

## サンフランシスコ・ベイエリアにおける広域行政の動向

伊藤 正次 (東京都立大学)

### 1 サンフランシスコ・ベイエリアの概要



- ・カリフォルニア州北部、サンフランシスコ湾周辺の9カウンティ (サンフランシスコ [市・カウンティ統合自治体]、アラメダ、コントラコスタ、マリン、ナパ、サンマテオ、サンタクララ、ソラノ、ソノマ) で構成
- ・人口：約776.5万 (2020年センサス)
- ・面積：約18,000 km<sup>2</sup>
- ・人種：白人35.8%、アジア人27.7%、ヒスパニック24.4%、黒人5.6%ほか
- ・産業：情報 (シリコンバレー) / Google、Apple、Meta、NVIDIA、Salesforce、OpenAI、Netflix 等 / ワイン
- ・学術：カリフォルニア大学バークレー校・サンフランシスコ校、スタンフォード大学等
- ・政治文化：リベラル (沿岸部はほぼ民主党一党支配)、多様性の尊重

### 2 広域行政の構造

### (1) 都市構造の多核性

- ・主要都市が分散：サンフランシスコ市（約 87.4 万）、オークランド市（約 44.1 万）、サンノゼ市（約 101.3 万）⇔ロサンゼルス市（約 390 万）／ロサンゼルス・カウンティ（約 1001 万）  
cf. カリフォルニア州のカウンティ：58（うち一般法カウンティ 43、憲章カウンティ 15）、Board of Supervisors（監理委員会、5 名 [サンフランシスコは 11 名] の監理委員で構成、監理委員は直接公選）による統治
- ・自治体の人口規模が相対的に小さい：自治体平均人口 ベイエリア（約 7.0 万：incorporated cities の総人口 703.6 万人／101 自治体）⇔ LA カウンティ（約 10.2 万：incorporated cities の総人口 899.2 万／88 自治体）

表 1 ベイエリアの地方政府

county	Municipalities	Special Districts※	School Districts
<b>San Francisco</b>	1	1	1
<b>Alameda</b>	14	19	18
<b>Contra Costa</b>	19	43	18
<b>Marin</b>	11	31	18
<b>Napa</b>	5	49	5
<b>San Mateo</b>	20	22	23
<b>Santa Clara</b>	15	21	31
<b>Solano</b>	7	42	6
<b>Sonoma</b>	9	39	40
	101	※267	160

※複数のカウンティで構成される Special Districts は重複してカウントしているため、総数はより少ない。

出典：Bay Area Census Data (<https://census.bayareametro.gov/cities-counties>)

The CSDA Special District Map (<https://mydashgis.com/CSDA/map>)

California Department of Education, Number of School Districts in California by County, Fiscal Year 2020-21

(<https://www.cde.ca.gov/re/lr/do/documents/fiscalyear2020to21.xlsx>)

- ・多核的・分散的な都市圏

→第二次大戦後、モータリゼーションに伴う交通基盤整備やサンフランシスコ湾の水質悪化への対応等の課題を解決するため、広域政府または広域行政機構を創設する構想が提起される

・1960～70年代に UC Berkeley で在外研究を行った日本の行政学者も関心をもって研究  
村松岐夫：ベイエリアを素材に大都市圏広域政府の設立をめぐる構想を分析（未完）

（村松 1969-70）

牧田義輝：ABAG（後述）等の綿密な調査（牧田 1982）、ツインシティとの比較分析

（牧田 1996）

・村松（1969-70）における広域政府構想：「改革派」＝統合的広域政府創設論 vs. 「保守派」＝現状維持論（地方政府の多核構造による公共サービス提供競争を重視）

cf. 村松オーラル・ヒストリー（河野編 2024）：（「保守派」と位置づけた）V. オスト

ロムらの「多核型ガバナンス論（Polycentric Governance）」（Ostrom, Tiebout, and

Warren 1961）の「再発見」

## （2）広域行政機構の概要

### ○ABAG（Association of Bay Area Governments：ベイエリア政府協議会）

・橋梁、港湾、交通等に関する多目的広域行政機構を創設する州の構想に対抗して、1961年にベイエリアのカウンティ・自治体で結成（現在は9カウンティ、101市が参加）

・住宅、交通、環境、経済開発等に関する広域計画（Plan Bay Area）をMTC（後述）と共同で策定

・組織構造

執行理事会（Executive Board）：理事長、副理事長1名、カウンティ代表12名、市代表20名で構成（いずれもカウンティ監理委員 [supervisor]・市議会議員から選出）

委員会：総務、コミュニティ支援、財政、住宅、立法

総会（General Assembly）：全カウンティ・市の長で構成

・2013年にMTC（後述）と共同で長期計画（Plan Bay Area）を策定

・2017年にMTCと事務局を共同化

### ○MTC（Metropolitan Transportation Commission：大都市圏交通委員会）

・州議会議員 John F. Foran(1930-2014)主導で1970年に設立：ベイエリアの交通問題に対してABAGが十分対応できていないことへの懸念／BART（ベイエリア高速鉄道）と既存の交通システムの調整、大都市圏交通基盤整備に関する連邦補助事業の受け皿／1950年代末の州主導の失敗→交通機能に絞る／カウンティ・市との間で丁寧な合意形成、委員直接公選制は避ける

Bay Area Regionalism Oral History: John Foran

(<https://www.youtube.com/watch?v=WyYz5G2yzVI&list=PLD81CD1845EB36575&index=15&t=632s>)

・ 21 名の委員で構成：

➤ 投票権をもつ委員 18 名：

アラメダ選出 3 名：カウンティ監理委員会から 1 名、カウンティ内の市の市長 1 名、オークランド市長

サンタクララ選出 3 名：カウンティ監理委員会から 1 名、カウンティ内の市の市長 1 名、サンノゼ市長

サンフランシスコ選出 3 名：カウンティ監理委員会から 1 名、市長任命 1 名、サンフランシスコ湾保全開発委員会（BCDC）代表（サンフランシスコ市民要件あり）1 名

コントラコスタ、サンマテオ選出各 2 名：カウンティ監理委員会から 1 名、カウンティ内の市の市長 1 名

マリン、ナバ、ソラノ、ソノマ選出各 1 名：カウンティ監理委員会またはカウンティ内の市の代表 1 名

ABAG 理事長 1 名

➤ オブザーバー委員 3 名：

カリフォルニア州総合運輸庁（CalSTA）代表、連邦住宅都市開発省代表、連邦運輸省代表

・ BART の開通（1972 年）、既存の交通システムとの調整

→ベイエリア大都市圏における高速道路の整備、住宅、環境、防災への展開

・ ABAG との事務局の共同化

○その他、多数の機能別広域行政機構が存在

・ Bay Area Air Quality Management District (BAAQMD)

・ The San Francisco Bay Conservation and Development Commission (BCDC)

※ABAG、MTC、BAAQMD、BCDC は **The Bay Area Regional Collaborative** を構成（Caltrans [州運輸省]、San Francisco Bay Regional Water Quality Control Board、California State Coastal Conservancy がオブザーバーとして参加）

・ Golden Gate Bridge Highway and Transportation District

・ Peninsula Corridor Joint Powers Board (PCJPB)：Caltrain の運営

・ Bay Area Rapid Transit District (BART)：BART の運営

・ San Francisco Bay Area Water Emergency Transportation Authority：サンフランシスコ湾フェリーの運航

・ Transbay Joint Power Authority (TJPA) 等

### (3) 特徴

○合議体によるガバナンス

○構成カウンティ・市の監理委員・議員、関係機関からの間接代表が主流だが、一部直接公選制の special district も存在

【ex. 1】 BART District : サンフランシスコ、アラメダ、コントラコスタの区域を9選挙区に分け、各選挙区から1人の理事を選挙、理事会 (Board of Directors) を構成

【ex. 2】 East Bay Municipal Utility District (EBMUD) : アラメダ、コントラコスタの区域内の上下水道事業を運営するために、同区域内の市が構成する special district / 管轄区域の7選挙区から各1人の理事を選挙、理事会を構成

○機能別広域行政機構が多角的に分立しているが、委員の「相互乗り入れ」による複合的な人的ネットワークによって補完

【ex. 3】 ABAG 執行理事会からサンフランシスコ湾保全開発委員会 (BCDC) 委員4名、MTC 委員1名を選出

【ex. 4】 BCDC : 27名の委員で構成

- ・ 委員長・副委員長を含む5名は州知事任命
- ・ 州下院議員から1名 / 州上院規則委員会任命1名
- ・ 9カウンティの監理委員から各1名
- ・ ABAG から4名 (バイエリア東西南北地域の市各1)
- ・ 州ビジネス交通庁から1名 / 州財務省から1名 / 州資源庁から1名 / 州土地委員会から1名
- ・ サンフランシスコ湾広域水質保全理事会 (San Francisco Bay Regional Water Quality Control Board) から1名
- ・ 連邦陸軍工兵隊から1名
- ・ 連邦環境保護庁から1名

【ex. 5】 PCJPB : Caltrain 沿線の3つのカウンティ (サンフランシスコ、サンマテオ、サンタクララ) から選出される各3人の代表計9人で理事会を構成

- ①サンフランシスコ：市長任命 1、サンフランシスコ交通局（SFMTA）任命 1、カウンティ監理委員会（市議会）任命 1
- ②サンマテオ：全市で構成される選出委員会任命 1、サンマテオ・カウンティ交通区（SamTrans）任命 1、カウンティ監理委員会任命 1
- ③サンタクララ：MTC 委員を務めるカウンティ監理委員 1、サンタクララ・バレー交通局（VTA）任命 2  
+MTC 委員 1 名がオブザーバー参加

### 3 広域行政の課題

#### （1）Bay Area Regionalism ?

- MTC のオーラル・ヒストリー・シリーズ
  - ・ベイエリアにおける広域行政の歴史を自賛
  - ・市の自治を尊重した自生的広域行政、ABAG との協調・連携

#### （2）Small-Scale Localism ?

- ベイエリアの多核型都市構造、小規模自治体の分立がとくに住宅政策に負の影響を与えているという批判（Lewis and Marantz 2023, Demsas 2024）
- カリフォルニア州の住宅危機
  - ・恒常的な住宅不足と価格高騰：典型的な住宅の価値は平均世帯年収（2024 年 99,122 ドル）の 11 倍以上、住宅価格の中央値は全米の中央値の 2.5 倍（“Why the California housing market is so expensive in 2024”, by Ben Christopher, Manuela Tobias and Matt Levin August 21, 2017, Updated September 11, 2024 [Calmatters ウェブサイト]）
  - 1969 年の州法に基づき、州住宅・コミュニティ開発省（California Department of Housing and Community Development）が策定する 8 カ年計画に従って所得階層別に住宅を供給する目標を設定し、各カウンティ・市に住宅建設目標を割り当てる制度（広域住宅ニーズ割当制度 [Regional Housing Needs Allocation: RHNA]）を運用、ベイエリアでは ABAG がその調整・フォローアップ等を担当
  - ・しかし、ゾーニング（土地利用規制）の権限をもつ市は、持ち家層（白人、高所得層が多い）の政治的影響力を受けやすいため、資産価値の低下を招く可能性がある低所得層向けの集合住宅の開発・建設を忌避する傾向（NIMBY）
  - ・建設労働者の賃金保障、環境性能基準の遵守等の要請によるコスト高（←リベラルな政治選好に基づく規制）
  - 住宅危機：RHNA の目標未達、供給不足、価格高騰

#### ○対策

- ・ G. ニューサム州知事は 2020 年代末までに 250 万戸の新規住宅建設目標を設定
- ・ 一部の民主党州議会議員（S. ウィーナー州上院議員等）や民間団体（California YIMBY 等）等は、住宅供給を増やすため、各種の立法を主導

SB35（2017 年施行）：RHNA 目標未達のカウンティ・市について、特定の基準を満たした住宅開発事業に関し、州行政手続法や州土地利用計画法に定める許可手続きを簡略化

SB79（2025 年施行）：バス停・鉄道駅等の交通拠点周辺地域に集合住宅を建設する場合、既存の建築規制を緩和

#### ○住宅政策をめぐる広域行政と地方自治

- ・ 市の土地利用規制権限を制限し、手ごろな価格の住宅を供給する（Affordable Housing）政策を州主導で推進することを提唱する立場／“Local government has too much power.”（Demsas 2024）

- ・ 環境政策への影響：職場に近い地域では手ごろな価格の住宅を建設することが困難→住宅価格の安い郊外地域へのスプロール→（自動車での）通勤時間増→カーボン・ニュートラルにとっても負の影響

- ・ 他方、1960～70 年代に提唱された統合的広域政府の創設や市の合併による広域化は、ベイエリアでは政治的にほぼ実現不可能

→州の主導性強化、広域レベルでのより実効的な調整制度の設計構想：マサチューセッツ州に倣った州または広域レベルでの紛争裁定機関（市の土地利用規制に対する開発業者の不服申し立てを審査）を創設する提案（Lewis and Marantz 2023: 62-65）

#### ○リベラルのディレンマ

- ・ Affordable Housing を推進するために集権化・広域化を主張
- ・ Affordable Housing を唱えながら実際には NIMBY 的行動
- ・ 建設労働者の権益確保、環境規制の遵守が住宅建設の高コスト化を招き、住宅建設を抑制

## 4 日本への示唆

#### ○前提の違い

- ・ ベイエリア：連邦制、人口微増、住宅供給過少

- ・日本：単一主権制、人口減少、住宅供給は？（新設住宅着工戸数は減少、持ち家・分譲住宅の需要低下、建設コスト増加、都心部の新築マンション価格上昇、空き家の増加）

#### ○広域行政の方向性

- ・バイエリア：ABAG が広域調整上重要な役割を果たしつつ、連邦・州の代表も参加する MTC と組織的一体化の方向
- ・日本：2010 年代以降、自治体間の水平的な連携を制度化（定住自立圏、連携中枢都市圏）／ただし、都道府県・市町村間の多様な連携も模索（奈良モデル、秋田モデル）／三大都市圏では広域自治体・大都市の連合（九都県市首脳会議、関西広域連合）／実効性は？

#### ○地方分権改革と広域調整

- ・地方分権改革による市町村の土地利用規制権限の強化

「第一次分権改革で機関委任事務制度の全面廃止に腐心したのも、土地利用を計画し規制する権限は、すべて一括して市町村の権限に改めるべきであるという強い信念があったからである。2000 年に施行された『第一次分権改革』においては、都市計画法に基づく権限についてはその一部の移譲が実現できたものの、これに対応する農地法及び農振法に基づく権限の移譲は、ほとんど全く、実現できなかった。つい先頃国会を通過成立した、地方分権改革推進委員会勧告に基づく『都道府県から基礎自治体への事務権限の移譲』を盛り込んだ第二次地方分権一括法において、都市計画分野では更なる事務権限の移譲が進められたものの、農林水産分野では今回もまた事務権限の移譲が全く進まなかった。土地利用計画規制は、市町村のまちづくりの基本にかかわる事柄であって、なるべく関係する諸権限を一括して市町村に移譲すべきなのであるが、いまだに表裏一体の移譲ができないでいる。

欧米の自治体では、その自治権（所掌事務）の範囲はわが国の自治体のそれよりはるかに狭く限定されているにもかかわらず、土地利用計画規制については包括的な権限を保持しているところが多い。日本は、いまだに、この点において決定的に後進国なのである。私は、一般論として、市町村にできるだけ多くの事務権限を下すべきだとは全く思っていない。むしろこれとは逆に、基礎自治体である市町村に対して一律に、あまり  
も広範囲の所掌事務を義務づけすぎているのではないかと考えているのであるが、この  
土地利用計画規制権限については、これを絶対に市町村にまとめて一律に移譲すべきだ  
と、強く主張し続けている」（西尾 2013: 213-214、下線部・引用者）

- ・その後、第5次地方分権一括法で農地転用許可権限の指定市町村への移譲（2015年）、第10次地方分権一括法で町村による都市計画の決定に係る協議における都道府県同意の廃止（2020年）
- ・人口減少に伴う都市のコンパクト化、公共施設の再編等が求められる中で、地方分権改革の結果、土地利用・都市計画に関する広域自治体の広域調整権限・関与が制限されてきている状況をあらためてどう捉えるか

## 参考文献

- 河野康子編（2024）『戦後政治学の展開——機会と挑戦の50年・村松岐夫オーラルヒストリー』東洋経済新報社
- 西尾勝（2013）『自治・分権再考——地方自治を志す人たちへ』ぎょうせい
- 牧田義輝（1982）『アメリカの広域行政——広域協議会の機能と構造分析』勁草書房
- 牧田義輝（1996）『アメリカ大都市圏の行政システム』勁草書房
- 村松岐夫（1969-70）「アメリカにおける大都市圏広域政府の形成（1）～（3）」『法學論叢』84巻5号、85巻3号、87巻5号
- Demsas, Jerusalem（2024）*On the Housing Crisis: Land, Development, Democracy*, Zando
- Lewis, Paul G. and Nicholas J. Marantz（2023）*Regional Governance and the Politics of Housing in the San Francisco Bay Area*, Temple University Press.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout, and Robert Warren（1961）“The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry,” *American Political Science Review*, Vol. 55, No. 4.