,637	84,955	87,453	2,498	-29,241

3 アメリカの地方自治体の規模

アメリカは、内水面地域を除いても日本の国土の24倍を有し、人口も2億7,000万人を超える大国である。しかしながら、地方自治体の規模という点からは必ずしも日本より大きい訳ではない。

(1) カウンティ等の規模

アメリカの州は一般的に日本の都道府県に擬せられるケースが多く、実際に都道府県との姉妹提携先もそのほとんどが州⁴である。しかしながら、アメリカは連邦制国家であり、各州毎に憲法も裁判機構も持つなど、日本の都道府県に比べるとはるかに多くの機能と権限を有している。また、アメリカにおける地方自治体(local government)の分類には州は含まれていない。このため、ここではカウンティの規模を日本の都道府県及び市町村の両方と比較することとする。

アメリカのセンサスによれば1997年現在、カウンティの数は3,043とされている。しかしながら、この数には市町村と統合されたカウンティや独立市、また、カウンティの区域がない地域(例:アラスカの大部分の地域)が含まれていないので、平均面積、平均人口についてはこれらも含めた3,141地域⁵を用いた。

アメリカの国土面積(内水面を除く)を地域数で除した平均面積は2,915km²となる。これは都道府県の中では6番目に小さい佐賀県と7番目に小さい鳥取県の平均にほぼ等しい。一方、日本の都道府県の面積の平均は8,040km²であり、アメリカの地域の平均面積の3倍強である。ちなみに、日本の市町村で最も大きい北海道足寄町の面積は1,416km²であり、アメリカ地域の平均面積の半分弱である。

また、1万km²を超える地域が散見される一方で、中には、100km²にも満たない地域もわずかながらある。このようにアメリカの地域は、

面積で見ると、日本の市町村よりは大きいものの、都道府県に比べると概して小さいといえる。

人口に関しては、1地域当たりは86,055人となり、日本の市区町村と比較すると⁶、多いほうから276番目の新潟県三条市の人口(86,258人)とほぼ同じである。また、カウンティに限ると、人口25万人以上のものが183団体あり⁷、この中にはロサンゼルスカウンティのように人口が900万人を超えるものもあるが、人口1万人以下のカウンティも全体の2割強あり、この中には人口1,000人未満のものが29も含まれている。このように、カウンティ等の人口規模は日本の市に近いものが多い反面、日本の町村程度の人口規模のものから都道府県並みのものまで様々な規模のものがあることが特徴として挙げられる。

(2) 市町村及びタウンシップの規模

カウンティについては面積についての全般的な統計がセンサスによって示されているが、市町村及びタウンシップについては網羅的には示されていない。

また、アメリカの国土の広さから、地方自治体についても特に面積という点からは、その規模が大きいものであろうという先入観が働きがちであるが、カウンティ同様、市町村やタウンシップの面積も決して大きなものではない。表2は日本の市区町村とアメリカの市町村及びタウンシップの面積の上位100について10位毎に並べたものである⁸。これによれば、アメリカには広大な面積を有する自治体も存在するが、概して日本の市区町村よりも狭いということがわかる。アメリカで21番目に広いケンタッキー州レキシントン市(面積736.5km²、第20位はニューヨーク市)の面積よりも日本で21番目に広い旭川市(面積747.6km²)の方が11km²広い。すなわち、21番目以降は、日本の地方自治体の面積の方が広いということになる。例えば100番目に広い市区町村

表2 市町村面積上位100

(km²)

順位	アメリカ	面積	日本	面積
1	シトカ	7,459.9	足寄町	1,408.1
10	ロサンゼルス	1,215.0	芦別市	865.1
20	ニューヨーク	800.0	稚内市	760.8
30	コロンバス	492.7	厚岸町	734.8
40	サンノゼ	425.6	十津川村	672.4
50	オーロラ	343.0	帯広市	618.9
60	ソルトレークシティ	282.2	遠別町	591.5
70	リトルロック	266.4	日高町	564.0
80	ラレイ	228.1	深川市	529.1
90	ドーハン	206.3	新十津川町	495.6
100	フレモント	199.3	厚沢部町	460.4

の面積は、日本が460.4km² (北海道厚沢部町) なのに対してアメリカが199.3km² (カリフォルニア州フレモント市) と日本のほうが倍以上も広い。仮にアメリカの市町村及びタウンシップの平均面積を100km²とかなり広めに仮定しても、これら普通地方自治体の数は36,000ほどであり、普通地方自治体の総面積は約360万km²とアメリカの全国土の半分にも満たないことになる。すなわち、アメリカの国土の大部分は日本の市区町村に相当する普通地方自治体に全く属していない地域なのである。

人口についても、市町村については平均人口が8,300人余りであり¹⁰、タウンシップでは3,300人弱となっており、日本の市区町村の平均人口が38,700人であることと比べると大変小規模である。人口区分毎に見ると、人口100万人以上が9団体で、日本の10団体とほぼ同数であるが、人口25万人以上の団体は市町村が66、タウンシップが4の計70であり、日本の98に比べると少ない。また、人口1万人未満の団体数が市町村で16,850 (87%)、タウンシップで15,509 (93%) と大多数を占めており、このうち、人口1,000人未満の市町村が9,413 (49%)、

タウンシップが9,003 (54%) と小規模な団体が大変多くなっている。ちなみに日本の場合、人口1万人未満の市区町村が1,531 (47%)、人口1,000人未満が47 (1.4%) と、アメリカに比べると小規模団体の割合は決して多くない。

4 アメリカの地方自治体における再編動向

(1) 再編の種類

アメリカの地方自治体の再編については、幾つかの種類がある。最も頻繁に行われているのが編入 (annexation) であり、地方自治体の未編入地域を編入することによって地方自治体は拡大を続けてきた。これとは逆にこれまで地方自治体に含まれていた地域が、地方自治体から離れる分離 (detachment) も数多く起きている。

また、我が国では市町村合併¹¹が行政課題の一つとして取り上げられているが、複数の地方自治体が併合して一つの団体に統合される合併 (merger) も若干ながら見受けられる。

このほか、これまで地方自治体に編入されていなかった地域が新たに地方自治体として法人格を有するようになる設立 (incorporation)、これとは逆に地方自治体であることをやめる廃止 (disincorporation) も行われている。

このほか、アメリカの地方自治体再編のうち、日本では全く見られないタイプの1つとして後述するカウンティと市町村の統合 (consolidation) が挙げられる。異なる層の地方自治体が1つの自治体として機能するものであり、その例は必ずしも多くない。

(2) 再編の全般的傾向

① 編入¹²

市町村やタウンシップが、周辺部で未だ自治体に編入されていない地域を吸収する編入¹³は、件数としては大変多く、1980年代の10年間で75,571件もの併合が行われている。これは、平均すると、毎日全米で20カ所以上の編入が行われている計算になる。この件数だけから判断すれば、アメリカの地方自治体は大幅に再編が進み、その人口規模も、面積規模も大きくなっていると考えられるが、実際のアメリカにおける地方自治体の規模は先にも触れたように決して大きなものではない。

7万件余りの併合によって編入された総面積は23,781km²、1件当たりになるとわずか0.4km²であり、自治体に新たに編入された地域の総人口は258万2,000人、1件当たりやはりわずか34人と大変小規模なものに止まっている。

これらのうち、人口が2,500人以上の地方自治体で編入(分離も含む)が行われた団体数は3,918であり、編入によって235万7,000人の人口増となっている。70年代には編入によって約320万人の人口増があり、50年代及び60年代も人口増は80年代よりは相当程度多かったと言われている。

また、人口5万人以上の移動を伴う大規模な編入は、1950年代には26件あったが、60年代には13件、70年代には5件、そして80年代には3件と減少している¹⁴。

このように編入による人口増が全体として減少し、また、編入の規模が小さくなっている理由としては、郊外地域において自治体の設立が引き続き進行していることや、幾つかの州でカウンティが郊外に市町村が提供するサービスを地方自治体未編入地域に提供することを始め、そのため、編入のインセンティブが低くなっていることが挙げられる。

② 統合

アメリカの地方自治体の統合は数としては多くはない。1805年にはじめて行われて以降、これまで31件(表3)の統合が成立している。これによれば、人口規模が25万人以上のものが13件、10万人以上が8件と、アメリカのカウンティや市町村の人口規模が小さい割には、人口規模の大きなところで統合が実施されていることが明らかである。統合を行う場合は州憲法又は州法による州議会の承認に加え、住民投票を要件としているところが多く、調査時点は古いが、1982年のアメリカ政府間諮問委員会の調べでは、19州においてカウンティと地方自治体の統合を認めており、このうち13州において何らかの住民投票を義務づけている¹⁵。

アメリカで最初の統合は、ルイジアナ州のニューオリンズ市とオリンズパリッシュとの間で行われたものであり、19世紀中に行われた統合6件のうち、1件を除いて大都市とカウンティによるものであった。

統合についてこれまで数多くの試みがされているがその大部分は失敗に終わっている。1921年以降、1997年4月までに133件の合併の試みがなされたが、このうち、成功したのはわずかに23件¹⁶と全体の2割にも満たない。この133件の試みのうち、103件がアメリカの南東部におけるものであり、このほか、残りの30件はカリフォルニア州、ユタ州、モンタナ州、ミズーリ州、オレゴン州、ペンシルバニア州及びアイオワ州内のケースであり、アメリカにおける合併の地域的偏在がここからもうかがえる。また、90年代に入ってから17件の試みがなされているが、このうち成功例は4件だけとなっている。

アメリカにおけるカウンティと地方自治体(基本的には市)の統合に関するインセンティブあるいはメリットについては、例えば、政府の層が一つ消滅することによる納税者の便益、投票用紙の短縮による有益者の便益、地方政府の単純化、大都市圏管轄区の設立による行政の改善とするものもある¹⁷。

表3 統合自治体一覧

市町村名	カウンティ名	州名	統合年	人口(1996)
ニューオリンズ	オリンズ	ルイジアナ	1805	469,089
ナンツケット	ナンツケット	マサチューセッツ	1821	7,508
ボストン	サフォーク	マサチューセッツ	1821	558,394
フィラデルフィア	フィラデルフィア	ペンシルベニア	1854	1,451,372
サンフランシスコ	サンフランシスコ	カリフォルニア	1856	732,307
ニューヨーク	5カウンティ(*)	ニューヨーク	1890's	7,380,906
デンバー	デンバー	コロラド	1902	489,985
ホノルル	ホノルル	ハワイ	1907	869,857
バトンルージュ	イーストバトンルージュ	ルイジアナ	1947	394,249
ハンプトン	エリザベスシティ	バージニア	1952	138,555
ニューポート	ニューズウォーウィック	バージニア	1957	175,839
チェサピーク・サウスノーフォーク	ノーフォーク	バージニア	1962	195,616
バージニアビーチ	プリンセスアン	バージニア	1962	432,545
ナッシュビル	ダビッドソン	テネシー	1962	511,263
ジャクソンビル	デュバル	フロリダ	1967	679,792
ジュニュー	グレータージュニュー	アラスカ	1969	30,003
カーソンシティ	オルムズビー	ネバダ	1969	48,368
インディアナポリス	マリソン	インディアナ	1969	746,737
コロンバス	ムスコギー	ジョージア	1970	182,828
シトカ	グレーターシトカ	アラスカ	1971	8,478
レキシントン	フェイト	ケンタッキー	1972	239,874
サフォーク	ナンセモンド	バージニア	1972	61,033
アンコラージ	グレーターアンコラージ	アラスカ	1975	251,047
アナコンダ	ディアロッジ	モンタナ	1976	9,995
ブット	シルバーボウ	モンタナ	1976	34,051
ハウマ	テレボーン	ルイジアナ	1984	30,148
リンクバーグシティ	ムーア	テネシー	1988	5,227
アセズ	クラーク	ジョージア	1990	89,405
ラファイエット	ラファイエット	ルイジアナ	1992	104,899
オーガスタ	リッチモンド	ジョージア	1995	193,098
カンザスシティ	ビアンドotte	カンザス	1997	142,654

* ブロンクス、キングス、ニューヨーク、クイーンズ及びリッチモンドの5カウンティ
 出典：ジョージア州立大学カールビンソン研究所資料

また、都市のスプロールが、カウンティ内の地方自治体に属していない郊外地域へ進行し続けるために取り組む場合や、カウンティ全体の都市化に伴い、カウンティの中心都市とカウンティの提供する行政サービスが同様のものとなり、この重複が統合を必然的なものとする場合、あるいは、住民への行政サービスを提供する際の経済性、効率性を上げるため、すなわち、郊外へのスプロール化や中堅層の郊外への流出が都市部の税源を減らすことを避けるために行う場合などが統合の背景であるとするものもある¹⁸。

③ 分離、設立、廃止、合併

分離は、編入に比べると件数は少ないが、それでも80年代に、人口2,500人以上の地方自治体に関するものでは1,251件、分離した地域の面積は999km²、分離した人口は4万6,000人となっている。これは、70年代と比較すると件数こそ増加しているもの(70年代:1,026件、以下同様)、面積(1,193km²)、人口(8万6,000人)とも減少傾向にある。

80年代には地方自治体が336団体設立され、一方で70団体が廃止された。また、合併が34あり、地方自治体としての活動がなされていないとの理由からセンサス上抹消された団体も42あり、結果として団体数は192の増加となった¹⁹。これは20世紀に入ってもっと少ない増加数であり、70年代の団体の増加数581に比べると、約3分の1に止まっている²⁰。192の純増のうち、175件が人口2,500人以上の団体である。

また、新たに設立された地方自治体のうち、人口1万人以上(80年センサス時)のものが40あり(70年代は22件)、このうち23がカリフォルニア州で誕生していることが特筆される。最も人口の多い新規設立団体はユタ州のウエストバレー市で72,509人である。

なお、34件の合併のうち、人口5,000規模以上の団体が併合されたものが2件であり、残りの32件はそれ以下の小規模団体の併合となっており、日本の合併に比べてはるかに小規模であることがうかがえる。

また、これら比較的規模の大きな2件の合併はともに市とタウンシップの併合によるものである。

(3) 編入の具体的取組み(ワシントン州)

ここでは編入の具体的な取組みについて、アメリカ西海岸のワシントン州を例にあげ説明する。ワシントン州では編入の具体的な進め方を詳細にまとめたアネックスゼーションハンドブックが1979年から発行されている。このハンドブックは、ワシントン州に属する様々なカテゴリーの市や町が編入を進めるために必要な手続きが記載されており、市町村調査サービスセンター(MRSC:Municipal Research & Services Center)という非営利団体によって現在、第4版が出されている。

ハンドブックによれば、編入は、中心市が、成長する地域によって囲まれ、周辺地域における秩序ある計画や行政サービスの提供が必要となり、これら必要なサービスが中心市によって提供されることが最も望ましい場合に適切なものとなるとしている。すなわち、行政の混乱や非効率性、事務の重複、費用の超過などといった問題が編入によって解決できるということである。

編入の方法は1級市、2級市及び町と基準市では異なる²¹。1級市、2級市及び町の場合、以下の5つの方法がある。

- ・選挙による方法(編入される地域の有権者の20%の請願により開始されるもの)
- ・選挙による方法(市議会の議決により開始されるもの)
- ・75%の請願による編入(編入される地域の財産価値の75%以上を所有する人々の請願によるもの)
- ・行政目的による編入(編入される地域が市ないし町に所有されているか、所有者全ての同意がある場合)

- ・連邦政府所有地域の編入

これらの方法のうち、75%請願による編入が最も頻繁に活用されている。請願の後、市議会は公聴会等を開催し、その後60日以内に会合を行い、請願を受け入れるか否かを決定する。一方、地方自治体にとって選挙による方法は手間がかかることもあり、ワシントン州ではほとんど行われていない。

基準市の場合には以下の6つの方法がある。

- ・選挙による方法 (編入される地域の有権者の10%の請願により開始されるもの)
- ・選挙による方法 (市議会の議決により開始されるもの)
- ・60%請願による編入 (編入される地域の財産価値の60%以上を所有する人々の請願によるもの)
- ・行政目的による編入 (編入される地域が市ないし町に所有されているか、所有者全ての同意がある場合)
- ・連邦政府所有地域の編入
- ・未編入地域の編入

これらの方法のうち、やはり60%請願による編入が最も頻繁に活用されている。

町については編入する地域の面積の制限が設けられている。100万人以上のカウンティに属し、1,500人以下の町の場合約5km² (2平方マイル) 以下であり、100万人未満のカウンティに属し1,500人以上の町の場合、約7.5km² (3平方マイル) 以下となっている。

なお、80年代におけるワシントン州の編入の件数は1,355と他州に比べて決して多くはない。

(4) 統合の実例

① ジョージア州の事例²²

ジョージア州は、別名、南の帝国州(Empire State of the South)あるいはピーチ州(Peach State)とも呼ばれ、アメリカ南東部に位置し、人口764万人、面積15万3,000km²を有する。

州都アトランタは人口40万人余りで、コココーラやCNNの本社があり、また、1996年にオリンピックが開催されたことで有名である。

ジョージア州は全米で31ある自治体の統合例のうち、3つがあり、また、このほかの地域でも統合の試みが何度となく行われており、自治体の統合の事例に事欠かない。これは地理的な特徴のほか、州政府自体が統合に積極的であるという背景によるものである。

ジョージア州には159のカウンティ(市と統合された3団体を含む)、532の市町村、180の学区及び473の特別区の計1,344の地方自治体がある²⁵。ジョージア州は全米50州中、24番目の広さと決して大きな州ではないが、カウンティの数はテキサス州の254に次いで2番目に多く、1カウンティ当たりの平均面積も962km²であり、小規模な団体が多。このことは市町村についても言える。元来、ジョージア州には小さな自治体が多いという批判があり、1993年、州によって地方自治体の合併や極小自治体の解消を奨励する法律が制定され、これにより、1995年に188の市町村が憲章を廃止され、これらは地名として市町村の名称は残っているが、地方政府としての機能は既に有していない。また、統一地方選挙において州内の2つの市で市長・市議会議員選挙の執行を忘れるという珍事も起きている²⁶。

統合の3事例は、コロンバス・マスコギーカウンティ、アセンズ・クラークカウンティ及びオーガスタ・リッチモンドカウンティであり、このほか、90年代に入って97年までに4度の試みが行われたが住民投票で過半数が取れないなどいずれも失敗している。また、99年の11月には3つのカウンティで住民投票が行われ、うち2カ所は僅差で否決されたが、アトランタの南に位置するグリフィン市(City of Griffin)とスパルディングカウンティ(Spalding County)は過半数に達し、

現在、統合のための手続きが進められている。なお、このグリフィン市では1991年と1997年にも統合に向けた取り組みが進められていたが、いずれも失敗している。

オーガスタ市とリッチモンドカウンティの統合は、実際は市の経営が悪くなりギブアップした形になっており、また、オーガスタ市に対して州は補助金を拠出している。これは地方自治体効率化補助金 (Local Government Efficiency Grant) というものであり、93年から3年間、25万ドルが交付され、用途としては、各種の調査、統合のための計画のコンサルタント費用に充てられている。

また、州は、サービスデリバリーに関する新しい法律を2年ほど前に制定している。この法律の内容は、サービスの重複を避けたり、例えば税が一つのサービスについて2重に徴収されていないかをチェックすることを地方自治体に求めており、また、どのようなサービス体制を近隣のカウンティや市とどのような協定によって行っているか、どのような財源を活用しているか、これらの点について近隣のカウンティや市と調整をするように、99年の10月29日を期限として提出を求めていたが、159のカウンティのうち、28が提出できなかった。このため州はカウンティに提供しているサービスを停止するなど制裁を予定しているとのことであった。

そもそも、カウンティの存在は州憲法で守られており、州としては特定のカウンティを統合させようという意図はないが、長期的にはカウンティ同士の合併もあり得ると考えている。

実際のところ、159のうち22のカウンティ (アトランタ大都市圏) だけで人口の62%を占め、人口が70万人を超えるカウンティがある一方で、人口2,000人未満のものもあるが、小規模なカウンティであっても裁判、治安 (シェリフ)、刑務所等の行政サービスを提供することが必要であり、また、他方、行政ニーズの多様化 (水資源、大気汚染、交通) によってカウンティを越えた行政需要が増えてきており、

州のイニシアティブが高まっている。

なお、小規模カウンティにおいては、統合に対する抵抗は強く、地域の雇用者総数の半数以上を行政が担っているところもあり、統合によって多くの者が職を失うことを懸念する声が上がっている²⁵。

（参考）ジョージア州における市町村－カウンティ統合に関する州憲法及び法律の規定

一般的事項

カウンティは州憲法によって設立される。カウンティは憲法によって特別に権限を付与されない限り、州議会の一般法ないし特別法によって廃止されたり、他のカウンティに併合されることはない。市町村は、州議会によって許可された憲章によって設立される州の一部ともいうべき存在（agency of state）であり、州議会は市町村を廃止したり、併合したり、統合したりすることが出来る権限を有する唯一の機関である。州憲法は特に州議会に対して住民投票なしで市町村の憲章を廃止する権限を与えている。

統合に関する規定（過去）

現在の州憲法が批准される前は、市町村－カウンティ統合は州憲法の修正によってのみ可能であった。これは大変時間がかかり、骨の折れる手続きであったが、幾つかの地域で試みられた。結果としてコロンバス市とマスコジーカウンティ（Muscogee County）の統合だけが1970年に成立した。現憲法ではこの方法は使うことは出来ない。

統合に関する規定（現在）

現ジョージア州憲法第9条第3項第2号によって、州議会は統合や再編については、法律の規定を置くことによって権限を有することとされている。

- ・ 統合(a)

州議会は法律によって統合のために必要な権限や機能について定めることとしている。

統合に際しては、統合に関係する市町村、カウンティ各々の住民の過半数の賛成が必要であると共に、カウンティ内でカウンティの人口の1割以上を占める市町村の住民の過半数の賛成も必要である²⁶。

この法律では、統合自治体のための憲章を起案する憲章委員会の設立に関する手続きと必要な事項を規定し、州議会は、憲章委員会によって提案される自治体の統合が、州議会による更なる動議なしに効力を発することが出来るよう、憲章委員会に権限を委譲することとされている。また、憲章委員会の勧告を実現するために法律が制定される。

アセズ市とクラークカウンティの統合はこの規定に基づき、州議会地方法 (Local Act of the General Assembly (G.A.L. 1990, p.3560)) によって成立した。このほか、憲章委員会に基づく統合を試みた地域も幾つかあるが、これまで成功した例はアセズ市とクラークカウンティの統合だけである。

・再編(b)

州憲法第9条第3項第2号のbにおいては、州議会は、aに規定された政府の統合の代替として、カウンティと市町村の再編(カウンティと市町村を統治する単一団体設立の手続きを含む)又はカウンティと市町村の権限の再配分に関して一般法を制定する。

オーガスタとリッチモンドカウンティの統合自治体は、州憲法のこのb規定に基づき制定された注釈付きジョージア公法典36-68章 (Chapter 36-68 of the Official Code of Georgia Annotated) に基づく州議会地方法 (local Act of the General Assembly (G.A.L. 1995, p.3648)) によって成立した。

この再編では、市町村の憲章は廃止され、カウンティが市町村

の権限、機能、権利、財産等を承継することとされており、州関係者が述べたようにオーガスタは事実上カウンティに吸収合併されたわけである。公法典に基づく法律には以下の点が含まれていなければならないとされている。

- 1) 関係する市町村及びカウンティは市町村の憲章を廃止し、自治体再編の法律を制定することについて、それぞれ賛成しなければならない
- 2) 州議会は市町村の住民投票の過半数の賛成に基づき、市町村憲章の廃止に関する法律を制定しなければならない
- 3) 州議会は、カウンティ内の住民投票の過半数の賛成に基づき、再編自治体を設立する法律を制定しなければならない

この法律は、連邦政府法務省の投票権利法 (Voting Rights Act) に基づく同意を経て制定された。

② オーガスタの事例²⁷

オーガスタ市は人口4万人余りで面積50km²、毎年4月に開催されるゴルフのマスターズ・トーナメントで有名である。また、日本との関係では、1989年に兵庫県宝塚市と姉妹都市の締結を行っている。また、オーガスタ市が属するリッチモンドカウンティは人口19万人、面積839 km²である。

オーガスタ市における統合の動きは1940年代に遡ることが出来る。具体的には1948年に市民学習委員会 (Citizens' Study Committee) が統合の勧告を最初に行い、その26年後の1974年によりやく住民投票が行われた。その2年後の1976年にも住民投票が行われたが、どちらも過半数の賛成を得ることは出来なかった。当初は、オーガスタ市は統合ではなく、編入を意図していたが、市の影響力の増大、増税に対する警戒からカウンティ住民の多数が反対した。1988年には州議会によって制定された憲章委員会の作成した統合政府の憲章について、過

半数の住民が賛成に回ったが、投票権利法に違反するという黒人グループの提訴がなされ、90日の審議期間の最後の日に連邦裁判所の否決の決定が下され、統合は実現を見なかった。

オーガスタ市は、1970年時点では6万5,000人の人口を有していたが、市の中心から多くのビジネス、富裕層が流出し、年々財政赤字が膨らみ、統合時の96年には4万2,000人にまで減少し、また、白人と有色人種の比率が半々となった。このような状況の中で、93年に市は市民30人からなる統合助成委員会を結成し、市民の意見を聞くこととした。委員会は住民の教育啓蒙に努め、増税や公務員の失職、サービスの変化についての反対の意見が多かったことに対して、1つ1つ説明を行い、市民を巻き込んだ活動を展開した。更に、従来から統合に対して自らの権限が弱まるなどの理由から反対姿勢だった保安官(シェリフ)の理解を得たことや、黒人団体の大きな反対も今度はなかったため、95年6月に連邦裁判所の同意も得ることが出来、96年1月1日から統合政府が誕生した。

4回目の住民投票は投票率34%で、カウンティ地域で66.7%、オーガスタ市で77.5%の賛成があった²⁸。カウンティ内にはこのほか、2つの小さな市(人口365人と2,400人)があるが、カウンティとは統合せず、自らの市長、市議会を有している。

統合によって増税は行われず、民営化以外の部分で、重複するポストを減らすなどして予算の削減が単年度で270万ドルになるだろうといわれている²⁹。しかしながら、統合の究極の目標は効率化、予算の削減ではなく、行政サービスの重複をなくし、従来以上に質の高い行政サービスを提供することであるとヤング市長もコメントしている。実際、統合直後の96年の一般会計予算は9,542万ドルだったものが、99年には1億2,077万ドルと2,500万ドル以上も増えている。歳出増の主なものとは新たな500床の刑務所の開設と保安官部門の68名の増員であり、人件費も5,780万ドルから6,720万ドルと900万ドル以上増加し

ている。これらの点について市長は、「経費削減に関心がある人(議員)は一切知らない。自治体内部から経費削減の提案は一切聞いたこともない。」と非難している³⁰。

なお、統合前は、オーガスタ市に16人の議員と市長、リッチモンドカウンティに5人の議員がいたが、統合後は10人の議員と市長という構成となり、選挙で選ばれるものの数は半減している³¹。

③ ジョージア州立大学カールビンソン政府研究所の取組み³²

ジョージア州立大学のカールビンソン政府研究所は、統合をはじめとする地方自治体の再編に関する研究、調査、地方自治体に対するアドバイスを行っている機関である。研究所では統合のシュミレーション(フィージビリティスタディ)や統合に関する憲章を作成する手伝いなども行っている。以下は当研究所における聞き取り調査の概要である。

ジョージア州はテキサス州に次ぐカウンティ数があるが、これは、昔の州憲法では、馬車でカウンティオフィスから1時間以内でだれもが到達できる地域をカウンティの範囲としていたために小規模のカウンティが多くなっている。

また、ジョージア州では州憲法によって、カウンティが、市が提供しうるサービスを、カウンティがカウンティ全体に提供することも出来ることとなっている。

統合に向けての試みが数多くなされているが、その多くは失敗しており、イメージがよくないのでアセンズ市では統合(コンソリデーション)という言葉を使わずユニフィケーション(unification)という言葉を使っている。

また、マイアミ州ではカウンティと市の両方の政府は存在し、個別のサービス毎にどちらの政府が提供するか決めており、これを機能的統合(functional consolidation)と呼んでいる。すなわち、機能的に

は統合しているが庁舎は別にあり、それぞれの政府の法人格は失われていない。

統合で難しいのが警察とシェリフの統合であり、法秩序の維持に関して、相互の権力争いがある。また、一般的には大都市圏では統合反対派が勝つのが常である。フィージビリティスタディをやってきた経験から言っても、長期的な費用削減は3から7%程度に過ぎず、コスト削減を目的とした統合はすべきでないと考えられる。なお、これまで統合を破棄した例はない。

ジョージア州の3つの統合の契機は皆異なり、アセンズでは住民団体の動きが発端であり、オーガスタは実質的には州政府がリード役となり、コロバスは市とカウンティの共同委員会がリード役となった。

編入は市が経済活動の活発化に伴い周辺地域を併合することであり、理論的にはカウンティ全域またはそれを飛び越えて市域を広げることは可能であるが、編入ではカウンティも依然として存在するのに対して、統合はカウンティと市町村が一つの政府になるものであるところにその違いがある。

5 ま と め

アメリカにおける地方自治体の再編には様々な種類があるが、新たな設立も多く見られ、日本とは異なり普通地方自治体の数は漸増傾向にある。また、カウンティと市という階層の異なる団体同士が統合するものもあるが、ジョージア州のように、州政府が統合に熱心なところはむしろ例外的なようであり、アメリカ全体から見れば、統合が行われていない州のほうがはるかに多い。このほか、地方自治体の未編入区域を、既存の地方自治体が併合する編入 (Annexation) は、数多くの事例があるものの、そのほとんどが小規模なものに止まってい

る。

2層制の地方自治体の構造が1層制になる統合は、行政サービスの重複の是正、行政コストの削減、あるいは行政サービスの質の向上など様々な意図を持って行われているが、住民をはじめ、関係者の同意を得ることが難しいケースが多く、統合が成功するのは10%程度に止まっている。また、アメリカの地方自治体の規模は一般的には日本に比べて小さいが、自治体の規模を拡大して経済的効率を高めようとする動きは、ほとんどないように見受けられる。

統合は、先にも述べたように2層制の地方自治体の構造を1層制にするというものであり、市町村合併よりも、むしろ、わが国において地方分権時代における都道府県と市町村の関係を見直す際に、様々な示唆を与えてくれるものと考えられる。すなわち、都市行政における都道府県と市の役割を見直す際には、アメリカにおける都市とカウンティの統合事例から学ぶことも多いと思われる。

また、経済財政諮問会議の基本答申においては、「小規模町村の場合は仕事と責任を小さくし、都道府県などが肩代わり等」という提言がなされている。アメリカの自治体統合という再編手法は、日本の過疎地域においても、都道府県が小規模町村の機能を代行するという観点からは都市部同様参考になる点もあると思われる。あるいは統合しないまでもアメリカの2級自治体のように行政権限が限定的な基礎的自治体をベースにして、カウンティが大部分の行政を補完するシステムも日本で応用可能であると思われる。

アメリカの地方自治体再編を見る限り、経済効率性といった観点からは、自治体の合併よりも広域行政を行う特別な団体を新たに創設したり、自治体の統合が進められている。また、ここでは詳細な説明は省くが、イギリスにおける国主導の自治体再編では、自治体の規模は確かに大きくなったものの、依然として国の権限は強く、地方税も1種類と限られているため、経済財政諮問会議のいう「自立し得る自治

体」といった像からは程遠い。

我が国の市町村再編を考える場合、諸外国のこのような実態を踏まえ、一律的・画一的な合併推進ではなく、これまで行われてきた広域行政を客観的に評価した上で、地域にあった行政構造が選択出来るよう、多様なメニューを用意することが第1に求められるのではなからうか。すなわち、アメリカに見られるような自治体の統合を可能にする制度の導入も今後必要になってくると思われるのである³³。

- 1 アメリカの地方自治体に関する基礎的な事項については、財団法人自治体国際化協会が作成している各種資料を参考にした。
- 2 この原則は Dillon's rule と呼ばれており、1868年のアイオワ州最高裁判決 (City of Clinton v. Ceder Rapids and Missouri Railroad Company) において示されたものであり、現在も通説として承認されている。
- 3 1952年、1962年、1972年及び1982年の地方自治体数のデータは村上芳夫『アメリカにおける広域行政と政府間関係』(九州大学出版会「北九州大学法政叢書12」、1993年、14頁)、1992年及び1997年のデータは U.S. Census Bureau, *Table 4 General Purpose Local Governments by State : Census Years 1952 to 1997* 及び *Table 5 Special Purpose Local Governments by State : Census Years 1952 to 1997* による。
- 4 東京都の姉妹提携先はニューヨーク市である。
- 5 *THE WORLD ALMANAC and BOOK OF FACTS 2000* (WORLD ALMANAC BOOKS, 1999) : p 427-445.
- 6 日本の市区町村の人口は1999年3月31日現在の住民基本台帳登録人口による。
- 7 U.S.Census Bureau, *Statistical Abstract of the United State 1998* : p 306.
- 8 日本の市区町村の面積は全国市町村要覧(平成11年版)による。また、

アメリカの普通地方自治体の上位100の面積については、*Municipal Year Book 1993 (Table 3/8 100 LARGEST INCORPORATED PLACES IN THE UNITED STATES BASED ON LAND AREA, 1990 CENSUS)* : p 109 による。

- 9 日本の市区町村の平均面積は114.3km²である。
- 10 アメリカの市町村の総人口は1億6,161万人、タウンシップの総人口は5,466万人であり、合計しても2億1,627万人(1994年)と、その時点のアメリカの総人口2億6,029万人と比べて4,000万人以上も少ない。すなわち、アメリカでは4,000万人以上の国民が普通地方自治体の区域外で暮らし、この場合、基礎的な行政サービスはカウンティなどによって提供されている。
- 11 我が国の地方自治体の区域の変更に、廃置分合と境界変更の2種類がある。廃置分合とは、地方自治体の新設又は廃止を伴う区域の変更であり、これには、2以上の団体を廃止して、その区域に新たに1つの団体を置く「合体」、1つの団体を廃止してその区域を他の団体に編入する「編入」、1つの団体を廃止して、その区域に2つ以上の団体を置く「分割」及び1つの団体の区域を分けて、その区域に新たに団体を置く「分立」とがあり、境界変更とは団体の廃止設置に関係のない単なる境界の変更である。鈴木正明・中川浩明・橋本昌『図解・地方自治法[第6版]』(良書普及会、1980年、31-32頁) 我が国で論議されている市町村合併とはこれらのうち、合体及び編入を指す。
- 12 *Municipal Year Book 1993* : p 100-109.
- 13 一般に市による隣接した地域の獲得を指す。編入の後、この地域は市の一部となる。過去においては多くの市は編入によって大きくなったが、現在においては、郊外地域は概して意に反した編入に支配されない法人格を持つ団体である場合が多いため、多くの市にとって編入は困難になっている。それにも関わらず、アメリカ西部においては、いまだに地方自治体の政治の中の大きな関心事である。アメリカ西部では、市は多く

の場合、州法によって隣接した地方自治体未編入地域を編入する権利を持っている。未編入地域は多くの場合、当然のことながら編入によって行政サービスや税率に悪影響を与えるだろうと恐れ、一方、中心市は、税収とサービスの提供範囲を拡大するために、編入に積極的である。しかし、この戦略は、編入された地域がビジネスや産業界の魅力を引くことなく、税やサービスの面で負担となれば裏目となることもある (Jay M. Shafritz, *The Harper Collins, Dictionary of American Government and Politics, Concise Edition* (Harper Perennial), p 18. による Annexation の定義)。

- 14 この中には統合によるものも含まれている。
- 15 財団法人自治体国際化協会ニューヨーク事務所『米国の地方公共団体の種類と機能』(クレアレポート No.29、1991年、17頁)
- 16 National Association of Counties, *County News vol. 29, No.9 May 12, 1997*. <<http://www.naco.org/pubs/cnews/97-05-12/research.htm>> (6 October 1999)
- 17 村上芳夫『アメリカにおける広域行政と政府間関係』(九州大学出版会「北九州大学法政叢書12」、1993年、20頁)
- 18 National Association of Counties. op. cit
- 19 単純に計算すると336(設立)−70(廃止)−34(合併)−42(抹消)=190となるが、これは廃止と抹消に重複が含まれているか、あるいは単純な記載ミスによるものと思われる。*Municipal Year Book 1993*: p 105
- 20 70年代には678団体の設立、118団体の廃止、41件の合併があった。
- 21 First Class City (1級市) : 自治体として成立したとき、あるいは再編された時点の人口が1万人以上で憲章を持っている団体 (10市) (以前は人口2万人以上であったが、1964年の州憲法改正により要件が緩和された。)
- Second Class City (2級市) : 自治体として成立したとき、あるいは再編された時点の人口が1,500人以上で選択的市町村基準 (optional

municipal code) の元で憲章を持っておらず、基準市でもない団体(16市)

Town(町):自治体として成立した時点の人口が300人から1,500人の町で選択的市町村基準に従っていない団体(76町)

Code City(基準市):1967年に出来た市町村の新たな区分に基づく団体。基準市は地域の利害事項について広範に決定できる団体(home rule authority)であり、人口1,500人以上が要件である(176市)。

Municipal & Research Services Center, *Code City Handbook* <<http://www.mrsc.org/localgov/locgov31.htm>>(15 December 1999)

- 22 この項は、1999年12月16日に行ったジョージア州政府職員に対するインタビューの内容を参考にしている。
- 23 U.S.Census Bureau, *Table 3. Local Governments and Public School Systems by Type and State: 1997* を基に統合団体(consolidated government)をカウンティに区分した。
- 24 <<http://www.micnet.ne.jp/fujita/1-10.htm>>(20 October 1999)
- 25 <http://www.augustachronicle.com/111899/cy_2_124-2670.shtml>(20 December 1999)
- 26 州憲法の規定では、カウンティの総人口の10%未満の市町村の住民の投票は、個別の市町村としてではなく、カウンティ側の投票とカウントされる。しかし、1993年に制定された注釈付きジョージア公法典36-60-16節(Code Section 36-60-16 of the Official Code of Georgia Annotated)によって、この憲法上の制約の解釈は、カウンティの総人口の10%未満の市町村の住民の投票の過半数が賛成であれば、その市町村は統合自治体に含まれるというものに変更された。
- 27 この項は、1999年12月13日に行ったオーガスタ・リッチモンドカウンティにおけるボブ・ヤング市長(Bob Young)、チャールズ・オリバー行政長官(Charles R.Oliver:County Administrator)及びラルフ・ウォーカー博士(Ralph H.Walker, ph.D.: Director, Research Center,

Augusta State University) に対するインタビューの内容を参考にして
いる。

- 28 Georgia County, *GEORGIA COUNTY GOVERNMENT* (MAY/JUNE, 1996) : p 56.
- 29 County of Augusta-Richmond, Georgia, *ORGANIZATION-WIDE STUDY OF STAFFING AND OPERATIONS* <http://augusta.co.richmond.us/mayor/efficiency_study.htm> (17 November 1999)
- 30 <http://www.augustachronicle.com/stories/083099/met_073-4933.000.shtml> (20 December 1999)、なお、現市長は元 ABC のテレビアンカーマンである。
- 31 一般にアメリカの地方自治体の議員は大規模な都市を除くと無報酬又は低い報酬であり、人数も日本に比べて少ない。
- 32 この項は1999年12月13日に行ったジョージア州立大学カールビンソン政府研究所におけるインタビューの内容を参考している。
- 33 この意味では、1956年に廃止された「特別市」制度の復活が望まれる。