

---

**論 説**

---

## アメリカの大都市圏における都市整備ガバナンス

嘉 藤 亮

### はじめに

大都市圏域は多くの人やモノが集中するとともに、それらが膨大な量で複数の地域間を移動してゆく。そこでは、こうした地域が集まって一つの大きなネットワークを形成し、それぞれの活動が互いに影響しあう状況となっている。いきおい、そこから生ずる問題への対応も、こうした圏域規模で行う必要が出てくる。しかしながら、圏域規模で施策を展開することができる実効的な権限を有する機関が存在しない場合が多い。さらに、圏域を構成する個々の地域が、当然のことではあるが、自己の地域住民の福祉を優先するため、圏域全体で足並みをそろえることが困難であることもまた、往々にして見られる現象である。

本稿ではアメリカにおける大都市圏域でのガバナンスと都市整備における施策の展開手法を概観する。アメリカにおいては、住民が地域における行政サービスを提供させるため自治体を設立する<sup>1)</sup>。大都市圏域においては、複数の自治体が存在することになるが、圏域全体を統括するような一般的統治機関は存在しない。そこで、広域的課題に対処するための様々な手法が考案されてきた。他方で、個々の自治体における住民の参加の様態について、大都市における個々の自治体では、住民の声が相対的に小さくなりがちであるものの、政策形成への実効的な関与の途を確保している。こうした双方向の動き、すなわち、特に大都市圏域における集権化と分権化の流れは<sup>2)</sup>、日本の地方自治のあり方を考える上で一定の示唆を与えて

くれるように見える。大都市圏におけるプランニングや、州と地方政府間の土地利用計画の関係性、そして住民参加の形態については、既に日本においても詳細に分析・検討されているが<sup>3)</sup>、本稿は上記の観点から、これをやや俯瞰して、あるいは総体的に検討するものである。

## 一 地方政府と大都市圏域一問題の所在

### (一) 大都市圏域の状況と課題

アメリカの連邦制度は、歴史的な経緯から、州政府の権限を幅広く認めたものとなっている。合衆国憲法の修正 10 条も「この憲法が合衆国に委任していない権限又はこの憲法が州に対し禁止していない権限は、各々の州又は人民に留保される」と規定する<sup>4)</sup>。その結果、州内の自治体は、地域におけるポリスパワーの行使を授権される一方で、州の絶対的な統制下に

1) 住民が任意に設立し、一般的な統治権を与えられた自治体 (municipality) は、シティ (city)、タウン (town) あるいはビレッジ (village) といった名称で設立されるが、その統治形態や権限等は州によって区々である。地方政府 (local government) は、州以下の統治機関の総称であり、自治体の他、州政府の行政機関として活動するカウンティや特定の事業のみを実施するために設立される特別区等も含まれる。See Osborne Reynolds, *LOCAL GOVERNMENT LAW*, 18-20 (5th ed. 2019)。本稿において引用される文献等で地方政府に言及するものは、上記の理解を念頭に置いている。

なお、大都市圏域は「多数の地方政府により分断されているが、多くの目的実現のため単一の団体として活動しようと苦闘する都市化が進展するコミュニティ」とされる。Daniel Mandelker, Carol Brown, Stuart Meck, Dwight Merriam, Peter Salsich, Nancy Stroud and Julie Tappendorf, *PLANNING AND CONTROL OF LAND DEVELOPMENT: CASES AND MATERIALS* 64 (9th ed. 2016) (quoting Mcdwell, *Regional Planning Today, in Practice of State and Regional Planning* 151-152 (1986))。

2) See Reynolds, *supra* note 1 at 42.

3) さしあたり、大野輝之『現代アメリカ都市計画—土地利用計画の静かな革命—』67 頁以下 (敬文堂 1994 年)、小林秀樹 = 西浦定継編『スマートグロース—アメリカのサステイナブルな都市圏政策』(学芸出版社 2003 年)、西田幸介「アメリカ土地利用法における計画相互間の垂直的調整システム—プランニングの州規模化・広域化と地方公共団体— (一)~(三)」*阪経法論* 59 号 23 頁以下、61 号 51 頁以下 (2004 年)、63 号 53 頁以下 (2005 年) 等を参照されたい。

4) U.S. Const. Art. I, Amend. 10.

置かれる。他方で、20 世紀初頭における市民運動（ホームルール運動 home rule movement）により、州憲法や制定法を通じて、自治体に自治憲章の策定権限を与える形で、その自治を拡大させてきた<sup>5)</sup>。「自治体に与えられる権限の幅は州により非常に多様であるが…、地方自治のエッセンスは、個別の小規模な地域内の人々が、地方機関の権限内の事項について、民主的な手段により自身のことを決定する権能を有することである」<sup>6)</sup>。そして、自治憲章の策定権限をカウンティに拡大させる州も出てきた。

その後、第二次世界大戦後の社会構造の転換は、特に大都市圏域において、拡大された自治体の権限に課題を突き付けるものとなっていく。こうした問題に自治体が独力で対応するのは困難であり、結果として、多様な形態の組織の創設をもたらした。すなわち、20 世紀の中盤まで、都市住民の生活の本拠は、中心市街地であった。しかし、21 世紀を迎える時期になると、人口密度の高まりとともに、都市環境は悪化していく。比較的余裕のある者たちは、より快適な生活を求めて、郊外地域に移住するようになる<sup>7)</sup>。

人口が増加した圏域の辺縁部では、新たな自治体が設立され、圏域を構成する団体としてこれに組み込まれてゆく。そしてさらにその外辺部に居住する者が現れ、人口の増加とともに自治体を設立していく、という圏域拡大のスパイラルが発生していくことになる。郊外においては、往々にして社会経済的に同質な者たちが集まりコミュニティを形成し、自治体の設立を通じて、財政的、経済的そして社会的に自身が望む生活を実現させようとする<sup>8)</sup>。そして、現在においては、郊外型のショッピングセンターが

---

5) 拙稿「アメリカにおける地方政府の制度改革と司法判断」早稲田政治公法研究 84 号 (2007 年) 103-133 頁参照。

6) Richard Briffault, *The Local Government Boundary Problem in Metropolitan Area*, 48 Stan. L. Rev. 1115 (1996).

7) Daniel Mandelker, Judith Wegner, Janice Griffith, Kenneth Bond and Christopher Tyson, *STATE AND LOCAL GOVERNMENT IN A FEDERAL SYSTEM* 144 (8th ed. 2014).

8) Sheryll Cashin, *Localism, Self-Interest, and the Tyranny of the Favored Quarter*, 88 Geo L. J. 1985, 1991-93 (2000).

一般的にみられるようになり、都市地域はもはや中心市街地を核として形成されるというよりは、各地の商業地域を取り巻く形で広がる住居地域が一つのクラスターを形成し、圏域内に分散する状況となっている<sup>9)</sup>。

他方で、比較的所得の低い者たちは、中心市街地に残されることになる。しかし、人口減に伴う税収減のため、老朽化した都市の再開発を十分に行うことができない一方で、必要な住民サービスは提供しなければならない。つまり、大都市圏域においては、様々な意味での分裂が生ずることになるのである。

前述のように、こうした状況の中で、コミュニティは広大な土地の中に分散する。すなわち、圏域の拡大は、必然的に無秩序な開発（スプロール *sprawl*）を招くことになる。スプロールは以下のような問題を生み出す原因となっている。すなわち、①幅広い地域にサービスを提供するために通常よりも高いインフラ費用を必要とする、②自動車中心の交通システムに依存することになり、燃料費の高騰だけでなく、大気汚染を招く、③無秩序な開発により、不必要に自然を破壊し、動植物の生息地や水源を脅かす、そして④不必要な開発の結果、非効率なエネルギーや資源の消費により環境に悪影響を与える<sup>10)</sup>。

自治体の土地利用規制も、大都市における分裂状況に寄与している。土地の利用方法や建築物の種類等を規制する権限は、伝統的に自治体へ与えられてきた。著名なユークリッド判決<sup>11)</sup>により、自治体によるゾーニング手法を通じた土地利用規制の合憲性が認められ、財産権侵害に該当しないものとされた。同時期に、連邦商務省は標準ゾーニング授権法（*Standard Zoning Enabling Act*）を公表し、州政府による自治体への土地利用規制権限の付与が全国的に展開される。自治体が、こうした権限を巧みに利用し

---

9) Reynolds, *supra* note 1 at 574.

10) Mandelker et al., *supra* note 7 at 144; Daniel Selmi, James Kushner, Edward Ziegler, Joseph DiMento and John Echeverria, *LAND USE REGULATION CASES AND MATERIALS* 512-513 (5th ed. 2017); John Nolon, Patricia Salkin, Stephen Miller and Jonathan Rosenbloom, *LAND USE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT LAW CASES AND MATERIALS* 662-664 (9th ed 2017).

て、より同質的なコミュニティの形成を図った結果（いわゆる排他的ゾーニング exclusionary zoning）、人種や所得による分裂状況も加速された<sup>12)</sup>。

自治体によるゾーニングに示されるように、特に大都市圏域においては、ある自治体の施策は周辺の自治体にも影響を及ぼす。こうした場合、広域的な観点からの調整が必要なるが、分裂状態ではそれも困難となる。

以上で見てきたとおり、このような都市の圏域の拡大から生ずる広域的な問題に対し、そこに含まれる形となった自治体が単体で応ずるのは非常に困難となる。そもそも自治体は区域内の住民の福祉の実現のために活動する団体であるためである。さらに、アメリカではこうした広域的な課題に対処すべき一般的な権限を有する機関が恒常的に存在しない。そこで、後に取り上げるように、この種の問題に対処するために様々な手法がとら

---

11) *Euclid v. Ambler Realty Co.*, 272 U.S. 365 (1926). 本件は、オハイオ州ユークリッド・ビレッジ (*Euclid*) の土地所有者が、ゾーニング条例による用途規制によって土地の売却益が減少するため、これがデュー・プロセスなき財産侵害であるとして、ビレッジと条例の執行を担う建築調査官を被告として、条例の執行の差止めを求める訴訟を連邦地裁に提起したものであり、地裁は請求を認容していた。連邦最高裁は、条例がコミュニティの健康や安全の確保と合理的な関連性を有し、適法なポリスパワーの行使であるとする一方で、原告は具体的な損害を受けるおそれを立証しておらず、条例の合憲性に異議を唱えることができる資格を有しないとして請求を退けた。これにより、ゾーニング条例による土地利用規制は財産権の侵害に該当しないと、広く利用されるに至った。

12) *Cashin*, supra note 8 at 1992-1995. この点、ニュージャージー州のマウントローレル判決 (*Southern Burlington County NAACP v. Mt. Laurel*, 336 A. 2d 713 (N. J. 1975)) は、広域的観点を考慮すべきことを示していた。本件は、一世帯向け住宅の建設のみを認めるゾーニング条例が、中低所得者層を排除する排他的ゾーニングであるとしてその無効宣言と適切な措置を求めるインジャンクションが提起されたものである。州最高裁は、条例が違法なものであると認定する際に以下のように述べ、自治体が区域を越えた広域的な福祉を考慮すべき場合がありうることを指摘した。すなわち、「…基本的で忘れてはならないことに、ゾーニング権限は州のポリスパワーであり、また地方機関は委譲されたその権限のみを行使しているのであって、州と同一の手法での制限を受ける。ゆえに、規制が実質的に外部的影響力を有する場合、特定の自治体の境界線を越えた州の市民の福祉を無視することはできず、それを認識し、それに仕えるものでなければならない」。Id. at 726. そこで裁判所は中低所得者向け住宅の広域的な需要のうち当該自治体の応分の負担 (fair share) を満たすよう条例を改正することを求めた。Id. at 734. ただし、この判決自体は、自治体からゾーニング権限をなく奪するものではない。

れてきた。

## (二) 大都市とプランニング

ここで、本稿の目的に関連する限りにおいて、プランニング制度について概観する。プランニングは単に計画を策定する行為を指すのみではなく、動態的なプロセスとみなされるものであり<sup>13)</sup>、また自治体レベルでのプランニングとは「最大の効率性と経済性をもって、人民の一般福祉と繁栄の促進を目的とした自治体による体系的な開発」である<sup>14)</sup>。プランニングの特徴としては、①将来指向のものであり、目的と目的達成のための目標を定める、②目的が断続的に改訂される継続的な過程である、③プランの対象地域における現在の、そして予測される状況判断を含む、④公平な観点から定められる、そして⑤全ての関連データの知識と、達成できる多様な代替的目的を含む総合的なものである<sup>15)</sup>。

ゾーニングは自治体によるプランニングの最も一般的なものであるが、秩序あるコミュニティの開発のためのプランニングには、土地の利用規制のみならず、様々な要素が含まれる<sup>16)</sup>。

前述のゾーニングの場合と同様に、連邦商務省は1928年に標準プランニング授権法(Standard City Planning Enabling Act)を公表し、プランニング委員会の創設やマスタープランの策定等を定めており、ほとんどの州がこれに倣った形で自治体へプランニングの策定を授権している<sup>17)</sup>。

連邦レベルでは全国の見地からのプランニング機関はなく、後に触れるように<sup>18)</sup>、個別領域において地方のプランニングへ補助を支給する仕組みがとられている。

---

13) See Selmi et al., *supra* note 10 at 187.

14) Reynolds, *supra* note 1 at 549.

15) *Id.* at 550. See also Selmi et al., *supra* note 10 at 185-190.

16) 標準ゾーニング授権法は、ゾーニングが計画に従ってなされることを想定しているが、プランニングは必ずしもゾーニングの前提条件とはされていないと解されている。これに対し、多くの州では、制定法上両者に一貫性をもたせるよう求めることで対応している。See *id.* at 179-180.

州レベルについてみると、多くの州ではプランニング機関を創設して対応しており、それらは、おおよそ5つに大別される<sup>19)</sup>。まず、州が州全域のプランニングとゾーニングを行い、土地利用計画を策定し、許認可を通じて計画の実効性を担保するものがある。これは州が直接土地利用規制を行うものであり、ほとんど利用されていない。その他、州がプランニング策定上の基準を定め、地方政府等のプランニングにおいてこれを遵守するよう求めるもの、プランニング策定上のガイドラインを定めて、これを遵守した場合に補助を支給するもの、環境影響報告書の提出を義務付け、当該報告書が州の定める基準に適合しているかどうかを審査するもの、そして、一定形式の開発について州の許認可を求めるもの、があるが、多くの州では一般に自治体等によるプランニングの側面支援を行うにとどまっている<sup>20)</sup>。しかし、州主導のプランニングには自ずと限界があると指摘されている。すなわち、州の機関は州知事に直属する部局でない限りあまり権限を発揮できない、連邦に比して予算や権限が少ない、あるいは大都市圏域はしばしば州の行政区域を横断するものであるため効果的な施策を実施するのに適切なレベルではない、といったものである<sup>21)</sup>。

---

17) プランニング委員会の主な任務はマスタープランの策定であり、これはコミュニティにおける将来の開発や成長に関する予測や勧告、土地の用途、提供されるサービス、交通施設、公共施設、自治体の成長や人口密度についての予測等からなる。See Reynolds, *supra* note 1 at 555; Mandelker et al., *supra* note 1 at 31-33.

他方で、プランニング委員会には計画策定の他、ゾーニングに関する一定の権限が付与され、あるいはゾーニングに関わる不服を審査する等、ゾーニングとの関係性は強い。Reynolds, *supra* note 1 at 554.

18) 本稿四(一)参照。なお、連邦法は、調和的な政府間関係を促進させ、健全なプランニング、ゾーニング及び土地利用を推進させるため、都市部において連邦機関が土地の取引等を行う際、できる限り、それが地方政府等のゾーニングや土地利用、そしてプランニングや開発目的に沿ったものとするよう求めている。40 USCS § 901。他方で、環境保護関連の連邦法によりプランニングが影響をうけることは当然にありうる。See Selmi et al., *supra* note 10 at 481-482, 534-536.

19) Mandelker et al., *supra* note 1 at 52 (quoting American Planning Association, *Growing Smart Legislative Guidebook*, 4-11 - 4-14 (2002)); Selmi et al., *supra* note 10 at 479-480, 482-506.

20) See Mandelker et al., *supra* note 1 at 56-57.

21) Reynolds, *supra* note 1 at 553.

他方で、自治体の活動の外部効果が無視できないこと、土地は単なる売買の対象ではなく快適な居住空間を生み出す資源であるとの認識が高まっていること、市民参加の機会と情報提供の体制が整ってきたこと、土地利用規制に関する紛争においてプランニングの重要度が高まってきたこと<sup>22)</sup>等から従来型の自治体を中心とするプランニングにも限界があることが指摘されていた<sup>23)</sup>。

そこで、広域レベルでのプランニングの必要性が認識されるようになってきている。「広域的プランニングとは、個々の政府団体の境界線を横断する一方で、共通の社会、経済、政治、資源及び交通上の特徴を共有する地域のためのプランニング」である<sup>24)</sup>。具体的な事例等は後述するが、そのバリエーションとしては、州法が自治体のプランニング委員会へその区域を越えた周辺地域も含めて計画策定を授権するもの、カウンティにゾーニング権限を授権し、区域内の自治体の代表をゾーニング策定機関の構成員とするもの、広域的機構に広域的な基本計画ないし総合計画の策定を授権し、自治体へ当該計画に適合した土地利用を求めるもの等がみられる<sup>25)</sup>。

---

22) Nolon et al., *supra* note 10 at 68-69.

23) 現在、プランニングに関しては、一定のインフラが整備されるまで宅地開発を制限する段階的成長 (phased growth, timed growth) と呼ばれる手法が採用されるようになっており、裁判所もこうした手法を是認している。See e.g., *Golden v. Planning Board of Ramapo*, 30 N. Y. 2d 359 (1972). またこれに触発されて、経済的拡大と環境保護や生活の質の向上とを均衡させた開発を推進する成長管理 (Growth Management) も一般的となっている。さらに、十分なオープンスペースを確保したり、複合的な土地利用を求めるような開発も行われるようになってきており、こうした施策もまた、より広域レベルでのプランニングの必要性を高めている。Reynolds, *supra* note 1 at 566-573. こうした施策を幅広い観点から展開する持続可能な (sustainable) 成長戦略 (スマートグロース Smart Growth) が現在のアメリカでのプランニングにおいて広く受け入れられるようになってきている。See Selmi et al., *supra* note 10 at 615-622; Nolon et al., *supra* note 10 at 730-734.

24) Mandelker et al., *supra* note 1 at 63 (quoting American Planning Association, *Growing Smart Legislative Guidebook*, 6-5 (2002)).

25) Reynolds, *supra* note 1 at 572-73.



## 二 広域的対応の諸相 1—合併・併合

大都市圏での広域的な観点からの施策の要望に応えるため、典型的には、区域的拡大や事務管轄の調整による対応がとられてきた。前者には合併によるものがある、すなわち、中心となる自治体とその周辺部にある中小規模の自治体を吸収合併し、あるいは未設立地域を併合することで、大都市圏域の境界線に自治体のそれを適合させ、圏域に対応したサービスの提供等を行おうとするものである。19 世紀において、こうした手法は一般的なものであり、ボストン (Boston) 等はこうした合併によってその区域を拡大させてきた。

同様に、事務管轄の調整を図る手法としては、まず、シティとカウンティを統合し、その地域を一元的に管轄する政府を創設する手法が採用されてきた<sup>26)</sup>。19 世紀には主に州の特別法に基づき統合が実施され、1805 年のルイジアナ州ニューオーリンズ (New Orleans) とオーリンズ・パリッシュ (パリッシュは他州のカウンティに相当) や、1856 年のカリフォルニア州サンフランシスコ (San Francisco) とサンフランシスコ・カウンティなどがこれに該当する。20 世紀の中期以降では、テネシー州ナッシュビル (Nashville) とデイビットソン・カウンティ (Davidson)、フロリダ州ジャクソンビル (Jacksonville) とデュバル・カウンティ (Duval) などがある。第二次世界大戦後は、統合のほとんどが住民投票に基づき実施されていた<sup>27)</sup>。

次に、カウンティと自治体間で事務の再編を行う手法がある。この手法においては、土地利用や教育といった事項については自治体に、運輸、上下水道といった広域にわたる事項についてはカウンティに委ねられる。し

---

26) 厳密に言えば、シティとカウンティの機能を合わせることに関し、統合 (consolidation) と併合 (merger) に分類されうるがここでは触れない。

27) Clyde Mitchell-Weaver, David Miller and Ronald Deal, *Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA*, 37 Urb. Studies 851, 865 (2000). また、この時期の統合は多くが南部で行われており、これら地域は、同質性の高い比較的コンパクトな圏域でもあった。Mandelker et al, *supra* note 7 at 152.

ばしば引き合いに出される例として、フロリダ州のマイアミ＝デイド・カウンティ (Miami-Dade) がある。1956年の州憲法の改正によってカウンティに自治憲章の採択権限が認められ、翌年より発足した統治形態である。当該カウンティの区域内には、従来どおり、自治体 (又は未設立地域) が存在しており、警察、消防、ゾーニング等の事務を自治体が担い、高速道路、輸送、廃棄物処理等をカウンティが担当する形で事務の分担がなされる<sup>28)</sup>。

しかし、特に州が特別法等を通じて合併を強いる手法は、非常に軋轢を生みやすく、紛争が司法に持ち込まれることも少なくなかった。例えば、自治体に対する州政府の絶対的権限を認めたことで著名なハンター判決<sup>29)</sup>を見てみよう。当時、ペンシルベニア州では、州法がシティの合併手続を定めていたが、どちらか一方の議会の条例に基づき、カウンティ裁判所に請求することで、合併の手続が開始される。そして、裁判所による審理を経た後、双方のシティの有権者を投票権者とする住民投票に付され、全体で賛成票が多数となれば、小規模な方のシティが大規模なそれに吸収される形で合併が行われる。本件では、人口約35万人のピッツバーグ (Pittsburgh) が人口約15万人のアレゲニー (Allegheny) を吸収合併する請求を裁判所に提出したため、当該州法に基づき、アレゲニーの住民がこれに異議を唱えた。裁判所はこの異議を退けて住民投票の実施を命じ、アレゲニーの市民の多数が合併に反対する一方で、ピッツバーグの市民の多数がこれに賛成したため、全体としては賛成多数となり、裁判所は合併を認める命令を発出した。これに対し同様に異議を唱えたアレゲニーの住民は、州の控訴裁判所に提訴したが請求は棄却され、州最高裁もこれを是認したため、連邦最高裁へと上訴した。連邦最高裁は、結論として原告の請求を退けているが、このうち、住民の意に反して合併を強制することがデ

---

28) Mitchell-Weaver et al., *supra* note 27 at 865. なお、シティとカウンティの統合方式は「一層制 (one-tier)」手法、シティとカウンティ間の事務再配分方式は「二層制 (two-tier)」あるいは「連合 (federalism)」手法とも呼ばれている。Id.

29) *Hunter v. City of Pittsburgh*, 207 U.S. 161 (1907).

ュー・プロセス条項に反するとの主張について、「自治体法人は州の政治的下部機関であり、付与された州の統治権を行使するための便宜的な機関として創設される。…ゆえに、州はこうした権限全てを望みのままに修正し又は撤回し、その財産を補償なしに収用し又は他の機関へ付与することができ、自治体法人の全部又は一部を別の自治体法人と統合させ、また自治憲章を廃止してその自治体法人を解散させることができる」<sup>30)</sup>と判示して、自治体に対する州の絶対的優位性を認め、合併の手法については州の裁量に委ねられた事項であることを明らかにした。

このように、時に強権的な合併への抵抗は強かった。実際、ボストンは、1868 年から 1874 年までの間において、ロックスベリー・シティ (Roxbury)、ドチェスター・タウン (Dorchester)、ブライトン・タウン (Brighton)、ウェストロックスベリー・タウン (West Roxbury) 及びチャールズタウン・シティ (Charlestown) を吸収合併してその領域を拡大させてきた。しかし、ボストンの郊外地域にあるブルックライン・タウン (Brookline) は、ボストンによる吸収合併に抵抗し、現在も独立した自治体として存在している。こうした自治体側の抵抗の結果、ほとんどの大都市圏域において、周辺自治体を併合することは稀となっており、大都市圏域において小規模自治体が割拠している状況ともなっている<sup>31)</sup>。同様に、シティとカウンティの統合方式も、全国的に一般化されるまでには至らず、また住民投票による場合であっても、住民の賛同を得るのが困難であるとされる<sup>32)</sup>。

ただし、先に述べたハンター判決が示すように、裁判所は州の主導する

---

30) See id. at 178-179.

31) 以上につき、See Mandelker et al., *supra* note 7 at 152-153.

また、中心都市が周辺の未設立地域を併合することも、20 世紀初頭までには下火となっていた。これは中心都市に居住していた市民が郊外へと移住していった結果、彼らが中心都市を取り巻く形で周辺郊外地域において自治体を設立していったことも一因であった。See Richard Marcantonio, Aaron Golub, Alex Karner and Louise Dyble, *Confronting Inequality in Metropolitan Regions: Realizing the Promise of Civil Rights and Environmental Justice in Metropolitan Transportation Planning*, 44 *Fordham Urb. L. J.* 1017, 1023 (2017).

合併や統合が州議会の広範な立法裁量に属するものとする傾向にある。例えば、統合についてみれば、ケンタッキー州において、ファイエット・カウンティ (Fayette) とレキシントン・シティ (Lexington) を統合し、新たに都市カウンティ政府 (urban county government) を創設することの適法性が問題とされた<sup>33)</sup>。州法は、特別な委員会が統合後の新たな政府の構造等についてのプランを作成して住民投票に付すものとしていたが、こうしたプランや州法が違法であるとして市民からクラスアクションが提起されたのである。州の事実審裁判所は州法を適法とするが、プランの一部を州法に反する違法なものとして判示した。控訴裁判所も州法の適法性を是認し、プランについては事実審裁判所とは異なる部分を州法に反するものと認定していた。その際、いわゆるディロンズルール (Dillon's Rule) の考え方に立脚し、「州の政治的下部機関は州議会の創造物であり、明示的に付与された権限に加え、その明示された権限の行使を可能とするため必然的に含意される権限やそれに付随する権限のみを保有する」とし<sup>34)</sup>、新たな政府の創設もまた州議会の広範な裁量に委ねられるものとする。さらに、州法は新たな政府が担う作用に関する草案作成を特別な委員会に委ねた点についても、新たな政府の創設と権限の付与は、州議会が州法を通じて行っており、こうした権限と責任を果たす政府構造の検討のみを特別委員会に委ねているに過ぎないことから、違法な立法権限の委譲ではないと判示している<sup>35)</sup>。

---

32) See Mitchell-Weaver et al., *supra* note 27 at 865; Reynolds *supra* note 1 at 49. See also Linda Johnson and Jared Carr, *Perspective on City-County Consolidation and Its Alternatives* 246 in *CITY-COUNTY CONSOLIDATION AND ITS ALTERNATIVES* (Jered Carr and Richard Feiock eds. 2004).

33) Holsclaw v. Stephens, 507 S. W. 2d 462 (Ky. 1973).

34) *Id.* at 470. また、ディロンズルールについて、See John F. Dillon, *I COMMENTARIES ON THE LAW OF MUNICIPAL CORPORATIONS*, 448-450 (5th ed. 1911).

35) See Holsclaw v. Stephens *supra* note 33 at 471.

### 三 広域的対応の諸相 2—広域機構の創設

#### (一) 個別事務事業の実施機関

広域的対応としては前節のような既存の自治体の区域を拡大することで対応する手法の他、新たな団体を創設して対応するものがある。自治体はいわゆる一般目的 (general-purpose) の地方政府と位置付けられ<sup>36)</sup>、区域内において指定あるいは選択された一連の総合的な行政サービスを提供する唯一の公的機関となる。

他方で、日本でいうところの一部事務組合のように、交通システムや上下水道といった個別の事務事業ごとに別途団体を設立し、業務を遂行させることも一般的に行われている<sup>37)</sup>。

こうした特別区は、州政府の下部機関として州の観点からの目的を達成するためのものとされ、その権限行使は、一般的に自治体の自治権を侵害するものではないと解されている<sup>38)</sup>。例えば、ルイジアナ州の事例を見よう<sup>39)</sup>。州議会は、レクリエーション用地の開発と史跡の保全等を目的として、ヴィディリア・タウン (Vidalia) に河岸開発区 (Vidalia Riverfront Development District) を創設した。また、同法はコンベンションセンターの維持管理費の財源として、域内のホテルから宿泊税を徴収することを認めていたが、これに対し、ホテル経営者が当該開発区を被告として、宿泊税の賦課徴収の差止めと当該州法の違憲宣言等を求めて提訴した<sup>40)</sup>。事実審裁判所は、州法を合憲として請求を退けていた。州憲法は、特別区と自治体それぞれについて規定を設けていたが、自治体が販売税等の税目を起こす場合、住民投票を要するものとしていたため、原告は住民投票の

---

36) See Richard Briffault and Laurie Reynolds, *CASES AND MATERIALS ON STATE AND LOCAL GOVERNMENT LAW* 13 (8th ed. 2016).

37) See Mandelker et al. *supra* note 7 at 161.

38) See *id.*

39) *Jackson v. Vidalia Riverfront Development District*, 982 So. 2d 346 (La. App. 2008).

40) See *id.* at 348-350.

手続を経ていないとの主張をしていた。これに対し、控訴裁判所は、以下のように述べて当該州法の合憲性を認めている。すなわち、「州憲法は州議会が特別区を創設することを明示的に認めている…。自治体に関する当該憲法規定の目的の一つは、特別区に関する多くの事項を州憲法から削除し、制定法によって特別区に関する規定を定める責務を州議会に委ねることであった。これらの目的を追求することで、起草者は、特別区と自治体に関する規定の継続的な改正を必要とせず、自治体とパリッシュへ広範な自己統治と、州議会からの独立性を与えようとした。…特別区は…基本的な州政府の下部機関であり、一般的に州の統制に服する『政治的下部機関』と分類される…。他方で、自治体やパリッシュは『地方統治上の下部機関』[local governmental subdivisions]として特に分類され、重要な自己統治権を付与されている。…自己統治権の濫用を防止するため、自治体についての条項は、…自己統治権限を行使する前に有権者の承認を得なければならぬことを定めている…。…州憲法は、単にあらゆるタイプの特別区を創設し、課税権や公債発行権を含む、州議会が適切とみなすあらゆる権能を付与する州議会の絶対的権限を確認しているに過ぎない」<sup>41)</sup>。

特別区は、個別の事務事業をその対象とするため、政治的な争いに巻き込まれるおそれ比較的低い一方で、当該団体が、自身の担当する業務に専念する結果、より広範な広域的な見地から他の政府団体と連携する動機に乏しいことが指摘されている<sup>42)</sup>。大都市圏域特有の課題に対処するため、特別区を創設する手法は一般的となっているが、これに対し、例は少ないものの、新たな団体を設立し、個別的なものに止まらず、複数の事務事業の処理を委ねる手法がとられることがある。このように複数の目的を与えられた特別な団体の例としてしばしば引き合いに出されるのが、ポートランドのメトロとツインシティのカウンセルである<sup>43)</sup>。

41) Id. at 352-353.

42) See Mandelker et al., *supra* note 7 at 161; Reynolds, *Local Governance and Regional Governance*, 39 *Urb. Law.* 483, 512-517 (2007).

## (二) 複数目的の広域機関①ポートランド・メトロ

オレゴン州ポートランド (Portland) を中心とした大都市圏域は、クラカマス (Clackamas)、マルトノマ (Multnomah) 及びワシントン (Washington) のカウンティと、ポートランドを含む 24 のシティに及ぶ。連邦の住宅法に基づき広域計画の策定へ補助金が投下されることも影響して、1957 年に関係自治体間の合意によって大都市プランニング委員会 (Metropolitan Planning Commission) が創設された。当該委員会は、ポートランド地域で最初の広域的行政機関とされるが、設立当初は、主に調査機関として機能する他、広域的な事項について意見交換を行う政治的フォーラムでもあった<sup>44)</sup>。その他設立された複数の調査・研究機関の研究や提言により、交通網整備、埠頭管理、下水処理等、広域的な対応が必要な事項について新たな機関が創設される<sup>45)</sup>。こうした機関のうち、廃棄物処理計画の作成や動物園管理等の広域的サービスの提供を担う大都市サービス地区 (Metropolitan Service District) と、広域的な土地利用計画と交通計画の策定を担うコロンビア地域政府連合 (Colombia Region Association of Governments) を合併し、新たな大都市サービス地区、通称メトロを設立する案が 1978 年に住民投票で承認され、翌 1979 年に発足する。その後、メトロは 1992 年に自治憲章を採択している。

メトロ政府は、メトロ議会を中心に構成される。メトロ議会は、7 名の議員からなるが、そのうち議長はメトロ全域から選出され、その他 6 名の議員が 6 つの選挙区から選出される<sup>46)</sup>。「メトロは大都市圏域に関する事項について管轄権を有する」<sup>47)</sup>。その主たる任務は広域計画 (Regional

---

43) この 2 つの試みは、複数のカウンティにまたがる新たな広域的機関の創設を企図したものとして「三層制 (three-tier)」と呼ばれることもある。Brian Ohm, *Is There a Law of Regional Planning?*, 4 Belmont L. Rev. 35, 38 (2017). 他方で、アメリカにおいてこの形態の広域機関の創設は相当に困難を伴うものであり、実際、ここで取り上げる 2 例しかない。Id.

44) See Carl Abbott and Margery Post Abbott, *A History of Metro* 3 (1991), at [https://www.oregonmetro.gov/sites/default/files/2014/05/18/abbott-a\\_history\\_of\\_metro\\_may\\_1991.pdf](https://www.oregonmetro.gov/sites/default/files/2014/05/18/abbott-a_history_of_metro_may_1991.pdf) (last visited July 30, 2020).

45) See id at 3-12.

Planning) の作成にあり、具体的には将来構想 (Future Vision) と広域基本計画 (Regional Framework Plan) がある。

将来構想は、特別に設置された委員会<sup>46)</sup>が原案を作成し、メトロ議会の議決を経て公にされる「土地の収容力、地域の水質や空気質又は教育や経済の資源を示し、望ましい生活の質を確保する人口水準や居住形態を示す」概念を定めた文書である<sup>49)</sup>。将来構想には、①現在・将来世代のための広域的な土地や天然資源の利用、復元及び保全、②住民にとって望ましい生活の質を維持しつつ人口の増加を調整する方策、そして③適切に計画された手法で新たなコミュニティや既存の都市地域を開発する方策を記載するものとされる<sup>50)</sup>。将来構想自体は規制的な効力を有せず、司法審査に服するような性質のものではない<sup>51)</sup>。

広域基本計画は、メトロ政策諮問委員会 (Metro Policy Advisory Committee MPAC)<sup>52)</sup>の助言に基づき、メトロ議会の議決を経て公にされる。広域基本計画は、①広域交通網や大量輸送システム、②都市成長線 (urban growth boundary) の管理、③都市成長線外の天然資源や将来の都市その他の用地の保護、④住宅密度、⑤都市デザインや集合形態、⑥公園、オープンスペース及びレクリエーション施設、⑦上下水道、⑧メトロの成長線と隣接するワシントン州クラーク・カウンティ (Clark) の土地利用計

---

46) Metro Charter Ch. IV Sec. 16 (2)。その他メトロ会議と同じく公選の監査官が設置され (Sec. 19 (1), (2))、議会の承認に基づき議長が任命する最高執行責任者と法務官が置かれる (Sec. 25 (1), (2))。

47) Metro Charter, Ch. II Sec. 4.

48) 委員会は区域内の公的セクターや私的セクターから広く集められ、少なくとも一名はメトロ区域外の居住者でなければならない。Metro Charter Ch. II Sec. 5 (1) (c)。

49) Metro Charter, Ch. II Sec. 5 (1) (a)。

50) Metro Charter, Ch. II Sec. 5 (1) (b)。

51) Metro Charter, Ch. II Sec. 5 (1) (e)。

52) 2019年度において、MPACは、21名の区域内のカウンティ、シティ及び特別地区から選出された者と、6名の隣接するカウンティやシティ等から選出された者並びに3名のメトロ議員からなる。このうち後二者は投票権を有しない。

また議会は、MPACへの諮問を経て、広域基本計画を改正することができる。Metro Charter, Ch. II Sec. 6 (2) (d)。



画との調整、そして⑨州法によって命じられた計画上の責任、に関する事項を定めるものとされる<sup>53)</sup>。「広域基本計画は、広域規模の統一性を促進させるため、自治体が採用しうる土地利用決定へのモデル、基準及び手続をも含む」ものとされる<sup>54)</sup>。加えて、基本構想との関連性を明確にした上で、州全体のプランニングの目的に即しつつも、自治体が策定する総合計画 (comprehensive plan) との調整や規制の実施のための根拠として位置付けられる<sup>55)</sup>。

自治体等による土地利用規制との関係についてみると、自治憲章は、メトロ議会が、自治体による総合計画について広域基本計画を遵守するよう求める条例や、広域基本計画を遵守させるための施行規則を制定するものとしている<sup>56)</sup>。また、自治体による総合計画が広域基本計画と一貫性を有しているかどうかを議会が審査・決定し、総合計画が広域基本計画に適合するものであると決定されるまで、メトロの区域内にあるシティ及びカウntyに対して広域基本計画に適合した土地利用決定をなすよう求める条例を制定するものとしている<sup>57)</sup>。

このように、メトロによる広域的な計画策定はメトロの主要な事務であり<sup>58)</sup>、自治体等に対してこれを遵守した計画や決定をなすよう求める形で大都市圏域における施策の一貫性が保たれる措置が講じられている。さら

---

53) Metro Charter, Ch. II Sec. 5 (2) (b). オレゴン州では、自治体は、市街化の開発がなされ、または開発が予定されている地域と、開発が厳格に制限される地域を分かち都市成長線の画定が義務付けられている。これにより、農村地域を保護し、スプロールを抑止するとともに、効果的な土地、公共施設及びサービスの利用を推進させることが企図されているが、この権限がメトロにも認められている。See Briffault and Reynolds, supra note 36 at 637.

54) Metro Charter, Ch. II Sec. 5 (2) (b).

55) Metro Charter, Ch. II Sec. 5 (2) (c).

56) Metro Charter, Ch. II Sec. 5 (2) (e).

57) Id.

58) Metro Charter, Ch. II Sec. 5 (3). その他メトロが処理する事務として、①大都市圏の動物園、公的な文化施設、貿易施設、会議施設、観覧施設、スポーツ施設、娯楽施設、廃棄物処理施設、大都市圏規模の講演やレクリエーション施設等の取得、建設、維持及び運営、②廃棄物処理、③大都市圏規模の自然災害に対する防災計画や対策の調整、④データの作成や利活用等がある。Metro Charter, Ch. II Sec. 6.

に、オレゴン州は、1973年に州レベルで総合的な土地利用計画法を制定し、州がプランニング上の目的を設定して、自治体に対しこれら目的と総合的な総合計画を作成するよう規定している。そのため、州、メトロ及び自治体間で施策の一貫性が保たれる形となっている<sup>59)</sup>。

### (三) 複数目的の広域機関②ミネアポリス＝セントポール大都市カウンセル

ミネソタ州の州都セントポール (Saint Paul) と、それに隣接する州内最大都市であるミネアポリス (Minneapolis) を中心に形成される大都市圏 (一般に「ツインシティ (Twin Cities)」と呼ばれる) において、広域的機関として設立されたのがメトロポリタン・カウンセル (Metropolitan Council 以下「カウンセル」とする) である。不十分な下水処理施設や公共交通機関の老朽化といった大都市圏特有の問題に対処するには、広域的な対応が必要であるとの認識から、1967年に制定された州法に基づき創設された。カウンセルの管轄区域は、7つのカウンティ、188の自治体及び22の特別区に及び<sup>60)</sup>、カウンティの構成員は、カウンセルの区域を16に分割してそれぞれの地区から1名を、また区域全体から長となるべき者を州知事が任命する<sup>61)</sup>。

カウンセルの主たる目的は、管轄する大都市圏域における経済的かつ秩序ある開発計画の作成と、カウンティやシティが単独では効果的に実施できない行政サービスを整えることにある<sup>62)</sup>。つまり、カウンセルは広域的な計画の策定と調整を行うが、現実に行政サービスの提供を行うのは、それぞれのカウンティやシティ、そして特別に創設された委員会が担うものとされていた<sup>63)</sup>。その後、下水処理、交通、住宅供給及び再開発に関する

59) See Mandelker et al., *supra* note 1 at 65-66; Mandelker et al., *supra* note 7 at 158.

60) See *HISTORY OF THE COUNCIL* 2-3, at <https://metro council.org/About-Us/Publications-And-Resources/History-of-the-Council.aspx> (last visited July 30, 2020)

61) Minn. Stat. § 473.123 (3) (a), (4) (a).

62) See *HISTORY OF THE COUNCIL*, *supra* note 60 at 2-3.

63) See *id.*

事務を所管していた特別委員会が廃止され、当該事務はカウンセルに移管されている<sup>64)</sup>。そのため、現在において、カウンセルは広域的見地からの計画策定と調整のみならず、独自の事務事業を担う団体となっている。

カウンセルは、広域的観点から個々の施策の実施について指針を提示することができる。すなわち、「カウンセルは、適切な調査と必要な範囲での公聴会の実施後、総合開発指針 (comprehensive development guide) を定めるものとする。当該指針は、公私を問わず、大都市圏域の経済的かつ秩序ある開発のための方針」を定めるものである<sup>65)</sup>。さらに、カウンセルは「交通及び下水処理についての長期的な総合政策計画を定めるものとする。当該計画は、…カウンセルによって定められた開発指針における全ての」事項と「実質的に適合しなければならない」<sup>66)</sup>。

土地利用計画に関して、「土地利用統制についての地方による総合計画を、大都市システムプランと整合する形で、計画的で段階的な秩序ある開発により達成させるための要件と手続を定め、…大都市圏域内の地方政府に対し、当該圏域に相応しく、かつ大都市システムプランと整合する計画を策定し統制するための支援を提供すること」を目的として、1976年に大都市プランニング法が制定されている<sup>67)</sup>。当該州法は、大都市圏域における自治体による総合計画に含めるべき事項を詳細に規定しており、策定された総合計画はカウンセルに提出される<sup>68)</sup>。

カウンセルは自治体の総合計画が広域計画に従ったものであるかどうか

---

64) See Mandelker et al., *supra* note 7 at 160. カウンセルの創設に合わせて、個別の行政サービスを担う機関として、大都市交通委員会 (Metropolitan Transit Commission 1967年)、大都市下水道委員会 (Metropolitan Sewer Board 1969年)等が創設されていたが、本文で述べたとおり、カウンセルに事務権限が移管されるに伴い廃止された。

また、1995年に制定されたリバブル・コミュニティ法 (Livable Communities Act, Minn. Stat. §§ 473. 25-255)により基金が設立され、カウンセルは、汚染土壌の浄化、居住と就労を結びつけた再開発、手頃な価格の住宅の提供、公共交通機関の改善といった地方政府による政策を支援することで、快適な地域社会の構築を推進している。

65) Minn. Stat. § 473. 145.

66) Minn. Stat. § 473. 146 (1).

を審査し、また、「地方政府による総合計画が広域計画に実質的な影響を有し、あるいは広域計画から相当に乖離していると結論付けたとき、カウンセルは、地方政府に対して当該計画の修正を求めることができる」<sup>69)</sup>。そして、自治体が州法の定めるところに従って総合計画を策定していない場合、あるいは総合計画が広域計画から相当に乖離していると認められ、かつカウンセルから求められた修正に応じない場合において、カウンセルは、当該自治体の所在地を管轄する地裁に提訴して、当該自治体に州法の規定を遵守した措置をとるよう求めることができる<sup>70)</sup>。

カウンセルもまた、ポートランドのメトロと同様に、広域的見地から計画を策定し、自治体にその遵守を求めることで、施策の一貫性を維持する仕組みが設けられている<sup>71)</sup>。

67) Minn. Stat. § 473. 851. 本法の設立趣旨について、「大都市圏域の地方政府団体が相互依存関係にあり、当該圏域内の成長や都市化のパターンが州、大都市及び地方による追加的な公的サービスを必要とし、また空気質や水質の悪化及び水不足の危険性を高めること、そして、ある地方政府団体における開発は下水、交通、空港、給水及び広域的レクリエーション広場での広域的な投資改善の提供に影響を与えうる…。都市化や開発の問題が地方政府の境界線を横断するものであることから、大都市圏域の住民の健康、安全及び福祉を保護し、かつ協調した秩序ある経済的な開発を確保するため、全ての地方政府団体による協調した計画、プログラム及びコントロールを採用する必要がある」として広域的統制の必要性を明確にしている。Id.  
 なお、カウンセルが策定する大都市システムプランとは、大都市開発指針のうち交通の部分、大都市下水サービス、交通及び広域レクリエーション広場に関する総合政策と予算のことを指す。Minn. Stat. § 473. 852 (8)。

68) Minn. Stat. §§ 473. 856-865.

69) Minn. Stat. § 473. 175 (1).

70) Minn. Stat. § 473. 175 (3). カウンセルによる修正要求に対し、地方政府は州の行政不服審査庁 (Office of Administrative Hearings) に審査請求が可能であるが、大都市システムプランの必要性や合理性を争点とすることはできない。なお、カウンセルの決定により利益を侵害された当事者は裁判所に提訴することができる。Minn. Stat. § 473. 866.

71) 他方で、カウンセルは既存の地方政府の構造を維持しており、またカウンセルの施策自体がスプロールの解消にはそれほど効果的ではないとの指摘もある。See Carrie Daniel, *Land Use Planning - Twin Cities Metropolitan Council: Novel Initiative, Futile Effort*, 27 Wm. Mitchell L. Rev. 1941 (2001).

#### 四 政府間機構

##### (一) 広域協議会・政府間協議会・大都市プランニング機構

広域協議会 (regional council) や政府間協議会 (council of governments, COG) は、別に広域プランニング委員会 (regional planning commission)、広域委員会あるいはプランニング地区 (planning districts) とも呼ばれるものであるが、「州や地方の特定の区域内で、連邦、州及び地方の多様なプログラムを実施し、他方で、プランニング組織、技術的支援の提供者及び構成自治体の『先導者』としての機能を果たす多様なサービス提供団体である」<sup>72)</sup>。これらはアメリカに存在する 39000 ものカウンティや自治体等のうち、35000 以上がかかわる組織となっている<sup>73)</sup>。広域協議会は、通常、州法に基づき設立され、広域計画を作成することをその主たる任務とするが、概して、構成団体は当該計画に適合した施策の策定を強制されるわけではない<sup>74)</sup>。また、政府間協議会は、州法あるいは自治体間の協定に基づき、構成団体が任意に設立するものであり、こちらも主に広域計画の策定を担う機関である<sup>75)</sup>。一般的に、これらは中心都市を形成する自治体、周辺の郊外自治体及びこれら自治体を包含するカウンティ等の代表からなる。政府間協議会の特徴としては、①複数の法域を横断し、時に複数の州にまたがる (後述)、②構成員は構成団体の首長からなる、③主に議論のためのフォーラムであって構成員にその審議した内容の実現を強制するものではない、④多様な大都市問題を取扱う、そして⑤通常、常勤のスタッフ

---

72) National Association of Regional Councils., at <http://narc.org/about/what-is-a-cog-or-mpo/> (last visited July 30, 2020)

73) Id. なお、2017 年の国勢調査によれば、全米でのカウンティの数は 3031 であり、一般目的の地方政府、つまり自治体、タウンシップ等の数は 35748 となっている。さらに特別区は 38542、学校区は 12754 であって、これらを含めた全米での「地方政府」の数は総計 90075 となっている。United States Census Bureau, *2017 Census of Governments - Organization.*, at <https://www.census.gov/data/tables/2017/econ/gus/2017-governments.html> (last visited July 30, 2020)

74) See Mandelker et al., *supra* note 7 at 163.

75) See id.

を雇用している、というものである<sup>76)</sup>。

こうした機関は、自治体の発意により任意に設立されるものであるため、その活動もそれぞれの構成団体が有する権限を行使しているに過ぎない。他方で、自治体の権限に介入するものではなく、州の直接的な関与が伴うものでもないため、比較的容易に自治体間の提携が実現するツールとして通用している<sup>77)</sup>。また、次に述べるように、連邦からの補助が得られることが一つの契機ともなっている。

大都市プランニング機構 (Metropolitan Planning Organization MPO) は、広域プランニング委員会的一种であるが、1962年の連邦補助高速道路法 (Federal-Aid Highway Act) の制定を契機として、連邦からの交通補助金を受給するための要件として創設が求められた組織である。

政策形成を主たる任務とする大都市プランニング機構は、人口5万人以上を有する都市地域について、最大規模のシティを含む全体で75%以上の人口を有する一般目的の地方政府と州知事間の協定により、あるいは州法等で定められた手続に従って指定される<sup>78)</sup>。先に触れたメトロやカウンセルもMPOに指定されている。

連邦法は、「陸上交通システムの安全で効果的な管理、運営及び開発を推進し」、「人やモノの移動に関する需要に対応し、州と都市内又は州と都市間の経済成長と開発を促進させ、レジリエンシーの必要性を考慮しつつも、大都市や州全域の交通計画の策定プロセスを通じて、交通関連の燃焼消費や大気汚染を最小化させる」こと、そして「大都市プランニング機構、州の交通局及び公共交通機関により、大都市や州全域の交通計画策定プロセスの継続的な改善と展開を促進させる」ことが国家的な関心事であることを表明し<sup>79)</sup>、交通に関する施策を通じて多様な政策課題に対処するもの

---

76) Reynolds, *supra* note 1 at 47. 1954年にデトロイト地域で結成されたものが最初の例とされる。Id.

77) See Briffault and Reynolds, *supra* note 36 at 581.

78) 23 USCS § 134 (d) (1).

79) 23 USCS § 134 (a).

であることを示している。

そこで、大都市プランニング機構は、こうした目的を達成するため、州や公共交通機関と協力して、長期的な交通計画と交通改善プログラム (transportation improvement program TIP) を策定するものとされる<sup>80)</sup>。これら計画やプログラムは、大都市プランニング地域の一貫輸送システム (intermodal transportation system) として、また州や連邦の一貫輸送システムの一環として機能する交通システムや施設の開発、そして統合的な管理運営を定めており<sup>81)</sup>、策定においては、全ての交通手段を考慮に入れた上で、対処すべき交通上の問題の複雑さを念頭に、継続的、協調的かつ総合的なものにするものとされる<sup>82)</sup>。これらは同一大都市圏域内の他の関連するプランニング活動を適切に考慮して策定されることとなる<sup>83)</sup>。また、計画やプログラムに関する事項については、州や地方機関と協議し、さらに策定に際しては、市民を含む利害関係者に意見を述べる機会を与えなければならない、そのための参加計画の策定も求められる<sup>84)</sup>。なお、交通計画では、様々な要素を考慮することが求められるが、「環境の保護・向上、エネルギー保全の推進、生活の質の改善及び交通改善と、州や地方による成長及び経済発展パターン間の整合性の促進」も考慮要素とされており<sup>85)</sup>、この意味で、交通計画は土地利用計画との関連性が強い<sup>86)</sup>。

連邦政府は、政府間協議会のような任意的な協力組織に着目し、そこに補助金を投入することで、広域的観点に立った計画的な施策の展開を期待した。1950年代から60年代においては、住宅、交通、環境保護といった連

---

80) 23 USCS § 134 (c) (1).

81) 23 USCS § 134 (c) (2).

82) 23 USCS § 134 (c) (3).

83) 23 USCS § 134 (g) (3) (B). 交通計画は定期的な見直しが求められ、施策の改善のための計画、環境への影響の緩和策、資金計画等を定めなければならない。また、プログラムは交通計画と整合性を保ちつつ、具体的な施策を定めるものとされる。  
23 USCS § 134 (i), (j).

84) 23 USCS § 134 (i) (5), (j) (1) (B).

85) 23 USCS § 134 (h) (1) (E).

86) Mandelker et al., *supra* note 7 at 165.

邦補助プログラムが創設されたが、レーガン政権において、連邦主義への回帰により、連邦補助金が大幅に減額され、これを受けて広域的組織の数も減っていった<sup>87)</sup>。しかし、ここで触れた交通のみならず、環境や住宅といった領域についても、大都市圏域に限定されず、連邦の補助を受ける形で、広域計画の策定を求めるものがある<sup>88)</sup>。

## (二) 政府間協定

前述のとおり、自治体間で契約や協定を締結して事務処理を行う手法は、「行政上の問題を地理的な境界線に一致させるために最も広範に利用されるフォーマルな手法」である<sup>89)</sup>。これには、ある自治体が担う事務を他の自治体と提携して実施する方式、そして自治体が他の自治体に行政サービスの提供を委託する方式、または複数の自治体が共同して施設管理や行政サービスの提供を行う手法等がある<sup>90)</sup>。ただし、こうした手法は個別的事務処理に関わるものであり、関係する団体の代表が定期的に議論する場を設定するものではないため、前述の政府間機構に比して、総合的な対策には適しないとの指摘もある<sup>91)</sup>。

州憲法レベルにおいて、自治体が他の自治体と共同して事務を処理することを明示的に認めているものがある。例えば、ニューヨーク州憲法は、州法の定めるところにより、「地方政府は…連邦政府、州あるいは州内外の他の政府と、共同で、または契約により、それぞれの参加地方政府が各々提供する権限を有する施設、サービス、活動又は事業を協力して行うことに合意する権限を有する」と規定する<sup>92)</sup>。

また、カリフォルニア州憲法は、「州議会はシティの要請により、当該シ

---

87) See id. at 151; Mandelker et al., supra note 1 at 62-65.

88) See Mandelker et al., supra note 7 at 164; Daniel, supra note 71 at 44-62.

89) Reynolds, supra note 1 at 45 (quoting United States Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *A HANDBOOK FOR INTERLOCAL AGREEMENTS AND CONTRACTS* 18 (1967)).

90) See id. at 45; Briffault and Reynolds, supra note 36 at 584-585.

91) Reynolds, supra note 1 at 46-47.

92) NY Const. Art. IX §1 (c).



ティの区域内の自治体の事務をカウンティに処理させることができる」とし、さらに「それぞれの自治憲章に規定するならば、カウンティは域内のシティとの間で特定の自治体の事務を引き受け、処理することに合意することができる」として、自治体の事務をカウンティが処理するという事務権限の移譲を認めている<sup>93)</sup>。

自治体間の協定と自治権との関係について、例えば、下水処理に関する調査研究機関の設置が問題とされた事例がある<sup>94)</sup>。サンフランシスコ湾の隣接にする7つの自治体がそれぞれ実施している排水について、州の機関より公衆衛生上問題があるとして改善が命じられた。これを受けて、自治体が共同で調査研究機関を設置するための協定を準備していたが、オークランド・シティ (Oakland) の監査役が、シティは協定を締結する権限を有しないとして必要な契約書への副署と承認を拒否したため、オークランドが当該監査役を被告として、必要な手続の履践を命ずるよう求めるマンデーマスを提起した。州法や自治憲章上共同での権限行使が認められないとの主張に対し、州最高裁は、「本件に関連する契約の当事者たるシティは、州憲法やそれぞれの自治憲章に基づき、迷惑行為を排除し、住民の健康を保持し、そして下水処理施設の建設と維持をなすに必要なポリスパワーを有している」<sup>95)</sup>とする。そして、「自治憲章はもはや自治体権限の付与ではなく、権限への制限にすぎない。当該憲章にそうした制約がなければ、『自治体の事務』におけるシティの権限は十全なものであって、本件において、下水処理は一般的に州の事務ではなく、自治体のものであると推定される。我々は、シティ間の近接性のゆえに共通の問題を抱えている近隣自治体と下水処理に関するプランについて共同で活動することを排除しているとの制限ないし制約をオークランドの自治憲章中に何ら見出さな

---

93) Cal Const. Art. XI §8. 他方で、一団体でも提携対象となる事務についての権限を有していれば、単独では当該事務についての権限を有していない他の団体も、共同して権限行使できるとするものもある。See Briffault and Reynolds, *supra* note 36 at 598-597.

94) *The City of Oakland v. Williams*, 103 2P. 168 (Cal. 1940).

95) *Id.* at 172.

い」と判示して副署と承認を命じた<sup>96)</sup>。

また、複数の州を横断する広域機構が設立されることもある。ただし、合衆国憲法は「いかなる州も、連邦議会の同意なしに…他の州と協定を結んではならない」と定めているため<sup>97)</sup>、州際機構を設立するには連邦議会の同意を要する。この点、ニューヨーク州とニュージャージー州間の協定により、1921年に創設されたニューヨーク・ニュージャージー港湾公社 (Port Authority of New York and New Jersey) が最初の例とされる<sup>98)</sup>。また、プランニングについては、例えば、カリフォルニア州とネバダ州の境界にあるタホー湖の保全のために広域計画を策定することを目的として、1969年にタホー湖広域プランニング機構 (Lake Tahoe Regional Planning Agency) が設立されている (さらに MPO にも指定されている)。

## 五 地方主義と広域主義

前節までは、大都市圏における諸課題に対し、広域的観点から対処する種々の様態についてみてきた。ここでは、こうした広域的対応の是非に関する理論的な検討状況について概観する。

先に述べたように、特に大都市においては、郊外へと無秩序に広がるスプロールを抑制し、荒廃する中心市街地を復興させるのが課題となっている。これに対し、従来型の自治体中心の考え方では限界があることが認識されるようになった。

この点、自治体は州政府による過度な関与を排除するため、州憲法や州法によって、自治体自らが自治憲章を策定する権限を与えられるようにな

---

96) Id.

97) US Const. Art. I Sec. 10 (3). ただし、連邦と州の政治的均衡を崩すものではないならば、連邦議会の同意は必ずしも必要ではないと解されている。Virginia v. Tennessee, 148 U.S. 503 (1893). See also Briffault and Reynolds, *supra* note 36 at 656-657.

98) See Michelman and Sandalow, *MATERIALS ON GOVERNMENTS IN URBAN AREAS* 715-718 (1970).

った。他方で、先に触れたハンター判決に示されたように、自治体の存在自体はともかく、その在り方は州政府に左右されるため、自治体の地位は法的に不安定であるとして、住民参加を促進させ、また住民の福祉の向上のため、自治体の権限強化が主張されてきた<sup>99)</sup>。しかし、大都市圏で生ずる問題は、自治体の区域を横断するものであり、自治体が割拠した状態では、効果的な対応は望めない。また、ある自治体の活動は、必然的に周辺の自治体にも影響を及ぼすものであり、広域規模での調整も必要となる。

先に見てきたとおり、領域的な対応として合併や併合があるが、自治体の側の抵抗が強く、実現が困難であった。そして、その法的地位にも関わらず、州が強権的に自治体に介入することには強い批判があった<sup>100)</sup>。

そこで、自治体の自律性を維持しつつ、広域的な課題に当たらせることが現実的な対応となってくる。こうした地域では、多くの小規模コミュニティからなる相互に連結した一つのユニットが形成され、他方で、それぞれのコミュニティは地域全体において重要な役割を果たす<sup>101)</sup>。この観点からみれば、新たに広域的機関を創設する方式や、自治体間での任意的な連携は、非常に魅力的な選択肢として現れてくる。

また新たな広域的機関を創設するとしても、自治体にとって代わるものではなく、また自治体を統合するものでもない。追加的な機関を創設することで広域的な課題に対応させるものであり、自治体の自治を脅かすおそれはあまりない。それは「大都市圏における Localism」とされるのであ

---

99) See Gerald Frug, *The City as a Legal Concept*, 93 Harv. L. Rev. 1057, 1067-1073 (1980); Richard Briffault, *Localism and Regionalism*, 48 Buffalo L. Rev. 1, 16-17 (2000). さらに、公共選択理論に基づき、自己の区域への住民の転入を促進させるために地方政府間で競争が働く結果、行政サービスの質が向上するとの指摘もなされる。See Charles Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, 64 J. Pol. & Econ. 416, 417 (1956). こうした観点からは、広域的な機関の創設は、地方自治の中核を脅かすものと批判されることになる。Briffault, *supra* note 6 at 1121. 本稿で取り上げた学説の整理について、拙稿「アメリカにおける広域的統治システム—New Regionalism の展開」早稲田政治公法研究 88号 (2008年) 87頁以下参照。

100) Richard Briffault, *Our Localism: Part I - The Structure of Local Government Law*, 90 Colum. L. Rev. 1 (1990).

101) Peter Calthorpe and William Fulton, *THE REGIONAL CITY* 10 (2001).

る<sup>102)</sup>。こうした考え方は New Regionalism と呼ばれ、大都市固有の問題へ広域的アプローチを提唱し、また地域全体での対応を主張するがゆえに、気候変動、食料問題やエネルギー問題といった現代的な諸課題にも有効な解決策を提供するものとされる<sup>103)</sup>。

しかしながら、それでもアメリカの主流は自治体を中心とする統治形態のままである。メトロやカウンセルのような広域的な機関を創設して対応する方式は、複合的な広域的課題への対処が政治的に忌避されるため、幅広く受け入れられてはいない<sup>104)</sup>。広域的課題の解決には広域的な機関へのさらなる授権が必要だと主張もあるが<sup>105)</sup>、自治体に居住する住民が近隣の自治体の住民とアイデンティティを共有しない限り、こうした施策への賛同は得られないであろう<sup>106)</sup>。アメリカもまた、大都市圏域特有の問題への効果的な対応について模索を続けているのである。

## 六 都市内分権—近隣政府

ここまでは、大都市圏域において、圏域規模で生ずる問題への対応についてみてきた。一方で、ここでは大都市圏における自治体のガバナンスに着目する。人口が多い大都市圏においては、必然的に人口密度が高くなるが、それは一人一人の住民の声が自治体の施策に反映されにくくなることも意味する。自治体の区域が拡大すれば、物理的・心理的な距離感はその分拡大するであろう。

この点、特に大都市において、地域の諸活動へ近隣住民が関与することを可能とする制度の創設を求める声が高まっている。「分権化を求める声

---

102) Briffault, supra note 100 at 2. See also Reynolds, supra note 1 at 49.

103) Mandelker et al., supra note 7 at 147.

104) Ohm, supra note 43 at 63.

105) See id. at 64.

106) Briffault, supra note 99 at 30. この点、地方自治の観点に立って、地域における事務ながら、より広範な広域的プランニングが要請される事柄を広域機構に委ねる必要と、それ以外はより強い地方自治が必要であるとする考え方との間でのバランスをとることが重要となる。Reynolds, supra note 1 at 51.

の高まりとともに、一連の既存の地方政府に代替し、あるいは補完するより小規模な統治制度ないし準統治制度が増加してきている」<sup>107)</sup>。自治体の側もこうした近隣レベルでの活動を支援する体制を整備してきている。以下では、こうした住民参加、いわゆるパブリックインボルブメント (public involvement) を促進させる制度を概観する。

#### (一) ロサンゼルス・ネイバーフッドカウンセル

ロサンゼルスは、1999 年に自治憲章を改正し、住民を地域の活動へ参加させるため、近隣協議会 (Neighborhood Council) に関する一連の制度を創設している。具体的には、「政府への市民参加を促進させ、政府を地域の要請により即応させるため、シティ全体での近隣協議会のシステム…が創設される。近隣協議会はコミュニティの多様な利益を代表する者を含み、近隣にとっての関心事項について諮問的役割を果たす」ものとされる<sup>108)</sup>。また、近隣協議会の活動を支援するため、シティ内に近隣エンパワーメント局 (Department of Neighborhood Empowerment) も創設され、市長任命の 7 名の委員からなる委員会 (Board of Neighborhood Commissioners) と、シティ議会の承認に基づき市長が任命する局長が置かれる<sup>109)</sup>。

近隣協議会は、組織計画と規約を定めて、これを近隣エンパワーメント局に提出し、認可を得ることになる。構成員は当該協議会の区域内で生活、就労あるいは土地を有する者を含み<sup>110)</sup>、区域内の活動に実質的かつ継続的に関与している者や教育、非営利組織あるいは宗教組織といったコミュニティ組織に所属する者も含む<sup>111)</sup>。

近隣協議会は、現在 99 を数え、ロサンゼルスのはほぼ全域をカバーしてい

---

107) Shragger, *The Limits of Localism*, 100 Mich. L. Rev. 371, 380-381 (2001). See also Mandelker et al., *supra* note 7 at 166.

108) City of Los Angeles Charter, Art. IX, Sec. 900.

109) City of Los Angeles Charter, Art. IX, Sec. 901-903.

110) City of Los Angeles Charter, Art. IX, Sec. 906 (a) (2).

111) Plan for a Citywide System of Neighborhood Councils, Art. II (1), at [https://empowerla.org/wp-content/uploads/2012/12/Plan\\_Amended\\_12-18-131.pdf](https://empowerla.org/wp-content/uploads/2012/12/Plan_Amended_12-18-131.pdf) (last visited July 30, 2020)

る。シティ議会は、地方の事項についての議決をなす前に、公聴会の開催権限を近隣協議会へ委譲できる<sup>112)</sup>。実際、近隣協議会は地域に関する事項について議論し、地域社会への影響に関する報告書（Community Impact Statements）を提出することができ、首長、シティ議会あるいはプランニング局といった関係部署間で共有される。さらに、首長らと直接会合の機会を設けて自らの地域の声を伝える等の積極的な活動もなされている<sup>113)</sup>。

## （二）ニューヨーク・コミュニティ評議会

ニューヨーク・シティは59のコミュニティ地区に細分化されており、それぞれのコミュニティ地区に設置されているのがコミュニティ評議会（community board）である。それぞれの評議会の構成員は各50名以内で、ボロー（borough）<sup>114)</sup>の長によって任命され、このうち少なくとも半分は当該評議会の区域に係る選挙区から選出されたシティ議員から指名される<sup>115)</sup>。

コミュニティ評議会は地区の要望を検討するものとされ、具体的には「地区や住民の福祉に関するあらゆる事項について、あらゆる公務員、行政機関、地方行政官、立法機関あるいはボロー長と協力し、助言、支持及び答申する」こと等を行う<sup>116)</sup>。住民の意見聴取のための公聴会の開催、コミュニティ地区の要望や予算の配分に関する要望の提出等のほか、「公的機関や私的団体によるコミュニティ地区の土地の利用、開発あるいは改良に係る申請や提案」を最初に検討することが認められており<sup>117)</sup>、施策の決定

---

112) City of Los Angeles Charter, Art. IX, Sec. 908.

113) Department of Neighborhood Empowerment, at <https://empowerla.org/about-neighborhood-councils/> (last visited July 30, 2020)

114) ニューヨーク・シティは複数のシティが合わさって新たに創設されたものであるが、シティの区域内に複数のカウンティが存在する。シティにおいてはボローと呼ばれ、その権限や事務は州内の他のカウンティよりも非常に限定的である。

115) New York City Charter, Ch.70, Sec. 2800a.

116) New York City Charter, Ch. 70, Sec. 2800d (2).

117) New York City Charter, Ch. 70, Id. Sec. 2800d (17).

手続の最初に位置づけられている。その担当する範囲は非常に広範に及び、かつ実質を伴うものとなっている。

### (三) ポートランド・ネイバーフッドアソシエーション

オレゴン州ポートランドは、前述のとおり、メトロという広域機関を有する大都市圏の中心シティであるが、内部的な住民参加制度も整備している。すなわち、シティの条例は、シティ住民が「市の事務へ実効的に参加し、近隣やシティの快適性や特色を改善するために活動する枠組み」を構築し<sup>118)</sup>、「近隣の快適性や質に影響する事項について検討し、活動するために住民によって結成される自治組織」としてネイバーフッドアソシエーション (Neighborhood Association 以下「アソシエーション」とする) 制度を創設している<sup>119)</sup>。また、非営利団体やシティ職員が運営するサポート組織 (District Coalitions) が、シティ全域を7区域に分割して設置されており、全域で94あるアソシエーションの活動を支援している<sup>120)</sup>。

アソシエーションは、「土地利用、住宅、コミュニティ施設、人的資源、社会的及びレクリエーション的プログラム、運輸、環境の質や公共の安全等…を含む地域の快適性、安全及び経済的活力に関する事項について、あらゆるシティの機関へ具体的な活動、政策その他の事項に係る勧告を行う」<sup>121)</sup>。また、「地域の快適性に影響するプランニング活動へシティの関係機関を関与させる」よう努めるものとされ、他方で、シティの機関は、プランニング活動その他地域の快適性に関係する活動について、影響を受けるアソシエーションへ通知する。さらに、シティの機関は地域の快適性に影響するプランニング活動へとアソシエーション等を関与させるものと

---

118) Portland City Code § 3.96.010.

119) Portland City Code § 3.96.020 (A). また、企業活動を支援するための自治的な非営利組織 (Business District Association) を設置する制度も採用されている。§ 3.96.020 (D).

120) Portland City Code § 3.96.020 (C). See also Number of Portland Neighborhood Associations, at <https://www.portlandoregon.gov/civic/article/569709> (last visited July 30, 2020)

121) Portland City Code § 3.96.030 (B) (1).

される<sup>122)</sup>。

このような地域レベルで組織を結成させ、市民参加を促すシステムは、全米で広く採用されている<sup>123)</sup>。その位置づけも、施策についての連絡調整から、施策への勧告、そして実質的な審議決定権を認めるものまで実に多様である<sup>124)</sup>。

### おわりに

本稿は、アメリカの大都市圏におけるガバナンスの諸相を概観してきた。ここでは、大都市圏特有の課題に対して、分節化された自治体では対応できず、さらに一般的な広域政府が存在しないという状況があった。そこで、自治体への分権化の潮流のなか、実に多様な手法で対応してきた。他方で、大都市圏域における個々の自治体は、その固有の任務である地域住民の生活の質を向上させるため、そして住民参加を促し、民主主義の理念を涵養するための仕組みが措定されていることに注意すべきである。

大都市圏域の自治体は、草の根の活動を推進し、地域社会の発展を基礎に据えながらも、より広い観点からの施策の転換ないし連携が期待されているのであるが、本来の任務ではないため、目前の課題に応じて様々なアプローチがとられてきた。ここに、地域社会-地方-広域という異なる位相において、それぞれに対応する福祉の実現に向けた継続的な営みが垣間見えるのである。

---

122) Portland City Code § 3.96.050 (A), (B).

123) See Reynolds, *supra* note 1 at 42-45.

124) 市民参加と地域協議会について、See generally Parlow, *Civic Republicanism, Public Choice Theory, and Neighborhood Councils: A New Model for Civic Engagement*, 79 U. Colo. L. Rev. 137 (2008). See also Mandelker et al., *supra* note 7 at 167-169. 他方で、自治体政府が自己の政策の正当性を得るためにこうした組織を利用しているに過ぎないとの慎重論もある。See Henry Schmandt, *Decentralization: A Structural Imperative, in NEIGHBORHOOD CONTROL IN THE 1970s* 20 (George Frederickson ed. 1973).