

米国 の 地方 公共 団体 の 種類 と 機能

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 029 (APR. 27, 1991)

1 はじめに

- (1) 日米の地方自治のしくみの違い
- (2) 連邦のしくみ
- (3) 州のしくみ

2 地方公共団体のしくみ

- (1) 地方公共団体の種類
- (2) 地方公共団体の機能
- (3) 地方公共団体の機構

3 広域行政

- (1) 広域行政の背景
- (2) 広域行政のしくみ

おわりに

米国 の 地方 公共 団体 の 種類 と 機能

1 はじめに

(1) 日米の地方自治のしくみの違い

日本で、「あなたはどこに住んでいますか。」また「どこの役所が生活保護を行っていますか。」と聞かれた場合、「私は、○県○郡○町です。生活保護は県が担当しています。」あるいは、「私は、○県○市です。生活保護は市が担当しています。」と一般的に回答されるであろう。国－県－（郡）－市町村という区分で住所も行政事務も分割されている。多くの政治家、公務員等が米国の地方行政を見るとき、彼らが一番理解しにくいのは、米国は、各州によって地方行財政制度が異なり、ひとつの視察例が全国に類推できないことである。米国で「私は、村長であり、町長です。」と自己紹介されてすぐに理解できないのは日本の公務員だけではなく、一般的に米国市民も自分の州と他州との地方制度の相違等は、理解されていないように思われる。市長自らが、「うちの州の地方制度は私もよくわからないし、あなたに説明しても、より混乱するだけでしょうからやめます。」と言われると「おやおや」という感じになる。このため、このレポートは、米国の地方自治及び地方公共団体の種類と機能を全体的一般的に説明するものである。

米国における地方行政のしくみを理解する上で、要点となるところは、米国が連邦制度を採る国で、連邦が州から成り立ち（国に主権があるのではなく、州に主権がある。）、また、地方公共団体が各州の「創造物」である点である。したがって、米国の行政のしくみにおいて「地方自治」を語る場合、対象となるのは、市町村やカウンティー等の行政であり、州については、「地方自治」の範囲には含まれない。また、地方公共団体が各州の「創造物」であることから、50の州がそれぞれ自分の州の地方自治制度を州憲法あるいは州法で定めており、地方自治の権限を享受する地方公共団体の種類及びそれぞれの種類ごとの自治の範囲、役割は州によって違いがある。

市町村などの一般的な地方公共団体の役割についても、日米では基本的に考え方の違いがある。日本の市町村であれば、ごみ処理、消防、上下水道など基本的な行政サービスの提供に加えて、地域活性化施策や国際化施策、地域産業振興施策などを推進することは行政課題のひとつであり、規模の大小にかかわらず、それを進めることは当然あるいは責務と考えられるが、米国の市町村やカウンティーにあっては必ずしもそういえないようである。つまり、米国においては基本的な行政サービスに加えて、地域の産業振興や国際化施策、イベント事業を行うことは、市町村の人口規模や自治能力、財政力、州に認められた権限の幅にもよるが、市町村の行うべき行政の役割とは直ちに考えられないことがあるのである。このことは、後述する市町村の設立に関する基本的考え方方に立脚するとともに、米国の地方公共団体の財源の主要なものは、直接住民から徴収する税であるので、市町村の事業拡大は、直ぐ増税を意味することとなり、住民の賛同がなければ事務の拡大は

有り得ないところにある。したがって、極端にいえば、市町村によっては、これ以上、地域の成長（経済的にも、あるいは人口的にも）を好まないところもあり（経済開発に投資すれば、それだけ住民の税負担が増え、また、例えば、収入の低い新規の住民が増加すれば、社会福祉や住宅開発の費用が増加することなどが考えられる。）、市町村の役割、権限をあくまで基本的な行政サービスの提供に限定して考える考え方も米国においては強いようにみえる。

地方自治の問題を考える場合、団体自治、住民自治をはじめ地方自治体に固有権限があるか、地方税源をどこまで認めるか、プロポジション13にみられるような直接民主制をどこまで認めるか等広範な事項が考えられるが、本稿は、地方公共団体の種類と機能に限定して解説する。

米国の地方公共団体の種類と機能について述べる前に、まず連邦及び州のしくみについて概観しておく。

（2）連邦のしくみ

連邦、州及び地方公共団体の基本的な違いは、連邦及び州については、合衆国憲法にその根拠規定を持つが、地方公共団体は合衆国憲法に根拠はなく、州憲法に根拠が求められる点である。連邦については、1787年の建国以来その権限は拡大傾向にあるといわれるが、合衆国憲法上連邦の権限が明記され、明記された権限以外のものは州に属するという憲法上の原則は基本的に変更されていない。

連邦のしくみは、三権分立の原則から、行政府、立法府、司法府の三つの組織からなり、相互にチェック・アンド・バランスの機能を果たすしくみとなっている。

行政府は、三つの組織の中で最も複雑な組織とされているが、基本的な役割は、合衆国の法律の執行に当たることである。機関として主なものは、次の四つである。

大統領：合衆国の法律や条約の執行、外交政策、国防；軍の統帥権、議会の決定に対する拒否権行使、各省の長官の指名、委員会などの独立政府機関の長の指名、連邦裁判所の判事の指名、議会への助言などを行う。大統領行政府など、大統領を補佐し、各省を統括するための直属の機関を持つ。

副大統領：上院の議長を務め、可否同数の場合決定票を投じること、大統領に事故などがある場合、大統領に代わって職を行うこと、大統領と上院間の調整役、閣議出席、国家安全保障会議出席などを行う。副大統領は、建国当時、大統領一般選挙において二番目に得票数の多い者がなるとされていたが、対立候補が副大統領になり、大統領と仕事の連携がうまくとれなかったことから、1804年に憲法改正があり、現在のように同一政党から大統領と副大統領が選ばれるしくみとなった。

省：現在 14 の省（国務、財務、国防、司法、内務、農務、商務、労働、保健・衛生、住宅都市開発、運輸、エネルギー、教育及び復員）があり、各省の長官は、閣議を構成し、大統領に助言を行い、大統領の施策を実行する。三権分立の原則から、これら閣僚は議席を持つことはできない。閣議（日本における閣議は、内閣の意思を決定する会議であるが、米国では、大統領に対し、助言を行う会議であり、その性格は異なる。）は、合衆国憲法上に根拠はないが、ジョージ・ワシントン初代大統領の時代から設けられている。

独立政府機関：14 の省に属さない大統領の直轄の機関である。それぞれの機関は特定の目的を持って設立されるものであり、省に比べて頻繁に組織的に改廃される。現在約 70 の独立政府機関があり、例をあげれば、連邦取引委員会、連邦準備制度理事会、民間航空委員会、航空宇宙局、連邦選挙委員会、環境保護局、米国情報局、証券取引委員会、米国郵便公社などである。

次に、立法府については、立法府は、上院と下院に分かれ、それぞれの役割、責務については合衆国憲法に規定されている。議会は解散がなく、その議員の任期は、上院が 6 年で 2 年毎に 3 分の 1 が改選され、下院は 2 年毎に全員が改選される。上院の定数は 100 名であり、各州から 2 名（1 州が 1 選挙区）選出される。下院の定数は 435 名であり、各州々の定数配分は、合衆国憲法の規定により 10 年に 1 回行われるセンサス（国勢調査）の結果に基づき、各州人口に比例して配分される。下院議員の選挙区は小選挙区制度をとっていることもあり、選挙区の線引き（選挙区の区割りは州の役割である。）については、常に政治的問題となるところである。1990 年のセンサスに基づく新たな定数配分は 1991 年の議会で決定され、1992 年の下院議員選挙に適用される。

議会の役割として、大統領指名人事の承認や条約の批准などがあるが、活動の主体は何といっても立法にある（大統領には法案提出権はない。ただし、大統領には拒否権があるが、議会は三分の二以上の多数で再び採決することで大統領の拒否を覆せる。）。したがって、議員は、このような立法活動を支えるため、優秀なスタッフを集めるとともに、常に有権者や関係利益団体と接触し、関係を密にしておくことが必要となっている。また、議員の活動が評価される際にも、議会でどの法案に賛成投票をし、どの法案に反対投票をしたか、直ちに取り質される状況にあり、議員は、支持者の世論動向にも極めて敏感でなければならない。

最後に司法府については、その基本的役割は、連邦の憲法及び法律を解釈することであり、また、合衆国憲法の番人として違憲立法審査権を持つことである。連邦最高裁判所の判事の選任は、大統領に指名権限があるが、上院の承認が必要であり、上院は大統領の指名を拒否できる。これも三権分立の原則の下でチェック・アンド・バランスの機能を果たすためのひとつしきみである。

(3) 州のしくみ

1787年に合衆国憲法が起草されたときには、州の数は13であったが、今日では50ある。各州の基本的なしくみは、それぞれの州憲法に定められているが、共通のしくみとしては、連邦と同様に三権分立の原則に基づく政府形態であり、行政府、立法府、司法府に分かれている。

州の役割は、合衆国憲法に定めがあるように、連邦の権限として明記されたもの以外はすべて州の役割とされており、法制的には極めて広く、住民に対する基本的な行政責任は州が有している。しかし、実際には、道路、学校、保健（医療保険、社会保障など）、都市開発、農業助成などのプログラムにおいては、財源の負担に関し、連邦、州、地方公共団体が協同で行っている。

州の行政府は、住民から直接選挙で選ばれる知事（任期は一般に2年または4年であり、就任回数または連続就任回数の制限のある州も多い。）、副知事及び知事に助言を行うとともに知事の施策を実施するための職（州務長官、法務長官、財務長官、監査長官等）及び各種の行政委員会の長で構成される。これら知事を補佐する職は、直接住民の選挙によって選ばれる場合もあり、それぞれに行政機能の権限が分散されている場合が多い。また、チェック・アンド・バランスの機能として、知事は議会が通過させた法案に署名することを拒否して効力の発生を防ぐ拒否権を持つ（ただし、これに対しては連邦議会の場合と同様に、議会は、3分の2以上の議決で覆すことができる。）。

立法府は、一般に連邦政府と同様に上院と下院からなり（例外は、ネブラスカ州だけで、一院制を取っている。）、任期は上院が4年、下院が2年の場合が多いが、両方とも4年の任期の場合もあり、州によって異なる。

最後に司法府については、州の司法府は、連邦とは全く独立してはいるが、制度的には連邦の裁判所制度に類似した下級審から最高裁判所にいたる階層からなる裁判所制度を持ち、そのしくみは州憲法に定められている。州の裁判所の裁判官は、選挙によって直接選ばれることが一般であり、刑事、民事にかかわらず陪審制度が導入されていることが制度的特色とされる。州裁判所の役割は、一般に州及び地方政府の定める法令に関する事件を扱うことであり、連邦裁判所とは役割に違いがある。

2 地方公共団体のしくみ

(1) 地方公共団体の種類

地方公共団体のしくみについては、それぞれの州憲法に定めがあり、その創設の手続きから種類、権限に至るまで規定されているが、一般的には、州議会の承認により地方公共団体が設立されるとともに、その組織、権限、責務などを定めた憲章が与えられる。自治体の政府形態は、原則として州政府と同様であるが、いくつかの違った種類の地方公共団体がある。基本的な分類としては、①カウンティー、②市などの自治体、③タウン（タウンシップ）及び④学校区などの特別区、となる。

① カウンティーとは、歴史的には州の行政事務を地区毎に代理して取り扱う団体として設立されたものであり、州の地域全体を区割りして設立された場合が多く、一般的にその区域の中に市などの自治体やタウンを含んでいる（ただし、カウンティーの行政区域としては、自治体の区域が除かれている州もある。）。カウンティーの具体的な役割としては、裁判、住民の出生死亡記録、道路の建設維持管理、固定資産評価などが歴史的には一般的であるが、今日では、地域によるが消防、ゴミ処理、空港の建設運営、病院の建設運営、医療保険、社会保障事業さらには地域の産業・工業振興事業を行うなどかなり事務範囲が拡大し、その重要性が増す傾向にある。

② 市などの自治体とは、日本の市町村のように独自の自治権能を認められ広範な行政事務を行う地方公共団体であり、一般的には、地域住民の政治的責任に基づき、住民自らの要請で設立された団体である。この範疇の呼称としては、市、町、村などがある。制度的には、ホーム・ルールと呼ばれる地方自治の権限を認めた憲章を自ら定め持つ場合や州憲法にこのような自治体に対してホーム・ルールを認める条項が規定されている場合がある。

③ (ア) タウンとは、ニューイングランド地方に発展したものであり、州の区域がカウンティーに分けられ、カウンティーの区域がタウンに細分化されており、ここでは、他の州の傾向と違い、カウンティーの権限は州の事務の範囲に抑えられ、タウンが住民への行政サービスの提供において主要な役割を担っている。タウンは、歴史的には早くから自治体と同様の地域共同体としての幅広い行政サービスを行う権能を有していたものであり、今日でも特に非都市部において、タウンは小自治体（タウンの大半は人口10,000人以下であり、直接民主主義である「タウン・ミーティング」を持つ。）として機能している。

(イ) タウンシップとは、タウンと同様に歴史的にも住民自らの要請で地方公共団体となったものでなく、州政府によって受動的に創設された団体であり、市などの自治体と比

較した場合に州に従属する度合いが強い地方公共団体である。行政権限についても、一定の限定された地方行政の役割のみ（道路橋梁の建設・維持管理；教育；治安の維持など）を与えられていた場合が多く、一般的に自治体やカウンティーにその役割を取って代わられ、地方公共団体としての役割は後退してきた。しかし、ミシガン州、ニュージャージー州、ウイスコンシン州などのように、地域の都市化に対応して、幅広い行政サービスを住民に提供できる権能を与えられたタウンシップの場合は、今日でも地方行政に重要な役割を果たしている。

このタウン（タウンシップ）及びカウンティーを市などの一般的な自治体と比較した場合、市などを「地方公共団体」とし、タウン（タウンシップ）及びカウンティーを、州により受動的に創設された点に着目して、「準地方公共団体」とする区分の仕方も行われる。

④ 学校区などの特別区とは、ひとつ（例えば、教育のみ、上水道のみ、公園管理のみなど）あるいは複数の行政目的（最も多い例は、上水道及び下水道である。）のためだけに設立された地方公共団体であり、一般の自治体から財政的にも行政的にも独立してその事務を行う。この範疇に区分される団体としては、特別区（スペシャル・ディストリクト）と呼ばれる団体以外に、公社（オーソリティー）、理事会または委員会（ボードまたはコミッショナ）などと呼ばれる団体もその機能を同じくするものである限りこの範疇に含まれる。この団体は、既存の地方公共団体の境界にとらわれず設置することができ、財政的にも州や市町村と切り離して起債を行うのに便利であるため、公共交通機関、都市再開発、上水道施設、下水処理施設、港湾施設、コンベンション施設や大規模スポーツ施設の建設・管理・運営などを行う場合に設置され、日本でいえば公社や公営企業のような役割を果たすものとして活用が盛んである。

全米で地方公共団体の数は、1987年の調べで総数83,186であり、一般的な行政権能を持つ市などの自治体及びタウン（タウンシップ）の数は35,891であり、カウンティーの数は、3,042、他の44,253が特別区と呼ばれる地方公共団体である。数の変化についてみると、1952年には、地方公共団体の総数は116,753であり、カウンティーは3,052、市などの自治体及びタウン（タウンシップ）は34,009、特別区が79,695であった。カウンティーや自治体の数はそう変化はないが、特別区の数が1987年には激減していることが分かる。この特別区の減少の中味をみると、校区に關しその合併による減数が著しいものであり、校区以外の特別区は年々増加している。カウンティーについては、各州の区域は最初から全域がカウンティーに区割りされていることから、数の増減はあまりない。また自治体の種類の中では、より州に従属しているタウン（タウンシップ）の数が減り、一般的な行政権能を持つ市町村などの自治体の数が増加している。

米国の地方公共団体数の変化

	1942年	1952年	1962年	1972年	1982年	1987年
総数	155,067	116,756	91,186	78,218	81,780	83,186
カウンティー	3,050	3,052	3,043	3,044	3,041	3,042
市など自治体	16,220	16,807	18,000	18,517	19,076	19,200
タウン・タウンシップ	18,919	17,202	17,142	16,991	16,734	16,691
学校区	108,579	67,355	34,678	15,781	14,851	14,721
特別区（学校区を除く。）	8,299	12,340	18,323	23,885	28,078	29,532

以上述べた地方公共団体の種類は各州の定める地方自治のしきみによって異なるわけだが、その類型化の試みとして次のようなものがあるので以下に紹介する。

米国地方自治制度類型表

I 州／カウンティー型（ハワイ）

州は3カウンティーと1市・カウンティー統合自治体に分かれ、中央集権的である。

II 州／地方自治体型（アラスカ）

州は中央集権的である。140自治体、7つのカウンティーに相当する機能を持つボーロー、3市・ボーロー統合自治体及び23ボーローがあり、自治体のある地域では自治体が行政サービスを提供しているが、州の大部分の地域（ボーロー地域）は州が直接に行政サービスを提供している。

III 南部型（4州、メリーランド、ノースカロライナ、バージニア、テネシー）

主要な地方公共団体の種類は、カウンティー、市、市・カウンティー統合自治体であり、教育はこれら団体の役割になっている。特別区の利用は少ない。これらの州は権限分散的な地方自治制度である。

III／V 南部／一般型（10州、アラバマ、フロリダ、ジョージア、ケンタッキー、ルイジアナ、ミシシッピー、ネバダ、サウスカロライナ、ユタ、ウェストバージニア）

南部型に加えて学校区が存在し、特別区のしくみが利用される。

IV ニューアイングランド・タウン型（6州、コネチカット、メイン、マサチューセッツ、ニューハンプシャー、ロードアイランド、バーモント）

主要な地方公共団体はタウンである。市はもともとタウンであり、都市化にともなって市と呼ぶようになった。特別区の利用は比較的少なく、カウンティーは存在しないか役割が小さい。

IV／V. A タウン／一般型（ニュージャージー）

一般型に加え、タウンシップが存在するが、自治体として広範囲な権限を持つ。

IV／V. B タウン－タウンシップ／一般型（ペンシルバニア、ニューヨーク、ウイスコンシン）

一般型に加えて、タウン及びタウンシップが存在し、タウンは自治体としての権限を持つが、タウンシップは持たない。

一般型（上記以外の24州）

地方公共団体として、カウンティー、市町村などの地方自治体、学校区、特別区及び公社などのオーソリティーがすべて存在する。

この一般型は次のように分類される。

V. a. タウンシップのない州（14州、アリゾナ、アーカンソー、カリフォルニア、コロラド、デラウェア、アイダホ、アイオワ、モンタナ、ニューメキシコ、オクラホマ、オレゴン、テキサス、ワシントン、ワイオミング）

タウンシップが存在しないか、あるいは存在しても自治体の役割がない。

V. b. タウンシップの役割が縮小している州（ミズリー、ネブラスカ）

権限が限られているタウンシップが、カウンティーの地域の3分の1以下の地域に存在する。

V. c. 中西部のタウンシップ（6州、イリノイ、インディアナ、カンサス、ノースダコタ、オハイオ、サウスダコタ）

権限が限られているタウンシップが、カウンティーの地域のほぼ全部をカバーしている。

V. d. タウンシップにクラス分けがある州（ミシガン、ミネソタ、ウイスコンシン）

権限の違いによりタウンシップに2つ以上の区分があり、都市部に位置するタウンシップは一般に自治体としての権限を持つ。

(類型表の出典「G. ROSS STEPHENS AND GERALD W. OLSON, Passthrough Aid and Interlevel Finance in the American Federal System, 1957 to 1977, Kansas City, MO, University of Missouri-Kansas City, 1979, Vol. 1, p. 89.」)

(2) 地方公共団体の機能

米国における地方公共団体は、上記（1）の地方公共団体の種類によって、その行使する権限の幅はさまざまであるが、一般的に有する権能について述べれば、その団体の固有の権能として、徴税する権利、その団体の法令について違反した者を処罰などする権利、その区域内で事業を実施する権利を有していると考えられ、具体的な行政サービスの内容としては、区域内で要請される公共事業（道路、橋梁の建設など）を行うこと及び住民を保護すること（警察や消防）が、地方公共団体の最も基本的な役割と考えられる。これら地方公共団体の役割は、それぞれの州の定める自治制度の内容によって異なるわけだが、その主な項目を例示すれば、上水道の管理運営、公衆安全、公衆衛生、公共福祉、道路、住宅、警察、消防、ゴミ収集処理、教育、選挙、裁判所・刑務所の維持管理、州・地方団体のための徴税及び住民記録（結婚・誕生・死亡などの記録）など多岐にわたっており、これらの事務のなかには、日本の場合と同様に、地方公共団体が独自に行う事業もあれば、連邦や州から義務付けられている事業もある。

地方公共団体の役割を財政的な面から述べると、1988年度の全政府歳出額（商務省統計局発行Government Finances in 1987-1988による。なお、1ドル140円で換算した。）合計は、約268兆円（統計上、国債や地方債の発行などによって調達した資金は後述の歳入額には含まれていないので、歳入額と差がある。）、うち連邦約170兆円、州約68兆円、地方公共団体約69兆円であり（政府間の補助金・交付金支出が重複しているので合計額と一致しない。）、地方公共団体の種類毎では、カウンティー約15兆円、市など自治体約24兆円、タウン（タウンシップ）約2兆円、学校区約21兆円、その他の特別区約8兆円となっている。

連邦と州、地方団体合計の主な歳出項目の比率を示せば次のとおりである。

連邦と州、地方団体の主な歳出項目比率

連邦		州および地方団体合計	
国防	27.2%	教育	29.8%
社会保障	24.7%	社会福祉・生活保護	18.6%
公債費	13.0%	上下水道・電気・ガスなど	8.5%
州・地方団体補助	9.8%	道路・空港など輸送関連	7.7%
環境・住宅	6.6%	警察・消防・矯正	7.5%
その他	18.7%	公債費	5.4%
		その他	22.5%

連邦においては、国防と社会保障の合計が50%を超えており、このふたつが連邦支出の

最も大きな部分を占め、州・地方団体補助は10%弱となっている。これに対し、州及び地方団体においては、最も大きな歳出項目は教育で30%近くを占め、社会福祉・生活保護がこれに次ぎ、公共施設関連、警察・消防が続いている。このように、連邦と州及び地方団体の役割の相違によって、それぞれ歳出項目比率に違いがあらわれているといえよう。

州及び地方公共団体について、さらに詳細にそれぞれの歳出額に占める主な歳出項目の比率を示せば次のとおりである。

州及び地方団体の主な歳出項目比率（単位%）

項目	州 団体計	地方 團体計	カウン ティ	市など 自治体	タウン	学校区	特別区
教育 (教育・図書館)	33	37	15	9	28	98	1
社会福祉・所得扶助 (貧困者、貧困家庭 補助、身体障害者 補助、病院運営補 助、大気・水汚染 防止、救急、失業 保険・社会保障事 務費用、退役軍人 給付)	25	11	29	8	3	-	15
運輸 (高速道路・橋梁・ 空港・港湾施設・ 水路など建設維持)	9	6	9	9	15	-	6
公衆安全 (警察、消防、矯正 など)	4	9	11	15	13	-	3
環境・住宅 (土壤・水・森林な ど自然環境の育成 保護、洪水防止、 公園・レク施設、	3	10	7	16	12	-	20

項目(つづき)	州	地方	カウン	市など	タウン	学校区	特別区
	団体計	ティー	自治体				

公共住宅、下水施設、ゴミ処理など)							
政府の運営経費 (徴税、裁判所、政 府庁舎、その他運 営経費)	3	5	11	5	8	-	-
公債費	4	5	7	6	3	2	9
公共施設 (上水道、電気、ガ ス、公共交通機関 など)	2	12	2	20	6	-	43

以上の表からわかるとおり、州及び地方団体の支出項目として教育がともに大きな部分を占めており、次に、州において社会福祉が続き、教育と合わせて60%近くを占め、地方団体計では公共施設、社会福祉、環境・住宅関連が続いている。また、同じ地方公共団体でも、カウンティーと自治体等とではその役割に違いがあることが見て取れる。

例えば、教育では、学校区がほぼ教育のみの支出であり、タウンはタウン総支出の約30%、カウンティーはその総支出の約15%となっており、学校区は教育中心の団体であることがわかる。社会福祉関連では、カウンティーにおいては、その総支出の約30%を占めており、社会福祉がカウンティーの主要な役割となっていることがわかるし、特別区は、公共施設関連に、その総支出の43%を出し、公共施設に傾斜していることがわかる。

このように、それぞれ多岐にわたる行政サービスをそれぞれの団体の性格に応じて機能的に分担していることが示されているが、都市部においては、これらさまざまな種類の地方公共団体が地域的に重複している場合が多く、例えば、ひとつの市の区域の中に、都市再開発は都市再開発公社（オーソリティー）、バスや地下鉄は公共交通公社、上下水道や公園管理は特別区、有料道路は道路管理公社、教育は学校区、社会福祉関連はカウンティー、などといった具合にさまざまな団体が機能分担している。

歳入については、全政府歳入額合計が、約249兆円、内連邦約142兆円、州約76兆円、地方公共団体約69兆円であり（なお、統計資料上、政府間の補助金・交付金が重複しているので合計額とは一致しない。）、州と地方公共団体を合わせた額がほぼ連邦の額となっている。地方公共団体の種類毎では、カウンティー約15兆円、市など自治体約25兆円、タウン（タウンシップ）約2兆円、学校区約21兆円、その他の特別区約7兆

円となっており、市など自治体の重要性がわかる。

補助金・交付金など他の政府からの収入については、州が連邦から約14兆円、地方公共団体が連邦から約2兆円及び州から約20兆円受けており、連邦補助金は圧倒的に州に支出されている。また州はその支出の約30%を地方団体へ補助金として交付している。地方公共団体の受けている補助金をその団体の種類毎に分けてみると、カウンティー約5兆円、市など自治体約5兆円、タウン（タウンシップ）約0.5兆円、学校区約11兆円、その他の特別区約1兆円となっており、カウンティーはその歳入額からみれば補助金などに負うところが大きな団体であり、学校区についても特に州からの補助金などに大きく依存していることが分かる。ちなみに一般歳入に占める自主財源の比率をみると、州約7.6%、地方公共団体約6.3%となっており、地方公共団体の種類毎では、カウンティー約6.4%、市など自治体約7.2%、タウン（タウンシップ）約7.3%、学校区約4.6%、その他の特別区約7.2%である。地方公共団体の独自の税については、全税収入のうち、固定資産税約7.4%、売上税約1.5%、個人所得税約5%、法人税約1%、その他税約5%などとなっている。

州や地方公共団体の予算は、一般的に均衡予算であることが州憲法などにより要請されているので、連邦のような巨額な財政赤字はないが、それぞれの起債発行残高額をみると、連邦約366兆円、州約39兆円、地方公共団体計約67兆円、カウンティー約14兆円、市など自治体約27兆円、タウン（タウンシップ）約1兆円、学校区約5兆円、その他の特別区約19兆円となっている。このなかでその他の特別区が比較的負債額が大きいが、これは、州や市町村から独立して別個に起債を行い、施設建設などの事業を行っている特別区が多いことによる、と考えられる。

（3）地方公共団体の機構

地方公共団体の政府形態については、州憲法にその基本を定め、州法で地方公共団体が創設の際に具体的に選択できる形態を定めている場合が多い。日本の場合では、地方自治法に市町村の長や議会について定めがあり、全国の市町村は同様の政府形態を持つが、米国の場合は州毎によっても異なるし、また、同じ州内でも法律の枠はあるものの基本的には住民の選択によって市町村の政府形態が決められるのである。したがって、例えば同じ市長の呼称は使っていても、市の仕組みによって強い行政実権を持つ市長であるのか、議員と同程度の権限しか与えられていない市長であるのか、市支配人の役割権限との関係はどうかなど、市によって違いがある。このため当該自治体の政府形態を判断するのには、市長など役職員それぞれの選任のされ方（市長であれば、議会のメンバーから選ばれるのか、議会の選任によるのか、選挙で直接選ばれるのかなど。）と権限（特に、市のどのレベルの職員を任命する権限を有しているか、その場合議会の承認はいるかどうか。）などに着目する必要があり、日本の先入観で判断するととんだ誤解をすることがある。

ワシントンD. C. に本部を持つ国際市支配人協会は、全米の7, 106の市やタウンなどの自治体について調査し、これを5つの政府形態で分類している。これによれば、「首長－議会型」3, 816(54%)、「議会－支配人型」2, 618(37%)、「理事会型」175(2%)、「タウン総会型」418(6%)、「議員タウン総会型」79(1%)となっている。この分類による類型の内容は次のとおりである。

首長－議会型は、一般的には直接選挙で選ばれた首長が、行政部門の中心となるものであるが、この形態のなかには、実際の行政実務を行うために議会（または首長）の選任により行政管理官が置かれる首長－行政管理官型といわれる形態も含んでいる。この行政管理官の権限については、例えば上級レベルの職員の人事権がなく、その権限が予算編成や事業執行に限られ、首長の指揮命令に従うなど、市支配人の権限よりも狭い。

議会－支配人型は、支配人が議会によって選任され、行政部門の中心となる形態であり、支配人は人事、予算、事業執行など幅広い権限を持ち、支配人は議会に対して責任を負う。

理事会型とは、選挙で選ばれる理事が議会部門と行政部門の両方の機能をもつ形態であり、理事が行政のそれぞれの分野を分担する方式が一般に採られる。

タウン総会型は、選挙権を持つ住民が概ね年1回タウン総会を開催し、条例や課税、予算などの重要事項について決定するとともに、事業執行を担当するセレクトマン（理事）を選出したりするものであり、直接民主制に基づく制度として有名である。

議員タウン総会型は、タウン総会には住民全員が出席するが、投票は住民に選ばれた相当数の議員のみが行う形態である。

カウンティーの形態の基本的な分類としては、行政管理官を設置していない型として「理事会型」、行政管理官を設置している型として「理事会－行政管理官型」及び「理事会－公選による首席行政官型」があり、行政管理官の設置状況について、前述した国際市支配人協会の調べによれば、カウンティー総数3, 044の内、設置していないものが2, 367(78%)、設置しているものが677(22%)となっている。この分類による類型の内容は次のとおりである。

理事会型は、住民選挙によって選出される理事で構成される理事会が、行政部門と立法部門の両方の機能を持つものであり、数は最も多い。また、この理事会型においても、特定の機能を果たす上級レベルの職員（財務官や会計監査官など）は公選によって選出される。

理事会－行政管理官型は、理事会により選任された行政管理官が行政部門の執行について理事会に対して責任を負う形態であるが、行政管理官の権限の幅は州の定めによって異なる（人事権があるか、予算編成権があるかなど。）。

理事会－公選による首席行政官型は、理事会が立法部門の機能を果たし、公選の首席行政官が行政部門の機能を果たすというように、権限が明確に分離される型であり、首席行政官は行政部門における人事、予算、事業執行に全般的権限を持つ。

カウンティーの政府形態については、今日の地方公共団体が複雑多様な行政サービスの提供を求められている状況にあることから、カウンティーの伝統的な理事会のみの組織では、行政執行面で弱体であるとの議論があり、傾向としては、行政の専門的な知識経験を有する行政管理官を設置する方向にあるといわれる。また、行政の効率化を図る方策として、カウンティー内の市と統合し広域都市圏を形成するという動きも見られる。しかし、これら機構改革のためには、州憲法の改正や住民投票による賛同を得なければならず、その変化の動きは必ずしも早いとはいえないようである。

特別区は、一般に理事会又は委員会により運営され、理事や委員は、区域内の住民の直接投票によって選出される場合（学校区に多い。）、特別区の位置している団体（市やカウンティー）の長や議会により選任される場合及び特別区を創設した州政府の知事、議会、その他州の機関などにより選任される場合などがある。

3 広域行政

(1) 広域行政の背景

米国の広域行政に関する制度的及び社会的背景について若干述べると、米国においては、市などの自治体は住民の要請によって設立されるものであり、コミュニティー単位で市町村が結成されていることが多い。自治体の規模については、1987年の商務省統計局調べによると、総合的な行政サービスを行っている米国の地方公共団体の約93%が人口25,000人未満の団体であるとされ、一般的に米国においては小規模の自治体が多く、このため特に都市周辺では、区域が小規模自治体に分断されていることによる行政サービス提供の不効率が批判される。また逆にコミュニティーがあっても必ずしも市町村が結成されているとは限らず、自治体の結成されていない地域がカウンティー内に存在する。したがって当該地域ではどの地方公共団体が住民の要請する行政サービスを提供するのか問題となる。また、社会的背景としては、1960年代以降に起きた大都市問題、つまり「アーバン・クライシス」と呼ばれる大都市の生活環境の悪化、郊外部への人口流出及び都市周辺部を含めた地域全般にわたる都市化現象を考慮する必要があろう。都市部の人口が郊外に流出し、自治体の結成されていない地域にも人々が多く住むようになったため、効率的な都市的行政サービスの提供を行うために、自治体やカウンティー間で役割調整が必要となったのである。具体的には、郊外に流出したこれらの人々は、自治体が結成されていないところでは、市が提供するような行政サービスを当該地域をカバーする唯一の地方公共団体であるカウンティーに求めるようになり、この結果、カウンティーが自治体に代って様々な都市的行政サービス提供の責任を負う地域もでてきた。また、郊外の人口増加で都市周辺に位置する自治体においてその住宅地域が拡大し、隣接する自治体の住宅地域がそれぞれ近接することとなり、自治体の境界で消防や警察権が分断されていることに不都合が生じ、行政サービスの提供について既存の公共団体の区域を越えた方法が求められるようになったのである。このため、米国においても、広域行政の必要性が議論され、次に述べるような方法で行われているが、日本とはかなり趣を異にしているといえる。

(2) 広域行政のしくみ

広域行政を行うために取られる方法としては、主として次のような方法がある。

- ①市及びカウンティーの統合または連合による方法
- ②州やカウンティーなどへ行政機能を移行する方法
- ③自治体間の協定、契約などにより特定の事務について広域行政を行う方法
- ④特定の行政事務を広域的に行うため特別区を設置する方法
- ⑤自治体間で広域協議会を設置する方法

①の市とカウンティーの統合とは、カウンティーとその区域内の市などの自治体とが合併することにより単一の自治体を形成し、効果的行政サービスの提供と広域的行政処理を可能にしようとするものである。この方法によるためには、州憲法又は州の法律により統合が認められる必要があり、州議会の議決のみで統合できる州もあるが、住民投票により住民の直接の賛同を得ることを要件としている州が多い。1982年の米国政府間諮問委員会の調べでは、19州が地方公共団体としてこのような統合を認めており、13州が何らかの住民投票を義務付けている。これまで25の市ーカウンティー統合政府が成立しており、1945年以降は18の統合例があるが、ひとつを除いてはすべて住民投票を通過しての統合である。しかし、このような統合が行われるのは専ら郊外地域の市、カウンティーであり、政治的利害の相違が大きくなる都市部では成功してはいない。過去に、人口25万人以上の市が関わる統合の住民投票は14例あるが、全て失敗している。また、住民投票により通過する割合も減少傾向にあり（1921年以来85の住民投票があったが通過率は約20%とされる。）、既存の自治体を統合することで権限の集中した広域的な自治体を創設することは、一般に地域の利害が異なることから、住民の賛同を得ることがなかなか難しいと見られている。一方、連合による方法とは、新たな広域行政を行う自治体を別個に設立し、既存の市などの自治体はそのまま残す方法である。連合広域行政主体を設置した例としては、フロリダ州のメトロポリタン・ディードゥ・カウンティー政府があり、米国ではこの設立が唯一の例として有名である。ディードゥ・カウンティーの場合は、カウンティーを連合広域行政主体とする新たな憲章を制定し、既存の市は自治体としての地位を保持しつつ、連合広域行政主体としてのカウンティーが広範囲な都市的行政サービス（社会福祉、建築規制、土地計画、公害対策、高速道路、交通規制、消防、ごみ処理、公共住宅、裁判所などの事務である。警察権は各自治体に留保されている。）を市及び市に含まれない地域に広域的に提供している。このディードゥ・カウンティーの場合でも、既存のカウンティーがこの機能を有する行政主体となっており、行政区域もカウンティーの区域をでていないことから、実質的には特定の行政機能をカウンティーに移行し、カウンティーが広域行政の受け皿になった場合と変わらないとする見方もある（自治体連合政府の典型的例としては、カナダのトロント都市圏自治体が有名である。）。

②の州やカウンティーなどへ行政機能を移行する方法とは、市町村がその団体を包含するカウンティーに特定の行政事務を移す場合、あるいは、市町村が持っている特定の事務を州が吸い上げ、市町村に代わって州の行政機関が当該事務の広域的処理を行う場合がある。1982年の米国政府間諮問委員会の調べでは、1965年～75年の間で、全体では、1,708件の機能移行が行われ、機能移行の相手としては、カウンティーに対して行われた機能移行が最も多く、全体件数の56%を占め、特別区に対する移行は19%、州に対する移行は14%、広域協議会に対する移行は4%であったとされる。地方公共団体の機能の移行は、最終的に州に認められる必要があるが、州憲法または州法にこのような権限の移行を明文で認めている州は10、うち5州は住民投票を要請している。州憲法または州法に明文を持たない州では、事案毎に州議会で議決を行うことが一般的である。機

能の移行が行われる理由は、上に述べたような都市部の人口流出を背景として都市的行政サービスの広域化が求められたこと、広域的処理を必要とする新たな行政需要（環境問題、ゴミ処理問題など）が出てきたこと、市町村が財政的にも苦しくなり経済的で効率的な行政サービス提供を求めたこと、などである。移行が行われる事務の種類は、ゴミ収集・処理、警察、下水道、下水処理、公衆衛生、社会福祉などが代表的例である。

③の自治体間の協定、契約による方法とは、形態としては、ある市町村が民間企業と契約を行うように、他の市町村と特定の行政サービスの提供について契約を行う場合、ふたつ以上の市町村が特定の行政サービスの提供を共同で行ったり、下水処理場などの公共施設を共同で管理する場合、④及び⑤のような別個の団体を設立して共同で事務を行う場合、及び警察や消防などについて緊急の場合に相互協力をを行う協定を結んでいる場合、などがある。どのような協定、契約の形態が許されるかはそれぞれの州法によって異なるが、先の米国政府間諮問委員会の調べでは、44州が地方公共団体間の協定、契約についての法律を持っている。この方法で行われる事務の種類は、刑務所、少年拘置所、警官訓練機関、街灯管理、ごみ収集・処理、図書館、上水道などが代表的例である。

④の特別区を設置する方法とは、特定の事務を市町村の区域を越えて広域的に処理するために準地方公共団体である特別区を設置し、その事務の行政主体とする方法である。1987年の商務省統計局の調べでは、全米で29,532特別区があり、機能ごとに分類すると、治水、灌漑、排水、土壤保全などの自然資源の保全関連が最も多く（全体の22%）、続いて消防（17%）、公共住宅、再開発（11%）、水道（10%）、墓地、下水、公園管理、図書館、病院、小学校建設、高速道路、健康、空港、その他（駐車場、ごみ処理、ガス事業、電力事業など）と事務は多岐にわたっている。特別区の大部分は、ひとつの機能のみを持つ団体であり（93%）、ふたつ以上の機能を持つ団体は、一般に上下水道事業を行う都市部の特別区にみられるだけである。ここ10年間の種類による増加傾向をみると、公共住宅、再開発関連及び統計の区分では「その他」に含まれるような公営企業的な役割を持つ団体が増加している。特別区の活用が盛んである理由は、州憲法や州法によって定められる起債にかかる住民投票の手続きや起債額の制限などの規制が適用されず、一般に独立採算（料金収入などによる。）により運営されるものであること、既存の市町村から独立し、その政治的中立性が効率的な行政サービスの提供を可能にすること、自治体が結成されていない地域へのサービス提供がされること及び特定の事務について専門的知識の導入などにより効率的処理が可能となることなどであり、広域的事務処理の実施及び財源手当ての面で実際的で便利な方法といえる。しかし、特に都市部においては、行政機能の分断を促進するものであり、本来の自治体の役割を低下させているという批判もある。また、広域行政の必要性に基づくというよりは、むしろ民間企業でも行えるような事業分野に公共部門として進出する便法ともなっており、特別区の地方公共団体としての責任の位置付け、最終的な州の財政責任など新たな問題を生み出していることも事実である。

⑤の広域協議会は、基本的には自治体間の任意の団体であり、法人格を有する地方公共団体ではない。したがって、その決定や勧告は、協議会のメンバーである市などを拘束するものではないが、地域の共通の課題である環境保全、再開発、地域計画、水道建設などの広域計画について、メンバーの合意を形成し、地域の自治体が協調的な施策を行うための有効な手段となっている。協議会の設置方法としては、州の法律や行政命令によって設立されたり、非営利的な民間団体としての位置付けであったり、参加自治体の権限の共同行使と位置付けられたりなどさまざまの方法がある。

歴史的には、1920年代初期から、公共交通機関、下水道、公園建設など広域的な行政課題に対処するために、民間レベルにおいて地域開発協議会が各都市圏に結成されてきたが、第二次大戦後には、公共交通機関の建設助成に関連して、都市圏の広域計画策定が連邦により助長され、1954年にはこのような広域的な都市圏広域計画委員会に対して連邦補助金が交付されることとなった。1960年までに米国の212の都市圏地域のうち、約3分の2が広域計画を策定する委員会を持つに至った。その後1965年以降に、連邦法によって、地方自治体をメンバーとする広域協議会タイプの組織が、高速道路建設、公共交通機関設置などに関する広域計画策定において連邦補助事業の受け皿になれることが認められ、1970年までには全米の都市圏地域の全部が広域協議会またはそれに相当する組織を持つこととなった（1978年では都市圏で292団体ある。）。また、都市圏以外の地域における、広域的団体としては、歴史的には農業に関連した広域的組織である土壤保全の特別区や農業共同組合、地域開発委員会などがあったので、これらを中心として1960年代後半から1970年代にかけて地域の広域協議会がほとんどの州において結成され、広域計画策定の連邦補助金の受け皿となつたが、これは、広域的行政処理に対応するひとつの有効な方法となつた（1978年では都市圏以外で367団体ある。）。

広域協議会の生まれた背景には、「リージョナリズム（地域主義あるいは広域主義）」と呼ばれる考え方があり、これは、従来の連邦制が、連邦一州一地方団体という組み立てであるのに対して、連邦や州の権限を州や地方自治体の境界を越えた新たな地域の（既存の行政区画に囚われない）行政主体（州または自治体間の広域協議会や委員会など）に再分配しようとする考え方であった。連邦がこのようなリージョナリズムを提唱したもともとの狙いは、連邦の補助事業を効果的に実施するためには、これまでのひとつの州や自治体だけでは単位が小さい場合があることなどにあったといわれる。

おわりに

本レポートは米国地方自治体の種類と機能について概要を紹介したものである。本レポートが連邦制度のなかで地方公共団体の位置付について大要を得る助けとなれば幸甚である。

地方公共団体の役割、機能については、州政府及び連邦政府との関係で常に変化している部分であるといわれ、この分野について調査研究を行っている連邦政府機関である米国政府間諮問委員会は、連邦制度のなかの地方自治の役割の再考というテーマで新たな調査を進めている。この中で、小規模のコミュニティー毎に分断されている米国地方公共団体の状況について、これを批判し、より大きな団体を形成しようとする議論よりも、小規模自治体のほうが住民の要請に直結した行政ができると逆に評価する論も出てきており、地方公共団体の財源の確保の問題も絡めて、今後地方公共団体のありかたを問う問題であると思われる。また、本レポートのなかでも若干触れたが、独自の料金収入により運営される公営企業（オーソリティーなど）が増加していることも注目されるところであり、住民サービス提供の手法の多様化及び民営化の方法について今後引き続き調査研究する必要があると思われる。

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

N O	タ イ ド ル	発 刊 日
第29号	米国的地方公共団体の種類と機能	1991/ 4/27
第28号	英国の公共支出計画と地方団体—1991年度予算案の概要—	1991/ 4/27
第27号	フランスの地方財政	1991/ 3/15
第26号	イギリスにおける少数民族対策	1991/ 3/11
第25号	米国連邦政府1992会計年度予算案について	1991/ 3/ 5
第24号	ロンドンの公園とオープン・スペース	1991/ 2/28
第23号	ニューヨーク州財政及び91年度予算の概要	1991/ 2/ 8
第22号	イギリス中央政府の機構－地方団体に対する関与機構－	1991/ 1/18
第21号	ニューヨーク州の地方自治制度	1991/ 1/ 7
第20号	英国地方税財政の改革について	1990/12/20
第19号	1990年 米国中間選挙の概要	1990/11/30
第18号	米国の救急業務体制（E M S）	1990/10/ 5
第17号	ロンドンの地方行政—大ロンドンの廃止をめぐって—	1990/ 9/28
第16号	ボルチモアにおけるウォーターフロント再開発	1990/ 8/20
第15号	英国の公共支出計画と地方団体—予算編成手続の概要と地方団体の1990年度公共支出—	1990/ 7/30
第14号	アメリカの地方債	1990/ 6/28