

グローバル化と大都市圏 ガバナンスの変容¹



京都大学大学院経済学研究科教授
諸富 徹

1. グローバル化と都市・地域

1.1. なぜ大都市制度が問題となるのか

橋本徹大阪市長と彼が代表を務める大阪維新の会が「大阪都構想」²構想を掲げて以来、大都市圏制度のあり方が大きな議論的となっている。大阪都構想に刺激を受ける形で、さらに「中京都構想」が唱えられたり、新潟では「新潟州構想」³が議論されたりしている。これらの

構想が、現在の東京都を念頭に置きながら、府・県と政令市の連携を高める形で自治制度の再編を志向しているのに対し、別の形で大都市制度の改革を求める動きもある。その代表は横浜市であろう。横浜市は現在の政令市から「特別自治市」へ移行し、むしろ神奈川県からの独立を目指している点で、大阪都構想や新潟州構想と異なっている⁴。

このように、最近になって一挙に大都市制度

- 1 本稿は、総務省自治行政局「社会構造の変容に対応した地方自治制度のあり方に関する検討会（第7回）」（2012年2月13日）、および日本都市センター「第2回関西方面の学識者と実務家との研究交流会」（2012年3月24日）において口頭発表した内容に大幅に加筆修正を加え、とりまとめたものである。検討会メンバーおよび、交流会に参加された学識者実務家の方々には貴重なコメントを頂いた。この場をお借りして謝意を表したい。
- 2 大阪都構想は、財政調整制度を含めて厳密な意味での制度設計はまだ行なわれていないが、(1)大阪府と大阪市を統合し、新たに大阪都を創設して府市の権限と財源を一本化する、(2)大阪市については、8～9の特別区に分割し、区長を公選制にする、という2点が主軸になるようである。構想のアウトラインについては、上山（2010）、橋本・堺屋（2011）のほか、第30次地方制度調査会第7回専門小委員会への大阪府市統合本部提出資料（平成24年2月16日）、および大阪維新の会ホームページ等で知ることができる。
- 3 新潟州構想はもともと、泉田裕彦新潟知事と篠田昭新潟市長による2011年1月25日に共同会見に端を発するが、その後、新潟県と新潟市が共同で設置した新潟州構想検討委員会で検討が行われ、その検討結果が最近、「新潟州構想検討報告書～新しい地方自治制度『新潟モデル』の実現に向けて～」（平成24年5月1日）が公開された。
- 4 横浜市では、「大都市自治研究会」が設置され、その第一次提言を2012年3月29日に公表している。その内容は、横浜市内における神奈川県事務のすべてを横浜市に移譲するとともに、同様に地方税（市税・県税）についても、すべて市が賦課徴収し、特別自治市税収とするというものである。

のあり方について様々な提案・構想が噴出しているが、それはなぜであろうか。もちろん、新しい政治勢力が、自らに求心力を持たせるマニフェストとして大都市制度改革を持ち出してきたという側面はあるし、停滞気味の地方分権改革に対して痺れを切らして、地方側が対抗提案を出そうとしているという側面もある。しかし、そのような側面だけ見て切って捨てるだけでは、物事の表層面しか捉え切れていないように思える。

いまの時期に一斉に出てきた大都市制度改革構想は、いっそう加速しつつあるグローバル経済化の中で各地域がどう生き残るのか、また、東アジア経済圏でさらに深化しつつある相互依存の中で自らをどう位置づけ、発展の道筋を描いていくのかを深慮した結果、出された1つの回答ではないかというのが本稿の仮説である。そして、この方向をいったん是認するならば、その延長線上には一国多制度を許容する新しい地方自治制度のあり方が浮かび上がってくる。

現在、この問題は地方制度調査会で議論されているが、様々な構想が提起している大都市制度改革の問題を、伝統的な地方自治の観点からのみ検討するだけでは不十分だと思われる。なぜなら、国際的には大都市制度改革は、グローバル化に対応して都市・地域経済の発展を図るための最適な都市・地域ガバナンスのあり方とは何か、という問題意識から発しているからである。日本における大都市制度改革論議は、地方自治制度としての妥当性だけでなく、大都市経済圏の発展を促すガバナンスのあり方をどうするかという視点を入れなければ、バランスの取れた議論とはなりえないであろう。

1.2. 経済のグローバル化がもたらす構造変化

日本は、経済統合を進めたEUや北米と異なる

って、これまで比較的経済的な意味での国境の壁が高く、1980年代以降進展していたグローバル化の波に洗われるのが先進国の中では比較的遅かった。しかし、ここに来て急速な円高に見舞われたこともあり、日本企業も国内投資を控え、逆に猛烈な勢いで生産拠点を海外移転を進めている。つまり、日本企業はいまや日本を特別視せず、韓国、台湾、中国、東南アジアと比べて日本を同一平面で比較し、そこに立地することの有利不利を判断するようになった。

また、1980年にはコンテナ取扱量で世界第3位の地位を占めていた神戸港は、阪神淡路大震災の後、釜山港にハブ機能を奪われ、その地位を世界第40位台にまで落としたことで有名である。これは、震災が原因であるかのように言われることもあるが、実は震災前から釜山港は港湾現代化に向けた集中投資を行い、その投資競争に勝利した結果が、震災後に顕在化したのである。いまや彼らは韓国国内だけでなく日本各地から荷物を集め、世界各地に輸送している（だから「ハブ」と呼ばれている）。

経済のグローバル化や経済統合が進展することとは、技術進歩によって時間と費用の両面で距離の壁が低くなり、それまでは分離していた経済圏が統合されることを意味する。そうすると、それまで優位性を占めていた地域・都市は、グローバル化や経済統合によって激しい競争の波に洗われ、震災等のショックによって突然、その地位を失うことがありうる。

逆に、グローバル化し、相互依存を深めながら世界有数の高い成長率を誇る東アジア経済圏の活力を、自らの都市・地域に結びつけることに成功したならば、その都市・地域の将来性は大きく花開くこともありうる。その成否は、当該都市・地域の才覚によるところが大きい

その前提条件として彼らが自ら発展戦略を練り、十分な権限と財源を持って投資を行えることが重要である。日本では、この前提条件は揃っているだろうか。例えば、州構想を検討している新潟県・市が典型だが、彼らは一方で都道府県合併としての道州制論議にきわめて警戒的である。なぜなら、中部、北陸、東北いずれの州であっても、おそらく新潟が州都になることはないだろう。したがって彼らは州の辺境に押しやられるだけでなく、自己決定権を失い、多くの合併周辺市町村が経験したように活力を中心市（県）に奪われ、衰退の道を歩むことが予想されるからである。

他方で新潟は、古くからロシア、朝鮮半島、中国東北部を含む北東アジアに対する日本側の窓口であった。彼らがこうした蓄積を踏まえ、自らを北東アジア経済圏に対して開き、その中で位置取りを模索することで発展の道筋を描こうとしていることは明らかである⁵。

他方、これまで経済的な意味での国境管理を行なう一方、地域開発や財政移転を通じて発展の遅れる地域の発展を促してきた中央政府は、二重の意味で経済的なコントロール能力を喪失しつつある。第1に、グローバル化に対応して実施された様々な規制撤廃・緩和、制度改革を実施した結果、国家は一貫して資本、労働、財・サービスの移動をコントロールする能力を喪失し、経済政策を実施しても意図通りの政策効果を得るのはますます困難になりつつある。第2に、低成長化で国家の財政余力はほとんどなくなり、かつては中央政府が発展の遅れた地域に対して保障しえた地域開発や財政移転のチャンスは、もはや望むべくもない。

これまで、各都市・地域は東京との関係で自らを位置づけていた。しかし、グローバル化し、相互依存の進む東アジア経済圏では、日本という狭い枠を超えて、少なくとも東アジアにおける自らの位置づけ、自画像を描かなければ、発展の道筋を立てることは困難になりつつある。しかも、国家から潤沢な地域開発資金や財政移転が保障された時代であれば中央政府依存にもメリットがあったが、もはや中央政府も「ない袖は振れない」のが実情である。それならば、各都市・地域は自らの知恵で発展戦略を描き、自分のもてる権限と財源を用いて、その戦略に沿った投資を、国の誘導ではなく自らの意思で実行していかなければならない。こうして大都市制度構想が次々と出てくる底流に、各都市・地域が、大きな経済構造上の変化に対して、どのように自らの運命を描くかという問題意識をもっていることを読み取ることは、それほど難しいことではない。

1.3. 大都市制度は世界各国共通のテーマ

大都市制度のあり方は、日本に特殊な問題ではなく、いまや世界各国が共通に抱える課題となっていることを認識しておく必要がある。カリフォルニア大学ロサンゼルス校の著名な地理学者アレン・スコットが編集した『グローバル・シティ・リージョン』という書物は、この分野の世界的に著名な研究者が寄稿して問題の輪郭を明らかにした点で記念すべき業績である（Scott 2001）。この業績は、彼が1999年に世界中から著名な研究者を招いてロサンゼルスで開催した会議の成果だが、その会議参加者の議論を通じて次のような共通認識が形成されたという。つまり、いまや世界的に「シティ・リー

5 第1回新潟州構想検討委員会（2011年7月9日）参考資料「新潟の拠点性について」より

ジョン」の形成とでも呼ぶべき現象が立ち現れてきており、それはグローバル化が深化していくことへの地域からの対応に他ならない、というものである。

「グローバル・シティ・リージョン」という概念は、これまでのように、都市・地域を国民国家の下位に位置するサブ・システムとしてのみ捉える思考様式から離れ、大都市経済圏を、国民国家の枠組をいったん取り払い、グローバル化した経済ネットワークの結節点として捉えることを提唱する。しかも中心都市だけでなく、後背地を含めた大都市圏域としてこれを分析し、位置づけようとしている点でも新しい。大都市の活力や競争力は、中心都市の中核性と集積性だけでは決定できず、それがいかに後背地と密接なネットワークでつながり、大都市圏域全体が1つの生命体のように躍動しうるかにかかっている、というのがこの概念の興味深い分析視角である。

1.4. 「固有性」と「場所性」こそ競争力の源泉

もっとも、グローバル化が進展すれば、情報通信技術の発達とあいまって「地域の固有性」や「場所の重要性」は失われてすべてがフラット化され、同一平面で競争にさらされるという有力な議論も行われた（Friedman 2005）。この議論はたしかにグローバル化現象の一側面を鋭く抉り出しているが、しかしそれは物事の半面でしかない。むしろ実際は、その後の研究の進展にともなって、フラット化現象のゆえにますます、地域の「固有性」と「場所性」の重要性が高まり、それらこそが都市・地域の競争力の源泉だという認識が強まりつつある。なぜなら、

都市・地域の「場所性」は交易可能ではなく、土地に埋め込まれた要素であるために、どこでも調達可能というわけではないからである。その場所が、生産、流通、交通、消費、文化などの側面で他に代替できない存在であればあるほど、「場所性」はますますその重要性を獲得することになる。

これに対して地域の「固有性」は、ハードおよびソフトによって構成され、社会資本、人的資本、社会関係資本、環境（自然資本）、文化資本などのストックによって構成される⁶。前述の「場所性」がもともとそこにあったものによって左右される度合いが強いのに対し、「固有性」は人間の意思によって創出され、育成されていくという側面をもつ。これらの資本群にいかにか投資し、そのストック水準を豊かにすることで地域の発展基盤を拡充できるかは、まさにその地域に住む人々の意思にかかっている。しかも、資本というと物質的なイメージがあるが、それをどのように活用し、都市・地域発展を導いていくのか、その制度的枠組みやプロセスの創出といったソフト面もきわめて重要である。そのために、人的資本と社会関係資本が重要なのだ。したがって、これからの都市・地域の発展は、これらのハードおよびソフト面でのストック賦存量と、それらの活用の巧拙によって決まってくることになるだろう。

そうだとすれば、大都市圏域が一国の経済成長に果たす役割の重要性に鑑み、大都市圏域が競争力を高めるために「固有性」や「場所性」を活かしたストックに投資したり、それを可能にするガバナンスの仕組みを構築したりする努力に対して、中央政府が一定の範囲で自由を保

6 これら諸概念の中身、およびそれらと地域発展の関係については、諸富（2003）、諸富（2010）を参照。

障することが望ましいという結論が引き出せないだろうか。『グローバル経済における競争力ある都市』というOECD文献のタイトルにも表れているように、このような問題意識は、実はOECDによっても共有されている（OECD 2006）。この文献が明らかにしているのは、グローバル化に対応してOECD諸国でも様々な大都市圏ガバナンス改革が行なわれていること、ただし、その解は必要に応じて多様でありえ、唯一のモデルはない、という点に集約できる。以下では、グローバル化と大都市圏ガバナンス改革に関する主要論点を、このOECD文献に拠りつつ検討することにしてしよう。

2. グローバル化と大都市圏域の変容

2.1. 重要性の高まりつつある大都市圏域

上記文献によれば、OECD諸国では大都市経済圏が経済的重要性をますます獲得しつつある。まず人口動態だが、OECD諸国では2007年時点ですでに、平均53%が都市地域に居住しており、農村との中間領域を含む広域都市圏もその対象に含むと、人口の約80%が都市地域に居住している。この都市への集中傾向は現在なお進行中で、国連推計によれば都市地域人口は2003年には30億人に到達し、さらに2030年には50億人まで増加していくとされている。

産業構造の側面からみると、大都市地域には金融、広告、保険、芸術、コンサルティングなどのより専門的なサービス産業や、より消費者志向的な製造業、そして、ファッション性の高いアパレル産業が集積する傾向にある。このような傾向は、ポスト工業化社会において、ものづくり中心の産業活動から高付加価値で生産性の高いサービス産業へと産業の主軸が移っていく傾向を反映したものである。こうした産業構

造の変化によって、工場操業が可能な広い空間への要求は低下し、むしろ高質な人的資本を労働力として獲得しやすい場所に産業集積が行われる傾向が強まる。このことが、ポスト工業化社会において大都市の魅力をますます高めている根本要因であり、人口動態はそれをまさに反映しているといえる。

以上のことから大都市圏域は、1国の成長エンジンとしてより大きな役割を果たすようになっている。OECD諸国における1996-2001年の平均では、都市地域の成長率は3.8%、中間地域が3.5%、そして農村地域は2.8%であったように、まさに大都市圏域が成長を牽引する構図となっている。もちろん、その裏面として失業者や貧困層もまた大都市地域に集中する傾向にある。ポスト工業化社会にとっての難しい問題は、成長が必ずしも雇用創出につながらない点にある。OECDのデータベースによれば、失業の47%は都市地域に集中しているが、特にイギリス、日本、韓国、オランダ、そしてアメリカを対象を絞ると、この比率は60%に上昇するという。これは、OECD諸国から新興国への生産拠点の移動の結果として、以前ならば雇用されていた人々の就労が困難になっているという事情による。

2.2. 大都市圏ガバナンスのあり方

大都市圏域の重要性が高まるにつれて、それにふさわしい発展戦略やインフラ整備計画策定の必要性も高まる。このことを円滑に遂行するために必要なのが、経済的につながりの深い大都市圏域全体をカバーしうる自立した広域行政体の創出である、と上記OECD文献は指摘する。つまり、道路・鉄道などの交通網、情報通信手段、研究教育施設などのインフラ整備の充実だけでなく、クラスターの形成、大学と企業の連

携促進、そして人的資本投資など、ソフト面での施策の強化は、資本と労働の国境を越える移動性が高いグローバル経済下で、それらを大都市圏域に引き付けておく上ではきわめて重要な要素になりつつある。こうした重要な要素への投資を行いつつ、大都市圏域の凝集力を高めるネットワーク形成を行なう上で、現行のOECD諸国における大都市圏ガバナンスの構造は、残念ながら課題解決に有効性を発揮しえていないと文献は指摘している。

問題は、経済圏が行政の壁を越えて地理的に広範囲に広がっているのに、その圏域内では自治体が分立し、必ずしも相互の協力関係がうまく機能していない点にあるという。拡大した経済圏と自治体の管轄区域の不一致という問題を解く1つの鍵は、より広範な地理的範囲をカバーする行政体を創出するか、あるいは少なくともその調整組織を創設する点にある。もっとも、そのような方法に唯一のモデルを適用することは不適切であり、実際、OECD諸国では大都市地域ガバナンスのあり方をめぐって、以下のように様々な実験が試みられている。

2.2.1. 単一大都市政府の創出

単一大都市政府の創出は、大都市地域ガバナンス改革にとってもっともラディカルな選択肢となる。これは、既存自治体の統合その他の手

法によって、その大都市圏域で単一大都市政府を創出することを意味する。このモデルでは、新しい大都市政府がその大都市圏域全体に関わる広域行政を引き受け、より生活に近い行政課題については基礎自治体が担うという形で、両者の役割分担に再定義が行なわれる。

この方法を採用する場合、典型的には都市化とスプロール化に対応して大都市自治体に周辺の中小自治体を合併させるという形になる。イギリスにおける2000年の大ロンドン市政府（Greater London Authority: GLA）市創設⁷、また、ソウル（1995年）、イスタンブール（2004年）、そしてカナダの主要都市（1996年のハリファックス、1998年のトロント、2002年のモントリオール）で相次いで行なわれた改革が、その事例に相当するという。

2.2.2. 特定目的のための共同行政体の創出

自治体間で協力し、共通目的のために共同で行政体を創出するという手法もありうる。その第一歩は、単一政策目的達成のための組織（日本では一部事務組合、アメリカの特別区に相当）である。これは、特定事務に関して広域行政体を創出してその事務を委ね、地理的外部性を内部化するとともに、規模の経済性を効かせることができるというメリットがある。アメリカの大都市圏では、アメニティ、環境保全、文

7 GLC（Greater London Council）がサッチャー政権により1986年に廃止された後、GLA創設までの間、ロンドン市域は32のロンドン区とシティの計33団体の一層制の地方自治体で構成されていた。1997年の総選挙の結果、政権に返り咲いたブレア労働党政権は、その選挙公約で、ロンドンの広域行政を担当する広域自治体を復活させるとした。GLAは、直接選挙で選ばれるロンドン市長（Mayor of London）と、同じく直接選挙で選ばれる25人の議員からなるロンドン議会（London Assembly）、双方を補佐する事務局、さらには市長を補佐する市長室（Mayor's Office）で構成される。その所管業務は、ロンドン全域にわたる(1)公共交通、(2)地域計画、(3)経済開発及び都市開発、(4)環境保全、(5)警察、(6)消防及び緊急計画、(7)文化、メディア及びスポーツ、(8)保健衛生などの分野でのロンドン全域に係る企画・調整を行うことである。なお、住民への行政サービスは、ロンドンの基礎自治体である32のロンドン区とシティが行う。

化施設、教育、交通など様々な政策領域ごとに特別区が設定されており、それらのうち多くは特別課徴金、料金収入によって経費を賄っている。特別区には理事会が設けられ、通常は自治体議会の代表者たちによって構成される。

特定目的のための共同行政体の創出は、供給すべき財・サービスによってスピル・オーバー効果（溢出効果）が異なるので、その効果の範囲に応じて行政範囲を確定し、外部性を内部化できるというメリットがある。しかし他方で、もし各財・サービスごとに単一目的の行政体が乱立することになってしまえば、今度は逆に、領域横断的な協力と調整を必要とするような課題の解決には妨げになってしまうという問題も生じうる。この難点を克服するために、複数の政策目的を達成する行政体を創出し、そこが広域の計画、調整、そして場合によってはサービス供給まで担う場合がある。「モンリオール大都市コミュニティ（Montreal Metropolitan Community：CMM）」⁸のように、そのような行政体が上位政府によって創出される場合もあれば、「大バンクーバー地域特別区（Greater

Vancouver Regional District：GVRD）」⁹のように、自治体間の自発的協力によって創設される場合もあるという。

2.2.3. 既存自治体による緩やかな協力関係

もちろん、新しい行政体を創設することだけが、大都市圏ガバナンスではない。OECD諸国における多くの事例では、新しい行政体の創出を行わずに、大都市圏域における既存の自治体が公式・非公式に協力し合って地域共通の発展戦略を策定し、それに沿う形で既存自治体から自らの戦略を策定し、政策を実行していくといったことが行われている。

3. 典型事例としてのトロント大都市圏におけるガバナンス改革

3.1. 大都市圏ガバナンス変容の背景要因としての北米経済統合

以上の整理を踏まえ、本節では具体例として、カナダのトロント大都市圏のガバナンス改革を取り上げることにしたい。これは、北米自由貿易圏（NAFTA）への応答として行なわれ、トロント大都市圏を、北米を代表する経済拠点と

8 モントリオール市では、モンリオール大都市圏の通勤パターンや産業連関を考慮すると、既存の行政領域は狭隘だとの認識が高まっていた。そこで、新しい地域行政体としてCMMがケベック州政府によって2001年に創出され、土地利用計画、経済発展、住宅、公共交通、環境、そして廃棄物管理の政策領域の責任を負うことになった。CMMは計画、調整、そして財源調達機能を持ち、28の構成しようからなる理事会によって運営されている。その予算は基本的に、構成自治体の分担金によって賄われ（総予算の88%）、残りはケベック州政府からの補助金収入で賄っている。CMMはとくに、モンリオール大都市圏域における経済発展戦略の策定、クラスター形成戦略の調整、そして自治体インフラ整備のための財源を獲得するための上位政府へのロビーイングなどに特に力を入れているという。

9 この行政体は、成長やインフラ投資の促進といった課題の解決に顕著な成功を収めた自治体間の自発的協力組織として評価が高い。GVRDはバンクーバー大都市圏を構成する20の基礎自治体からなるパートナーシップ組織である。彼らは上水、排水処理、リサイクル、ごみ処理、地域計画、環境保全などの領域で協力し合っている。GVRDの意思決定機関は、構成自治体の市長および理事者からなる理事会であり、議員の数はその自治体の人口規模に応じて割り振られている。その予算はかなり小規模だが、42%は上水および排水処理に充てられ、23%は資本支出、そして16%はごみ管理に充てられている。

して発展させたいというカナダ政府、とりわけオンタリオ州政府の強い意向が働いていたという点で、本稿の問題設定にとっては典型事例を提供してくれる。他方、このガバナンス改革はトップダウン型で行なわれたために、地方自治の維持強化という点では、大きな課題を残した点についても留意しておかねばならない。

さて、カナダのオンタリオ州は、全カナダ人口の38%、カナダGDPの46%を占める政治経済の中心州であり、その人口は現在なお増加基調にある。州の政治・経済の中心はトロント大都市圏（Greater Toronto Area [GTA]、面積7,061 km²、人口610万人 [2009年]）である。オンタリオ州が1990年代に入ってトロント大都市圏のガバナンス改革を急いだ背景には、アメリカ合衆国、カナダ、メキシコの3国が1992年12月に

署名し、1994年1月1日に発効した「北米自由貿易協定（North American Free Trade Agreement: NAFTA）」の存在があった。図から分かるように、1981年以降、オンタリオ州にとっては国際貿易（輸出）額が国内交易（移出）額を上回るようになり、さらに1990年代に入ると、両者の乖離はいっそう拡大した。この結果、オンタリオ州のGDPに占める輸出比率は、1981年の30%から1998年の50%へと上昇、オンタリオ経済のカナダ国内経済への依存度はどんどん低下した。この傾向を1990年代に入って後押ししたのがNAFTAであった。

こうした経済構造の変化に対応してオンタリオ州は、自らを国内政治経済の中心としてだけでなく、カナダ、アメリカ、メキシコを南北に貫く北米経済圏の重要な拠点かつ結節点として

図 オンタリオ州の国際貿易額と国内交易額の推移（単位：10億カナダドル）

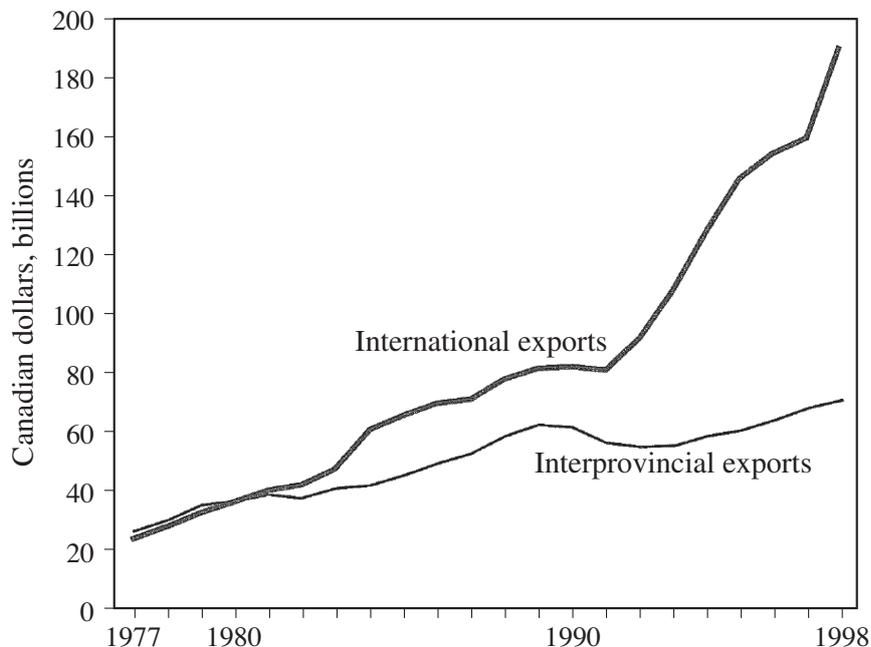


Figure 10.1. Ontario trade, 1977-98

Source: Ontario Ministry of Finance

[出所] Courchene (2001), p.160.

自認し、他の北米経済圏の大都市圏との競合関係を強く意識するようになった。州政府はトロント大都市圏の競争優位を高めることを通じて州経済のさらなる発展を目指し、ガバナンス改革に着手することになった (Courchene 2001)。

3.2. トロント大都市圏ガバナンス変容の経緯¹⁰

その第一歩として、オンタリオ州政府は1995年4月に、「トロント大都市圏の将来に関する専門委員会」(Task Force on the Future of Greater Toronto Area、以下「GTAタスクフォース」)を設置した。GTAタスクフォースは市町村、地域政府など、関係者から幅広く意見を聴取して、GTAの将来像に関する検討を進めた。その報告書は、トロント・メトロ政府¹¹を含む5つの地域政府を廃止し、単一の広域政府を設けることを提言した。また、新たにトロント大都市圏議会を設置し、約30人の市町村長または市町村議会議員をメンバーとする間接選挙制をとることも提言した。

以上の議論を引き継いだ“Who Does What Advisory Panel”(以下、「WDWパネル」)は、第1に、5つの地域政府を廃止して、単一のトロント大都市圏サービス委員会(Greater Toronto Services Board [GTSB])を設けること、第2に、市町村合併を進め、とくにメトロ地域の市をいくつか合併して強力な中核都市をつくることを提言した。結局、州政府は「メトロポリタン・トロント」を構成する6市を統合し、

1つの市を創設することを提案した。メトロ政府は賛成したが、合併で消滅する6市は強く反発し、逆にメトロ政府のほうを廃止してその事務は調整委員会を設けて共同で処理するという対案を発表した。また、州政府が合併法案を州議会に提出してからも、トロント市をはじめとする市の独立性を守るべきだとする「地方民主主義市民連合」(Citizens for Local Democracy)を中心に、合併反対の市民運動が繰り広げられたという。1997年3月3日には合併の是非を問う住民投票が行われ、投票率は31%にとどまったものの、投票者約51万5,000人のうち76%が合併反対に投票した。

しかし、カナダの地方政府は州の「創造物」であり、憲法上独自の地位をもたないため、州は、州法によって自治体の設置、廃止、合併などを自由に決定できる。結果として、オンタリオ州は住民投票や6市の意向を無視する形で当初案を貫き、1997年にトロント市法(City of Toronto Act, 1997)が施行された。

このように、トロントにおけるガバナンス改革は、その問題設定の視角は妥当だったとしても、報告書が示した処方箋と実現された改革との間に大きな乖離があったという点で課題を残した。つまり、6市合併は上述の報告書で実現が求められた事項のほんの一部であって、トロント大都市圏のガバナンス問題は、依然として解決されないまま残されているからである。さらに、広域行政をどうすべきかに焦点が当てら

10 本節については基本的に池上(1988)に拠っている。

11 トロントでは、1953年にトロント旧市を含む城内13市町村をカバーする形で「メトロポリタン・トロント」という上位政府が創設され、その後1967年に、これら13自治体が6市に統合再編された。その政府をここでは「トロント・メトロ政府」と呼んでいる。1960年代以降、メトロ・トロント周辺に、ピール、ハルトン、デュラム、ヨークの地域政府が設立され、総体として5つの上層政府と30の下層政府からなるトロント大都市圏(GTA)が形成された。

れる余り、地方自治の観点から、住民に身近な狭域行政をどうするかがなおざりにされてしまった。この点が、州政府提案に対して大きな抵抗が引き起こされた一因ではないだろうか。グローバル経済の中で、その都市・地域を発展させるためには、インフラ整備をはじめとして大都市経済圏としての広域対応がますます求められるようになる。しかし他方で、広域化された政府は、福祉や教育など住民生活に直結する問題について対応能力を持っていない。したがって、広域政府を構想するなら、必ず狭域政府の充実と住民参加の強化が同時並行で議論される必要がある。

4. おわりに

すでに、橋本大阪市長と大阪維新の会による大阪都構想に対しては、多くの批判と疑問が投げかけられており、筆者もその趣旨はよく承知している。本稿は、この都構想の妥当性を論じることが目的ではないが、にもかかわらず筆者は、この都構想がグローバル経済に対して大阪大都市圏を発展させるための広域行政のあり方について1つの問題提起を行なったという意義は、正当に評価されなければならないと考えている（本人たちがこの点をどれほど意識しているかは不明だが）。もちろん、そのようなガバナンス提案としては、彼らの提案以外にも様々なものが考えられるため、都構想もそのような諸提案の1つとして、その妥当性に関する真摯な比較検討が専門家によって行われるべきであろう。

大阪経済の衰退は、その原因をめぐって様々な指摘が行なわれているが、行政の観点からみれば1980年代以降、グローバル経済下で大阪経済圏が生き残ることを見据えた投資戦略を策定

し、実行することに失敗してきた点にあるといっている。本来ならば、大阪都心部の凝集性を高め、ポスト工業化社会に適応可能な都市構造に切り替えつつ、都心部と郊外を結ぶ大阪大都市圏域のネットワーク機能を高める投資を実行すべきであった。しかし、大阪都心部に権限の及ばない大阪府は、郊外部でムダ投資を繰り返しては失敗し、その実行部隊である企業局は、ついに巨額借金を抱えて2006年に廃止されてしまった。

他方、大阪市は都心部への投資は実行するものの、それはあくまでも市域内での最適性を考慮したものであって、大阪大都市圏の最適性という視点を欠いていた。そのため市営地下鉄は、東京メトロのような私鉄との相互乗り入れに不熱心であり、大阪大都市圏としての鉄道ネットワーク機能の強化が遅れた。また、阪神高速淀川左岸線については大阪市が財政負担を渋ったために道路ネットワークが繋がらず、さらに、水道事業統合をめぐることは、衛星都市すべてが参加する大阪広域水道企業団の創設に、大阪市のみが参加しないといった状況が生まれていた。

もちろん府と市が協力すれば、これらの問題の解決は可能との指摘は正しいし、実際にここ数代の知事と市長の任期にわたってそのような模索が行なわれてきたが、結局、両者の対立は解消せず、努力は実を結ばなかった。以上の観点からすれば、いわゆる二重行政のムダ問題は比較的マイナーな論点であり、より本質的には、大阪大都市圏全体を見渡した統合的な投資戦略の策定と実施が、府と市という行政領域の壁に阻まれて実現できなかった点に問題がある。この点で、橋本大阪市長と大阪維新の会の指摘は、正鵠を射ている。

興味深いのは、都構想が単に広域行政だけで

なく、同時に狭域行政についても提案を行っている点である。現在の大阪市域に8～9の公選区長による特別区（と区議会？）を創設し、住民に身近な行政サービスを担わせるとしている。この点についても様々な批判がありうるが、ともかくも、大都市圏ガバナンスのあり方について、広域と狭域の両レベルの提案を行おうとしている点は注目すべきである。

最後に、以上の議論はすべて、望ましい大都市経済圏の発展戦略とそれを推進する主体があることを前提としていた。大都市圏ガバナンスの問題はあくまでも受け皿の問題であり、その意味で目的論ではなく手段論である。したがって、肝心の発展戦略がないまま、地方自治制度の改革論議だけが論じられるならば、仮にそれが実現したとしても、それを使いこなせずに終わってしまうであろう。

[参考文献]

池上岳彦 (1998)、「グレーター・トロント圏 (GTA) の地方制度改革」— “Who Does What” 改革とメトロポリタントロント地域の大合併—(1)・(2・完)、『都市問題』第89巻第9号91-107頁、および第10号97-107頁。

上山信一 (2010)、『大阪維新一橋下改革が日本を変える』角川マーケティング。

橋下徹・堺屋太一 (2011)、『体制維新一大阪都』文藝春秋。

諸富徹 (2003)、『環境』岩波書店。

諸富徹 (2010)、『地域再生の新戦略』中公叢書。

Challenge”, Scott, A.J. ed. (2001), pp.158-190.

Friedman, T.L. (2005), *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-first Century*, Thorndike Press (トーマス・フリードマン『フラット化する世界〈上〉・〈下〉—経済の大転換と人間の未来 [増補改訂版]』伏見威蕃訳, 日本経済新聞出版社, 2008年)。

OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*.

Scott, A.J. ed. (2001), *Global City-Regions : Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press.

Slack, E. *Fiscal Aspects of Alternative Methods of Governing Large Metropolitan Areas*, Bird, R.M. and F. Vaillancourt, eds. (2006), *Perspectives on Fiscal Federalism*, World Bank Institute, pp.101-122.

Courchene, T.J. (2001), “Ontario as an American Region-State, Tronto as a Global City-Region: Responding to the NAFTA