

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 5 月 30 日現在

機関番号：33901

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25380178

研究課題名(和文) 基礎自治体を統合する垂直統合政府における民主的統制と歳出効率に関する研究

研究課題名(英文) Democratic control and effective management of city-county governments

研究代表者

野田 遊 (Noda, Yu)

愛知大学・地域政策学部・教授

研究者番号：20552839

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：米国のシティ・カウンティ統合政府の事例等を研究し、基礎自治体と広域自治体が統合して形成される垂直的統合政府の民主性と効率性について明らかにした。統合成功事例では、統合による経済発展や財政効率の向上を実現していた。一方、規模が拡大した政府において、地域を分けて住民の意向を吸い上げる取り組みなどを進め、民主性と効率性の両立に配慮していた。また、効率性はサービスを地域全般に公平に広げる機能を持つ点も明らかになった。これらは、日本の地方制度改革に資する重要な点である。

研究成果の概要(英文)：This research reveals the change of democracy and financial efficiency in city-county consolidation governments by investigating city-county consolidations in the U.S. and other cases. In successfully consolidated cases, city-county governments achieved economic development and improve financial efficiency by eliminating duplication of public services. On the other hand, in order for improving democracy, bigger sized governments through consolidation advanced the efforts to gather citizen needs in divided areas. In addition, this study clarified that the efficiency has a function to widen services in the whole area fairly. These findings are crucial to consider the reformation of regional government in Japan.

研究分野：政治学・行政学

キーワード：シティ・カウンティ統合 地方自治 二重行政 民主主義 効率性 政府規模

1. 研究開始当初の背景

(1) 広域政府が基礎自治体を吸収するという自治制約と効率確保の葛藤を体現するシティ・カウンティ統合政府研究が注目を集めている。米国では、およそ 40 件のシティ・カウンティ統合事例を有しているが、シティとカウンティによる二重行政の解消を課題としている地域も多数残っている。これらの統合事例や統合を検討している事例の経験や効果の探究は、日本の制度改革の参考となるきわめて重要な知見につながるものである。

(2) 大都市地域特別区設置法が成立し、国政政党「日本維新の会」が結党され、ますます大阪都構想の取り組みが進められていた。さらに、大阪都の是非を問う住民投票が計画されている時期であった。多大なコストとエネルギーを要する制度改革は、一度進んでしまえば容易に後戻りはできない点を踏まえる必要がある。こうした背景から、都構想是非の判断材料を提示するため、垂直統合を客観的データに基づき緻密に明らかにする必要があった。

2. 研究の目的

本研究では、広域政府と基礎自治体が統合する政府を「垂直統合政府」と呼ぶ。米国のシティ・カウンティ統合事例や統合検討事例を分析、検証し、さらに我が国の大阪都や中京圏構想もふまえて、垂直統合政府の統合前後の民主性や効率性の変化を明示するなかで、垂直統合政府に求められる民主性と効率性を探究することが研究目的である。

3. 研究の方法

(1) 垂直的統合政府に関する先行研究・関連文献と統計データを国内外で収集し、統計分析も実施する。さらに、先行事例や関連指標を検証のうえ、垂直的統合政府の財政効率や民主的手続きについて明らかにする。

(2) 住民に対するアンケートをインターネットにより実施し、住民が居住する自治体（シティやカウンティ等）のサービスの認知度などについて把握する。

(3) 米国のシティ・カウンティ統合事例や統合を検討している事例に対するインタビューを実施し、その実情や成功要因、課題を明らかにする。一方、国内は大阪府や愛知県の情報収集を行い、垂直的統合の検討状況を把握する。その他、最終年度は、韓国の済州特別自治道にインタビューを行い、国主導の垂直的統合政府の実情を把握する。

4. 研究成果

(1) シティ・カウンティの統合状況、また統合検討状況についてである。古くはニューオーリンズ/オーリンズパリッシュやボストン/サフォークカウンティのほか、1856年に

サンフランシスコ/サンフランシスコカウンティなどがあり、2000年以降も2010年までに9地域でシティとカウンティの統合を実現している。法律で統合したインディアナポリス/マリオンカウンティなどを除き、多くは、レファレンダムにより統合しておりおよそ40事例である。投票手続等を経て反対が多数を占め、実現に至らなかった統合検討事例は130にもなる。

(2) シティ・カウンティ統合政府の構造を把握した。主要なものは、異なるサービスを提供する二つの区域を有することであった。一つは、カウンティの中心な都市区域である先述のUSDであり、統合前のシティに該当するエリアで、統合時に他の区域を含め拡大することもある。もう一つは、GSD (general service district) と呼ばれるエリアで、カウンティ全体のうちUSDを除く地域をさす。統合前のカウンティや統合後のGSDのサービスは、郊外都市、非法人地域を含むカウンティ全域に提供される。さて、統合前にカウンティが行ってきたことは、統合政府がGSDで引き継ぎ、それに加えて、統合政府はUSDの事務を担う。郊外都市 (suburban cities) は従来通り自らが行ってきたサービスを継続するとともに、カウンティにより以前から受けていた裁判、刑務所、福祉サービスなどを統合後にGSDのサービスとして享受する。カウンティ内の非法人地域も同じくGSDのサービスを受けることになる。USDは、GSDで提供されてきたもの以上の追加的サービス（たとえば、警察行政、消防、下水道、リサイクルなど）が供給される。これらはUSDの住民がGSDの住民よりも高い税金を支払っているから提供されるサービスである。

(3) 政府形態については、インタビュー実施前は、統合後はいずれも市長・議会型であり、統合前の市の制度を引き継ぐものであった。統合政府の議会議員は、区域ごとの代表者と、全地域から選出された全体の代表者の混成であり、区域の代表を通じて区域ごとの住民の意見が表出され、その結果としてマイノリティの意見も表出される仕組みになっている。また、公選による行政組織の高官や保安官、会計係、ディストリクト弁護士、会計監査役などを選出する。シティ・カウンティ統合後は、公選職員の人数は統合による集約の結果減少することになる。

(4) シティ・カウンティの統合は二重行政を解消することから、財政運営の効率性を図ることが期待されている。ただし、統計データの分析から、統合は必ずしも財政効率の向上につながっているわけではないことが明らかになった。また、統合で期待される効果として、その他に、経済発展や公平性の拡大があげられる。経済発展は政策実施主体が統合され、地域への投資一元化が促進されたり、

地域の知名度向上もあり、企業立地が進むなどの効果があげられる。他方、公平性拡大効果は、統合でサービスの対象範囲が拡大し、様々な住民に一律に同水準のサービスを提供できるようになる効果である。ただし、これら経済発展や公平性拡大の効果も統計的に検証されていない。ところがインタビューを実施する中では、その様相は異なる結果であり、ナッシュビルのように特に経済発展効果を見いだせる事例はあった。また、経済発展効果は、先行研究のうち事例調査を丹念に検証するスザンヌ・リランド教授の結果からは見いだせることがわかった（本調査では実際にリランド教授にインタビューも行った）。

(5)統合検討事例の一つ、メンフィス/シェルビーカウンティにおいては、中心市と郊外の人種の分布に起因するサービス水準の格差を解消（公平性を拡大）するために、統合をめざすという動機もあった。特に教育水準が異なるということであった。統合事例、統合検討事例のいずれにおいても教育サービスは最も住民の関心が高いサービスの一つで、教育区や教育サービスの統合がシティとカウンティの統合を大きく左右する背景になっていた。

(6)大阪都構想等では、統合により広域政府が基礎自治体の自治を制約する結果になる点が危惧されていたが、シティ・カウンティ統合はそのような懸念がなかったのか。結果は日本とは異なる状況であり、たとえば統合事例であるナッシュビルの地域では統合によりむしろ税金が高くなることを懸念する住民が多い点が明らかになった。中心市に居住しない周辺地域の住民は、税金が上昇するぐらいであるなら、低いサービス水準のまま、税は低い水準がよいという意見が根強かった。一方、統合検討事例であるピッツバーグやメンフィスの地域では、富裕層が治安のよい郊外に居住し、治安の悪い中心市との統合を避けたいという住民が多かった。中心と郊外でそれぞれの政府が特に重要な教育や警察、消防といったサービスをあえて保有するという二重行政のニーズがあった。

(7)統合により、二重行政を解消し、財政の効率化や経済発展効果を狙う一方で、統合後の政府において民主的手続きを丁寧に進めていることが明らかになった。一つは、たとえばルイビルの地域の事例であり、統合後は、議会がパブリック・ヒアリングを開催し、ディストリクト選出議員がパブリック・ヒアリングを通じて、ディストリクト内の住民とコミュニケーションを一層深くとるようになっていくということであった。ナッシュビルの地域では、政策分野別に委員会を設け、通常毎月1回パブリック・ヒアリングを開催し、市民に対して活動内容を報告するとともに、意見交換を行っていた。また、統合後に広聴

機能の体制強化を図るため、カウンティのディストリクトごとに、区域の代表者としての議員があり、彼らが住民からの不平や意見を聞き、それを政府に即座に伝える仕組みがルイビルの地域でつくられていた。こうした取り組みにより、住民は自分たちのカウンティのコミッショナーが誰であるかをよく認識するようになったということであった。

(8)シティ・カウンティ統合検討事例においては、これまで数度住民投票で統合が否決されてきたが、市長のイニシアティブなどにより機運が高まれば統合の可能性は今後もあることが指摘されていた。その意味では大阪都構想などで何度の住民に是非を問うなかで制度改革を図っていくことは一般的な考え方なのである。

(9)韓国の済州特別自治道の事例においては政府統合とそれに対応した経済発展政策を通じて、海外からの投資や国内の富裕層の別荘地化、さらに観光客の増加が近年みられるということであった。また、観光客の増加に対応できるように空港の拡充が計画されていた。したがって、経済発展効果は明らかであった。

(10)米国のシティ・カウンティの事例から得られた重要な知見の一つは、地域の経済発展の可能性のために、制度改革により中核をつくるという発想である。周辺地域を編入していく過程で中核を拡大していくことが、カウンティ全体のサービス水準の維持の財源にもなる。わが国は、中山間、農村、過疎のみならず、地方都市においても、近隣の規模の大きな都市に人口が吸引されている現状がある。周辺地域それ自体の維持に目を向けるよりも、中核を維持、拡大するという戦略が、翻って周辺地域のサービスの維持につながる可能性を検討すべきである。

(11)また、重要な知見のもう一つは(6)の結果から得られる示唆であり、統合政府樹立後の参加手続を確実に確保している点である。広域自治体も基礎自治体と同じく自治体であり、民意に基づく行財政運営が要請されるのであるから、その民意をくみ取る装置が統合政府でも同様に必要である。ところが、わが国の都構想では、都における参加手続に関する議論は聞こえてこない。大阪市を分割した特別自治区が住民に身近な政府になったとしても、市民をはじめ都民の関心の高い都の政策への参加が十分でなければ、大阪都は民主的政府とは言い難い。都を樹立する際には民主制を強化する装置を備える必要がある。パブリック・ヒアリングのみが妥当な手法とはいえないが、そうした手法も含め、都政へのできる限り丁寧な参加手続を担保しておく必要がある。

(12)その他、サービス水準と税負担の格差の許容を今後の我が国の地方制度改革においても念頭におくべきである。シティ・カウティ統合政府の構造は、USD と GSD の2つの区域における異なるサービスと税を許容するものであり、GSD においては個々の郊外自治体の行財政運営をさらに許容するものである。広域政府のみがあり、基礎自治体がない地域もある米国とは異なり、日本はいずれの地域でも市町村がありそれらを包括する都道府県があるため、単純な比較はできないとはいえ、米国のシティ・カウティ統合政府では、同じ広域政府内であるのに、サービス水準と税が大きく異なる環境を住民が支持している点に注目すべきである。多様なサービス水準や格差を許容する自治があってもよいことを改めて認識すべきである。

5. 主な発表論文等 (研究代表者は下線)

[雑誌論文](計4件)

Noda, Yu, Municipal Relationship Modifications by the Great Heisei Consolidation in Japan, Asia Pacific Journal of Public Administration, 査読有, Vol.38, No.2, 2016, pp.103-117, DOI:10.1080/23276665.2016.1179857, <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23276665.2016.1179857>

野田遊、米国のシティ・カウティ統合検討事例にみるコミュニティの自治、同志社政策科学研究、査読無、20周年記念特集号、2016年、pp.99-106、<https://doors.doshisha.ac.jp/duar/repository/ir/22862/019020000012.pdf>

Noda, Yu, Nonlinear Effects on Citizen Satisfaction and Different Levels of Governments in Japan, Asian Review of Public Administration, 査読有, Vol.25, No.1, 2014, pp.74-91, <http://www.eropa.org.ph/2014-volume-25-number-1/nonlinear-effects-on-citizen-satisfaction-and-different-levels-of-governments-in-japan>

野田遊、米国のシティ・カウティ統合政府と都構想への示唆、地域政策学ジャーナル、査読無、第4巻第1号、2014年、25-42頁、https://aichiu.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=3636&item_no=1&page_id=13&block_id=17

[学会発表](計3件)

野田遊、リーダーシップを信頼するか参加 都政の意識調査を手がかりに、日本政治学会(2015年度総会・研究大会) 2015年

10月11日、千葉大学(千葉市)

Noda, Yu, Municipal Relationship Modifications by the Great Heisei Consolidation in Japan, 2015 Asian Group for Public Administration Annual Conference, 2015年9月4日、ソウル(韓国)

Noda, Yu, Nonlinear Effects on Citizen Satisfaction, EROPA (Eastern Regional Organization for Public Administration) Annual Conference, 2013年10月17日、総務省自治大学校(立川市)

[図書](計1件)

真山達志編著、政策実施の理論と実像 - 政策に、「いのち」を吹き込む、2016年9月予定、ミネルヴァ書房(野田遊、自治体の連携組織と政策実施 米国の Council of Governments の事例を手がかりに(第13章))

[その他]

野田遊、講演「米国におけるシティ・カウティの統合について」、愛知県平成27年度第2回行政体制に関する勉強会、2016年2月1日、愛知県自治センター(名古屋市)

野田遊、講演「市町村の自治と広域自治体の政策」、東三河産学官交流サロン、2014年5月20日、ホテル アークリッシュ 豊橋、豊橋市

野田遊、パネルディスカッション「広域自治体改革の方向性」、日本地方自治研究学会関西部会第99回研究会、2014年3月21日、松山大学(松山市)

野田遊、講演「人口減少社会における広域自治体のあり方」、滋賀の未来戦略フォーラム2013、滋賀県、2013年6月30日、滋賀県立男女共同参画センター(近江八幡市)

6. 研究組織

(1)研究代表者

野田 遊 (NODA, Yu)

愛知大学・地域政策学部・教授

研究者番号：20552839