

# ニューヨーク州地方政府ハンドブック第7版

(一財) 自治体国際化協会ニューヨーク事務所  
令和3年3月

州務局

# 地方政府ハンドブック



Andrew M. Cuomo  
知事

Cesar A. Perales  
州務長官

地方政府  
ハンドブック

第7版 2018年発行

ニューヨーク州  
州務局

## 目 次

第1章 地方政府の起源と連邦制度 .....	1
1.1 歴史の遺産 .....	1
1.2 いくつかの基本的信念 .....	4
1.3 連邦制度 .....	11
第2章 州政府 .....	16
2.1 州議会と立法手続 .....	16
2.2 知事 .....	21
2.3 副知事 .....	23
2.4 州会計監査官 .....	23
2.5 司法長官 .....	24
2.6 州政府関係機関 .....	24
第3章 司法制度 .....	26
3.1 最高裁判所 .....	30
3.2 地方裁判所控訴部 .....	30
3.3 控訴審法廷 .....	31
3.4 地方裁判所 .....	32
3.5 州政府請求裁判所 .....	33
3.6 カウンティ裁判所 .....	34
3.7 遺言検認・後見裁判所 .....	34
3.8 家庭裁判所 .....	35
3.9 ニューヨーク市刑事裁判所 .....	36
3.10 ニューヨーク市民事裁判所 .....	36
3.11 地区裁判所、タウン裁判所、ビレッジ裁判所、市裁判所 .....	37
3.12 裁判所の財政 .....	40
3.13 裁判官の懲戒 .....	40

3.14	裁判所運営事務	40
第4章	地方政府のホームルール権	42
4.1	地方機関の憲法上及び制定法上の根拠	43
4.2	地方の立法権	52
第5章	カウンティ政府	56
5.1	カウンティとは	56
5.2	歴史的発展	57
5.3	カウンティ政府の性格の変化	60
5.4	カウンティ憲章運動	60
5.5	カウンティの政府機構	63
5.6	カウンティ政府の機能	69
5.7	選挙	70
5.8	機能の移管	70
5.9	まとめ	71
第6章	市政府	72
6.1	市とは何か	72
6.2	ホームルールと市—歴史的展開	73
6.3	1900年代のホームルールと都市	74
6.4	市政府の形態	75
6.5	都市憲章の内容	79
6.6	分散化と都市問題	79
6.7	ニューヨーク市	80
第7章	タウン政府	84
7.1	タウン政府の始まり	85
7.2	タウンの特徴	85
7.3	政府機構	87

7.4	運営とサービス	90
7.5	まとめ	96
第8章	ブレッジ政府	97
8.1	ブレッジとは何か	97
8.2	歴史的展開	98
8.3	設立と組織	99
8.4	サービスの資金調達	104
8.5	ブレッジの解散	105
8.6	傾向	107
第9章	特定目的の政府機構	109
9.1	公教育	109
9.2	消防組織	114
9.3	公益法人	118
第10章	住民参加	121
10.1	選挙過程	121
10.2	住民投票	124
10.3	住民参加の促進	126
10.4	情報公開と報告	12828
10.5	住民の抗議への対処	131
第11章	地方財政の運営	132
11.1	課税及び債務制限	14532
11.2	借入と債務管理	14836
11.3	自治体の財政管理	14838
第12章	地方財政の財政	13245
12.1	ニューヨーク州における地方歳出	145
12.2	地方政府の歳入	148

12.3	固定資産税の課税	148
12.4	固定資産税以外の地方税	154
12.5	特別課徴金、使用料手数料及び収益	156
12.6	州補助金	157
12.7	連邦補助金	160
第13章	人事管理	16262
13.1	歴史的背景	16262
13.2	ニューヨーク州公務員任用法	16363
13.3	地方における公務員行政	16464
13.4	人事管理に関する連邦法の規定	16868
13.5	州の支援及び研修	17070
13.6	まとめ	17072
第14章	労使関係	17373
14.1	歴史的背景	17373
14.2	公務員労働委員会	17474
14.3	交渉プロセスの要素	17474
14.4	不適切な行為	17979
14.5	契約の履行管理	18080
14.6	まとめ	18282
第15章	公共サービス	18383
15.1	州機関の運営	18383
15.2	社会福祉・公衆衛生プログラム	18383
15.3	コミュニティ開発	18888
15.4	公共の安全	19393
15.5	環境保全	19898
15.6	交通	20201

15.7	消費者保護サービス	204
15.8	労働条件	205
15.9	その他のサービス	205
第16章	土地利用計画・規制	207
16.1	警察権	207
16.2	計画委員会	207
16.3	総合計画	208
16.4	カウンティの計画策定	208
16.5	ゾーニングとその関連規制	209
16.6	その他の土地利用規制	22133
16.7	補助的規制	22155
16.8	結論	22155
第17章	公社・広域行政機関・政府間協力	223
17.1	公社の時代	223
17.2	広域行政機関	227
17.3	広域計画協議会	231
謝辞		237



## 表一覧

表- 1.1	ニューヨーク州における人口別タウン及びビレッジの分布	8
表- 1.2	自治体の種類別人口推移 (2000 - 2010)	9
表- 3.1	ニューヨーク州の裁判制度の特徴	29
表- 4.1	地方政府に関連する憲法の規定	46
表- 4.2	地方政府に関する統合法	47
表- 5.1	ニューヨーク州のカウンティ	57
表- 5.2	ニューヨーク市内の区/カウンティ (New York City Boroughs/Counties)	59
表- 5.3	ニューヨーク州の憲章を持つカウンティ	61
表- 6.1	市政府の形態	77
表- 7.1	種類別タウン特別改良地区	95
表- 8.1	1940年以降法人化されたビレッジ	100
表- 8.2	管理者又は支配人がいるビレッジの一覧	103
表- 8.3	ニューヨーク州のビレッジの解散	106
表- 9.1	ニューヨーク州学区 (2004年7月現在)	110
表- 9.2	地方公社及びその他の特別目的団体	118
表- 10.1	自治体の種別ごとの選挙日程	124
表- 12.1	地方政府の機能分野別支出 (2012年)	146
表- 12.2	地方政府の機能分野別支出 (2012年)	14747
表- 12.3	地方政府の経常支出 (2007年及び2012年)	147
表- 12.4	ニューヨーク州における地方税 (2007年及び2012年)	149
表- 12.5	2012年の地方政府の財源	14949
表- 12.6	地方政府の種類別固定資産税収入 (2007年及び2012年)	15050
表- 12.7	地方の固定資産税以外の税収 (2007年・2012年)	15757
表- 12.8	地方政府種類別の州補助金 2007年及び2012年	15858
表- 12.9	地方政府種類別連邦政府補助金 2007年及び2012年	16161
表- 14.1	交渉行き詰まりの打開手続	17878
表- 17.1	州、州際、国際公社の創設年別一覧	224
表- 17.2	改正後の公社の種類分類	227
表- 17.3	広域計画委員会及び協議会	232

## 図一覧

図- 1.1 2010年人口規模別ニューヨーク州タウン及びシティ区分図	9
図- 1.2 2010年人口密度別ニューヨーク州タウン及び市区分図	11
図- 3.1 ニューヨーク州統一裁判制度	28
図- 3.2 ニューヨーク州の司法管轄区 (Judicial Districts)	32
図- 5.1 カウンティ法型組織図	66
図- 5.2 執行官設置型組織図	67
図- 5.3 支配人設置型組織図	67

## 第1章 地方政府の起源と連邦制度

---

ニューヨーク州における地方政府は、数世紀にわたって発展してきた。州民により形成された政府形態は、政治機能的な関心事と代議制の基本理念へのゆるがぬ信頼を反映している。

しばしば3階層で語られる政府形態であるが、合衆国憲法で言及されているのは、連邦政府と州政府の2階層のみである。しかしながら、連邦制は、州政府が合衆国憲法により州に留保されている権限を行使する際、地域における多様性と必要性を考慮に入れて地方政府を設置する、という理念を暗黙のうちに包含しているのである。各州政府が、ニューヨーク州のように、州憲法において住民にホームルール権を与える形で地方政府を設置してきた限りにおいて、地方政府は、事実上また理論上、連邦制の第3層として組み込まれてきたのである。

---

この州に暮らしてきた何百万人もの人々の経験が、今日の社会的及び政治的機構の成り立ちの礎を作ってきた。

この章では、以下の質問に関連する基本的な考え方について振り返ってみることとする。

- ・ 昔のニューヨーク州の住民は、なぜ地方政府を作ったのか。
- ・ どのような種類の政府を設立したのか。
- ・ 政府の権限とその運用について、どのような理念を抱いていたのか。
- ・ 土地の風土や多様性が政府形態にどのような影響を与えたか。
- ・ 自らの州における政府のあり方を、新生国である合衆国の政府形態にどのように整合させようとしたのか。

### 1.1 歴史の遺産

カウンティ政府の歴史研究者であれば、よく知られた役職である保安官 (sheriff) の職が千年以上前の英国に存在していたことがわかるだろう。シャイア (shire) の徴税官、すなわちシャイア長官 (shire-reeve) である。

ヨーロッパからニューヨーク州に渡ってきた初期の移民が自治制度を発展させる以前に、先住民がイロコイ同盟 (the Iroquois Confederacy) という高度な自治の仕組みをもっていた<sup>1</sup>。イロコイ同盟は広範に及ぶ政府間協力の仕組みを持ち、モホーク川 (the Mohawk River) 河口からジェネシー川 (the Genesee River) までに及ぶ広い領域を効率的に運営していた。イロコイの人々は、同盟を構

---

<sup>1</sup> ニューヨーク州の地方政府の歴史に関心を有する読者には、フランク・C・ムーアが1933年に著したマッキネイ (訳注：ニューヨーク州法典の1つ) のタウン法に掲載の「初期タウン政府の歴史」が有益である。ムーアは後年、ニューヨーク州の会計監査官、そして副知事になった者であり、ムーアの論文はマッキネイのタウン法のその後の版全てに掲載されている。また、ジェームス・S・ドレイクによる1950年版マッキネイカウンティ法の序論「カウンティ法の歴史」も興味深い。

成する6部族が、部族間の戦いや紛争に代わって、同盟全体のためにそれぞれが分担する役割を果たしていくことが有益だと考えたのである。合衆国憲法の連邦制は、イロコイ同盟にならったものである。しかし、現在知られるニューヨーク州の地方自治制度は、概ね植民地時代にその起源がある。

### 1.1.1 ニューヨークの植民地政府

ニューヨーク州における最初の地方政府は、オランダによって作られた毛皮交易会社の添え物程度のもので始まった。オランダ王国の特許状を授与されたオランダ西インド会社（the Dutch West India Company）は、1609年からイギリスがこの地を支配する1664年までニューネーデルラント植民地（the colony of New Netherland）を運営していた。

当初、オランダ人はほぼ通商、特に毛皮交易に集中していた。早くも1614年及び1615年には、フォート・ナッソー（Fort Nassau）（現オルバニー（Albany）付近）とマンハッタン島に交易所が設けられた。本格的な植民地建設は1624年に始まり、ニューネーデルラントはオランダ共和国の州（province）となった。定住事業を加速させるため、1629年に、オランダ人は、「パトルーンシップ」（“patroonship”）と呼ばれる本国の封建荘園制度を持ち込んだ。そのシステムにより、個々の「パトルーン」（“patroons”）は広大な土地を与えられ、植民事業を進めることが期待されていた。

ニューネーデルラントの支配者であったオランダ政府は、当初、植民地全体の政府と、ニューアムステルダム（New Amsterdam）と呼ばれていた主要な定住地の政府の間に明確な線を引かなかった。1646年になって初めて、オランダ西インド会社は、ニューアムステルダムからイーストリバー（the East River）を挟んで対岸にあるブルークレン村（Village of Breuckelen）（今日のブルックリンの前身）に自治権らしき権利を付与した。フォート・オラニエ（Fort Orange）（現オルバニー市）も1662年に同様の権利を与えられている。1653年には「ニューアムステルダム地区商人・長老会」（the “Merchants and Elders of the Community of New Amsterdam”）に市政府を樹立する権限が与えられた。これが後にニューヨーク市となる自治体の誕生である。

オランダの植民地時代は50年以上続いた。1664年、第二次英蘭戦争につながる対立のさなか、最後のオランダ総督ピーター・スタイヴァサント（Peter Stuyvesant）は降伏し、ニューネーデルラントをヨーク公ジェームス（James, Duke of York）、後の英国王ジェームス二世（James II）に明け渡した。イギリス人は、オランダ人の残した自治制度を自らの制度に容易に適合させ、名前も新たにされたニューヨーク植民地の必要性にあわせて、自治制度をさらに修正した。

今日のニューヨークにおける地方政府の形態の起源をひとつだけあげよと言われると、歴史家は数多くの年代と場所をあげ、そのどれもが正当だと主張することができる。しかし、ニューヨーク植民地の現代的な地方政府の発展における最も重要な出来事は、1665年にヘムステッド（Hempstead）（現ナッソー（Nassau）・カウンティ）で開催された代表者「会議」（the “Convention” of

delegates) であろう。その目的は、オランダからイギリスに支配権が移ってから1年後の植民地における法律の提案であった。この代表者会議で提案された法律のほとんどは採択され、ヨーク公の法律 (the Duke of York's laws) と呼ばれるようになった。17のタウンの存在が認められ、ヨークシャー (Yorkshire) と呼ばれるカウンティが設立された。このように、ニューヨーク州のタウン及びカウンティ政府の始まりは、イギリスの植民地の経験及びオランダの制度を反映したものであった。

歴史的な「自由土地保有権者会議」 (General Assembly of Freeholders) が1683年にトーマス・ドンガン総督 (Governor Thomas Dongan) により招集され、植民地統治の原則を表した憲章 (charter) が承認された。「自由と特権の憲章」 (the Charter of Liberties and Privileges) として知られるこの憲章は、マグナカルタ (大憲章) にならって起草され、現在の憲法に非常に近い形をとっている。会議ではまた、ニューヨーク植民地を12のカウンティに区分することを決議した。このカウンティが植民地議会における代表者の基盤となり、同時に設立された裁判制度の運営単位ともなった。この憲章はヨーク公によって署名されたが、その5ヵ月後、ヨーク公が戴冠して国王ジェームス2世となると、彼はこの憲章を否認した。ジェームス2世は1688年に国王の地位を放棄し、1691年に、ヘンリー・スローター総督 (Governor Henry Sloughter) の下で選出された新議会は、最初に採択された憲章の原則を回復する新たな法律を可決した。

タウン管理官 (town supervisor) の職も、この頃にその起源を求めることができる。各カウンティの公的かつ必要な業務の監督者として、自由土地保有権者の1人を「タウン財務官」 (town treasurer) に任命するよう指示が出されたのである。1703年以後は「タウン管理官」と呼ばれるようになったこの職の機能が、元々はカウンティの予算をタウンに配分することであったことは言及に値するであろう。カウンティ監督官委員会 (county board of supervisors) 及びカウンティ立法院 (county legislatures)<sup>2</sup>は、植民地時代のタウン管理官がカウンティの予算を配分するために集まった会議から発展したのである。

1686年に、英国王は「ドンガン憲章」 (Dongan Charters) として知られる憲章を、ニューヨーク市とオルバニー市に授与した。ニューヨーク州において次の市が憲章を受けるのは1世紀後である。1785年に、州議会の立法により合衆国誕生後初めてハドソン市 (Hudson) が都市としての憲章を受けとった。

ニューヨーク州の地方政府の基本的な形態と運用実務の一部が独立戦争頃にはすでに存在していたことは明らかである。1777年に初の州憲法が発効し、カウンティ、タウン及び市のみが地方政府の単位として認知された。

1790年代にビレッジが地方政府の第4の形態として現れたが、これは小村落 (hamlet) (第8章参照) を認知し権限を付与するために幾つかの法が制定されたことによる。その流れは、州議会が

---

<sup>2</sup> (訳注) カウンティにより名称が異なるが、いずれもカウンティ議会を指す。

1798年にトロイ（Troy）及びランシングバーグ（Lansingburgh）をビレッジとして自治体法人化（incorporate）することに結びついた。現在はそのいずれもビレッジとしては存在していない。ランシングバーグは随分前に、後のトロイ市に吸収されたのである。

## 1.2 いくつかの基本的信念

エンパイアステートの地方政府は、単に4世紀にわたる歴史の集積であるにとどまらない。過去及び現在の州民が深く抱いている基本的信念と理解の反映である。

多くのアメリカ人は、政府の権力は国民に益となるばかりでなく害ももたらすものだという基本的認識を持っている。この意識が、ニューヨーク州の住民たちに、望ましい政府の権限の利用を促すだけでなく、そのような権限の濫用から自らを注意深く守らなければならない、という信念を育てている。

このため、特定の目的のための権力の行使を認める憲法及び法律の規定を束縛するよう多くの保護策が取り入れられている。これらの保護策は、権力が、一般に認められた目的のためのみに、かつ、個人個人（本来権力はそのために行使されるべきものである）の尊厳と確立された権利を不当に侵害しないような方法で使われるようにするためのものである。

上記に関連する司法制度、法の適正な手続、憲法上の保護、住民投票や市民委員会等の直接民主主義、その他の代表制自治政府の機構については、別の章において解説されるが、そのいずれも王、独裁者、政治的多数派を問わず、為政者の暴政から人民を守るためには、政府の権力を厳しく規制すべきだという基本理念に基づいている。

アメリカ国民の代議制への信頼が、地方政府の組織及び運営に大きく影響していることは言うまでもない。ニューヨークがドンガン総督に請願し、1683年に発布された自由と特権の憲章（ドンガン法）では、国王及び王室の下における当時の植民地の最高立法権は、「永久に、総督、評議会及び植民地議会の代表者にある」としている。最高立法権が付与された評議会と植民地議会により、2院制の議会が構成され、少なくとも植民地議会には代議制の理念が反映されている。このケースにおいては、代表はカウンティ単位であった。このように初期の段階から、ニューヨーク州の地方政府の形態は人々の代議制に対する確固たる信念を示すものであったのである。

加えて、ニューヨークの住民は、政府を非常に実務的にとらえていた。政府を特定の要求を満たすための職務と機能を遂行する機構と考えて、特定の活動を実行するために地方政府は設立された。州憲法、制定法、市や幾つかのビレッジ及びカウンティの憲章には、これらの職務と機能が詳しく規定されている。

ニューヨークの住民は一般的に認められる要求に応えるために地方政府を設立していったので、当然、彼らは、地方政府の形態や権限さらに運営のあり方を、特定の目的を遂行するための手段としてとらえたのである。

憲法改正や州法の変更、そして地方政府の立法及び行政措置によって、それぞれの機構がうまく機能し、地方政府は住民の実際的な要望に応えることができる。無論、そのような調整は必ずしも容易というわけではなく、後章では住民の要望に調整が追いつかない場合に起こる摩擦について言及している。

### 1.2.1 土地及び住民

地方政府の機能は、住民の歴史と信条だけでなく、住民の利益、生活様式及び地理的環境を反映している。

ニューヨーク州は非常に多様な自然環境を擁している。ロングアイランド (Long Island) に位置する地方政府の多くが海岸侵食と公共交通を課題としている一方、北部地方ではウインタースポーツ等のレクリエーション施設の開発や除雪に焦点を当てている。

ニューヨーク州の位置と地理は、地方政府の形成に多大な影響を及ぼしている。建国当初の13植民地のひとつとして、ニューヨークはその後数世紀にわたって揺るぎない地位を確立してきた。独立戦争の3分の1以上の戦いはニューヨーク州内で戦われた。その中にはスティルウォータータウン (the Town of Stillwater) における2つの決定的な戦闘とそれに続くサラトガ (Saratoga) の戦いにおけるイギリス軍の降伏が含まれており、これらが独立戦争の転換点となったのである。ニューヨーク市においては、1789年に連邦が誕生することとなった。

ニューヨークは当初から、内陸部及び世界各地を結ぶ交通路の要衝の役割を果たしてきている。ニューヨーク市の港湾と、州内の水路、鉄道、幹線道路は、この国の通商の大動脈となってきた。民間航空ルート地図で一目してわかるように、交通網はニューヨーク州とニューヨーク市に集中している。さらにニューヨークは、その天然及び人的資源により全米有数の製造業を擁する州となり、また、金融の中心地として繁栄した。

ニューヨークを際立たせている属性を一つ挙げるのであれば、多様性である。ロングアイランドの東端にあるモントーク岬 (Montauk Point)、州の北東端にあるラウス岬 (Rouses Point)、南西端近くにあるビーマス岬 (Bemus Point) の名前にはすべて「岬 (ポイント)」が冠されているが、それぞれ大西洋沿岸、カナダに接するシャンプレーン湖 (Lake Champlain)、ニューヨーク西端のショートクワ湖 (Lake Chautauqua) という、全く異なる地理的景観を有している。

### 1.2.2 土地

ニューヨークの面積は53,989平方マイル、うち6,765平方マイルを湖沼面が占めている。地形的には、内陸部ではアディロンダック (the Adirondacks) とキャッツキル山系 (the Catskills) がそびえている。ロングアイランドは、氷河の末端に残された堆石 (terminal moraine) により形成された1,401平方マイルの島で、ハドソン川の河口近く、マンハッタン島の東から大西洋に向かって

118 マイル突き出している。また、ニューヨークのもうひとつの特徴として、北西にはエリー湖 (Lake Erie) の湖岸線が 75 マイルにわたって広がり、オンタリオ湖 (Lake Ontario) 沿岸は 200 マイルを超える長さ、大西洋の海岸線は約 165 マイルと、5 大湖の湖と大西洋に面する全米唯一の州であることが挙げられる。

ニューヨークの水路は、南方はハドソン川、デラウェア川 (Delaware)、サスケハナ川 (Susquehanna)、西方はエリー湖、北方はオンタリオ湖とセントローレンス川 (St. Lawrence)、と縦横に発達している。州の南西にはミシシッピ水系の分水嶺もある。これらのニューヨークの水は、西に向けてアレゲニー川 (Alleghany)、さらにオハイオ川 (Ohio) へと流れる。オハイオ川はミシシッピ川に流れ、最後はニューヨークの水がメキシコ湾に流れ込むのである。

ニューヨークの河川と水路は、州内の地方政府の発展に多大な影響を及ぼした。入植は水路に沿って進んだため、河川の流域に初期の地方政府が形成された。中でも最も有名なハドソン川は、ニューヨーク湾から 150 マイル内陸のオルバニーまで外航船が運航できた。オルバニー近辺には、ハドソン川から西方にモホーク川とエリー運河が発達し、ニューヨーク州の東西を結ぶ水路を成している。州の南部は、サスケハナ川とデラウェア川の水路にそって通商と入植が進んでいった。さらに、州の北部及び北西部ではエリー湖、オンタリオ湖、シャンプレイン湖、セントローレンス川がさらなる発展の街路を形成した。

### 1.2.3 気候

気象学者はニューヨーク州の気候を「大体において合衆国北東部にみられる大陸性気候だが、同様の広さの地域ではなかなか見られない多様性を有する」<sup>3</sup>と説明している。これは、ニューヨークの気候が極端であること、すなわち夏は暑く、冬は寒いということである。

エリー湖の東、グレート・レイクス平原 (the Great Lakes plain) に位置するニューヨーク西部、そしてロングアイランドのように大西洋の影響を受ける地域では、冬は比較的しのぎやすい。ニューヨーク市とロングアイランドにおいては、華氏零度以下になる冬は、10 年のうち 2、3 年くらいである。

この気候の多様性を理解するには、霜の降らない期間を見ればよい。アディロンダックとキャッツキル山系の無霜日数が年間 100 日～120 日であるのに比べ、ロングアイランドでは年間 180 日～200 日も霜が降りない日がある。農業その他の経済的利益を考えると、ニューヨーク州の地方政府に気候の与える影響は見逃せない。「スノーベルト」と呼ばれる積雪地帯では、毎年の平均降雪量は 90 インチを超える。これらの地域では、地方政府は道路の除雪や維持にかなりの時間と予算を割くことになる。

---

<sup>3</sup> Climate of New York, U.S. Department of Commerce, NOAA, "Climatology of the United States," No. 60, p.2.



#### 1.2.4 住民

ニューヨークの重要な多様性が最も端的に現れているのは、住民の民族・出身国である。植民時代の早い時期から、ハドソン川河口の巨大な港にやってくる人々の多様性は、この国で最大の都市の成長を促進してきた。世界中からやってきた移民たちがニューヨーク市に流れ込んだ。その多くはさらにアメリカ国内の他の地域へと移り住んでいったが、ニューヨーク市やニューヨーク州の住民として残る人々もいた。マンハッタンの通りには、世界中の言語が飛び交っている。

1970年以前の160年間を見ると、人口はニューヨーク州が米国で一番多かったことがわかる。1980年以降は、カリフォルニア州がニューヨーク州に取って代わった。2010年の国勢調査によると、ニューヨーク州の人口は1,937万8,102人であり、カリフォルニア州（3,725万3,956人）とテキサス州（2,514万5,561人）に次いで第3位となっている<sup>4</sup>。

州南部のカウンティ、すなわちなッソー（Nassau）、サフォーク（Suffolk）、ウェストチェスター（Westchester）と、ニューヨーク市の5つの区（boroughs）は、州の人口の61.7%以上を占めている。

表1.1は、ニューヨークのタウンとビレッジの人口規模の多様性を示している。最も多くのタウンとビレッジは、人口500人から2,499人のグループに属している。しかし、ニューヨークのビレッジの中には人口25,000人を超えるものもあるし、タウンには人口50,000人を超えるものもある。

---

<sup>4</sup> 2000年の国勢調査では、ニューヨーク州の人口は18,976,457人で、カリフォルニア州（33,871,648人）及びテキサス州（20,851,820人）に次いで第3位であった。

表- 1.1 ニューヨーク州における人口別タウン及びビレッジの分布

人口	タウン		ビレッジ	
	数	パーセント	数	パーセント
500 人未満	31	3.3	73	13.2
500 – 2,499	381	40.9	270	48.6
2,500 – 4,999	213	22.8	103	18.6
5,000 – 9,999	151	16.2	74	13.3
10,000 – 14,999	53	5.7	14	2.5
15,000 – 19,999	24	2.6	10	1.8
20,000 – 24,999	15	1.6	3	0.5
25,000 – 49,999	43	4.6	7	1.3
50,000 人以上	21	2.3	1	0.2
合計	933	100	555*	100

出典：2010 年国勢調査、Empire State Development 提供

\*2017 年 12 月 31 日現在、ビレッジの数は 536 である。

表-1 及びこれから示される図-1.1、表-1.2 は、地方政府の活動について多くのことを示している。州の中には、地方政府が常に都市の拡大成長に伴う問題への対処を迫られている地域もある。これらの地方政府は、急成長のもとで基礎的な公共サービスと快適な居住環境（amenity）を提供する必要があり、どうにかしてそのための財源を確保する必要がある。他の地域は、人口の増加がわずかであるか、あるいはまったく増加しない静的なコミュニティである。いくつかの地域は人口減少に伴う問題に直面している。例えば、学齢児童数が減少している地域では、過剰な学校施設の問題がある。

図- 1.1 2010年人口規模別ニューヨーク州タウン及びシティ区分図

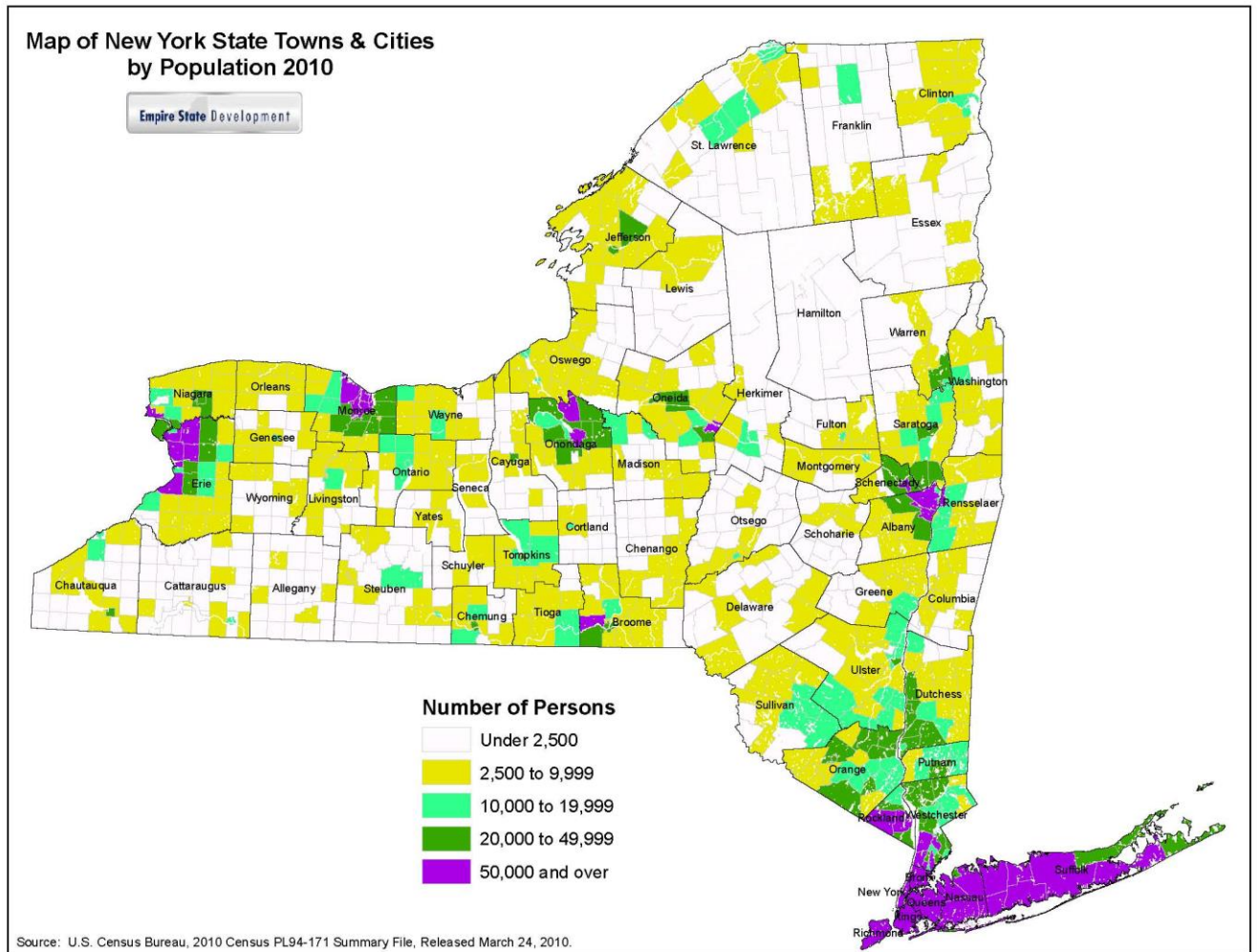


表- 1.2 自治体の種類別人口推移 (2000 - 2010) <sup>5</sup>

	2000	2010	増減率 (%)	全体比 (%)
タウン <sup>6</sup>	8,692,132	8,958,225	3.1	46.2
ビレッジ	1,871,947	1,905,581	1.8	9.83
ビレッジ領域外のタウン	6,820,185	7,052,644	3.4	36.39
ニューヨーク市以外の市	2,265,897	2,235,187	-1.4	11.53

<sup>5</sup> 出典：2010年国勢調査、Office of the State Comptroller 作成 2005年年度報告より引用

<sup>6</sup> ビレッジが設立されている領域を含む

ニューヨーク市 <sup>7</sup>	8,008,686	8,175,133	2.1	42.19
アメリカインディア ン居住地	7,213	9,557	32.5	0.05
合計	18,976,811	19,378,102	2.1	100.0

### 1.2.5 住民の利益

政府が人々の実際的な要求に応えるために存在するのであれば、地方政府は住民の意思を反映し、関心事項に傾注しなければならない。

住民は自分の生計にかかわる問題に常に関心を抱いている。ニューヨーク州の住民もまたしかりである。どの階層の政府においても、安心して暮らすことのできる環境を維持する役割は重要である。したがって、州民に関する基本的な経済統計が整備されている。

ニューヨーク州の被用者の6分の1以上は、連邦政府、州政府又は地方政府に雇用されている。地方の学区（school districts）の職員を含めようと含めまいと、ニューヨーク州内において、地方政府は、州政府と連邦政府の職員を足したよりはるかに多い職員を雇用しているのである。

2011年10月の非農業労働人口は推定8,727,000人で、2001年10月より176,400人の雇用増加となっている。卸及び小売業、金融業、運輸その他のサービス業は、ニューヨーク州における農業以外の雇用の89パーセント以上を占めている。

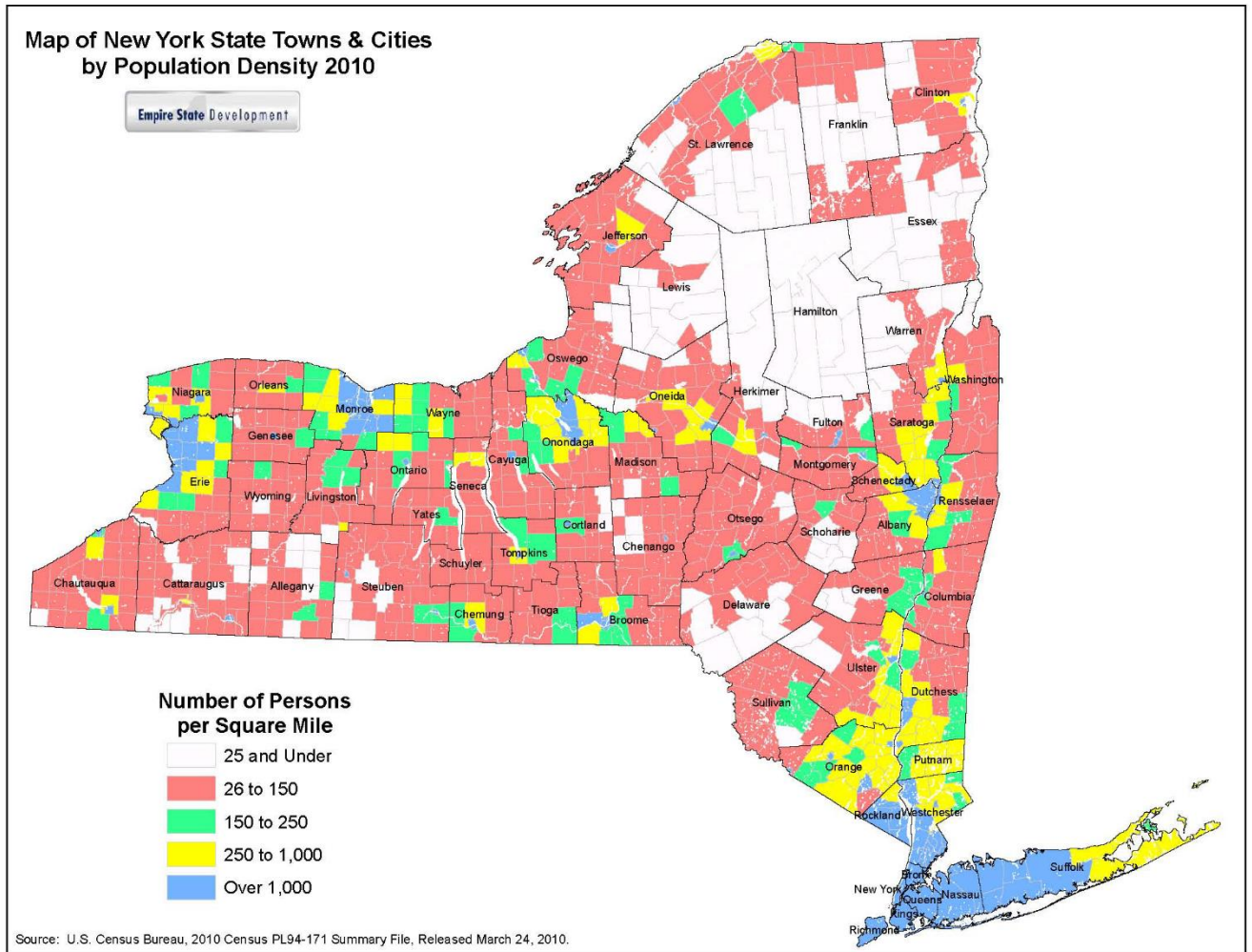
ニューヨーク州の農業は、驚くほど多様で活発である。農業はニューヨーク全体の経済にとって重要であるだけでなく、農村地域の社会・経済的な屋台骨である。ニューヨーク州の農業が地域経済に与える乗数効果の推計値は、他の多くの雇用産業をはるかに上回っている<sup>8</sup>。農業はまた、開放空間、動植物の生息空間の保存、農業観光、そして狩猟や釣り、スノーモービルといったレクリエーションの機会など、生活の質を維持する上で重要な要素を数多く提供している。2007年には、ニューヨーク州内に36,350の農家があり、州全体の土地の約25%、720万エーカーの土地を構成している。2007年に販売された農産物の合計価額は44億ドルであり、1997年に比べて51%の増加となっている。そのうち半分以上は酪農牛と乳製品である<sup>9</sup>。

<sup>7</sup> ニューヨーク市の5区を含む。

<sup>8</sup> Policy Issues in Rural Land Use, Vol. 9, No. 2 December, 1995. Department of Agriculture, Resource and Managerial Economics-Cornell Cooperative Extension.

<sup>9</sup> New York State Agricultural Statistics 2005-2006 Annual Bulletin, 印刷・配布 NYS Department of Agriculture and Markets.

図- 1.2 2010 年人口密度別ニューヨーク州タウン及び市区分図



出典：2010 年 3 月 24 日 発刊、2010 年国勢調査 PL94-171 要約

### 1.3 連邦制度

ニューヨーク州の地方政府の性質と発展に影響した要素の中でも最も重要なもののひとつは、ニューヨークが合衆国と呼ばれる連邦的結合体を形成した独立 13 州の一員であったことである。州政府及び州内の地方政府は、連邦制度にとって欠かせぬ要素である。

連邦国家の揺籃期ともいえる 1787 年～1789 年、合衆国の国民は政府権力の集中を強く懸念していた。そのため合衆国憲法は、主権を担う中心主体を複数確立したのである。

合衆国憲法には地方政府に関する言及は全くないが、建国の父祖たちはその存在と重要性を念頭に置いていた。彼らが地方政府をアメリカ人の生活に不可欠なものであると考えていたことは明らかである。1789 年の第 1 回連邦議会は、修正第 10 条 (the Tenth Amendment) 一本憲法によって合衆

国に委任されず、また州に対して禁止されなかった権限は、それぞれの州又は人民に留保される一を提案することで、憲法起草者の意図を明示した。

州に留保された権限において、州は、その固有の必要性に照らして適当であると認めるときは、領域 (territory) のみならず権力 (power) 及び権限 (authority)、そして機能的責任 (functional responsibilities) を分割することができる。したがって、それぞれの州はそれぞれのやり方で地方政府を設立し、性質上地域的であるとみなされる諸問題に対処するため、比較的独立した権限を与えてきた。これは、合衆国憲法に規定された制限の範囲内で、所要の手續に則って行われてきた。カウンティ議会の議席が平等保護条項 (the Equal Protection clause) と呼ばれる修正第 14 条 (the 14th Amendment) に沿って再配分された (第 5 章で説明) ことは、そのよい例である。

ニューヨーク州でみられるように、州民が州憲法の規定によりホームルール権を地方政府に与える場合、地方政府を連邦制度の第 3 の階層とみなすことができる。州民から権限を委任されることにより、地方政府は、主権、行動力及び創造力を有する第 3 の中心的な存在を成すのである。

### 1.3.1 連邦制の理念

ニューヨーク州の地方政府は、単なる機構装置ではなく、また政治権力を特定の目的へと導く法的処方箋でもない。その礎には前述の基本的考え方を反映した信念及び価値観が深くかかわっており、さらに、数世紀に渡る実際的な経験の蓄積が具現化されている。

1789 年、当時の各州の人々は、それぞれの州は特徴を有し、多様性を持っているということを理解し、主張していた。中央政府を承認する条件は、中央政府が、州民が生活し働く土地において州民に直接かかわる事項に対して各州が決定権を保持、行使することを認めることであった。多くのアメリカ人の中には、いまなお連邦主義が深く根付いており、中央政府と 50 の州政府の間、また各州政府と州内の地方政府との間で機能している。

しかし、連邦制度を単に集権化を制約するための手段とみなしてはならない。連邦制度によって、人々は、広大で多様性に富む国家の様々な場所で起こるその地域特有の問題に対処するために、権限を有効に使うことができるのである。

州政府に地域の必要性と要望に応じて地方政府を組織し権限委譲する自由を残すことで、憲法の起草者は、この広大な国家に、価値ある多様性を損なうことなく国家として結束する能力を与えたのである。この国家としての結束と多様性への寛容こそが連邦制の本質である。200 年以上にわたるアメリカの歴史は、合衆国全体にとって、そして特にニューヨーク州にとっての地方政府の適合性を実証してきた。

### 1.3.2 中央政府

米国の中央政府について詳細に説明しようと思うと何冊もの長大な本になってしまうので、ここでは基本的な点について述べる。

まず、中央政府は主権を制限された政府である。大統領、議会、そして司法の解釈によって、合衆国憲法の起草者たちが予期していなかった分野にまで、中央政府の憲法上の権限が次第に拡充されてきた。しかしながら、各州の権限の留保を定めた修正第10条がここでも適用される。

合衆国憲法第1章第8条では、連邦議会が「諸外国との通商及び各州間との通商を規制する」権限を有すると規定している。この規定により、正式な憲法修正をせずとも、秩序だった航空路の確保、無線通信、テレビ、さらには（潜在的には）インターネットによる電子通信、米国内の産業における円滑な労使関係の維持等、国家の様々な目的を満たすことができた。

中央の主権だけでは、様々な政府の活動分野を効率的あるいは有効に指揮することはできないという理由から、連邦制度における地方政府の役割が一層明らかになり、中には役割が強化された分野もある。環境汚染への対処などは、その一例であろう。全米の家庭のごみを収集するという役割を、中央政府に求める人はいないだろう。また州政府の仕事としても適切ではない。ごみ処理は、地域社会の仕事というのが一般に認められることである。

それでは、ごみ処理問題に関して、中央政府と州政府は何を行うことができるか。中央政府は基準を設定し、ごみ処理に関する新技術の開発を先導及び支援し、基準に達するために必要となる新技術の利用に向けて財政支援を行う。州においては、研究結果をその州特有の必要性に照らし合わせる。基準を満たすために特定の規制や手続を編み出し、必要な組織の編制を考え、ごみ処理対策の一環として地方政府に技術・財政支援を行う。その他の公共サービスも、政府と地方政府の協力により、一層効率的に対応できる。

### 1.3.3 州政府と地方政府の役割

州は残余権限を有している。合衆国憲法修正第10条には、「本憲法によって委任されず、また州に対して禁止されなかった権限」がそれぞれの州に留保されると定められている。

以前は州が排他的な権限を有するとみなされていた事項に国家政府が関与することが多くなり、州政府は国家政府に対して力を失った、と主張する向きもある。

確かにそのような傾向がないわけではないが、州政府もその活動範囲を拡大していることを忘れてはならない。相対的な権限の拡大・縮小と見るよりも、どの階層においても政府の果たす役割が増大していると解釈すべきであろう。

最近では全米規模で見られる社会問題の対処が課題となっているが、そのような場合でも、州及び地方政府が国家政府と協調して対処することが望ましい要素が含まれていることがよくある。

現代の連邦主義は、国家政府と州政府、そして地方政府が、共通の目的を達成するためにともに力を注ぎ、一層協力的な措置をとる傾向にある。全米を縦横する巨大な高速道路網も、国家政府と州及び地方政府が協力しあい、予算化から建設、さらに維持まで行っている。

最近の州又は自治体の予算を見ると、公共事業、公衆衛生、社会福祉、教育、環境汚染、土地利用計画等、現代社会では誰もが知っている分野で、多岐にわたる国家—州—地方の共同事業が含まれている。地方政府職員は今日、ますます、同じように事業に関与している他のレベルの政府職員と協力的体制を築く必要に迫られている。

#### 1.3.4 現代の連邦制

この1世紀半以上、人々は国家政府と州政府の役割を区別しようとしていた。合衆国最高裁判所にはこの問題に向けられた多くの判例がある。

この数十年、連邦制の中の政府間関係については、各層政府間で相対的にどのように権限が配分されているかということよりも、どの階層の政府が全体目標のどの部分を達成することができるか、という問いに関心が移ってきている。現代の社会問題は、各政府の境界を越えた多面性を持っており、政府間の権限争いという構図は、すでに非生産的である。どの政府が与えられた職務、活動、責任を担い、最善の結果を生み出すことができるかを考慮するほうが、より有益である。

連邦主義について、現在、次のことが問われている。ある種の政府事業のコストを全米の納税者の間でどのように配分するのが最善なのか。どのようにすれば、国民全体の最大の福利を実現するために、次第に減少する米国内の天然資源を活用できるか。市民社会のある層だけが他の市民の代償で恩恵を被ることがないように、いかに政府の権限が不当に利用されるのを防ぐことができるか。さらに、市民にとって重要な事項を決定する際に、市民自身がどのように意義のある役割を果たせるか、である。

ある意味で現代の連邦制度は、憲法起草者が思い描いていた形で機能しているといってもよいだろう。しかし、現在ではその制度に対する見方は多少昔と変わってきた。国家と州との関係に関する根本的な問題は、常に、どの程度まで集権化又は分権化させるかという点にあった。今日この問いは、一般の合意に達した目標を達成するため、どの程度の集権化又は分権化が必要か、という観点から答えられている。

地方政府職員にとって、現代の連邦制において最も重要な要素のひとつは、特に第二次世界大戦後に広まった、連邦議会承認の一連の補助事業であろう。政府刊行物監督局 (Superintendent of Documents) より発行されている「連邦政府補助金目録」 (The Catalog of Federal Domestic Assistance, <https://www.cfda.gov/>) には、1,000 件以上もの連邦補助事業が記載されている。すべてではないにせよ、その多くが地方政府にとって利用可能である。上記の小冊子に載っている補助事業だからといって、すぐに補助金が交付されるわけではない。連邦補助事業の実施に当たっては、次



の3段階の手順を踏む必要がある。まず、連邦議会が当該事業に使われるかなり大きな金額の歳出権限を認める法律を制定しなければならない。次に、連邦議会は、認められた金額の全額又は一部を執行予算に計上（appropriate）しなければならない。通常は、最初に認可された額よりかなり低い額が予算計上される。最後に大統領が、予算計上された資金（appropriated funds）を、連邦政府の予算管理制度を通じ、所定の連邦政府機関を用いて執行しなければならない。

近年では、連邦政府の補助金制度の多くは、州及び地方政府により分かりやすい補助制度として柔軟に利用できるよう、包括的な補助金に統合されてきた。国内の補助金予算が引き続き統合されているにもかかわらず、様々な事業に充てられる額は年々縮小しているのが現状である。

### 1.3.5 連邦制の将来

公共的な問題を解決するためには、しばしば、多岐にわたるアプローチが必要となるが、連邦制はそれを可能とするばかりでなく、促進しているといつてよい。これらの問題は、あらゆるレベルにいる人々の努力を重ねてこそ、解決が可能となる。この考えに基づき、多様な問題に対処するために、いろいろな形で権力の分権化及び特定の問題に係る対応能力の分散化が進むようになった。同時に、多元的社会においては、地域社会での様々な決断に多くの市民の参加が必要であることも理解されるようになってきた。

連邦制度が適切に機能するためには、市民の参加、継続的な忍耐と妥協、そして多様な見解と対処法に対する寛容さが必要である。連邦制度は完全無欠には程遠い。しかし、そのチェックアンドバランス、各層に渡る権限の分散、そして憲法上の諸原則を最大限に尊重する姿勢が、これまで世界で見られてきた専制に対する強固な砦となっているのである。

## 第2章 州政府

---

ニューヨーク州における政府は、基本的には州と地方政府（すなわち、市、タウン、ビレッジ）の間のパートナーシップと考えてよい。州政府のすべての構成要素（議会、知事室、裁判所、その他広範な業務を扱う行政組織）の活動には、地方政府も責任の一端を共有している。地方政府を十分に理解するためには、まず州政府とその広汎な活動について基本的な理解をする必要がある。

---

連邦制では、連邦政府と州政府の間で権限を分割している。州はその権限の多くを地方政府に委譲している。ホワイトハウスからビレッジの役場まで、この制度全体の各階層の政府において、財政上及び政治上の説明責任を果たすよう求められている。

知事公室（the Office of the Governor）、州議会（the State Legislature）、州政府関係部局（state agencies）及び地方政府の相互依存、相互の結びつきを理解することは重要である。州政府の執行（executive）、立法（legislative）、司法（judicial）、そして管理（administrative）の各構成要素に係る権限の付与、所掌事務の範囲、組織と運営手続を、他の要素との関係や地方政府の機能と照らし合わせて理解しなければならない。知事は政策を策定し、行政上のリーダーシップと指揮をとる。議会も政策を策定し、法律の制定及び歳出予算配分を行うことにより政策を実施する。州政府関係部局は、州政府の様々な事業を遂行し、地方政府との仲介役、そして緊密なパートナーとして行動する。裁判所は、このシステムのチェックアンドバランスという重要な役割を果たしている。司法制度に関しては、次章でとりあげる。

### 2.1 州議会と立法手続

ニューヨーク州憲法により、立法権は議会に帰属している。州議会は二院制で、上院（the Senate）と下院（the Assembly）からなる。今日の合衆国の二院制のルーツには、2つの起源がある。英国議会と、1787年の合衆国の憲法会議においてコネチカット州が推進した「偉大なる妥協」（Great Compromise）である。これにより、合衆国議会は、上院（the Senate）においてはすべての州が同数の代表者を選出し、下院（the House of Representatives）においては概ね人口に比例した数の代表者を選出することとなったのである。

#### 2.1.1 議会の構成

ニューヨーク州憲法第3章第2条に、上下院の定数と任期が規定されている。上院の定数は最低50名とされ、現在のところ63名となっている<sup>10</sup>。上院議員（senators）の任期は2年となっており、州議会が定めた上院議員選挙区から公選される<sup>11</sup>。議長（the presiding officer）は副知事（the

---

<sup>10</sup> State Law § 123.

<sup>11</sup> 上院議員選挙区の変更に関する州憲法の規定の修正について、両院の共同決議（concurrent

Lieutenant Governor) であるが、討議には参加してはならず、投票は可否同数の場合に限り行うことができる。いかなる法案も、「選挙により選ばれた各院の議員の過半数の同意なしに」法律となることはない、という州憲法の規定があることから<sup>12</sup>、可否同数の場合における副知事の投票権は、組織的、手続的な事項にのみ適用される。副知事は上院の構成員とはみなされていない。副知事が欠けた場合、上院が選出する上院臨時議長 (the President pro tem)、あるいは、上院臨時議長が指名した議員が議長の職務を行う。上院に正式に選出された上院臨時議長は、すべての事項について投票する権限を保持する。

州憲法は、下院は小選挙区から選出される 150 名の議員から構成されると規定している。下院議員 (assembly members) は上院議員と同時の選挙で選出され、任期は 2 年である。下院の長は下院議長 (the Speaker) であり、下院議員により選出される。

### 2.1.2 被選挙権

州憲法第 3 章第 7 条により、州議会議員の被選挙権は、合衆国の国籍保有者であり、選挙前に、州内に 5 年以上、かつ選出される選挙区に 1 年以上居住していなければならない。憲法は議員の最低年齢を定めていないが、法律に「その職務に選出される時点で 18 歳未満の者は、何人も公職に就くことができない。」との規定がある<sup>13</sup>。

### 2.1.3 議員報酬

州憲法第 3 章第 6 条は、議会が法令を通じて議員の報酬を定める権限を認めている。給与は年俸として支払われ、その他の経費の払戻しが規定されている。決められた給与及び手当は、議員の選出された期間中は変更されてはならない。

### 2.1.4 他の公職との兼任

州憲法は、議員が、その任期中に創設され又は報酬が増額された職について、任期中に知事、知事及び上院、州議会あるいは市政府による官職任命を受けることを禁じている<sup>14</sup>。

また、州憲法は、議員が連邦議会議員に選出され、又は有給の合衆国、ニューヨーク州、都市政府の文民職 (civil office) 又は軍人職 (military office) (州兵 (National Guard)、州海軍 (Naval

---

resolution) が提案されている点に留意が必要である。州憲法の修正案として第 3 章第 5 条-b (10 名の委員による独立区割変更委員会 (Independent Redistricting Commission) が連邦下院及び州議会の選挙区の区割りを定める) が提案されており、この提案は州議会を 2012 年に法案 A.9526 として、2013 年に法案 A.2086 として通過し、2014 年 11 月の住民投票で認められれば正式な法律となる。(訳注: 2014 年 11 月 4 日の住民投票において賛成多数により成立した)

<sup>12</sup> N.Y.S. Constitution, Article III, §14; Public Officers Law, §3 も参照のこと。

<sup>13</sup> N.Y.S. Constitution, Article VII 及び Public Officers Law, §3 を参照のこと。

<sup>14</sup> N.Y.S. Constitution, Article III, §7.

Militia) 及び予備役 (Reserved Forces) を除く) に任命された場合には、その選出・任命を受諾することにより、州議会を辞任しなければならないと規定している。

### 2.1.5 院内の手続

州憲法は、州議会の組織一般について規定している。上下院のそれぞれが、各院内の規則を決定し、選挙における審判、得票結果報告、議員資格について決定し、院内の役職を任命し、議事進行に関する議事録を作成・公表し、公共の福祉に反しない限り、議会を公開しなければならない。

### 2.1.6 立法過程

州議会の定例会 (regular session) は、毎年、1月の第1月曜日の次の水曜日に招集される。また、州知事が要請した場合、あるいは上院臨時議長及び下院議長に各院の2/3の議員が署名した請願書が提出された場合は、州議会 (両院) 又は上院単独の特別会 (special session) が招集される。

#### 2.1.6.1 法案の提出

正式な立法手続は、法案の提出 (the introduction of a bill) により始まる。一般的に、州議会の会期初日から議員が法案を提出することができ、両院同時に提出されることもしばしばある。ただし、州憲法第4章により、知事は、議員である法案提案者 (legislative sponsor) なしに執行予算法案を提出することができる。法案は「事前提出」 (prefiling) として、偶数年の秋に提出することができる。これは、新たな二年の任期が始まり、かつ、正式な法案提出が行われる1月の会期開始前にあたる。予算・歳出法案は、知事選挙年の2月1日以前、それ以外の年は議会初日の翌々火曜日以前に州憲法第7章第3条に従って知事から提出される。上院臨時議長は、会期ごとに上院における上限のない法案 (件数に上限なし) 最終提出日を指定する。下院においては、5月の第3火曜日までは法案を何件提案してもよい。上院で指定された最終日以降、5月の第3火曜日以降は、議員は1人につき10件以内に限り法案を提出できる。最終提出日以降は、上院臨時議長の承認又は両院の議院運営委員会の承認によって、10件を超える法案の提出が可能である。

#### 2.1.6.2 委員会

各院の規則により、当該法案の主題、影響のある分野や法案に関連する特定の職務に基づいて付託された法案の審査・勧告を行う常任委員会 (standing committees) の設置が定められている。上院又は下院で提出された法案は、まず常任委員会にかけられる。ただし、全会一致で同意した場合は、委員会にかけられることなく進むことができる。法案は、委員会の構成員の過半数が賛成票を投じてからその立法手続が始まる。

### 2.1.6.3 法案の修正

法案は何度も修正可能である。各院とも提案者が委員会において修正・再付託することができ、また委員会が修正を伴った法案を提示することもできる。各院とも、いずれかの議院で通過した法案を、他院において修正することができる。

法案の提案が最初になされた議院は、他院においてなされた修正項目に同意し、修正された通りの内容で再通過させなければ、法案は知事に送付されない。提案者が法案を修正するごとに、法案番号に「A」から始まるアルファベットを付け加える。各院とも議員からの動議により、他院と同一の法案に差し替えることができる。

### 2.1.6.4 知事による措置

通常、上院及び下院を通過したすべての法案は、法律となるに先立ち知事によって署名されねばならない。知事は、州議会の会期中は、日曜日を除く 10 日以内に法案を承認又は拒否する。知事が署名した場合、又は 10 日以内に何らかの意思表示がされない場合には、その法案は法律となる。知事が法案を拒否した場合、各院がそれぞれの議員の 3 分の 2 の多数により再可決すれば拒否にかかわらず法律となるが、そうでない限り、その法案は廃案となる。

議会の会期閉会前 10 日以内に知事に送付又は再送付された法案は、「30 日」法案と呼ばれる。このような法案については、知事は、閉会后日曜日を含む 30 日以内に、法案に署名するか拒否するかを決めなければならない。30 日以内に知事が何らかの意思表示を行わない場合、法案は法律とならず拒否とみなされる。知事は、法案に対する意思表示を行うことを求められておらず、意思表示をしなかった理由を明らかにする必要もないので、このような法案の扱いは「握りつぶし拒否」(pocket vetoed) と呼ばれる。

### 2.1.7 州憲法の修正

州憲法の修正を提案する共同決議 (concurrent resolution) は、議会においては法案と同様に審議される。ただし、州議会は、当該修正案が憲法の他の条項に及ぼす影響に関する意見を求めるため、司法長官 (the Attorney General) に修正案を送付しなければならない。この場合、司法長官は 20 日以内に回答する必要がある。司法長官が修正案に関する意見を提出しない場合、提案された修正案あるいは当該修正案に関する州議会の取扱いに影響はない。両院において可決された場合、次の議会選挙より前に、修正案は州務長官 (the Secretary of State) に送付され、公表される。知事には何らの行為も求められない。修正案は、次の選挙を経て招集された議会に再提出され、再度可決された場合は、住民投票に付される。住民に承認されると、修正案は翌年 1 月 1 日をもって憲法の一部となる。

合衆国憲法の修正案を批准する共同決議も、法案と同様に扱われる。議会により可決された場合、この決議は州務長官に送付され、州務長官はこれを連邦総務庁（the United States General Service Administration）に送付する。

### 2.1.8 立法の源

合衆国は比較的開かれた社会であるため、立法の構想はもちろんのこと、法案自体もあらゆるところから生まれる。立法案の発信源は、知事の年次立法プログラム、州の様々な部局の立法プログラム、個々の議員、特定の利益団体、自治体連盟、地方政府、個々の市民、議会の諸委員会など様々である。

### 2.1.9 立法—地方政府の役割

立法手続を通して、地方政府の職員及び一般市民は、州議会及び知事に対し、審議中の法案に対する見解を表明する機会を得られる。法案の利点・欠点を議員や州議会の指導者に指摘することで、ベテランのロビイストを雇うことなく個人でも法案に影響を及ぼすことができる。立法手続に通じていないことを理由に、自らの見解を明らかにすることをためらってはいけない。地方政府職員は、立法事項に関する指針を自治体関係団体（municipal associations）に照会することができ、市民は様々な公的団体及び特定利益団体とともに活動する機会がある。

多くの場合、意見表明活動は、実際に特定の法案が提案される前から始められる。議会の様々な委員会は、特定の問題について公務員や市民の見解を求めるため、公聴会を頻繁に開いている。さらに、個々の議員も、必要な立法に関する選挙区住民の意見を積極的に汲み上げようとしている。

特定の法案についての意見を明らかにする時期は、議会が審議中のとき、特に法案が委員会に付託されている間である。委員長宛の意見書を、各委員と事務職員に行き渡るだけのコピーとともに送れば、その目的を果たすのに役立つだろう。

法案に関する委員会報告の後には、各院とも膨大な法案を抱えているという理由から、意見を届けるのは次第に困難になるだろう。この時点では、各院のリーダーに見解を伝えるのが妥当である。法案は、一方の議院を通過した後、他院においてもまず委員会、次に本会議で審議されることを念頭に置いておきたい。法案が両院を通過した後は、意見は知事又は知事の法律顧問に送られるべきである。ここでも時機を逃さないことが肝要である。会期の早い時期に可決された場合、知事が署名又は拒否するのに法案到達後10日しかないからである。

下院における常任委員会の審議は、報道機関及び一般市民に公開されている。会議公開法（the Open Meetings Law）に従って、委員長は非公開の会議や理事会を行う選択肢を有している。ただし、点呼投票（roll call votes）は、できる限り速やかに報道機関に開示されねばならない。一般市民は、委員会の出席記録を調べることもできる。下院広報室（the Assembly public information

office) では会議日程、公聴会など常任委員会に係る情報、法案提出者による理由書 (sponsor's memoranda)、討論記録、1日の日程表等の情報が提供されている。また、下院ではウェブサイトを経営している。

上院規則は、上院、議員、そして委員会の行動の透明性を強く求めている。これらの規則では、すべての委員会の会議は報道機関と一般市民に公開されなければならないと規定されている。加えて、各委員会会議は、上院の常任委員会のウェブサイトで、ウェブ中継され、アーカイブとして保存される(ただし、会議公開法に従って、各委員会の委員長は特別の非公開の会議を開くことができる。)。また、報道機関と一般市民に委員会の議題を前の木曜日には開示することも規定されている。常任委員会は1年中開かれていなければならない。上院の議事録担当書記官室 (the Senate Journal Clerk's office) は、下院広報室と同様の情報を提供し、あるいは一般市民がそれらの情報を入手できるよう支援する。上院もまたウェブサイトを持っており、提出された法案、委員会の行動、公聴会、評議会、委員会会議そして一般市民向けの報告や情報を公開している。両院とも会期中は電話の「ホットライン」を設置しており、誰でも、すべての法案について審議状況を確認することができる。

## 2.2 知事

知事は州の公務の中心である。施策を発案・実施し、州議会に指針を与え、中心となるスタッフを任免し、州と州民を代表する。知事の仕事には、政策の立案、立法に関するリーダーシップ (legislative leadership)、行政執行の管理 (executive control)、そして州の主権に基づく責任 (sovereign responsibilities) が含まれており、ニューヨーク州において非常に強い役割を担っている。

### 2.2.1 政策立案

知事の政策立案に係る役割は、州における最高執行官 (chief executive officer) としての責任と地位に由来するものである。首席政策立案者としての役割は、それゆえ、州憲法又はその他の州法においても、明示的に規定されているというより、むしろそれを前提として暗示する規定が置かれているといえる。州政府の活動が拡大するにつれて、知事の関心事項も広がっている。今日、それらの中には、日常生活に影響を与える経済、コミュニティ開発、交通、教育、環境保全、健康衛生、刑事司法、薬物乱用、住宅その他の事項が含まれる。人々はこれらの問題に関する知事のリーダーシップと指示を求めるが、州憲法はそのような権限を明示的に知事職に与えているわけではない。州憲法の規定により、知事は毎年議会に対し、「施政方針演説」 (“State of the State” message) を行い、知事予算案を提出することが義務付けられている<sup>15</sup>。

<sup>15</sup> N.Y.S. Constitution, Article IV, §3.

### 2.2.2 立法に関するリーダーシップ

行政政策の実行にはしばしば州議会の承認を得なければならない。知事にはこれらの政策の実施に当たり、憲法及び制定法上定められている手段のほか、より非公式な手段をとることができる。知事は議会及び住民に働きかけができるほか、特定事項の審議のために、特別議会を招集する権限を憲法により認められている。知事はまた、緊急審議要請（Message of Necessity）により即時投票を求める権限を有する。このような権限により、決定すべき事項を定め、意思決定を行う過程において知事は中心的役割を務める。知事はニューヨーク州民の指導者であるだけでなく、州の最高管理官（the chief administrator）である。

### 2.2.3 行政執行に係る管理

州憲法は、「行政権（the executive power）は知事に帰属する」と定め、知事は「法律が忠実に施行されるよう配慮する」としている<sup>16</sup>。また、憲法は知事に対し、多くの州関係機関の長の任免権と、予算提案権を与えている。これらの規定が、州の活動に関する知事による指示の基礎を形成する。

知事による予算提案（the executive budget）は、ひょっとすると、州憲法が知事に付与する最大の管理手段であるといえるかもしれない。1927年以來、ニューヨーク州憲法第7章は、知事に、州政府全体の支出に関する計画を立法府に提示する責務を与えている。この制度のもとでは、州の予算は州知事が発案し、予算の執行に必要な「歳出予算法案」（appropriation bills）を含む法案を議会に提出しなければならない。議会は、知事の提出した歳出予算法案について、項目を削除・削減すること以外、修正できない。ただし、州議会は、追加の事項が最初の歳出予算法案の項目とは分離・区別され、各々に単一の目的が附されている場合、歳出項目を追加することができる。「歳出予算法案は、両院の可決により、知事による署名等の行為なしに法律となる。ただし、議会により知事提出法案に追加された歳出項目については（知事による個別項目に係る拒否権行使の）対象となる。」予算面における知事の行政機関の管理は、予算局（the Division of the Budget）によって行われる。予算局は、各行政機関に対する予算配分を知事に助言し、また、議会により認められた各機関の予算執行を監督する上でも相当の権限を有する。州憲法で知事に付与された具体的な行政権は、しかしながら、広範な権限ではなく、完全な行政の管理・運営権を有しているわけではない。州憲法上、知事は執行機関のすべてを管理下に置いているわけではない。州の会計監査官（the State Comptroller）及び司法長官（the Attorney General）は公選され、教育局（the Education Department）を監督するニューヨーク州立大学評議員（the Regents of the University of the State of New York）は、議会によって選ばれる。知事は、主に政策に専念し、あらゆる方向に行政上の注意を払っている。

---

<sup>16</sup> N.Y.S. Constitution, Article III, §2; Public Officers Law, §3 も参照。



### 2.2.4 主権に基づく責任 (Sovereign Responsibilities)

知事は、反逆罪及び弾劾の場合を除くあらゆる法令違反について、判決の後に、刑の執行延期、減刑及び恩赦を行う権限を有する。また、特定の地方政府職員（特に法執行機関 (law enforcement) の職) を解任し、任期の終了又は次回の選挙までの間欠員を補充するために、場合によっては特定の裁判官及び地方政府職員を任命することができる。最後に、知事はニューヨーク州陸海軍の最高司令官 (commander-in-chief) でもある。

### 2.2.5 被選挙権

知事は合衆国市民であり、30歳に達しており、また選挙の時点において5年以上ニューヨーク州に住んでいなければならない。

### 2.2.6 知事職の継承

知事が死亡、辞職又は罷免された場合は、副知事が知事となる。それにより空席となった副知事は知事が任命する<sup>17</sup>。知事が州を不在にし、弾劾され、又は知事の権限及び義務を遂行する能力を失った場合は、副知事は、能力喪失の状態が除去されるまで知事職を代行する。副知事に次ぐ継承権は、順に上院臨時議長、下院議長と規定されている。

## 2.3 副知事

州憲法は、副知事 (the Lieutenant Governor) に上院議長 (President of Senate) の役割のみを配分している。知事と議会は、しかしながら、副知事をその他の職に任ずることもできる。伝統的に、副知事が知事に代わって様々な補助、式典出席、その他用務を行っている。

## 2.4 州会計監査官

州会計監査官 (the State Comptroller) は、州の最高財務責任者 (chief fiscal officer) である。会計監査官室 (the Office of State Comptroller) は、公的口座の管理、州の支出、州関係機関・ニューヨーク市及び他の公的機関の財務・運営監査、地方政府の財務運営の調査、州関係機関及び地方政府両者に対する財務上の法的助言、地方政府職員を対象とする財務分野の研修、州の公務員退職年金制度の運営を行っている。会計監査官室は、州及び地方政府の財務年次報告書や、地方政府の運営に関する法的意見書の年報など、様々な刊行物を出版している。

---

<sup>17</sup> Skelos v. Paterson, 13 N.Y.3d 141 (N.Y. 2009)参照。

## 2.5 司法長官

司法長官 (the Attorney General) は、州の最高法務官 (chief legal officer) である。司法長官府 (the Office of the Attorney General) は、州が当事者となる訴訟に対処するとともに、州法の合憲性を保持する責務を負う。地方政府の法務関係者は、州司法長官に非公式の意見書を求めることができる。この意見に地方政府を拘束する効力はないが、非常に有益であり、裁判所においても重要視される。州司法長官はその他、組織的犯罪タスクフォース (the Organized Crime Task Force) の監督、詐欺行為からの消費者保護、人権及び労働者の権利の保障、土地の収容及び負債の回収等、幅広い責任を負っている。さらに、司法長官府の専門部局は、刑事訴追、独占禁止法関連問題、投資家保護、環境保護、消費者詐欺及び消費者保護、人権問題、労働者の保護、コープ (協同組合式アパート) 及びコンドミニアム住宅の規制、慈善事業、信託・財産関連事項を取り扱っている。

## 2.6 州政府関係機関

州憲法の規定により、州政府の行政部局 (civil department) は 20 以下と定められている。以前は州憲法により部局名が特定されていたが、1961 年の憲法修正を経て特定の名称は削除され、最高部局数が 20 に限定された。

州議会は、法に従って、新たな権限及び職務を局 (departments)、室 (offices)、理事会 (boards)、委員会 (commissions)、及び知事公室 (executive offices of the Governor) に割り当て、また、その権限・職務を増加、修正又は削減することができる。さらに、州議会は、特定の目的を持った臨時的な委員会又は行政府における執行機関 (executive “offices” in the Executive Department) を創設する権限を与えられている。多くの州関係機関は後者の範疇、すなわち臨時的委員会又は行政府の執行機関に属している。

一般的に言って、州会計監査官、州司法長官、州立大学評議員を除く、部局、理事会、委員会の長は、上院の助言及び同意を経て、知事により任命される。知事は、法の規定に従って、これらの長を解任することができる。別の例外として、州立大学評議会 (the Board of Regents) は、州教育局長 (the Commissioner of Education) を任免する権限を有する。

最後に挙げておきたい例外は、州農業・市場局長 (the Commissioner of the Department of Agriculture and Markets) である。州憲法には、州農業・市場局長は法律の規定に従って任命されるとあり、法律によれば、上院からの助言と同意のうえ、知事が任命することになっている<sup>18</sup>。この任命方法は、他の部局長の任命と変わりがないが、この知事の権限は憲法上のものではなく法律上のものである。

ニューヨーク州政府の行政機構は、現在 20 の局 (departments) と、公社等の関係機関 (public authorities)、臨時の委員会及び行政府執行機関等、多くの機関により構成されている。それぞれ

<sup>18</sup> N.Y.S. Agriculture and Markets Law §5.

の局及び機関は、特定の目的のために設立され、それぞれ法律に規定された所掌分野において特定の方法によりその職務が遂行される。各局は、その施策上の責任により、所掌事務上あるいは規制上の権限、助言、補助金プログラムその他の関連する機能との関係で、直接的又は間接的に州内の地方政府に影響を及ぼす。

州機関の中には、連邦政府が特定の施策を特定の州機関で扱うよう義務付けたことに対応して創設されたものもある。また、特定のサービスを提供するために新しい機関を創設するよう、州内から生じた圧力により設立されたものもある。公共サービスの提供に係るこれらの機関と地方政府との関係は、第15章で述べることにする。

## 第3章 司法制度

---

ニューヨーク州は、州憲法に基づき統一裁判所制度を創設している。タウン裁判所及びビレッジ裁判所を除くすべての裁判所は、ニューヨーク州の単一の裁判所予算によって運営されている。裁判所の運営管理は州全体に渡る権限を持つ単一の管理者の責務であり、最高裁長官（the Chief Judge of the Court of Appeals）が定める方針に従って行われる。

ニューヨーク州の司法制度は基本的に三階層で構成される。（1）控訴審裁判所（appellate courts）：最高裁判所（the Court of Appeals）<sup>19</sup>及び地方裁判所控訴部（the Appellate Divisions of Supreme Court）、（2）上級事実審裁判所（trial courts of superior jurisdiction）：地方裁判所（the Supreme Court）<sup>20</sup>及び様々なカウティレベルの裁判所、（3）下級事実審裁判所（trial courts of inferior jurisdiction）：ニューヨーク市民事裁判所、同刑事裁判所及び様々な区（district）、市、タウン、ビレッジの裁判所である。

---

ニューヨーク州の司法制度は、州政府の三権（行政、立法、司法）のひとつであり、州政府と地方政府双方の運営において重要な役割を果たす。裁判所は、州憲法及び州・地方政府の制定法の規定を解釈し、市民間又は市民と州関係機関との係争を解決し、刑法犯罪又は他の法令違反により告発されている者に対して司法権を行使し、州及び地方政府に対する個人の申し立てに裁決を下す責務を負っている。

1962年、ニューヨーク州は州憲法の司法制度に関する条項（第6章）を全面的に見直し、1世紀ぶりに裁判制度の再編成を行った。この新しい条項により、現在の司法制度を構成する裁判所が継続又は創設された。また、各階層の裁判所における裁判官の数、選任方法、任期も規定された（表3.1）。さらに、この条項により、裁判所の運営管理及び裁判官の懲罰をつかさどる運営機構も設立された。

1977年11月、ニューヨーク州の住民は、以下のような司法に関する条項の一連の修正を承認した。（1）最高裁判所裁判官（the Judges of the Court of Appeals）を、州全体の選挙による選任から知事の任命とする。（2）裁判所の運営管理に関する新たな統一的システムを創設する。（3）裁判官の懲罰手続を合理化する。この修正条項は、1978年4月1日に発効した。

裁判制度の運営上、非常に重要なのは、1976年の州議会による統一裁判制度内裁判所に係る統一予算編成（unified court budget）の制定である（タウン裁判所及びビレッジ裁判所を除く）。従前

---

<sup>19</sup>（訳注）直訳すると「控訴裁判所」だが、ニューヨーク州司法制度では最終審裁判所である。

<sup>20</sup>（訳注）通常は「最高裁判所」を指すが、ニューヨーク州では第一審管轄権を有する裁判所である。

は州と地方政府の両方が120以上の別々の裁判所予算によって予算措置を行っていたが、1977年4月1日から、州が単一の裁判所予算によってこれらの裁判所に予算措置を行うこととなった。

図- 3.1 ニューヨーク州統一裁判制度

現在の事実審 (Trial Court) の構造

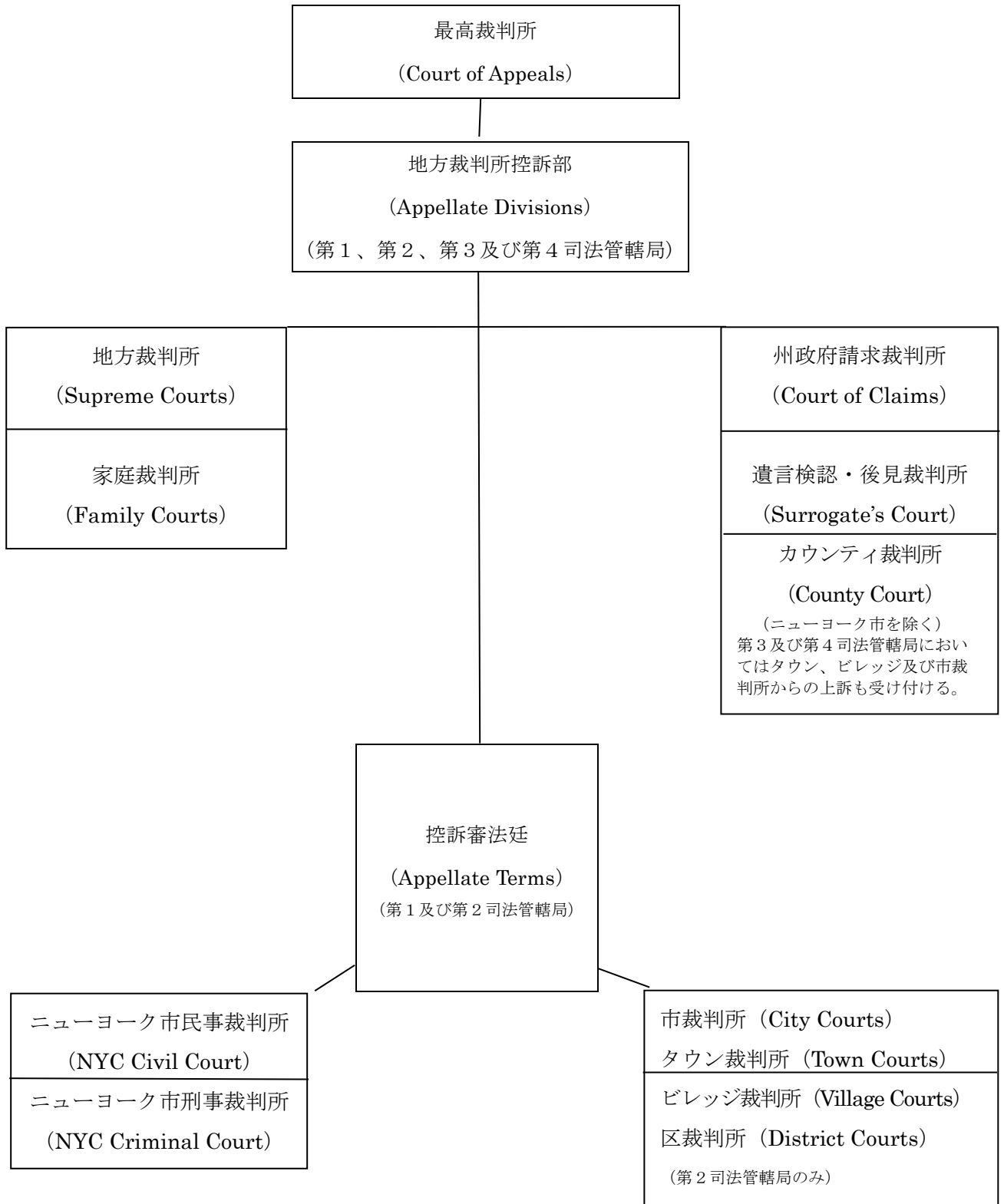


表 3.1 ニューヨーク州の裁判制度の特徴<sup>21</sup>

裁判所	裁判官数	選任方法	任期
最高裁判所	7	裁判官任命委員会の勧告に基づき、上院による助言と同意を受け、知事が任命	14年
地方裁判所控訴部	常勤 24 臨時職 多数	公選された地方裁判所裁判官の中から知事が任命	裁判長：14年又は地方裁判所裁判官の任期の残余期間 他の常勤裁判官：5年又は地方裁判所裁判官の任期の残余期間
控訴審法廷	不定	公選された地方裁判所裁判官の中から、当該司法管轄区首席裁判官の承認を得て司法事務総長が任命	多様
地方裁判所	328 <sup>22</sup>	公選	14年
州政府請求裁判所	26	上院による助言と同意を受け、知事が任命	9年、欠員補充の場合はその任期残余期間
遺言検認・後見裁判所	31 <sup>23</sup>	公選	ニューヨーク市は14年、ニューヨーク市外は10年
カウンティ裁判所	129 <sup>24</sup>	公選	10年
家庭裁判所	127	ニューヨーク市は市長が任命、ニューヨーク市外は公選	10年、欠員補充の場合はその任期残余期間
ニューヨーク市民事裁判所	120	公選	10年
ニューヨーク市刑事裁判所	107	市長が任命	10年、欠員補充の場合はその任期残余期間
地区裁判所	50	公選	6年

<sup>21</sup> 裁判官が70歳に達した場合、その暦年の終わりに退官することが義務付けられている。ただし、地方裁判所、地方裁判所控訴部及び最高裁判所では一部例外あり。

<sup>22</sup> 地方裁判所控訴部裁判官及び控訴審法廷裁判官に任命されている裁判官を含む。また、定年に達した後引き続き職務を行っている裁判官を除く（この人数は年により大きく変動する）。

<sup>23</sup> 単独で公選された職のみ。

<sup>24</sup> カウンティ裁判所裁判官72名及び他のカウンティレベルの裁判官職と兼務する裁判官57名

市裁判所	162	大半は公選、一部市議会又は市議会の同意を得た市長による任命あり	多様
タウン裁判所	約 2,000	公選	4年
ビレッジ裁判所	約 570	公選	多様、大半は4年

### 3.1 最高裁判所

ニューヨーク州最高裁判所 (the New York State Court of Appeals) は 1846 年、州の司法制度の頂点に立つコモン・ロー大審院 (a great common law court) として創設された。民事事件における最高裁判所への上訴は、上訴の対象となる原判決の最終性、問題となっている事項、訴訟手続が開始された裁判所、そして下級審における意見の不一致の有無等に応じて、当然の権利として、又は許可を得て、行うことができる。

最高裁判所は、長官 (Chief Judge) 及び 6 名の裁判官 (Associate Judges) で構成される。任期は、就任から 14 年後の日と、裁判官が 70 歳に達する年の暦年の末日までの、いずれか早い方の日までである。欠員が生じた場合には、超党派で構成された裁判官任命委員会 (Commission on Judicial Nomination) が裁判官にふさわしいと認めた候補者の中から、知事によって任命される。最高裁判所裁判官の任命を受けるには、最低 10 年のニューヨーク州内における法曹実務経験が必要である。すべての任命は、上院の同意を必要とする。係争事件の累積が生じた場合には、知事は、追加の最高裁判所の裁判官として、地方裁判所裁判官を任命することができる。

通常、それぞれの事件には最高裁判所の裁判官 7 名全員が出席するが、州憲法の規定では、構成員の 5 名をもって定足数とされている。裁決には少なくとも 4 名の意見の一致を必要とする。

最高裁判所運営の指揮監督は、最高裁自身、最高裁判所長官及び裁判所書記官によって行われる。最高裁判所長官は、裁判所の最高責任者として、管理運営を監督する。さらに、口頭弁論及び裁決にかかわる判事の協議において議長を務める。

### 3.2 地方裁判所控訴部

1894 年に創設された州地方裁判所控訴部 (the Appellate Division of the Supreme Court) は、ニューヨーク州の司法行政において重要な役割を果たしている。図 3.2 に示すとおり、地域別に 4 つの司法管轄局 (Judicial Department) に対応して、地方裁判所控訴部が置かれている。これらは中間控訴審 (courts of intermediate appellate jurisdiction) を構成している。しかし、実際にはほと



んどの場合に最終審として機能する。ここで審理された訴訟の90%は、最高裁判所の審理を受けることなく終結するのである。

憲法及び関連制定法により、民事訴訟の場合には、統一裁判所制度内のいずれかの第1審裁判所（ニューヨーク市民事裁判所、地区裁判所、タウン裁判所、ビレッジ裁判所及びニューヨーク市以外の市裁判所は除く）から地方裁判所控訴部に上訴される。地方裁判所控訴部は、受理した上訴に関して、法律問題及び事実問題を審理する。刑事訴訟の場合には、カウンティ裁判所及び地方裁判所から地方裁判所控訴部に上訴される。民事訴訟と同様、法律問題及び事実問題が審理される。地方裁判所控訴部は、限られた事件においてではあるが第1審管轄権を有する。

州憲法により、第1司法管轄局及び第2司法管轄局の地方裁判所控訴部は、それぞれ7名の裁判官（justice）で構成される一方、第3司法管轄局及び第4司法管轄局の地方裁判所控訴部の裁判官は、それぞれ5名とされている。知事は、係争事件の累積が生じた場合には、州憲法により認められた裁判官の人数に加えて、裁判官を任命することができる。知事は、裁判長を除き、地方裁判所の裁判官として公選された者の中から地方裁判所控訴部の裁判官を任命する。その任期は5年であるが、最高裁判所裁判官と同様、70歳に達した場合には、その暦年の終わりまでに限られる。ただし、継続して勤務が可能と認められた裁判官は、この退職年齢を超えて任命されることもありうる。一般的には、欠員が生じた司法管轄局の裁判官を知事が任命するに当たり、その区域の住民の中から選ばなければならないという制約はないが、州憲法の規定では、それぞれの地方裁判所控訴部裁判官の過半数はその司法管轄局の住民でなければならないと定められている。

地方裁判所控訴部裁判長は、それぞれの地方裁判所控訴部の司法管轄局にある地方裁判所裁判官の中から知事が任命する。裁判長としての任期は、地方裁判所裁判官としての任期の残余期間と同じである。任期満了又は欠員が生じた場合は、知事は適宜新しい指名を行う。係争事件の累積が生じた場合又は通常の裁判官が一時的に職務を遂行できない場合には、知事は追加の裁判官を任命することができる。

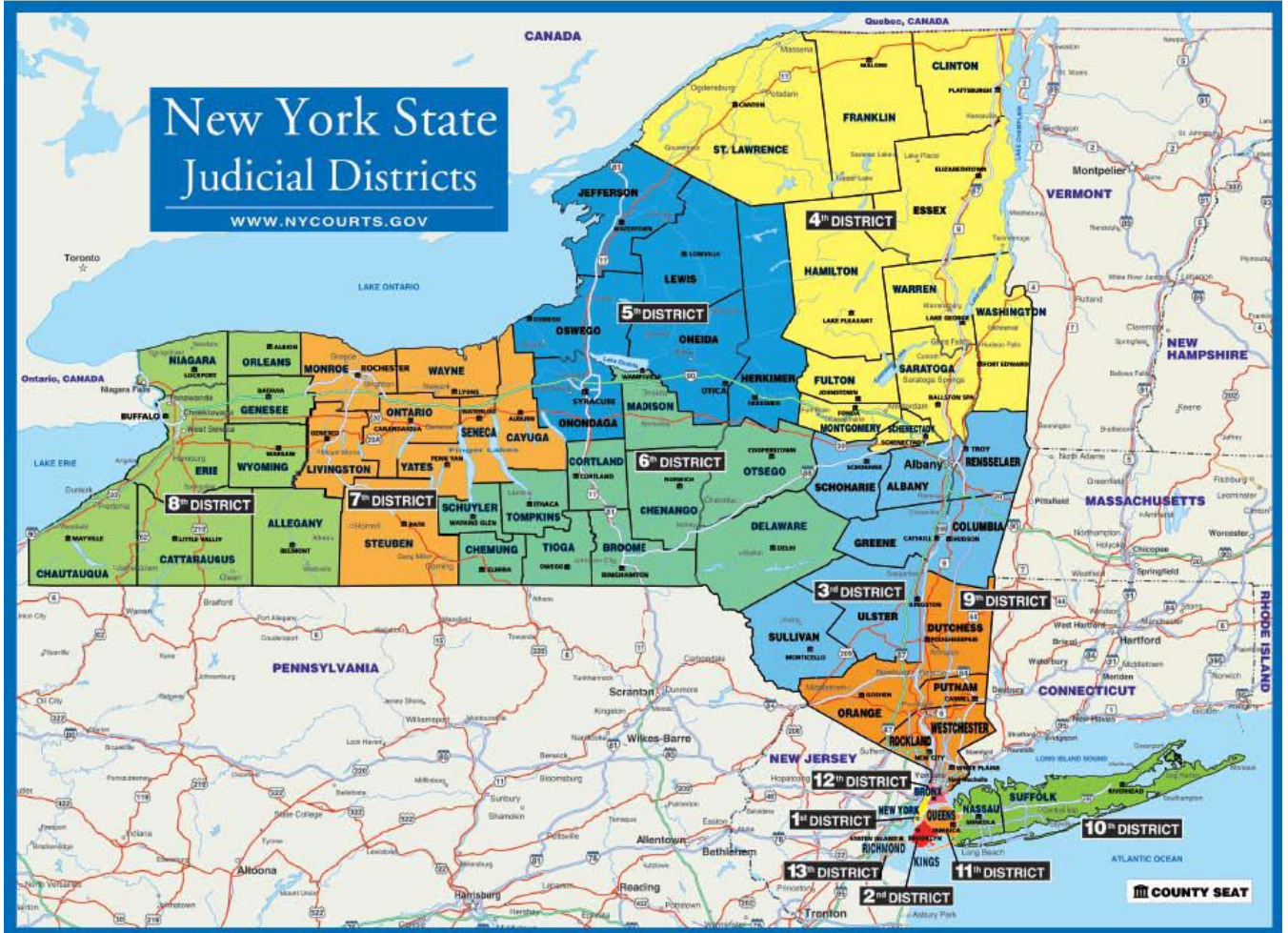
地方裁判所控訴部の審理は、通常、5名の裁判官によって行われるが、定足数は4名である。裁決には3名の意見の一致が必要とされる。地方裁判所控訴部の運営の指揮・監督は、地方裁判所控訴部自身、地方裁判所控訴部裁判長及び裁判所書記官によって行われる。

### 3.3 控訴審法廷

州憲法は、各司法管轄局の地方裁判所控訴部が、それぞれの司法管轄局又はその一部に控訴審法廷（Appellate Term）を設置することを認めている。控訴審法廷は、控訴審法廷裁判官として州地方裁判所裁判官の中から任命された最高3名までの裁判官で構成される。審理の定足数は2名であり、裁決には2名の意見の一致を必要とする。控訴審法廷が設置された地域では、民事・刑事訴訟にかかる地域裁判所（local courts）からの上訴と、カウンティ裁判所からの特定の上訴に限って管轄権を

行使する。現在、控訴審法廷が設置されているのは、第1司法管轄局及び第2司法管轄局のみである。

図 3.2 ニューヨークの司法管轄区 (Judicial Districts)



### 3.4 地方裁判所

現在の形態の地方裁判所 (the Supreme Court) は 1846 年に創設された。従前の地方裁判所 (Supreme Court) と巡回裁判所裁判官職及び衡平裁判所裁判官職 (offices of circuit judge and chancery judge) を統合して形成された地方裁判所は、今日、コモン・ロー及び衡平法において、一般的な第1審管轄権を有する単一の裁判所である。

州憲法により付与されたこの広大な司法管轄権により、地方裁判所は、ニューヨーク州に対する請求を除き、種類及び金額を問わず、あらゆる刑事・民事訴訟又は訴訟手続を審理する。しかしなが

ら、実際は、ニューヨーク市外の地方裁判所は主に民事訴訟を扱い、刑事訴訟はカウンティ裁判所で審理される。ニューヨーク市においては、地方裁判所は、民事、刑事とも審理している。

地方裁判所裁判官 (justices) は、その職務を務める裁判区の選挙人により選出され、任期は14年である。70歳に達した場合には、その暦年の終わりに退官することが義務付けられているが、その後3期(1期は2年)までに限り、引き続き職務遂行が可能であるという認定を受けることができる。地方裁判所裁判官の任命を受けるには、任命前に、ニューヨーク州内において10年以上の法曹実務経験を持っている必要がある。個々の裁判区における地方裁判所の裁判官数は、州憲法に定められた上限の範囲内で、州議会によって決定される。

### 3.5 州政府請求裁判所

1777年から1897年にかけて、ニューヨーク州では州に対する賠償請求 (claim for damages) をどの裁判所でも起こすことができなかった。この間、ニューヨーク州は州に対する訴訟から完全に免除されていた。しかし、公務員の活動により個人がその身体又は財産に被害を被った場合、まったく救済策がないというわけではなく、個人は州議会に対し、個別立法という形で補償を求めることができた。1817年には、エリー運河に関連した請求について、行政救済 (administrative remedy) が利用可能となった。このささやかな1817年の規定から、州政府請求裁判所 (the Court of Claims) は多くの法令制定を経て発展し、1897年制定法第36章 (Chapter 36 of the Laws of 1897) に至るのである。

州憲法第6章第9条では、以下のように規定されている。

「この裁判所は、州議会の定めるところに従い、州に対する請求、原告に対する州の請求、又は相反する原告間の請求に関する審理及び裁定の管轄権を有する。」

この権限の付与を施行するに当たり、議会は、州政府請求裁判所が、州による不動産・動産の収容、契約不履行及び不法行為に係る州に対する請求について管轄権を有すると定めた。また、議会は、特に、軍人及び軍職員が車両又は航空機の運転・操縦をする際に不当な行為をした場合、あるいは懲役刑服役者が後に知事から無実ということで恩赦を受けた場合の請求の司法管轄権も付与している。州政府請求裁判所は、州及び特定の公共法人 (public authorities) による又はこれらに対する請求の法廷として機能する。カウンティ、市、タウン、ビレッジといった政治的下部機関 (political subdivision) に対する請求を認める権限は有していない。こうした訴訟は地方裁判所において行われる。州政府請求裁判所は、現在26名の裁判官 (judges) で構成されており、州に対する請求を審理する。州の9つある裁判区で、それぞれ毎年2期の開廷がある。請求は通常1名の裁判官により審理され、判決が下されるが、特定の訴訟事件について裁判長が最高3名まで裁判官を任命することがある。州政府請求裁判所裁判官は、上院の同意を得て、知事により任命され、任期は9年であるが、

70歳に達した場合には、その暦年の終わりに退官することが義務付けられている。任命を受ける以前に、10年以上のニューヨーク州内における法曹実務経験を有している必要がある。

### 3.6 カウンティ裁判所

カウンティ裁判所 (County Court) は、ニューヨーク市外の 57 カウンティにそれぞれ設置されている。州憲法の定めに従い、すべての刑事事件に対する管轄権を有するが、民事訴訟については、請求額 25,000 ドル以下の訴訟に限定されている。さらに、カウンティ裁判所は、限定的な上訴管轄権を有しており、第3司法管轄局及び第4司法管轄局では、治安裁判所 (justice courts) 及び市裁判所における民事・刑事判決に対する上訴を審理する。

1846年の州憲法改正により、ニューヨーク市・カウンティ (the City and County of New York)<sup>25</sup>以外の州内の各カウンティは、カウンティ裁判官 (county judge) を1名ずつ選挙することとされ、その任期は当時4年であった。今日では任期は10年に変更されているが、選任は引き続き公選により行われる。候補者は、ニューヨーク州内において最低5年の法曹実務経験を有し、そのカウンティの住民でなければならない。70歳に達した場合には、その暦年の終わりに退官することが義務付けられている。

州憲法は、1人の個人が同時にカウンティ裁判所、遺言検認・後見裁判所及び家庭裁判所の中の2つ又は3つの職務を兼任できることを規定する権限を州議会に付与している。ニューヨーク州北部のカウンティでは、「2足のワラジ」はもとより「3足のワラジ」をはいた裁判官が多く見られる。

### 3.7 遺言検認・後見裁判所

ニューヨーク州の遺言検認・後見裁判所 (the Surrogate's Court) の存在は植民地時代にまで遡ることができ、その当時は初期のオランダ政府当局が財産関連の管轄権を行使していた。その実務はイギリス植民地時代も続いた。やがて、ニューヨーク州における遺産管理状及び遺言の検認の責務は、知事が担うことになった。この責務の遂行に当たり、知事は代理人を任命することが認められていた。初期の代理人の一人が遺言検認・後見官 (surrogate) という名称を使うようになったのである。

州憲法 (第6章第12条) は、遺言検認・後見裁判所の訴訟 (actions) 及び手続 (proceedings) に対する管轄権について以下のとおり定めている。

- ・故人にかかわる事項、遺言状の検認、遺産の管理

---

<sup>25</sup> (訳注) 当時のニューヨーク市・カウンティは、概ね現在のマンハッタン区に相当する領域を持つ市・カウンティ統合政府であった。

- ・未成年者の財産後見
- ・その他、法の定めるところによる、地方裁判所の専属管轄権に属さない行為及び手続

実務上は、法の定めるところによる衡平法裁判を含む遺言検認・後見裁判所の管轄権は、以下の手続にも及ぶ。遺言の検認及び解釈、遺言執行状の執行者への発行、遺産管理状の付与、債権者からの請求に係る支払いに関する手続、財産の所有権決定に関する受託者（fiduciaries）及び請求者による手続、遺産分配の支払に関する手続、信託管理人状の付与、未成年者及びその財産に係る後見人の任命、遺言執行人、遺産管理人、信託管理人及び後見人による会計経理。

州憲法は、各カウンティに最低1名の遺言検認・後見裁判所裁判官を置くこととし、法律の定めるところによりその数を追加できることとしている。遺言検認・後見官とも呼ばれる遺言検認・後見裁判所裁判官は、そのカウンティの住民であり、カウンティの有権者により選出される。裁判官の任期は、ニューヨーク市内の5つのカウンティにおいては14年、他の57のカウンティでは10年である。70歳に達した場合には、その暦年の終わりに退官することが義務付けられている。

州憲法では、遺言検認・後見裁判官を別個に選出することは義務付けられていない。議会は、検認後見裁判官が別個に選出されていないカウンティでは、カウンティ裁判所裁判官が本来の職責に加えて遺言検認・後見裁判官の職責を果たすものと法律で定めている。

### 3.8 家庭裁判所

1962年の憲法改正に伴う司法制度の再編における主要事項のひとつとして、児童及び家族に関する困難な事項を扱う主要な裁判所として家庭裁判所（the Family Court）が創設された。家庭裁判所は、ニューヨーク市外の個々のカウンティと、ニューヨーク市を単位として設置されている。

家庭裁判所の管轄事項は、法律の定めによる事項と、地方裁判所から付託された事項に分かれる。第1審の管轄権を有するのは以下の訴訟及び手続である。

- ・未成年者の保護、処置、矯正、拘留
- ・未成年者の親権
- ・養子縁組（遺言検認・後見裁判所と同一権限を有す）
- ・被扶養者の援助
- ・父親の認定
- ・夫婦間の調停及び家族に対する違法行為に関する手続（刑事訴訟の管轄権を有する裁判所と同一権限を有す）

家庭裁判所は、さらに、地方裁判所から付託された特定の事項に関して地方裁判所と同様の権限を有する。

ニューヨーク市においては、家庭裁判所裁判官 (judges) はニューヨーク市長により 10 年の任期で任命される。ニューヨーク市外の各カウンティの家庭裁判所裁判官は、10 年の任期で公選される。70 歳に達した場合には、その暦年の終わりに退官することが義務付けられている。

### 3.9 ニューヨーク市刑事裁判所

ニューヨーク市刑事裁判所 (the Criminal Court of the City of New York) は、1962 年に現在の形態になった。その原型は植民地時代に遡り、その後ニューヨーク市の 2 つの裁判所—治安判事裁判所 (the Magistrates Court) 及び特別裁判所 (the Court of Special Sessions) —の廃止とこれに代わるニューヨーク市刑事裁判所の設置に至る発展過程の産物である。現在、裁判官 (judges) の定員数は 107 名である。

ニューヨーク市刑事裁判所は、軽罪 (misdemeanors)、軽罪には至らない法令違反の審理、さらに起訴前の犯罪の審理 (pre-indictment felony hearings) に対する管轄権を有する。取扱事項の多くは、交通違反、ニューヨーク市の行政規則 (the Administrative Code of New York City) 違反又は集合住宅基準法 (Multiple Dwelling Law) の違反である。

ニューヨーク市刑事裁判所裁判官は、ニューヨーク市の住民でなければならない。10 年の任期で市長により任命される。10 年の任期満了以外の理由で欠員が生じた場合には、市長はその残余期間を補充する裁判官を任命する。裁判官が 70 歳に達した場合には、その暦年の終わりに退官することが義務付けられている。

### 3.10 ニューヨーク市民事裁判所

ニューヨーク市民事裁判所 (the Civil Court of the City of New York) は 1962 年 9 月 1 日、州の裁判所再編計画の一環として、当時のニューヨーク市裁判所 (the City Court) 及び自治体裁判所 (the Municipal Court) が合併して設立された。裁判所は、契約訴訟、人身傷害に関する訴訟、不動産に関する訴訟、衡平法に関する訴訟を含む膨大な数の民事事件について管轄権を有する。ただし、州憲法の規定により、請求額は最高 25,000 ドルまでに制限されている。ニューヨーク市民事裁判所はさらに、ニューヨーク市において住宅基準の適正な確立・維持を定めた州法及び市の条例が確実に遵守されるよう、1972 年に特別住宅部門 (special housing part) を設立した。

ニューヨーク市民事裁判所には少額訴訟部門 (small claims part) もある。原告は、弁護士を立てずに自分で少額請求を提起することができる。企業 (corporations)、組合 (associates) 及び指定代理人 (assignees) は、少額担当部門で被告側として訴えられることはあるが、訴訟を提起するこ

とはできない。ただし、商業訴訟部門（commercial claims part）で、少額訴訟部門と同様に略式で迅速な手続で審理される少額訴訟を提起することは可能である。

ニューヨーク市民事裁判所は、現在、120名の裁判官（judges）で構成され、その任期は10年である。州議会によって定められたニューヨーク市内の選挙区から公選される。裁判官が70歳に達した場合には、その暦年の終わりに退官することが義務付けられている。

### 3.11 地区裁判所、タウン裁判所、ビレッジ裁判所、市裁判所

軽微な民事・刑事訴訟及びニューヨーク市外で起こった重大な刑事訴訟の初期段階は、地区裁判所、タウン裁判所、ビレッジ裁判所、市裁判所（district, city, town and village courts）において取り扱われる。これらの裁判所はしばしば「下級裁判所」（inferior jurisdiction）と呼ばれるが、ニューヨーク州の裁判所でも最も古い裁判所—17世紀にまで遡るタウン裁判官（town justices）—と、最も新しい裁判所—1937年に設立されたナッソー地区裁判所（the Nassau District Court）と1964年に設立されたサフォーク地区裁判所（the Suffolk District Court）—を含んでいる。これら下級裁判所が置かれる区域の人口も、人口1,000人にも満たない場合が多い小さな市、ビレッジやタウンから、人口100万人を超えるカウンティまで様々である。これらの裁判所は、交通違反から、金銭取り立て、重罪の審理、複雑な商事訴訟まで、幅広い問題を扱っている。

タウン裁判所及びビレッジ裁判所には、常勤又は非常勤の裁判官（justices）が置かれているが、法曹（lawyers）でない場合もしばしばである。地区裁判所及び市裁判所には法曹である常勤の裁判官がいる。法廷の場所は、判事の居間や事務所から、タウン役場やビレッジ役場の一室、公式な裁判所まで様々である。裁判所の中には、裁判記録を裁判官自身が作成しているところもあれば、常勤又は非常勤の書記官が作成しているところもある。

下級裁判所の手続を統一しようという動きは、議会により制定された統一裁判所法（the Uniform Court Acts）に結実し、州全体で事実上同一の手続がとられるようになった。

#### 3.11.1 タウン裁判所（Town Courts）

タウン裁判所（the town justice court）は、ニューヨーク州における下級裁判所の中でも最古の裁判所である（第7章も参照のこと）。初期のタウンの機構では、裁判官（justices of the peace）はタウン理事会（town board）の一員でもあり、司法機能のみならず立法機能も担っていた。1934年に採択されたタウン法（the Town Law）により、一級タウン（towns of the first class）では、裁判官に代わってタウン評議員（town councilmen）が理事会を構成するようになった。二級タウン（towns of the second class）では、裁判官はタウン理事会に残ったが、タウン理事会は、決議の上、住民投票を経ることにより、裁判官が理事会の一員になることを禁じる規定を設けることができ

ようになった。1976年に再びタウン法が改正され、裁判官がその任期中にタウン理事会の構成員となることは全面的に禁じられた。

従前は、タウン裁判官は、そのタウンに何人裁判官がいるかを問わず、各自独立して裁判所を運営できた。しかし、1962年に裁判所再編の憲法修正（the Court Reorganization Amendment）が実施され、タウン裁判所が統一裁判所制度に組み入れられ、また統一裁判所法（the Uniform Justice Court Act）の制定により、各自治体における単一裁判所の理念が確立された。同じタウンの裁判官はすべて同一裁判所の裁判官とみなされ、1人の裁判官の手続は裁判所全体の行為とみなされる。タウン裁判所の司法職及び事務職の給与は、そのタウンによって賄われる。

### 3.11.2 ビレッジ裁判所（Village Justice Courts）

地方政府の単位としてのビレッジは1790年頃まで遡るが、ビレッジの裁判官（village justices）は、ビレッジの組織において、タウン裁判官がタウンの発展に果たした役割ほど大きな役割を果たしていない。

以前は警察裁判官（the police justice）として知られていたビレッジ裁判官の憲法上の歴史を辿ると、その職は1846年の憲法会議に始まっている。それ以前は、ビレッジ裁判官は一般的な立法の対象事項ではなかった。その会議では、州議会が市及びビレッジにおける民事・刑事訴訟の管轄権を有する下級地域裁判所を創設する立法権を認めるよう提案がなされた。今日のビレッジ裁判所は、そこを起源とする。

ビレッジ裁判所は、ビレッジの区域内において、タウン裁判所と同様の管轄権を有する。裁判所の運営経費はビレッジによって賄われる。

### 3.11.3 市裁判所（City Courts）

1846年以来、州議会には、制限された管轄権を持つ市裁判所の創設、その裁判官の任期及び選出方法を定める権限が付与された。その後長年、議会の立法は、個別の市における裁判所を対象として行われてきた。しかし1988年、州議会は、市裁判所とその裁判官について定めたすべての法律の規定を単一の法律にまとめた。また、タウン裁判所、ビレッジ裁判所及び地区裁判所と同様、州議会は、一般的な手続及び管轄権にかかわる規則をひとつの法律にまとめ、ニューヨーク市外のすべての市裁判所に適用されるようにした。統一市裁判所法（the Uniform City Court Act）である。

### 3.11.4 地区裁判所（District Courts）

最初の地区裁判所は、州憲法及び代替カウンティ政府法（the Alternative County Government Law）の規定に従って、1937年ナッソー・カウンティに創設された。現在ある地区裁判所は、上記の他にはバビロン（Babylon）、ブルックヘイブン（Brookhaven）、ハンティントン



(Huntington)、イスリップ (Islip) 及びスミスタウン (Smithtown) の5つのタウンから成るサフォーク (Suffolk) ・カウンティの第1裁判区 (the First Judicial District) にあるもののみである。この裁判所は、これらのタウンの有権者の承認を得て、州議会により1963年に創設された。

現在州内で運営されている地区裁判所は2つしかないが、州憲法の規定により、裁判所が管轄することになる地域の地方政府が州議会に要請し、当該地方政府の有権者が創設を承認すれば、州のどの地域においても地区裁判所を設立できる。

### 3.11.5 管轄権 (Jurisdiction)

地区裁判所、タウン裁判所、ビレッジ裁判所及び市裁判所は、統一裁判所法の定義に従って、民事及び刑事訴訟に係る限定された管轄権を有する。一般的に、民事訴訟の管轄権は、地区裁判所及び市裁判所においては15,000ドルを超えない金額の訴訟、タウン裁判所及びビレッジ裁判所の場合には3,000ドルを超えない金額の訴訟となっている。また、不動産の回収に関する簡易裁判に係る管轄権と、後述するように少額請求に関する管轄権も有する。刑事訴訟に対する管轄権は、ニューヨーク市刑事裁判所と同等である。

### 3.11.6 少額裁判 (Small Claims)

各タウン裁判所、ビレッジ裁判所、市裁判所及び地区裁判所には少額訴訟担当部が置かれており、5,000ドル (タウン裁判所及びビレッジ裁判所においては3,000ドル) までの金額の訴訟が略式の裁判手続に従って行われる。少額訴訟担当部に訴訟が持ち込まれるに当たっては、特別な管轄要件を満たす必要がある。タウン裁判所又はビレッジ裁判所において訴訟が起こされる場合、被告はその裁判所が所在する自治体に居住しているか、取引を行う事務所を有しているか、あるいはその自治体の区域内で正規雇用されている者でなければならない。市裁判所の場合には、被告は、その裁判所が所在するカウンティ内に居住し、事務所を有し、又は正規雇用されていなければならない。地区裁判所の場合には、被告は、その裁判所の担当地区内に居住し、事務所を有し、又は正規雇用されていなければならない。

市裁判所及び地区裁判所には、商業訴訟部門も置かれており、事業者によって提起された5,000ドル以内の訴訟について、少額訴訟部門と同様の審理・裁決が行われる。

ニューヨーク州の法律では、少額訴訟及び商業訴訟にかかる迅速な裁決のため、簡易で費用のかからない手続が定められている。このような訴訟には、早期の聴聞と裁決が必要であり、実質的な法の規定に従って当事者間の実質的な公正を期した聴聞が行われる必要がある。しかしながら、訴訟当事者は、実務、手続、弁論、証拠に係る制定法の規定・規則に拘束されない。

### 3.12 裁判所の財政

1977年4月1日付で、ニューヨーク州は統一裁判所予算制度を採用した。この制度により、ニューヨーク州は、タウン裁判所及びビレッジ裁判所を除く、統一裁判所制度に組み込まれている全裁判所及び関連機関の、資本的費用以外の全運営費用を引き受けた。

### 3.13 裁判官の懲戒

1978年4月1日をもって、憲法上義務付けられた裁判官の新たな懲戒手続が制定された。裁判官行動審査委員会（Commission on Judicial Conduct）は、知事、最高裁判所長官及び州議会指導者によって選出された住民11名で構成され、裁判官に対する苦情申し立てに対する調査及び最初の決定を行う責務を負う。委員会は、申し立ての正当性が認められた場合、その裁判官を戒告

（admonish）、譴責（censure）、罷免（remove）又は退職（retire）の処分に処することができる。これらの決定はすべて、最高裁判所により再審理されうる。

州憲法は、不正行為を行った裁判官を罷免する方法について、さらに別の二通りの方法を認めているが、いずれも州議会による措置を要する。ひとつは弾劾裁判によるものであり、もうひとつは上下院の同一決議によるものである。いずれの方法も用いられることはまれである。

### 3.14 裁判所運営事務

1978年4月1日をもって、ニューヨーク州の裁判所運営機構は大きく改変された。新制度の主な特徴は以下の通りである。

- ・司法事務総長（Chief Administrator of the Courts）は、司法運営委員会（Administrative Board of the Courts）の助言と同意を得て、最高裁判所長官（the Chief Judge of the Court of Appeals）により任命される。
- ・最高裁判所長官及び司法事務総長が中心となって裁判所全体の運営指示を行う。
- ・最高裁判所は州の全裁判所に係る全州的な運営基準及び方針を承認する。
- ・最高裁判所長官が、最高裁判所の同意を得て、裁判官行為規範（code of conduct for judges）を發布する。
- ・裁判所運営の決定に関して、司法運営委員会と頻繁に協議を行う。

司法事務総長の責務は多様である。中でも重要なのは、裁判所予算の調製、裁判所の開廷期及び担当部の決定並びに裁判官の割り当て、非司法職である職員の組合との交渉、そして、州議会及び知事に対する司法・裁判所運営を改善するために必要な法律及びプログラムの修正勧告である。これらの責務の遂行を支援するため、司法事務総長は、法曹及び管理運営の専門家を擁する司法運営事務局

(Office of Court Administration) を設立した。司法事務総長はさらに、司法行政を担当する一団の裁判官に責務を委任しており、委任された裁判官はそれぞれ地域ごとにその責務を果たす。

司法運営事務局は、住民の間で起こった問題を解決するための裁判に代わる手法を通じ、州裁判所で扱う案件を削減しようとしている。その手法はコミュニティ紛争解決センター・プログラム (the Community Dispute Resolution Centers Program) と呼ばれる。1981年に州議会により承認され、1984年には統一裁判所制度における常設制度となったこのプログラムの下で、司法事務総長は、非営利のコミュニティ団体と契約し、当事者が合意に達するよう紛争調停を提供する。これらのセンターは、現在、全州的に運営されており、案件は裁判官、法執行機関、個人その他から紹介される。取り扱われる内容は、動物に関する苦情、契約違反、家庭内紛争、ハラスメント、家主・賃借人の問題、騒音に対する苦情、軽窃盗罪、学校に関する問題、少額の申し立て、法令違反などである。

## 第4章 地方政府のホームルール権

ニューヨーク州の地方政府に関する憲法上及び制定法上の根拠規定は、カウンティ、市、タウン及びビレッジは「一般目的」(general purpose)を有する地方政府の単位であると規定している。これらの地方政府には、地域住民の生活の質を管理し、各地域に直接サービスを提供するために、広範なホームルール権(home rule powers)が付与されている。その際、地方政府は、合衆国憲法、ニューヨーク州憲法及び制定法により与えられた権限の範囲内で運営しなければならない。

ニューヨーク州の地方政府に与えられているホームルール権は、合衆国の中でも最も広範なものである。これらの広範なホームルール権により、地方政府は、州政府の完全なパートナーとして、住民へのサービス提供の責務を分かち合っている。

ニューヨーク州の地方政府は、カウンティ、市、タウン及びビレッジから成り、これらは自治体法人(municipal corporations)と呼ばれる法人(corporate entities)である。これらの地方政府が、地方政府によるサービス提供の大半を行っている。特定目的の行政体(special purpose governmental units)もまた、上下水道などの基本的サービスを提供している。学校区(school districts)は、同じく自治体法人(municipal corporations)と定義されるものの、第1～12学年までの初等・中等教育を行う単一目的の行政体(single-purpose units)である。ニューヨーク州では消防区(fire districts)も地方政府とみなされているが、タウン内の消防業務を担当する単一目的の行政体である。消防区は、地区法人(district corporations)として分類されている。その他にも、地方政府の特質を有するが地方政府ではない行政体もある。これらの雑多な行政体(miscellaneous units or entities)は、通常、特定の地域内で単一の行政サービスを提供する特別目的(special-purpose)又は管理のための行政体である。

連邦政府、州政府及び地方政府により構成される連邦制度において、地方政府は多岐にわたる政府サービスの末端提供者であり、地域住民にとって最も身近で接しやすい政府機関である。地方政府は、しばしば草の根レベルの政府として言及される。

ニューヨーク州には、特定の地域内でサービスを提供する権限を持つ多数の行政体がある。これらの行政体はすべて広い意味での「公法人」に属するが<sup>26</sup>、広範な立法権、課税権や資金の借入を行う権能を有する「一般目的」地方政府(general purpose local governments)ーカウンティ、市、タウン及びビレッジーはそのうちごく一部にすぎない。重なりあい、かつ互いに独立している課税権

<sup>26</sup> 公法人(public corporations)には自治体法人(municipal corporations)、地区法人(district corporations)及び公益法人(public benefit corporations)が含まれる。自治体法人は市、タウン、ビレッジ、カウンティ及び学校区である。地区法人は消防区のような起債権と課税(又は課税の要請)権を付与された州の一部区域を指す。公益法人は、地方駐車場公社のように、公共的な改良事業を目的として設立される法人である。地区法人と公益法人に関しては、第9章で扱われる。

保有体の増殖を防ぐため、ニューヨーク州憲法が1938年に改正され、以後課税権と起債権の両方の権限を持つ新たな類型の自治体その他の法人の設立は禁止された<sup>27</sup>。

カウンティ、タウン、ビレッジ及び市は長きにわたりニューヨーク州に存在していたが、これらの地方政府の権限は過去1世紀の間に著しく拡大された。当初、個々の地方政府は州議会による特別法をもって個別に創設された。個々の法律により法人（corporate entity）が創設され、その法人にサービスを提供する区域が指定され、権限と責務が与えられた<sup>28</sup>。その後、州議会は、地方政府の性質と権限の範囲を制定した一般法として、タウン法（Town Law）、ビレッジ法（Village Law）、一般市法（General City Law）及びカウンティ法（County Law）を制定した<sup>29</sup>。これらの一般法は現在も適用されており、さらに「ホームルール」の優先権が憲法により保証されるに至っている<sup>30</sup>。

地方政府の権限は、主としてその立法府（legislative body）を通じて行使される。カウンティ、市、タウン及びビレッジの立法府の一般的な構成は、それぞれ個別の政府形態を解説する章で後述される。しかし、ニューヨーク州憲法は、各カウンティ、市、タウン、ビレッジが地域住民により公選される立法府を持つことを保証し、またそのように義務付けている<sup>31</sup>。政府の責務を遂行するため、立法府には条例（local laws）を制定する広範な権限が付与されている<sup>32</sup>。

地方政府は、連邦制度における連邦政府と州政府の関係をつなぐ重要な役割を果たしている。政府によるサービス提供は、それが連邦政府によるものであれ、州政府によるものであれ、地方政府に影響し、あるいはその参画を求めるものである。加えて、地方政府は、その広範な立法権を通じ、地域住民の生活の質に強い影響を与えうる。地方政府による連邦政府・州政府との責任の共有は、合衆国憲法と州憲法、そしてまた州議会が制定した様々な法律を通じて地方政府に与えた権限から生ずるのである。

## 4.1 地方機関の憲法上及び制定法上の根拠

### 4.1.1 合衆国憲法上の基礎

州政府において、特にニューヨーク州においては、地方政府は連邦制度上重要な要素であるので、州憲法や州法及び地方政府の立法措置は、合衆国憲法と矛盾してはならない。州政府の権限に対する

<sup>27</sup> New York Constitution, Article VIII, §3; Greater Poughkeepsie Library District v. Town of Poughkeepsie, 81 N.Y.2d 574 (1993)参照。

<sup>28</sup> 1777年ニューヨーク州憲法第36条（1777 New York State Constitution, Article XXXVI）は、1775年10月14日以前にイギリス国王が承認した土地の供与と自治体憲章を正式に認めた。1788年制定法第64章（Chapter 64 of the Laws of 1788）により、州はタウンと市に区分された。

<sup>29</sup> 少数のビレッジは、現在でも最初の特別法として制定された憲章に基づき運営されている。第8章「ビレッジ」参照。

<sup>30</sup> New York Constitution, Article IX 参照。1963年に州憲法に追加され、1964年1月1日に発効した。

<sup>31</sup> New York Constitution, Article IX, §1(a).

<sup>32</sup> New York Constitution, Article IX, §1(a).

特定の制限、例えば合衆国憲法第1章第10条のような制限は、主に他国との外交における連邦政府の優越性を保障するものであり、地方政府の日々の活動に影響を及ぼすことは稀である。地方政府が州憲法又は州制定法により与えられた権限を行使するときは、その行為が、連邦制度における州（そして、暗にその政治的下部機関（political subdivision）との関係を定義した合衆国憲法の規定、あるいは個人の自由を保障する合衆国憲法の規定に反しないかどうか、注意を払わなければならない。例えば、合衆国憲法第1章第8条は、連邦議会が「他国との商取引、複数の州にまたがる商取引及びインディアン部族との商取引を規制する」権限を保持することを明記している。この連邦議会による州をまたがる商取引の規制権限は、州間の商取引に悪影響を及ぼすような州の権限を制限するものと解釈されている。州際商取引の範囲を制限するような地方の諸規制は、連邦最高裁判所によって、合衆国憲法違反であり無効であるとの判決を下されてきている<sup>33</sup>。

合衆国憲法はまた、一定の個人の自由は、連邦政府、あるいはいずれの州政府又は地方政府によっても剥奪されないことを保証している。中でも最も重要なのは、合衆国憲法修正第14条の規定に由来する州政府の権限に対する制限である。

「いかなる州も、合衆国市民の特権又は免除を制限する法律を制定あるいは施行してはならない。またいかなる州も、法の適正な手続によらないで、何人からも生命、自由又は財産を奪ってはならない。またその管轄内にある何人に対しても、法の平等な保護を拒んではならない。」

本書において、修正第14条が州及び地方政府の権限の範囲又は行使を制限している多くの点を解説することは、現実的でない。州及び地方政府は、「警察権」（police power）として知られる「健康、平和、道徳、教育及び公衆の秩序」のために規制を行う一般的権限の行使に当たっては、修正第14条の「法の適正な手続」「法の平等な保護」及び「特権又は免除」の規定に矛盾することがないよう留意しなくてはならないことを述べれば十分であろう。

#### 4.1.2 州憲法上の基礎

地方政府の機構、権限及び運営手続を定めている基本的な法は、州憲法である。州憲法の2つの章は、地方政府が必要とする重要事項、ホームルール権（第9章）と財政（第8章）に関するものである。第9章「地方政府」は一般に州憲法の「ホームルール」条項とみなされているが、これは地方政府に対し、その資産、業務及び統治に関する権限を積極的に与えると同時に、州議会がそれらに関与する権限を、ホームルールによって地元から請願された特別法による場合及び一般法による場合に制限しているからである<sup>34</sup>。第9章には以下の内容が含まれる。

<sup>33</sup> 州外の会社による選別前廃棄物処理市場への参入を制限することで州間の商取引を制限したあるタウンの廃棄物処理規制条例は、いわゆる「休眠状態の」通商条項（“dormant” Commerce Clause）に基づき無効だと判決された。C. & A. Carbone, Inc. v. Town of Clarkstown, 511 U.S. 383 (1994).

<sup>34</sup> New York Constitution, Article IX, §2(b)(2).

- ・ 地方政府の権利章典 (local government bill of rights)
- ・ 地方政府が条例を制定する権利
- ・ 州議会が地方政府の創設と編成を行う責務
- ・ 州議会が地方政府の設置法を定める責務
- ・ 州議会が特別立法を通じて行う地方政府の資産、業務及び統治にかかわる権限の制限
- ・ 州議会が地方政府に対し追加的な権限を付与する権限

「地方財政」 (Local Finances) と題された第8章には、地方の課税と起債に関する憲法上の権限が規定されている。それらの規定には以下の条項が含まれる。

- ・ 困窮者を支援する場合以外の贈与並びに公金及び公的財産の私的事業への貸付の禁止
- ・ 公私を問わず、個人、法人及び事業に対する資金の貸与又は信用付与の禁止
- ・ 2つ以上の地方政府による共同事業のための起債権
- ・ カウンティ、市、タウン、ビレッジ及び学区が借り入れられる金額と、その起債目的の制限
- ・ カウンティ、市、タウン、ビレッジ、学区及び消防区以外の課税権と起債権の双方を有する自治体その他の法人の創設の制限
- ・ 起債上限額の算出方法 (起債上限額に算入されない特定の除外措置を含む)
- ・ 地域の目的のために課税される固定資産税の金額の制限
- ・ 州議会が課税及び起債権を制限する権限

表4.1は、地方政府の権限及び運営を含む、あるいは州議会の権限の制限に関する州憲法の条項をまとめたものである。州憲法第9章は、2通りの方法で権限を付与している。ひとつは州議会による承認を必要とせず自動的に発効する直接的な権限付与、もうひとつは立法措置を通じて初めて行使可能となる間接的な権限付与である。

直接的権限付与のいくつかの例は、「地方政府の権利章典」 (Bill of Rights for Local Governments) と呼ばれる州憲法第9章第1条にある。これらの権限には、(1) 地方政府が公選の立法府を有すること、(2) 憲法により定められていない地方政府職員を公選又は任命すること、(3) 土地収用により個人の不動産を公共目的に使用すること、そして(4) 地方政府の公益事業 (電気、ガス、水道) の運営において適正な料金収入を得ること、が含まれている。

憲法が直接的権限付与を規定していても、その権限が、州議会による当該権限行使のための手続に係る立法措置を必要とする場合がある。例えば、州憲法第9章は、条例を制定する権限を地方政府に与えているが、その権限の行使は、憲法に従って州議会が権限を与えるために制定した自治体ホームルール法（the Municipal Home Rule Law）に定められた手続に沿って行う必要がある。

また、地方政府が与えられた権限を行使するために、議会の追加的な承認又は指示を必要とする場合がある。こうした権限付与の例としては、（1）州議会により承認されたところにより共同事業に参加する権限、（2）州議会により承認されたところにより政府サービスに要する費用を分担する権限及び（3）州議会により制定された一般法又は特別法に基づき、カウンティが別のカウンティ政府形態を採用する権限が含まれる。

次表に示された憲法の参照条文は、読者に地方政府の憲法上の基礎を理解してもらうためのものに過ぎない。地方政府が特定の権限又は機能を行使できるか否かを判断するには、憲法全文、州議会が制定した憲法施行のための法律や司法解釈についてのより詳細な知識が必要とされる。

表-4.1 地方政府に関連する憲法の規定

憲法	内容
第5章第6条	公務員の資格任用制について規定
第5章第7条	1940年7月1日以降、州又は文民部門における年金又は退職制度は契約関係にあるとみなされ、削減又は減損されてはならない旨を規定
第6章	裁判所制度を規定
第10章第5条	州議会による公法人（public corporations）設立の権限について規定
第11章	教育制度を規定
第13章	公職に係る欠員の補充、憲法で設置された公職の報酬、市の公職に係る選挙を含む地方の公職に関する規定を含む
第16章	課税権限に関する一般的な規定を含む
第17章	公的扶助や社会福祉制度に関する基本な規定を含む
第18章	低所得者対策や、都市再開発を目的とする低家賃の賃貸住宅や老人ホームを整備する権限を規定

#### 4.1.3 制定法

上記の州憲法の規定は、多くの場合、地方政府間協定あるいは都市憲章やカウンティ憲章の制定など一定の立法権限を地方政府に付与するために、州議会が法律を制定することを求めている。州政府はまた、地方政府が州政府と共同で責務を遂行するために適当又は必要な追加権限を付与することができる。



州議会はさらに、地方政府に対する実質的権限や手続上の権限付与を規定した条項を含む、統合法 (the Consolidated Laws) と呼ばれる多数の法律を制定している。この法律の名称は、一般的に、当該法律の内容や、当該法律が主に適用される階層の地方政府を示している。表 4.2 は、地方政府に最も関連性のある法律を示している。

**表-4.2 地方政府に関する統合法**

公務員任用法 (Civil Service Law)	ニューヨーク州公務員の資格任用制度、州人事委員会 (the State Civil Service Commission) の権限と責務、地方政府レベルでの公務員の任用管理に関する規定、一般にテイラー法 (the Taylor Law) と呼ばれる公務員公正雇用法 (the Public Employees' Fair Employment Act)
カウンティ法 (County Law)	カウンティ政府の構成、管理機構、権限と責務
教育法 (Education Law)	州教育局長 (the State Education Commissioner) の権限、学区の構成、組織、権限及び責務、州の学区に対する基本的補助制度
選挙法 (Election Law)	選挙の実施
土地収用手続法 (Eminent Domain Procedure Law)	土地収用権の行使による不動産取得の手続
一般市法 (General City Law)	一般的な市の権限及び責務並びにニューヨーク市の課税権限の付与
一般自治体法 (General Municipal Law)	すべての地方政府と学区の権限と責務 (留保資金 (reserve funds) の維持、計画業務、共同事業、公立病院の設立、公共調達に係る入札の義務付け、自治体空港、地域的なビンゴ及び賭博等のゲーム、都市再開発、併合、利害相反などに関する規定を含む)
幹線道路法 (Highway Law)	州幹線道路及び主要道路の建設・維持、州交通局 (the State Department of Transportation) の権限、カウンティとタウンの幹線道路管理官 (county and town superintendents of highways) の権限

	と責務、一定の幹線道路関連目的の支出に係る制限を含むカウンティとタウンの幹線道路の建設・維持、州の幹線道路補助金
地方財政法 (Local Finance Law)	カウンティ、市、タウン、ビレッジ、学区、消防区及び地区法人 (district corporations) による起債に関する権限と手続
自治体ホームルール法—地方政府法 (Municipal Home Rule Law — Statute of Local Governments)	カウンティ、市、タウン及びビレッジによる条例の制定に関する基本的権限、要件と手続、カウンティ憲章及び都市憲章並びに地方政府法の制定と改正に関する手続
公務員法 (Public Officers Law)	州及び地方の公職に適用される居住資格、公式宣誓と就任、辞任、欠員の補充、解任、記録の公開と公開会議などの規定
退職・社会保障法 (Retirement and Social Security Law)	州及び地方公務員の退職制度
二級市法 (Second Class Cities Law)	1923年12月31日に二級市と分類された市の組織。本法の適用範囲は限定的。
租税法 (Tax Law)	ニューヨーク州の一般的な税法と、カウンティ、市及び一定の学区による売上税・利用税 (use tax) の権限
タウン法 (Town Law)	タウンと消防区の構成、組織、サービスの供給、権限と責務、財政に関する手続と義務
車両・交通法 (Vehicle and Traffic Law)	州による自動車交通の管理と規制、カウンティ、市、タウン及びビレッジによる規制権限
ビレッジ法 (Village Law)	ビレッジの構成、組織、権限及び責務
ボランティア消防員福利厚生法 (Volunteer Firefighters' Benefit Law)	ボランティア消防員による職務遂行に起因する傷害又は死亡に対する消防員又はその家族への傷害補償給付又は死亡補償給付
労災保険法 (Workers' Compensation Law)	公務員及び民間被用者に対する労働災害保険。地方政府による自家保険の権限を含む。

このリストは地方政府に適用される法律を完全に網羅しているわけではない。この他にも特定レベルの政府又は個別の地方政府にとって重要な法律が多数ある。例えば、州財政法（the State Finance Law）は、州の歳入分与制度（revenue-sharing programs）に関する規定を定めている。労働法（the Labor Law）は公共事業の契約事業者の被用者に係る賃金条件（prevailing wage requirements）に関する規定を、農業・市場法（the Agriculture and Markets Law）は農業地区（agricultural districts）の設立、犬の規制・収容、度量衡検定官（sealers of weights and measures）に関する規定を、矯正法（the Correction Law）はカウンティ拘置所・刑務所の管理監督及び州の市刑務所に対する監督権に関する規定を、公園・レクリエーション・史跡保全法（the Parks, Recreation and Historic Preservation Law）は史跡保全地区（historic preservation）の設立と地方のスノーモービル規制制定の権限に関する規定を、配送会社法（the Transportation Corporations Law）は民間の下水道会社及び水場供給会社の設立に対する地方政府の認可制に関する規定を含んでいる。社会福祉事業法（the Social Service Law）、精神衛生法（the Mental Hygiene Law）、固定資産税法（the Real Property Tax Law）及び公衆衛生法（the Public Health Law）に関しては、本ハンドブックの他の章に記載されている。

#### 4.1.4 地方政府法

州憲法第9章は、州議会に対し、地方政府に特定の権限を付与する「地方政府法」（Statute of Local Governments）の制定を義務付けている。この権限には、条例、決議、規則及び規制を採択する権限、不動産及び動産を取得する権限、レクリエーション施設を取得、設立及び維持する権限、料金・手数料を設定、賦課及び徴収する権限、そして市、タウン及びビレッジにおけるゾーニング規制の採用や総合計画の実施権限などが含まれる。

地方政府法により付与された権限は、州憲法第9章により、州議会で2会期連続して承認され、州知事による同意を得ずには剥奪、減損又は停止されないという点で、憲法に準ずる保護を受けている。過去の例として、州議会は、ビレッジの規則（ordinance）制定権限を1973年州法第975章及び1974年州法第1028章により撤廃している。

地方政府法は一定の権限を州議会に留保しており、それには、州議会がこれらの権限を行使することで地方政府の権限を削減又は損なう可能性があるものも含まれる。このような州議会の権限には、州の防衛に関する措置、地方のホームルール要請に基づく法の制定、カウンティ政府の新たな機構形態の創設に関する法の制定並びに州及び広域圏の最重要案件にかかわる法の制定などが含まれる。

#### 4.1.5 州議会の権限の制限

州議会の権限は、州憲法第3章及びその他の憲法の規定に基づいている。州憲法第9章には、州議会のその他の追加的な権限と、権限の制限が定められており、第9章により付与された地方政府の権

限が効力を発するために必要な法律を州議会が制定することが求められている。第9章はさらに、州議会が地方政府の資産や統治に影響を及ぼすような特別法を制定することも禁止している。従って、第9章は、地方政府の権限の源泉でもあり、州議会による地方政府のホームルール特権の侵害に対する盾でもある。

州議会の権限に対する制限は、「資産、業務及び統治」 (“property, affairs or government”) と「一般法」 (“general law”) という表現に基礎を置いている。州議会は、一般法による場合、当該地方政府の議会によるホームルール要請に基づき制定された特別法による場合又はニューヨーク市を除く地方政府について州知事から必要である旨の証書を受けて上下院それぞれで3分の2の賛成を得た場合を除き、いかなる地方政府の資産、業務及び統治に介入することも禁じられている。上記に定義された「一般法」と「特別法」の定義は、この規定にも適用される。

#### 4.1.6 条例と規則

地方政府の権限と権能を明確に定義するには、地方の立法行為 (local legislative enactments) について考える必要がある。市憲章とカウンティ憲章は、元来、市やカウンティが創設される際、州議会の特別法によって個別に制定されていた。これらの憲章により、自治体法人が創設され、重要なことであるが、組織編成と責務が規定され、権限が与えられたのである。自治体ホームルール法 (the Municipal Home Rule Law) は、州憲法の指示に沿って、市が憲章を改正し、あるいはカウンティが憲章自治法 (charter local law) に基づいて憲章を新たに採択又は改正する権限を認めている<sup>35</sup>。地方政府が有する権限の性質と範囲を確かめるためには、その地方政府の憲章を参照しなくてはならない<sup>36</sup>。

一度地方政府が規則又は条例を採択すると、その政府は、当該立法が改正又は廃止されるまで拘束される。条例 (local laws) はある地方政府の権限が一定の方法により行使されるよう規定している場合があり、さらに、州法に優越する (後述する) 場合もあるため、地方政府の権限を完全に明らかにするためには、条例や規則を参照する必要がある。

#### 4.1.7 行政上の諸規則

地方政府の権限は、州関係機関による規則や規制により拡張、制限又は条件を付けられる (qualified) こともある。これらの規則や規制は、通常、地方に影響を及ぼし、あるいは地方に適用される州制度の施行の一部として制定されることが多い。従って、特定の事業や施策の実施についてどこまで地元の権限があるのかを確かめるには、その事項に関する州の諸規則を参照することをお勧めする。

<sup>35</sup> Municipal Home Rule Law, Article 4.

<sup>36</sup> これは憲章を有するビレッジでも同様である。

この一例としては、地方における衛生・保健基準の制定（the promulgation of a local sanitary or health code）が挙げられる。地方政府はそのような基準を制定しうるが、まず、州の衛生基準（the State Sanitary Code）によりどの範囲がすでに規定されているかを確認しなくてはならない。州の衛生基準その他の規則はニューヨーク州法令全書（the Official Compilation of Codes, Rules and Regulations of the State of New York）に掲載されている。同法令全書は公刊されており、州務長官の指示に基づき継続的に改定されている。

#### 4.1.8 ホームルール権とその制限

「ホームルール」の意味は、それがどの文脈において使用されているかにより異なる。広い意味では、州による不当な侵害を受けることなく、伝統的に地方政府に留保され、あるいは地方政府が遂行してきた機能と活動を指す。より専門的な意味では、義務や責任を遂行するために地域で法律を制定できるよう地方政府に付与された憲法上及び制定法上の権限である。この権限の付与は、州議会が地方政府の資産、業務及び統治に関する特別法を制定する権限の制限と一体となっている。

#### 4.1.9 ホームルールの解釈

地方における立法権は、もともと州議会による特定の委任に基づいていた。こうした特定の事項に関する委任は、狭く制限されていた。裁判所は、立法権を地方政府に委任する州法を解釈する場合、厳格な解釈ルールを当てはめていた。しかし、広範なホームルール権が発展するにつれ（これは1964年の憲法改正によるすべての地方政府に対するホームルール権の付与につながる）、地方政府に対する権限の委任について、従来の厳格な解釈をもはや適用すべきではないということが徐々に認識されるようになった。むしろ、州議会による法制定に適用されるのと同様の厳格でない解釈ルールが地方政府の立法権にも適用されるべきだということである。

ホームルール条項の司法解釈には、地方政府への積極的な権限付与と、「資産、業務及び統治」以外の事項に関する州議会の権限留保という相反する立場の緊張関係が表れている。地方政府の領域を超える問題を多く抱える社会においては、州の関心事項（matters of state concern）だと考えられる事項が増加している<sup>37</sup>。

ニューヨーク州における地方政府のホームルール権は、合衆国の中でも最も先進的なホームルール権のひとつである。地方政府は、その権限の範囲を認識し、継続して行使することで、最もよくホームルール権を保護していくことができる。そうすることにより、地方政府は地域住民のニーズに答えるだけでなく、州と地方の関係を強化していくことになる。

<sup>37</sup> 直近のホームルールに関する判例は、州の関心事項の増大を示唆している。City of New York v. State of New York, 76 N.Y.2d 479 (1990); Albany Area Builders Association v. Town of Guilderland, 74 N.Y.2s 372 (1989) 参照。

## 4.2 地方の立法権

### 4.2.1 地方立法の形態

地方立法は、条例 (local laws)、規則 (ordinances) 及び決議 (resolutions) の形態をとる。

条例は、地方立法の中で最高位を占めている。というのは、地方政府が条例を制定する権限は憲法により付与されているからである。この点で、条例は州議会の法律と同等の質を持つ。両者はともに、人々によって選挙された立法主体による、州憲法により付与された立法権の行使だからである。このことは、州議会が制定する法律と条例がともに、伝統的に州政府の記録管理を担当している州務長官 (the Secretary of State) により整理保存されるという事実にも表れている。

規則は、州議会が地方政府に特別に委任した事項に関する地方の立法である。カウンティは通常、規則を制定する権限を持たず、またビレッジによる規則の制定権限は 1974 年に撤廃されている。

決議は、意思決定機関 (governing body) あるいは他の合議体が意思表示を行うか、特定の措置を講じることである。規制的手段の採択に用いられる条例や規則と異なり、決議は一般的に規制的手段の採択に用いることはできない。しかし、州議会が認めている場合には例外も存在する。たとえば、カウンティ法第 153 条は、カウンティに与えられた権限は条例又は決議を通じて行使できると規定されている。

### 4.2.2 条例制定権

州憲法第 9 章は、自治体ホームルール法の制定を通じて州議会により 1964 年に施行された。自治体ホームルール法は、憲法上の条例の権限を明確かつ詳細に説明しており、条例の制定手続を定めている。

州憲法と自治体ホームルール法は、条例の権限を以下の様に区分している。

- ・ 州憲法及びいかなる一般法にも反しない形で地方政府の資産、業務及び統治に関する条例を制定又は改正する権限
- ・ 地方政府の資産、業務及び統治との関連性にかかわらず、特に列挙された事項に関し、州憲法及びいかなる一般法にも反しない形で条例を制定又は改正する権限 (地方政府の資産、業務及び統治と関連のない事項については、州議会が地方政府の条例制定権を制限できる権限に服する)
- ・ 州議会は、地方政府の資産、業務及び統治に関係のない追加的な権限を地方政府に付与し、またそのような追加的な権限を撤回又は制限する権限を明示的に与えられている。

「地方政府の資産、業務及び統治」という言い回しは、主に裁判所による「州の関心事」 (matters of state concern) である事項を決定した判例により、それに該当しないものとして定義

づけられてきた専門用語である<sup>38</sup>。条例の対象が「地方政府の資産、業務及び統治」の定義の範囲内にあるとしても、条例は一般的な州法及び憲法に矛盾してはならない。

上記の条例の第2の分類は、自治体ホームルール法第10条に特に列挙されている事項を含む。例えば、カウンティ、市、タウン及びビレッジは、条例によりその幹部職及び一般職員（*officers and employees*）の権限、資格、人数、任免方法、任期、報酬及び勤務時間を修正することができる。さらに、地方政府の部局の設立と廃止、議会の議員資格と構成の決定、そして不動産及び動産の取得管理、地方税・受益者分担金（*assessment*）の賦課徴収及び管理、賃貸料と手数料の賦課徴収に関する規制も条例の対象に含まれる。環境保全、地域内の住民と財産の福祉と安全の提供、そして事業・職業に関する免許（*the licensing of business and occupations*）も条例を通じて規定されることがある。

自治体ホームルール法第10条には、以下のようなカウンティ、市、タウン及びビレッジに委任されたその他の追加的な権限が規定されている。

- ・カウンティは、立法府の議長に事務機能を委任すること、議長の行政補佐官を設置すること、カウンティ所有地の洪水管理や森林再生を行うことができる。
- ・市はその憲章を改正すること、地域的な改善事業にかかる受益者負担を許可する（*authorize benefit assessments for local improvements*）ことができる。
- ・タウンは、州法の定めに従って、不動産評価の準備、実施及び確認並びに受益者負担事業の許可に関する条例を制定することができる。また、改良地区（*improvement districts*）、課税地域、住民投票及びタウン財政に関する条項を除き、州議会により禁止されていない限り、条例制定が認められている分野においてタウン法の規定に優越する条例を制定することができる。
- ・ビレッジは受益者負担事業を許可することができ、また州議会により禁止されていない限り、条例制定が認められている分野においてビレッジ法の規定に優越する条例を制定することができる。

裁判所もまた、条例の効力の範囲を認識している。新たな先例となった判決において、州の最高位の裁判所である州最高裁判所は、ある一般の州法の規定に優先すると定めたカウンティ憲章の規定の制定を有効であると判決した<sup>39</sup>。同様に、あるタウンがタウン法の規定に優先する条例を制定する権限を認めた判例もある<sup>40</sup>。

以上から、ニューヨーク州においては、地方政府に対する条例制定権限の付与は、非常に広範なものであることがわかる。

---

<sup>38</sup> 例えば「地方政府の資産、業務及び統治」は「州の関心事」ではない。

<sup>39</sup> *Town of Smithtown v. Howell, et al.*, 31 N.Y. 2d 365, 339 N.Y.S. 2w 949.

<sup>40</sup> *Kahmi v. Town of Yorktown*, 74 N.Y.2d 423 (1989).

### 4.2.3 条例制定権に関する制限

条例制定権は無制限であるわけではない。以下のような制限が課されている。

・ 条例は、州憲法やいかなる一般法とも矛盾してはならない。「一般法」とは、州議会により制定される法律であって、明確かつ実質的に (in terms and in effect)、ニューヨーク市外のすべてのカウンティ、すべての市、すべてのタウン又はすべてのビレッジに同等に適用される法律である、と憲法により定義されている。逆に、特別法とは、すべてではなく、ひとつ又は複数のカウンティ、市、タウン又はビレッジに適用される法律であると定義されている。

・ 自治体ホームルール法第11条に規定されているように、数多くの特定の規制や留保条件が州憲法に規定され、又は州議会により制定されている。自治体ホームルール法第11条の例では、債券発行に関する法的制限を取り除くような条例の制定を禁止している。

・ 条例制定権は、その内容が「州の関心事項」とみなされる場合には制限される。「州の関心事項」(matters of state concern)とは、憲法や制定法ではなく、裁判所の見解から生みだされた言い回しである。これは、地方政府が条例を通じて施行できないような事項—言い換えれば、地方政府の「財産、業務及び統治」以外の事項—を指して裁判所が用いる用語である。州の関心事項は、州の立法が必要とされる重要な事項である。特定の事項が相当程度州の利害に関係する事項である場合、地方の利害が絡む事項であっても、州の関心事項とみなされる<sup>41</sup>。ホームルール権の付与に関する解釈を行った判例によると、「州の関心事項」には、課税、起債、教育、水道供給、交通と幹線道路、衛生、社会福祉サービス、公務員制度や銀行取引などが含まれている。一般的な原則として、地方政府は州議会が法律により特に認める場合を除き、「州の関心事項」に関連した条例を制定することはできない。

・ 条例制定権は、当該条例案の対象事項について、州が先占している場合 (preempted by the state) には制限される。先占権は、州議会がその事項を先制する意図を明確に表明した場合、あるいは州議会が、他の行政体 (any other governmental entity) による規制を除外する意図を示したと認めるのに十分な法規や規制を制定した場合に発生する。裁判所は、そのような意図の表明を「特定分野を占有する」(occupy the field)、という言葉で表現している。

### 4.2.4 住民投票

ニューヨーク州に継承されている政治形態は、公選された代表によってほとんどの事柄が対処される代議制である。しかし、特に重要とされる一定の事項は、住民投票 (referenda) を通じて有権者

---

<sup>41</sup> Adler v. Deegan, 251 N.Y. 467 (1929) 及び Wambat Realty Corp. v. State of New York, 41 N.Y.2d 490 (1977) 参照。



により決定される。住民投票の対象となる事項としては、一般的に、憲法改正の承認や公債発行の承認などが挙げられる。代議制政府の優先は、地方レベルにも適用されている。地方レベルの住民投票は、州法により認められている場合にのみ行われる。住民投票が義務付けられている一定の条例は、住民投票により有権者の承認を受けた後、初めて発効する。条例に適用される住民投票の要件は、主に自治体ホームルール法第23条と第24条に記載されており、本ハンドブック第10章においてより大きく扱う。

## 第5章 カウンティ政府

ニューヨーク州におけるカウンティは、元来、州の目的のために存在する州の政策執行手段（instrumentalities of the state existing for state purposes）として設立されたが、現在では地域住民に幅広いサービスを提供する包括的な一般目的政府（full service general purpose units of government）となっている。

### 5.1 カウンティとは

ニューヨーク州のカウンティは、州議会により、州に代わって地域において特定の業務を遂行するために設立された団体として始まった。しかし、カウンティ政府の機能、形態及び基本的性質は、20世紀に著しく変化した。

ニューヨーク州のカウンティは、もはや一義的に州の職務を執行する単なる州の下部機関（subdivision of the state）ではない。カウンティは、今や、地理的管轄区域を持ち、住民に広範なサービスを提供する自治権（home rule powers）及び財政能力を持った自治体法人（municipal corporation）なのである。ある程度、カウンティは、特定の職務を執行し、市、タウン及びビレッジの管轄を網羅する—ただし必ずしも優先権をもたない—「広域」政府（“regional” government）に発展した。

ニューヨーク市外のニューヨーク州は、57のカウンティに分割されている。ニューヨーク市の5区（five boroughs）は、特定の行政目的についてはカウンティとして機能するが、カウンティそのものとして組織されておらず、またカウンティ政府として運営されているわけではない。特に明示されていない限り、本章でカウンティという場合、ニューヨーク市外のカウンティのみを指す。

ニューヨーク州のカウンティは人口規模、人口構成ともに多種多様である。2010年国勢調査の人口は、サフォーク（Suffolk）・カウンティの149万3,350人から、ハミルトン（Hamilton）・カウンティの4,836人までの幅がある。最大面積を持つのはセントローレンス（St. Lawrence）・カウンティで2,700平方マイル以上、最小面積のロックランド（Rockland）・カウンティは175平方マイルである。最も人口密度の高いのはナッソー（Nassau）・カウンティであり、1平方マイル当たり人口4,700人以上であるのに対し、人口密度が最も希薄なのはハミルトン・カウンティで、1平方マイル当たりの人口は3人未満である。表5.1及び5.2はニューヨーク州のカウンティ別人口を示している。

ニューヨーク市外の州内57カウンティのうち、21のカウンティには市が存在しない。どのカウンティ内にもタウンとビレッジはあるが、その数は大きく異なっている。例えば、セントローレンス・カウンティ、カタラウガス（Cattaraugus）・カウンティ及びスチューベン（Steuben）・カウンティにはそれぞれ32のタウンがあるのに比べ、ナッソー・カウンティにはタウンが3つしかない。またハミルトン・カウンティとウォーレン（Warren）・カウンティにはビレッジがそれぞれひとつしかないのに対し、ナッソー・カウンティには64のビレッジがある。

以上の統計から、ニューヨーク州内のカウンティがみな同様というわけではないことがわかる。ニューヨーク州には、合衆国でも最も都市的なカウンティと最も田舎のカウンティが存在し、その関心事、懸案事項や政府に寄せる期待も多種多様である。

## 5.2 歴史的発展

ニューヨーク州のカウンティ政府の形態は植民地時代に定められた。1665年に制定された「デューク法」(Duke's Laws)により、「ライディング」(ridings)と呼ばれた司法管轄地区が設立され、これがカウンティ機構の母体となった。1683年に初の植民地会議が開かれ、12のカウンティを設立する—既存の10のカウンティに新規の2カウンティを追加—とともに、各カウンティに保安官職(the office of sheriff)を置く法律が制定された。最初の12のカウンティは、オルバニー(Albany)、コーンウォール(Cornwall)、デュークス(Dukes)、ダッチェス(Duchess)、キングス(Kings)、ニューヨーク(New York)、オレンジ(Orange)、クイーンズ(Queens)、リッチモンド(Richmond)、サフォーク(Suffolk)、ウルスター(Ulster)、ウェストチェスター(Westchester)であった。このうちコーンウォールとデュークスは1691年以後、マサチューセッツ州のものだと判断された。同時に、裁判所や刑務所を含むカウンティ政府の支出負担を目的とした税率の設定に当たり、後に管理官(supervisors)と呼ばれるようになった自由土地保有権者(freeholders)が各タウンを代表するために選出され、カウンティ立法機関(county legislative bodies)が始まった。

植民地時代にカウンティ政府が設立されたのは、実務的な理由、すなわち、外敵からの防衛の強化と、法や秩序を維持するためのより広範な機構の設立、によるものと思われる。カウンティ政府の第一の責務はこれらの機能分野にあった。最初の12カウンティにおける保安官は、総督により任命され、任期は一期限りに制限されていた。

ニューヨーク州の最初の憲法は1777年に制定された。これにより、地方政府の機構がカウンティ、市及びタウンに限定され、植民地議会により設立されていた14のカウンティの存在が承認された。うち2つのカウンティは、ニューハンプシャー植民地土地移譲問題に絡み、1790年にバーモント州に割譲された。ニューヨーク州のその他の50カウンティは、州議会の立法により設立された。最も新しいカウンティはブロンクス(Bronx)で、創設年度は1914年である。

カウンティの基本的な構成は、1788年に州議会がすべての既存のカウンティをタウンに分割した際に定められた。タウンの歴史はむしろそれ以前に遡るが、この分割の結果、タウンはカウンティの構成単位としての新たな法的地位を取得したのである。

19世紀中を通じ、追加のカウンティが創設された。通常、一定地域内の住民数がおおよそ1,000人に達すると、新しいカウンティが作られた。新しいカウンティは、典型的には、広大な地域を含む既存のカウンティから分割形成されたのである。

表 5.1 ニューヨーク州のカウンティ

カウンティ名	最高行政官 (Chief Administrative Official)	立法機関 (Legislative Body)	議員数	人口
Albany*	Executive (執行官)	Legislature (立法府)	39	304,204
Allegany	Administrator (管理官)	Legislature	15	48,946

Broome*	Executive	Legislature	15	200,600
Cattaraugus	Administrator	Legislature	21	80,317
Cayuga	Manager (支配人)	Legislature	15	80,026
Chautauqua*	Executive	Legislature	19	134,905
Chemung*	Executive	Legislature	15	88,830
Chenango	Chair of Legislative Body	Supervisors (監督官)	23	50,477
Clinton	Administrator	Legislature	10	82,128
Columbia	Chair of Legislative Body	Supervisors	23	63,096
Cortland	Administrator	Legislature	17	49,336
Delaware	Chair of Legislative Body	Supervisors	19	47,980
Dutchess*	Executive	Legislature	24	297,488
Erie*	Executive	Legislature	11	919,040
Essex	Manager	Supervisors	18	39,370
Franklin	Manager	Legislature	7	51,599
Fulton	Chair of Legislative Body	Supervisors	20	55,531
Genesee	Manager	Legislature	9	60,079
Greene	Administrator	Legislature	14	49,221
Hamilton	Chair of Legislative Body	Supervisors	9	4,836
Herkimer*	Administrator	Legislature	17	64,519
Jefferson	Administrator	Legislature	15	116,229
Lewis	Manager	Legislature	10	27,087
Livingston	Administrator	Supervisors	18	65,393
Madison	Administrator	Supervisors	20	73,442
Monroe*	Executive	Legislature	29	744,344
Montgomery	Executive	Supervisors	9	50,219
Nassau*	Executive	Legislature	19	1,339,532
Niagara	Manager	Legislature	19	216,469
Oneida*	Executive	Legislature	23	234,878
Onondaga*	Executive	Legislature	17	467,026
Ontario	Administrator	Supervisors	20	107,931
Orange*	Executive	Legislature	21	372,813
Orleans	Administrator	Legislature	7	42,883
Oswego	Administrator	Legislature	25	122,109
Otsego	Chair of Legislative Body	Legislature	14	62,259

Putnam*	Executive	Legislature	9	99,710
Rensselaer*	Executive	Legislature	19	159,429
Rockland*	Executive	Legislature	17	311,687
St. Lawrence	Administrator	Legislature	15	111,944
Saratoga	Administrator	Supervisors	22	219,607
Schenectady*	Manager	Legislature	15	154,727
Schoharie	Chair of Legislative Body	Supervisors	15	32,749
Schuyler	Administrator	Legislature	9	18,343
Seneca	Manager	Supervisors	14	35,251
Steuben	Manager	Legislature	17	98,990
Suffolk*	Executive	Legislature	18	1,493,350
Sullivan	Manager	Legislature	9	77,547
Tioga	Chair of Legislative Body	Legislature	9	51,125
Tompkins*	Administrator	Legislature	14	101,564
Ulster	Executive	Legislature	23	182,493
Warren	Administrator	Supervisors	20	65,707
Washington	Administrator	Supervisors	17	63,216
Wayne	Administrator	Supervisors	15	93,772
Westchester*	Executive	Legislature	17	949,113
Wyoming	Chair of Legislative Body	Supervisors	16	42,115
Yates	Administrator	Legislature	14	25,348

\* 憲章を持つカウンティ

出典：合衆国国勢調査局（エンパイアステート開発公社（Empire State Development Corporation）提供）

カウンティ政府情報はニューヨーク州カウンティ協会（New York State Association of Counties）提供

表 5.2 ニューヨーク市内の区／カウンティ（New York City Boroughs/Counties）

区（Borough）※	人口
Bronx	1,385,108
Kings(Brooklyn)	2,504,700
New York	1,585,873
Queens	2,230,722
Richmond(Staten Island)	468,730

出典：合衆国国勢調査局（エンパイアステート開発公社（Empire State Development Corporation）提供）

※訳注：上記では区（Borough）と表記されているが、記載されている名称はカウンティとしての名称である。区（Borough）によっては、区としての名称がカウンティとしての名称と異なる場合があり、対応関係は以下のとおりである。

Bronx County：The Bronx（ブロンクス）、Kings County：Brooklyn（ブルックリン）、New York County：Manhattan（マンハッタン）、Queens County：Queens（クイーンズ）、Richmond County：Staten Island（スタテン島）

### 5.3 カウンティ政府の性格の変化

ニューヨーク州のカウンティがこれまで経験してきたカウンティ政府の形態、権限及び機能の基本的な変化は、以下の3つの主要な出来事を背景として促進された。

- ・第二次世界大戦後、ニューヨーク州内の多くの地域で急激な都市化が進展したこと。これは特に大都市近郊で顕著である。
- ・州憲法と法律の制限内において、地域のニーズを満たすカウンティ政府の形態を選定し、カウンティ政府に対して任意の責務や機能を付与することができるようなホームルール憲章を起草、制定するカウンティ住民の権限が一般法に基づいて付与されたこと。
- ・「一人一票」の原則を遵守することを求めた連邦裁判所及び州裁判所の判決により、カウンティ立法府の代表制が根本的に転換されたこと。

現在のカウンティ政府は、多くの目的において州政府の行政執行機関（administrative arm of state government）として機能する一方で、同時に、ニーズに応えるために独自の権限を行使する独立した行政単位である必要がある。

都市中心部から郊外に人口が拡散するにつれ、都市周辺部のタウンとカウンティは広範な新しい行政機能、サービス、責務に取り組むことを余儀なくされた。その結果、カウンティ政府の形態と行政手続も、大都市圏におけるニーズに沿うように変化した。しかしながら同時に、カウンティ政府の古い形態も、それは概して農村部のニーズや州の行政執行手段としてのカウンティ機能を反映しているのであるが、適当だとみなされる地域においては保持されている。後者の場合においても、州の新たな事業や方針を実行するに当たり、カウンティを新たな目的のために利用することが州政府にとって簡便な方法であったのである。

現在、ニューヨーク州のほとんどの住民は、その人口規模や大都市への近接性から判断して都市部とみなされるカウンティに在住している。カウンティの中には、その経済状態や、住民が大都市の所在するカウンティへ遠距離通勤することから、辛うじて都市部だといえるものもある。しかしながら、この事実こそが、それらのカウンティに、例えその主な活動が農村部の性格を帯びているとしても、都市部の雰囲気を与えているのである。

### 5.4 カウンティ憲章運動

ニューヨーク州のカウンティ政府の変わりゆく性質を促した一因として、地元の住民発案と請求により、ホームルール憲章を起草し採択できる権限が一般法として制定されたことが挙げられる。

ニューヨーク州のほとんどのカウンティは、従来どおりニューヨーク州カウンティ法（the New York State County Law）の一般条項に従って運営されている。このようなカウンティでも、州法に従って、独自の組織構造を發展させ、自らの業務内容を定める一定の自由裁量が与えられている。事実、カウンティ法に基づき運営されているカウンティの大多数には、カウンティ管理官（county administrator）又はこれに見合う役職が設置されている。

大小を問わず、すべてのカウンティは憲章を制定することにより地域の住民発議と活動の範囲を拡張できる。表 5.3 は、憲章を持つニューヨークの 23 のカウンティと憲章を採択した年度を示してい

る。

表 5.3 ニューヨーク州の憲章を持つカウンティ

カウンティ	憲章制定年
Nassau	1936
Westchester	1937
Suffolk	1958
Erie	1959
Oneida	1961
Onondaga	1961
Monroe	1965
Schenectady	1965
Broome	1966
Herkimer	1966
Dutchess	1967
Orange	1968
Tompkins	1968
Rensselaer	1972
Albany	1973
Chemung	1973
Chautauqua	1974
Putnam	1977
Rockland	1983
Sullivan	1999
Ulster	2006
Montgomery	2012
Steuben	2013

カウンティ憲章制定の動きがニューヨーク州で広まったのは比較的最近の現象である。州議会は1937年、機構と形態の選択肢を拡張した選択型カウンティ政府法（Optional County Government Law）を制定した。しかし、1950年代の初期までに、州議会が制定する選択型又は個別型憲章に基づきその機構を組織したカウンティは、ナッソー、モンロー（Monroe）及びウェストチェスターの3カウンティだけであった。カウンティが無関心なのを見て、州議会は1952年に選択型カウンティ政府法を廃止して代替カウンティ政府法（Alternative County Government Law）を制定し、カウンティ政府の組織の選択肢を4つに拡張した。しかし、この法律の条項を活用するカウンティはなかった。

1958年、州議会の特別立法を通じ、サフォーク・カウンティに代替政府形態をとることが認められた。

1959年の州憲法改正により、地方で起草され、制定された憲章が憲法で認められることになった。州議会が施行のために制定した法律と合わせ、憲法改正により、カウンティはカウンティ法により規定された政府機構に優越する憲章を採択できるようになった。反応は顕著で、まず1959年にエリー（Erie）・カウンティが新法の下に憲章を制定した。1961年にはオナイダ（Oneida）・カウンティとオノンダガ（Onondaga）・カウンティが続いた。1963年に自治体ホームルール法が制定され、カウンティ憲章法の条項は同法に移され、憲章によるカウンティ政府の再構成がさらに進んだ。これ以降、現在までに憲章に基づき運営しているカウンティ数は23に増加した。そのうちのひとつ、ハーカイマー（Herkimer）・カウンティは、カウンティ憲章を通じて立法府の議席再分配を実施するに止め、組織はカウンティ法が定める形態を維持している。

#### 5.4.1 カウンティ立法府の改革

ニューヨークのカウンティ政府に大きな影響を及ぼした3番目の背景は、司法上の義務によるカウンティ立法府の議席再分配である。

カウンティ政府の立法府—及びその行政管理機構—は、その当初から理事会たる管理官委員会（board of supervisors）であった。管理官委員会は、主にカウンティ内のタウンの管理官（the supervisors of the towns）により構成された。タウンの管理官はタウンの公職として選出されたが、職権によりカウンティ議員としての地位も有していた。市を内包するカウンティにおいては、多数の「市管理官」（city supervisors）が有権者により、通常は選挙区別に選出されたが、彼らはカウンティの公職のみを務め、市の職務には従事していなかった。

1960年代初期、裁判所はニューヨーク州の管理官委員会に関する取り決めの多くは、合衆国憲法修正第14条の平等保護条項に対する違反であると判断した。カウンティ内のタウンは、その大小を問わず立法府において1票の投票権を持つということがその根拠であった。これでは、カウンティ議会において、人口100人のタウンの有権者は、人口1,000人を持つタウンの有権者よりも10倍影響力が強くなる。従って、カウンティに、1人1票の原則を反映させるべく議席再分配が命じられた。

この連邦最高裁判決に対し、ニューヨーク州のカウンティは、基本的に加重投票（weighted voting）又は選挙区割（districting）をもって対応した。一部のカウンティは管理官委員会機構を継続しているが、個々の管理官の投票に係る相対的決定力について、適切な重み付けを行った。また他のカウンティは、タウン境界線と必ずしも同一でない選挙区を設立し、各選挙区から議員を選出している。

各地域の状況に応じて、これら2つの選択肢の変化形も用いられている。加重投票により議員は「全人口に対する当該議員が代表する区域の人口の割合で」法案に投票するカウンティもあれば、投票の重み付けは単に代表している人口を反映することとしているカウンティもある<sup>42</sup>。選挙区割について

<sup>42</sup>（訳注）「割合」を用いるか、「人口」（整数）を用いるかの違いであり、投票の決定力はどちらも同じ結果となる。



は、1選挙区1議員（小選挙区制）、1選挙区複数議員（大選挙区制）又はその両方を併用している例がある。

現在では、カウンティ立法機関の議員は、カウンティ議員としての職のみを有し、明確にカウンティ議員として選挙されている場合が多い。これはカウンティ政府の構造における大きな変化である。というのは、カウンティ政府が独自に選出された立法機関を持つまでは、カウンティは、独自の権限を有しカウンティ内のニーズに対処するためその権限を行使する完全な地方政府とはいえない、という主張も可能だからである。

## 5.5 カウンティの政府機構

すべてのカウンティ政府には、多少の差はあれ、憲章の有無を問わず、4つの要素が存在する。これらは、（1）立法機関の一部として、又は立法機関とは別個に存在する執行又は管理機関（a form of executive or administrative authority）、（2）立法機関（legislative body）、（3）行政機構（administrative structure）、及び（4）特定の選択的職務又は機能を遂行する公選職又は任命職（certain elective or appointed officers）である。

### 5.5.1 執行・管理権限

#### 5.5.1.1 憲章を持たないカウンティ

憲章を持たないカウンティ政府の法的枠組みであるカウンティ法には、独立した執行・管理権限に関する条項はない。執行と立法の権限は立法機関に統合されており、異なる方法で行使される。立法機関はまた、カウンティ政府の職務分野に沿って委員会を組織することができる。各委員会又はその委員長は、特定のサービスや業務の実施について、立法府を代表して一定の監督又は管理権限を行使する。議会はまだ、議長に相当程度の管理権限を委任し、立法機関を代表して行使させる場合もある。

カウンティ政府の職務が比較的少なく単純である限り、議会は上記の機構を通じてカウンティの日々の運営状況を直接監視できた。カウンティの機能と業務数が増加し、多様化し、複雑さとコストの両面で大幅に拡大するにつれて、不完全な行政権限は、全体としての監督や調和のとれた指示を行う上でしばしば不都合を生じた。一部にはこの不備の是正を目的として、1950年代と1960年代に、ニューヨーク州内の急激に都市化が進展した大きなカウンティでカウンティ憲章制定の動きが広まった。

カウンティ立法府が一定の執行・管理権限を行使するやり方に加えて、いくつかの法律の規定は、カウンティ立法府が、特定の行政機能を議会に代わって行使するカウンティ管理官職（the office of county administrator）や類似の職を設立する権限を与えた。

これらの条項の第1に、自治体ホームルール法第10条(1)(a)(1)がある。同項は、地方政府が権限、責務、資格、人数、任免方法及び公職者と職員の任期に関する条例を制定する権限を与えている。この条項に従い、カウンティは議会に代わって特定の管理機能や責務を果たす管理官職や支配人職（the office of county administrator or manager）を設置することができる。

カウンティ議会は、このような部署を設置する場合、2つの点を考慮に入れなくてはならない。まず、権限と機能を委譲することにより、カウンティ公選職の権限が削減されたり、法により他のカウ

ンティ職に現在付与されている権限や責務が新しい職に委譲されたりするのかどうかである。このような場合には、自治体ホームルール法に基づき住民投票が義務付けられている。第2は、カウンティ管理官職に機能や責務を割り当てる権限をカウンティ議会がどの程度有するかである。どの時点で別の形態のカウンティ政府を設立するのか。換言すれば、カウンティはカウンティ憲章を制定する必要に迫られる前に、どの程度の権限と機能を委譲できるのか。

別の選択肢は、自治体ホームルール法第10条(1)(b)(4)である。同項は、カウンティが条例により監督官委員会の議長（the chairman of the board of supervisors）に補佐官（assistant）を設ける権限を与えている。そのような条例を通じて、特定の管理機能、権限又は義務を補佐官職に割り当てることが可能である一方、監督官委員会はこうした管理機能や責務についての最終権限を保持していなければならない。

最後に、カウンティ法第204条は、カウンティの立法府が条例や決議により、又はカウンティ予算に組み込むことにより、「執行補佐官」（executive assistant）の職を設置することができる規定している。

以上から、カウンティ政府は、憲章を持たずとも、ある程度の管理上のリーダーシップを持たせたり、日常の運営に係る指示を出す職を設けたりするための多数の選択肢があることがわかる。ただし、立法府は、政策決定や年次予算編成などの執行権を保持していなければならない。

### 5.5.1.2 憲章を持つカウンティ

カウンティ法に基づくカウンティ政府と、憲章を採択したカウンティ政府の主な違いは、カウンティ憲章は、通常、議会から独立したカウンティ政府の日常の業務を管理する執行官（executive）又は管理官（administrator）について規定していることである。ニューヨーク州で憲章を持つ23カウンティのうち18のカウンティは公選の執行官を設置し、3つのカウンティでは専門職としての支配人を設置し、また、2つのカウンティでは管理官を設置している。

ニューヨーク州の憲章を有するカウンティに在住する有権者は、選挙により執行官を選出するカウンティ政府形態を選択してきた。公選による執行官職を設置することは、執行官がカウンティ全体の有権者により支持されていることを意味し、従ってカウンティは潜在的に強力な指導力を持ちえるわけである。このように、執行官は強力な政治的基盤を基にカウンティを代表していると同時に、立法府に対しても強力な指導力を行使する。この原則は、憲章が執行官に広範囲な権限を付与していない場合にも当てはまる。

公選の執行官は、カウンティ法に基づく組織が欠いている、カウンティ政府に対する住民の注目の焦点としての役割も果たす。他のレベルの政府の公選職と同様、カウンティ執行官は、不断の監視のもとで職務を遂行するのである。

大半のカウンティ憲章では、予算の範囲内において、公選のカウンティ執行官が追加的な専門事務補佐職（professional administrative assistance）を設けることを認めている。例えば、執行官は、毎年度の予算の範囲内で、管理運営のための副カウンティ執行官職（the office of deputy county executive for administration）を設けたり、執行官により委譲された職責を遂行するための執行補佐官（executive

assistant) を設けることができる。

公選カウンティ執行官の権限の中で最も影響の大きい要素のひとつは、予算編成権である。予算編成権は、執行府が政策形成や強力な政権に参画する上で必要不可欠である。執行予算の編成を通じ、カウンティ執行官は、各種事業における優先順位を設定し、カウンティ議会に提言する。議会による承認が得られれば、これらの優先順位は政策を遂行する上での方向性を示すものとなる。

憲章を持つカウンティにおけるカウンティ執行官又はカウンティ支配人のもうひとつの重要な権限は、部局の長の任免権である。憲章によって、執行官が議会による同意や承認を受けずにこの権限を行使することができる場合もあり、議会による同意又は承認が求められる場合もある。いずれの場合にも、執行官は任免権を第13章で後述されるように公務員関連法に従って行使しなければならない。

カウンティの有権者が、地元で起草する憲章制定を通じ、リーダーシップと日常運営上の指示を提供する執行官職を設ける必要があると考えるかどうかは、まず、カウンティの人口規模に大いに関係がある。しかし、財政上の懸念などその他の関心事項も同様に重要な要因となりうる。ニューヨーク州内の都市化が進むカウンティは、行政府の権限強化なしには、新規のサービスやサービス拡張のニーズに対処する上で不利であると悟ってきた。地域の状況や必要性に応じて憲章を起草・制定する法的権限が認められたことにより、真の地方政府として急増する責務を遂行していくカウンティの努力が促進された。

### 5.5.2 カウンティ立法機関

カウンティはすべて、その管轄区域内において条例の制定、決議の採択、その他の法的措置を取ることができる。この権限は、その行使にともなう政策決定権とあわせて立法府に属している。

カウンティの立法機関には、監督官委員会 (Board of Supervisors)、代議員会 (Board of Representatives)、立法者会 (Board of Legislators) 又はカウンティ議会 (County Legislature) など様々な名称が付けられている。元来、すべてのカウンティの立法府は、タウンと市の監督官から構成される監督官委員会であった。各地で議席配分改正計画が採択され、また、ホームルール憲章が広まると、地域によって他の名称で呼ばれるようになった。

図 5.1 には、カウンティ立法府の基本的構成が 2010 年の国勢調査人口とともに示されている。カウンティの人口数や憲章の有無は、立法府の規模とはほとんど無関係であることがうかがえる。カウンティの議員数は、フランクリン (Franklin) ・カウンティとオーリンズ (Orleans) ・カウンティの 7 名からオルバニー (Albany) ・カウンティの 39 名まで幅がある。

カウンティ議員の任期は通常、2 年か 4 年である。監督官委員会を維持しているカウンティにおける監督官の任期は通常 2 年であるが、タウン法による選択肢に基づき、監督官の任期を 4 年に延長しているタウンもある。ニューヨーク州における 57 のカウンティ立法府のうち、36 のカウンティでは月に 1 度、17 のカウンティでは月に 2 度、定例会議を開いている。その他の 3 カウンティでは、別のパターンで会議が開催されているほか、ハーカイマー (Herkimer) ・カウンティでは、四半期に 1 回の定例会議に加え、必要に応じて追加の会議が招集される。すべてのカウンティの立法府は特別会議を招集しており、多くのカウンティでは特別会議が頻繁に行われている。

真の地方政府としてのカウンティの役割が進展するとともに、ニューヨーク州のカウンティの立法府は変化し続けている。委員会構成や手続に関する規則、活動の形態は従来のやり方を反映していることもあるが、変化に対応していることは明らかである。カウンティ立法府の構成員による責務の増大は、毎年立法府が審議し採択する予算額が、小さなカウンティでも数千万ドル、大きなカウンティでは数億ドルに達していることにも表れている。いくつかのカウンティは予算額が10億ドル以上に達しており、ナッソー・カウンティの予算額は30億ドルを超えている。

### 5.5.3 行政機構

ニューヨーク州におけるカウンティ政府の行政機構は、似通っていることが多い。カウンティ行政機構の基本的な組織形態と運営方法は、過去、機能と責務が比較的単純で限られ、主に州の目的を反映していた頃に定められた。規模が小さく、住民が均質なカウンティの一部では、今でも伝統的なやり方で十分な管理機構となっている。

図 5.1 カウンティ法型組織図

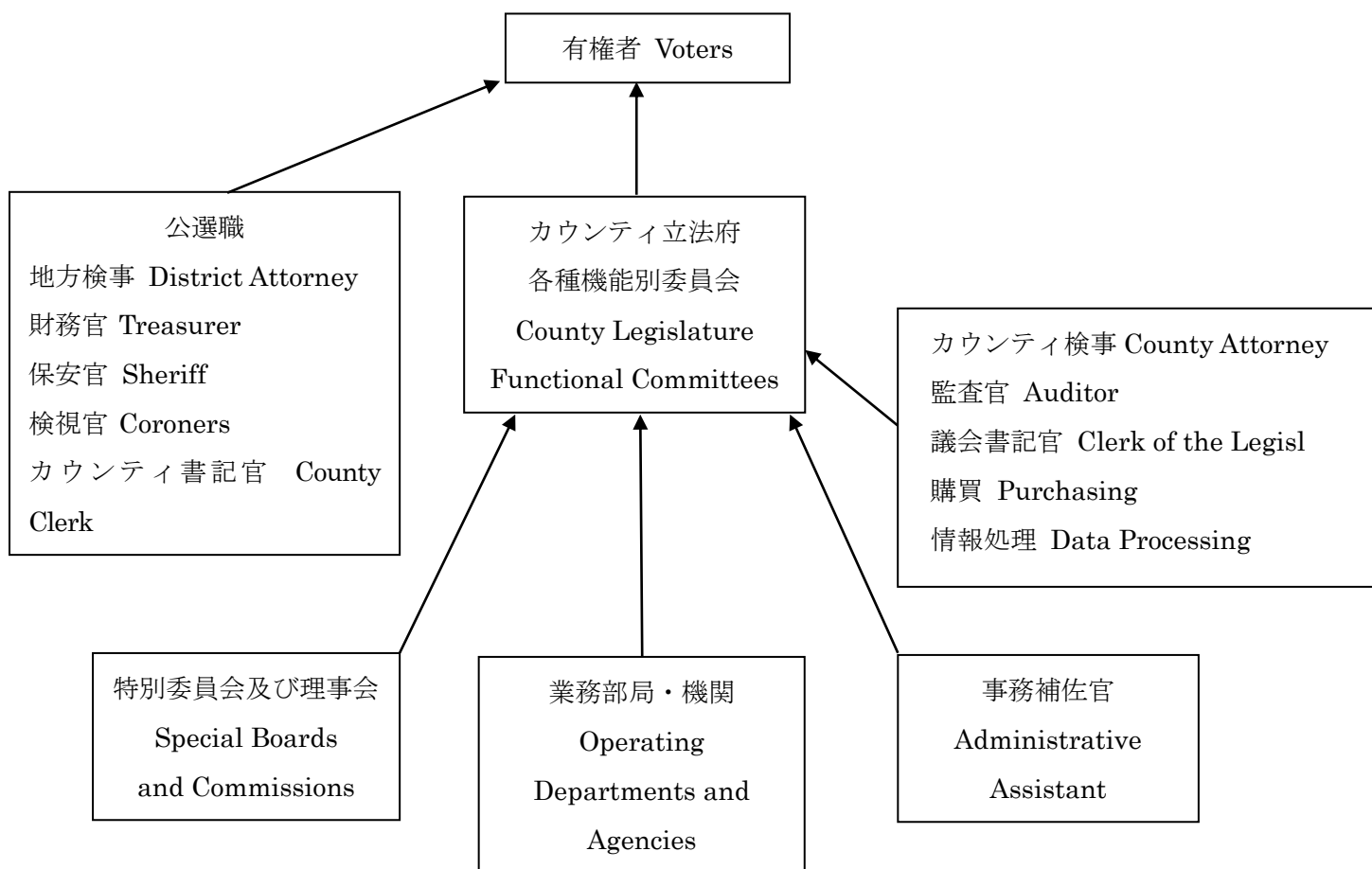


図 5.2 執行官設置型組織図

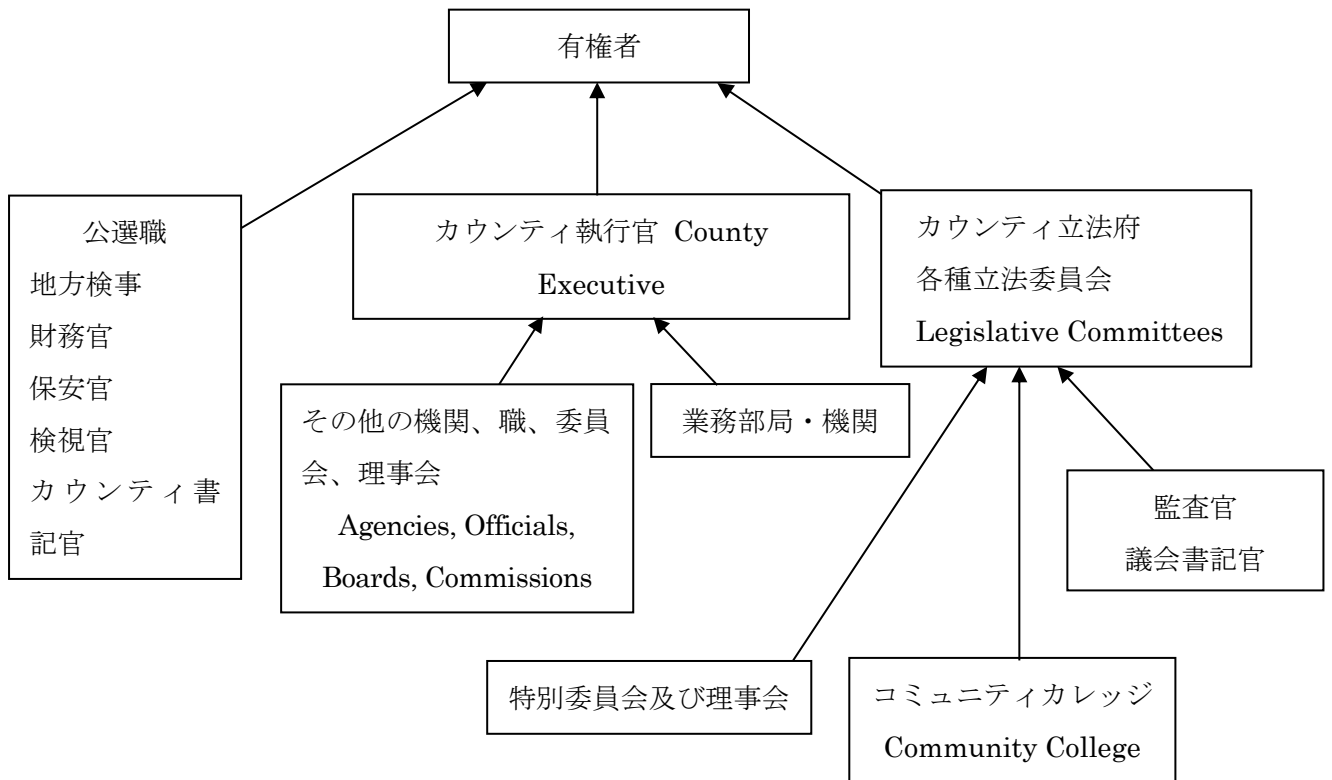
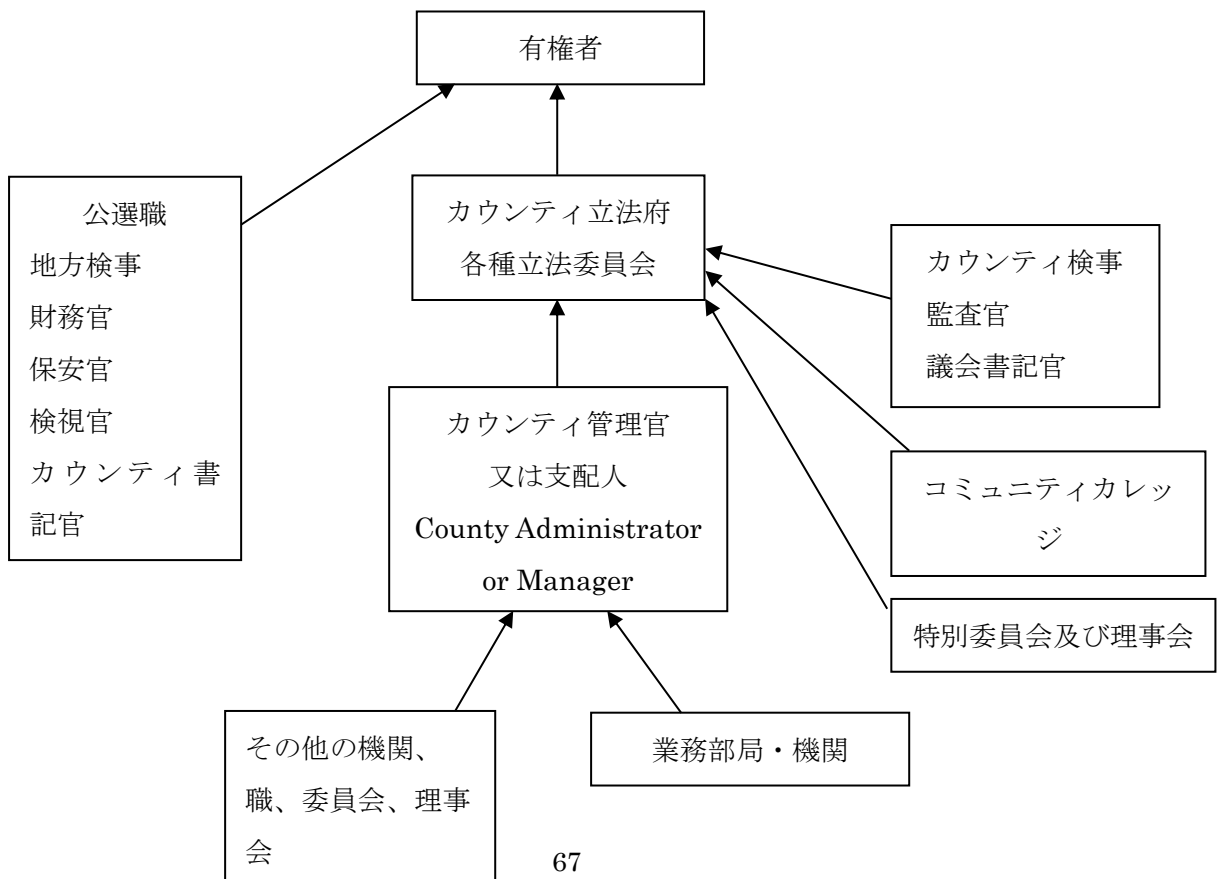


図 5.3 支配人設置型組織図



しかし、大規模なカウンティでは、都市化により新しい行政の形態及び新たなリーダーシップの必要性が生じた。結果として、カウンティの行政組織は急激にその規模を拡張し、構造も複雑化した。こうした組織構成は、警察的業務（law enforcement）や記録管理（record keeping）といった伝統的なカウンティ機能と、産業・経済開発、精神衛生、レクリエーション施設・事業などのより新しいカウンティ機能のニーズを満たすものである。

ニューヨーク州のカウンティの行政機構は概ね以下の3つの分類に大別される。（1）カウンティ法に基づく機構、（2）公選のカウンティ執行官が置かれる機構、（3）任命された支配人（manager）又は管理官（administrator）が置かれる機構、である。予想されるように、これら3つの機構には多くの類似点があるが、相違点もある。図5.1、図5.2、図5.3に示されるように、主要な相違点は機構の上層部、公選される代表とカウンティの機能的な管理方法との関係に見られる。カウンティ政府の行政機構は、カウンティが執行官を選出するか、支配人を任命しているか、あるいは行政の指揮監督権を立法府に残しているかどうかということには影響されていない。しかし、多くの大規模なカウンティにおいて、行政機構を多数の部署に分割することが、必須ではないにせよ望ましいことだと考えられてきた。この運営構造により、今や大企業となった組織の適切な指揮監督が容易になるのである。

#### 5.5.4 その他の公選職及び任命職

カウンティ法に基づいて組織されたカウンティでは、地方検事 (district attorney)、保安官 (sheriff)、検視官 (coroner(s)) 及びカウンティ書記官 (county clerk) は公選されなければならない。ホームルール憲章を採択したカウンティは、住民投票を経てこれらの公職の職務を変えることができる。財務官 (treasurer) も同様に公選されなければならないが、財務官職はカウンティ法又はホームルール憲章のどちらによっても廃止することができる。

憲章を持つカウンティの多くは、財務官職を廃止し、その機能を財政局長 (director of finance) の機能と合併している。保安官職も、憲法に基づいて設置される職であるが、実質的に変更することができる。例えば、カウンティ警察 (county police department) を持つカウンティでは、保安官の警察的な機能 (law enforcement functions) は、あるとしてもわずかなものであるが、民事関連の機能及びカウンティの矯正施設を運営する責務を保有している場合がある。

### 5.6 カウンティ政府の機能

本章の冒頭において、植民地時代にカウンティ政府が設立された主要な理由は、外敵の侵入からコミュニティを守り、公の秩序を維持することであったと述べた。

州政府が設立されると、カウンティは、州政府がその数々の業務や責務を遂行するため即座に活用できる既存の行政体となった。このため、カウンティは、州に代わって記録を保管し、州法を施行し、州政府のために選挙を行うほか、州が割り当てたその他の業務も施行するようになった。他の州と同様、ニューヨーク州においても、カウンティ政府は州政府の行政執行機関 (an arm of state government) であり、州が定める役目を果たす、というのが一般的な見方であった。

しかし、ニューヨーク州のカウンティの住民の大多数が、カウンティの役割に関して同様の見解を持っていたかどうかは疑問である。カウンティの住民は、その歴史の当初から、たとえ州のための業務を遂行しているとしても、カウンティは市、タウンやビレッジのような「住民による」地方政府 (“their” local governments) のひとつであると感じているように見受けられる。

近年のニューヨーク州におけるカウンティ政府の性質と形態における根本的な変化により、カウンティの法的概念は、多くのカウンティ住民が持つカウンティの概念により近いものとなった。法律上のカウンティ概念と事実上のカウンティ概念の統合は、おそらく、人口増加と都市化により、市、タウンやビレッジでは供給できないことがよくあるサービスへのニーズが急激に増加したことによるものであろう。

カウンティは現在でも法の執行と治安の維持に従事しているが、21世紀初頭のカウンティと植民地時代のカウンティの機能にはほとんど類似点がない。1980年にはニューヨーク州のカウンティ政府の総支出は55億ドルであった。2010年までにこの金額は231億ドル以上に増大した。今日のカウンティ政府の業務と、カウンティ政府に対するニーズを理解するには、カウンティ政府による支出状況を見るのがよいだろう。《county\_expenditure\_trends\_table》<sup>43</sup>は1980年と2010年におけるすべてのカウンティの主要支出項目の金額と割合を示したものである。

医療扶助 (Medicaid) や児童扶助 (Aid to Dependent Children) などの社会福祉サービスを含む経

<sup>43</sup> (訳注) 原文に表が示されていないが、ニューヨーク州内のカウンティの支出に関するデータは州会計監査官室 (Office of the New York State Comptroller) のウェブサイト (<https://www.osc.state.ny.us/>) で参照可能。

済支援は、依然としてカウンティ政府の最大の支出項目である。しかし、この支出項目の割合は、その他の項目の支出が増加し、医療扶助の会計方法が変更されるのに従って減少している。1980年には、カウンティの医療扶助の支出額は、医療扶助制度全体のコストを反映していた（カウンティが全額を支払い、その後州及び連邦政府からの払い戻しを受ける）。ところが2003年に、カウンティの医療扶助の支出額はカウンティの負担額（医療扶助全体の概ね25%）のみを反映することとなり、前後の年の比較を困難なものにした。最も急増している支出分類は教育であり、これには障害のある児童の就学前教育に係る義務的支出及びカウンティ住民に対するコミュニティカレッジ教育の費用も含まれる。警察・安全に関する支出も大幅に増加しており、これには、保安官部局の支出に加えて刑務所(jail)の運営費、さらには保護観察(probation)及び社会復帰サービス(rehabilitation service)の費用が含まれる。一般政府の支出項目は、カウンティ設置職の人員費及び管理費、地方検事、公選弁護人(public defenders)、建築物の維持管理、その他の政府中枢部の運営費が含まれている。

## 5.7 選挙

選挙システムに顕著な変化をもたらしたのは、2002年アメリカ投票支援法(Help America Vote Act of 2002, 以下“HAVA”という。)の施行である。この法律は、全ての州で用いられる投開票に用いる機器・システムが最低限の基準を満たすことを求めるとともに、有権者登録から投票の仕方に至るまで、選挙手続における統一した運用を求めるものである。ニューヨーク州選挙法(New York State Election Law)第7条では、一部、HAVAの施行に係る規定を定めている。同法による重要な変更の一つは、投開票機器・システムの所有が、ニューヨーク州内のそれぞれの市、タウン、ビレッジから、各カウンティ選挙委員会(County Board of Elections)に移転したことである。法律が変更される前は、いくつかの例外を除き、地方自治体が投票機器を保有していた。2000年11月の連邦選挙では、ニューヨーク州に15,571の選挙区が設置されたが、そのうち約60の選挙区における投票者を除く州内の投票者は、19,843のレバー式投票機を使用して投票を行った。主な投票集計システムは、カウンティ選挙委員会が保有しており、不在者投票や光学スキャン(affidavit optical scan)式投票、パンチカード式投票の集計に活用されている。HAVAの規定に基づき、2005年に州議会はパンチカード式による不在者投票を禁止した。その結果、ニューヨーク州では光学スキャン式のみ使用が認められている。現時点で、州のカウンティ選挙委員会の大部分が中央集計光学スキャン中央集計投票システム(central count op-scan central count voting systems)を採用している。

2006年、HAVAの規定及び連邦裁判所の命令により、各カウンティにおいて少なくとも1台は投票機器を設置しなければならなくなった。カウンティがより多くの機器を設置するのは差し支えない。州選挙管理委員会は、障害を持つ有権者にアクセスを提供するための暫定的なコンプライアンス対策として5つの投票機器を認証したが、ニューヨーク州ではHAVAに準拠した投票機器の認証を取得するための取り組みが続いた。今日、全てのカウンティの選挙管理委員会は、州内の15,005の選挙区全体で、透明性が確保され、正確で、検証可能な認証済みの光学式スキャンシステム・投票機器を導入している。

## 5.8 機能の移管

州憲法第9章第1条(h)(1)は、住民投票を経て、地方政府の間で業務又は責務を移管するカウンティ政府の代替形態を認めている。そのような移譲をする場合は、カウンティ憲章案又は憲章の改正案



に含まれている場合でも、自治体ホームルール法第33-a条に基づく手続を通じた条例による場合でも、市の設置区域を除く区域全体の投票者の過半数と、市がある場合はすべての市を「ひとつの単位とみなした」(“considered as one unit”)区域の投票者の過半数による承認が必要である。また、ある業務又は責務がビレッジに対して又はビレッジから移管される場合は、先ほどと同様、影響を受けるすべてのビレッジをひとつの単位とみなして、投票者の過半数による承認が必要とされる。

カウンティが、公式の移管手続を踏まずに新規の業務を担うこともよくある。カウンティが特定の業務—例えば公園の提供—に従事する権限がある限りにおいて、市、タウン及びビレッジが同様の業務を実施するのと並行して、カウンティもその業務を行う。同様の業務を遂行する権限が複数の地方機関にあるため、地域の納税者は、どの機関が最も低コストで最良のサービスを提供できるかという政策課題を常に提示されている。公園、動物園や市民会館などの施設の管理をカウンティが管轄するよう市が求めることも頻繁にあるが、これには、カウンティ内の全住民がこのような施設を利用するため、費用をより平等に広範囲で分担するという理由だけでなく、カウンティの方がそのような支出を賄う財政的能力が大きいという理由もある。

## 5.9 まとめ

カウンティは、現在でも何らかの形で当初の機能と責務を果たしているが、多数の新規の機能と責務をも担うようになってきた。この結果、ニューヨーク州のカウンティは管轄の市、タウン及びビレッジの区域内においてサービスを提供し、その費用を賄えるよう適応する必要があった。

カウンティ政府は、市、タウン及びビレッジと州政府の中間機構として強化されてきた。ニューヨーク州議会と州民は、憲法と州法を通じ、カウンティが望めば、その機構を再編成し、新しいニーズを満たすために必要な執行・管理上のリーダーシップ、管理組織及び運営上の手続を設けることを可能にしてきた。

都市部においては、カウンティは今や主要なサービスを提供しており、引き続き新しい責務を担っていくものと予想される。

## 第6章 市政府

ニューヨーク州内の62の市は、それぞれが個別の憲章を持つ独自の政府機構である。中でもニューヨーク市とオルバニー市の憲章は歴史が古く、その制定は植民地時代に遡る。他の60市の憲章は、州議会によりそれぞれ別個に承認されている。

ニューヨーク州の都市は、困難を乗り越えてホームルール権を獲得しており、現在各市には独自に憲章を改正し、新しい憲章を制定できる権利など、実質的なホームルール権が付与されている。ニューヨーク州には、都市政府の主要な形態である議会・支配人型、強市長・議会型、弱市長・議会型及び理事会型がすべて存在する。

ニューヨーク市は元来、統合「広域」政府（consolidated “regional” government）として設立され、今ではニューヨーク州に加えてコネチカット州とニュージャージー州の一部まで広がる大都市圏の中核となっている。急激な社会的・経済的变化に対処するため、ニューヨーク市政府は機構及び権限配分の両面において、大きな転換を遂げてきている。

ニューヨーク州の市政府は、1653年にオランダ西インド会社（the Dutch West India Company）がニューアムステルダム（New Amsterdam）に対し、後の憲章に相当するものを許可したことに始まる。ニューアムステルダムは以後、「上位政府」の出先機関（an arm of a “higher government”）として運営されるようになった。当時のピーター・スタイヴァサント（Peter Stuyvesant）総督は、地方の役人を任命した。これらの行政官は自分の後任を指名する権限を与えられた。しかし、行政命令（ordinances）を公布する権限はスタイヴァサント自身が留保した。

1686年、英国総督のトーマス・ドンガン（Thomas Dongan）がニューヨーク市とオルバニー市（Albany）に与えた憲章により、両市は植民地政府から独立して行使できる、より多くの特権と権限を付与された。

1777年に最初の州憲法が制定され、既存のニューヨーク市とオルバニー市の憲章が承認されるとともに、州議会に「市と法人化されたビレッジ（cities and incorporated villages）の機構を設立し、それらの課税、評価（assessment）、資金借入及び債務への関与（involvement in debt）の権限を制限する」権限が付与された。これ以後、新たな市の創設には個別の特別法が必要となったが、後に市が自らの憲章を改廃することが認められるようになった。

1834年までに、当時ニューヨーク州の主要な商用ルートであったニューヨーク市とバッファロー間を走るハドソン・モホーク街道（the Hudson-Mohawk arterial）沿いに新しい6市が設立され憲章が授与された。この6市はブルックリン（Brooklyn）、バッファロー（Buffalo）、ハドソン（Hudson）、ロチェスター（Rochester）、スケネクタディ（Schenectady）及びトロイ（Troy）である。さらに、1834年から1899年にかけて何千人もの移民がニューヨーク州に移住するとともに32の市が新設された。ニューヨーク州の市の中で最も近年に憲章が制定されたのはライ市（Rye）で、1942年のことである。

### 6.1 市とは何か

歴史的に、市は、人口密集部における住民へのサービス提供の必要に迫られて設立された。それ以上に全ての市に共通の目的を特定したり、その機構を一般化して説明したりすることは困難である。ニ

ニューヨーク州内の都市憲章は市によってかなりの違いがある。

市の法人化に関する権限を制定した一般法は存在せず、ある地域が市として認可されるために必要な最少人口や面積は法律により定義されていない。また、ビレッジから市へ発展するという概念も存在しない。ビレッジと市の主要な違いは、市の機構と権限がそれぞれの憲章により規定されているのに対し、大部分のビレッジはビレッジ法（the Village Law）に従って組織され、統治されることである。ビレッジはタウンの一部という点で市と異なり、ビレッジ民はタウン税を支払い、タウンのサービスを受けている。

州議会は、規模を問わずあらゆる地域の共同体を市として法人化できる。事実、ニューヨーク州内62市の大半は、人口が最大のビレッジよりも人口が少なく、また544のビレッジのうち150以上は、人口が一番少ない市よりも人口が多い。実際には、州議会は地域住民が市としての法人化を希望しているという明確な根拠がない限り、市を設立しない。この根拠とは、通常、地方レベルで起草され州議会による採択のために提出された憲章及び法人化により影響を受ける地方政府からのホームルール・メッセージ（home rule message）である。

## 6.2 ホームルールと市—歴史的展開

歴史的に、州議会は人口が密集した地域における特定のニーズを満たすために都市憲章を制定した。人口密集地域の人口が増加、拡張し、ニーズの変化を経験するにつれ、これらの憲章は州議会の特別法をもって改正された。後に市は、州議会の承認を得ることなしに憲章を見直し、新たな憲章を制定できるようになった。その結果、各市は試行錯誤により最も効果的と思われる政府形態を独自に決定したため、州内の都市憲章はほとんど共通性が見られなくなるまでに多様化した。

ニューヨーク州の市は従来、州議会により州の必要性に応じて個々に創設されたため、独自の方法で自治体業務を運営できるようより多くの権限を獲得するために長い間苦闘した。州議会が、各市に適用される特別法を制定する代わりに市全般を対象とした一般法を制定し始めたのは、1800年代後半になってからである。

1848年、自治体の公職の選挙の完全性（the integrity of elections）を保障するために州憲法が改正された。これ以前、州政府は、ニューヨーク及びブルックリンの有権者が選挙した公選職をたびたび強制的に変更しており、これを巡って州と両市の間では紛争が絶えなかった。州は定期的に介入して地方の公選職を任命し、結果として地方選挙を無効にしたのである。1848年の憲法改正以降、州はこのような措置を取ることができなくなり、1854年には、ニューヨーク市長は市政府の関係機関の長（agency heads）を任命する権限を要求し、とうとうその任命権の獲得に成功した。

しかし、以上のような変革にもかかわらず、市は州議会により介入を受けることが頻繁にあった。例えば、1857年、警察に汚職があるという申立てに基づき、州議会はニューヨーク市とブルックリン市に新しい警察を設立した。9年後、市長による法廷闘争にもかかわらず、州政府はニューヨーク市の保健局と収税局の運営を一時的に掌握した。

自治体のホームルール権は、1894年の憲法会議における重要な議題であった。改正された1894年憲法第12章第2条で規定するように、州内の市は人口に基づき3等級に振り分けられ、人口25万人以上の市は一級市、人口5万人から25万人の市は二級市、人口5万人以下の市は三級市とされた。等級制を設立する意図は、州議会が一般法の制定により自治体に適用される法律を制定し、同時に各等級における個々の問題を処理できるようにすることにあった。等級制度は、特別法の制定を通じて特

定の市の業務を規制することを主張する立場と、すべての地域社会にひとつの一般的な規制の枠組みを適用することを主張する立場の妥協案だったのである。さらに、特定の法律が各等級内の全市に対して適用されない場合、法律により影響を受ける各市の市長から同意を受けることを義務付ける規定が設けられた。市長が同意を拒否した場合、法案は再審議のため州議会に差し戻された。実際には、市長による法案拒否が覆されるのはごく稀であった。1907年には別の憲法改正により、人口が17万5,000人以上の市は一級市とされた。これはもちろん、二級市の人口の幅が狭められたことを意味する。

その後も長年にわたって州議会は市に多大な影響をもたらす一般法を多数制定してきた。1892年に制定された一般自治体法（the General Municipal Law）は、市だけでなく他の地方政府にも適用された。1909年には市に限って適用される一般市法（the General City Law）が制定された。この法律により、一定の権限が市全般に付与されると同時に、業務も規制された。1913年には、一般市法が改正され、「市の資産と業務を規制、管理、監督する」権限並びに「そのような権限を行使するために必要かつ適切な権利、特権及び管轄権」が各市に付与された。<sup>44</sup>

一般市法はまた、数多くの分野において、特定の権限—例えば、公共施設の建設と維持、公金の支出、公務員年金の提供、そして、1917年の改正によるゾーニングの権限などを付与した。一般市法は現在も有効であり、市は行政規則（ordinances）の制定を通じてこれらの権利を行使することを認められている。1964年に自治体ホームルール法が制定されると、これらの権限はすべて条例を通じて行使できるようになった。

### 6.3 1900年代のホームルールと都市

都市政府機構に係る問題への州議会による対処は、1906年の二級市法（the Second Class Cities Law of 1906）と1914年の選択的都市政府法（the Optional City Government Law）に反映されている。二級市には二級市法（1925年改正）に基づき共通の都市憲章が授与されたが、1923年12月31日時点で二級市であった市には現在も同法が適用されている。

1923年、有権者が州憲法のホームルール修正条項を承認するとともに、州議会は同年、市ホームルール法（City Home Rule Law）を制定し、以後市は地方の憲章をもって随意の政府形態を設立できるようになった。これにより市は州議会の承認を必要とせずに、条例により憲章の改正又は新憲章を制定する権限が付与された。また、ホームルール修正条項により、合衆国憲法とニューヨーク州の一般法に相反していない限り、市は自らの「資産、業務又は統治」（“property, affairs or government”）に関する条例を制定する権限を取得したのである。全ての市に適用される一般法制定の場合を除き、州議会はこうした事柄に対して立法行為をすることを禁じられた。市の憲法上の三等級制度は、その当時に二級市であった市に適用される以外は廃止された。市ホームルール法の規定はその大部分が実質的に変更されることなく1964年制定の自治体ホームルール法に編入された。

1923年の憲法改正による等級制度の廃止は、いまだ存在する一級市、二級市、三級市という用語に関する疑義を生じさせることとなった。1894年以降、多くの制定法で、市の等級分類が用いられてきた。これらの法律のほとんどはその後修正、改正又は廃止されたが、現在でも有効な法律もあり、1923年以降にも市の等級制を引用した法律が制定されている。一般にはこれらの制定法は合憲であるとみなされているが、憲法上の定義なくして等級をどのように解釈するかが問題となることもある。1924

<sup>44</sup> General City Law §19、1913年制定法第247章（Chapter 247 of the Laws of 1913）により追加。

年1月以前の制定法で言及されている市の等級は、当該制定法の発行日に有効であった憲法上の区分を指しているものと解釈される。1924年以降に制定された法律に関しては、解釈方法はそれほど明確ではない。しばしば、各等級の定義は過去の使用例に基づき定着した意味を指すものであると解釈されている。

## 6.4 市政府の形態

都市憲章は市の運営の法的基礎をなすものである。憲章は市が統治する上での基本的権限を列挙し、政府の形態を定め、市政府の立法府、行政府及び司法府を設立している。

市は長い間、各種の規則や条例の制定と改正を行ってきており、その多くは法典化されている。市の法的権限及び責務を遂行する方法や範囲は、憲章と法典により定められているのである。

すべての市は州議会により認められた個別の憲章を持ち、そして今や地域レベルで憲章を改正できる権限を有するため、全市に共通する機構を記述するのは困難である。どの市にも公選の市議会があるが、選挙の方法は、選挙区選挙であったり、全市一区の選挙であったり、あるいは両者の組み合わせによる選挙もある。ほとんどの市には市長（mayor）が置かれている。市長は全市域の有権者により選出される場合と、議会により選出される場合がある。以上の共通点を除き、ニューヨーク州の市機構は多種多様である。都市政府は、概して以下の4形態に大別される。

- ・議会・支配人型（council-manager） 議会・支配人型では、任命された専門支配人（マネジャー）が市の運営機関の長として機能し、議会は政策決定機関（policy making body）である。市長がいる場合もあるが、主に儀礼的な存在（ceremonial figure）である。支配人は通常、各部局長の任免権、予算案作成権を有するが、議会の議決に対する拒否権は持たない。
- ・強市長・議会型（strong mayor-council） 強市長・議会型においては、公選による市長が最高執行管理官（the chief executive and administrative head of the city）となり、議会は政策決定機関である。市長は普通、各部局長を任免する権限を有するが、議会による承認が必要な場合と承認を必要としない場合がある。市長はまた予算作成権を持ち、議会の議決に対して広範な拒否権も持つ。強市長・議会型では、市長が専門的な管理者（professional administrator）を任命し、「市長・管理者形態」（mayor-administrator plan）と呼ばれる場合がある。
- ・弱市長・議会型（weak mayor-council） 弱市長・議会型では、通常市長は儀礼的存在である。議会は政策決定機関であるとともに、行政を指揮する委員会を編成する。また議会は各部局長を任免し、予算を作成する。市長は拒否権を持たないのが一般的である。
- ・理事会型（commission） 理事会型においては、理事（commissioners）は有権者により各部局の管理者として選出され、また一体になって政策決定機関を形成する。理事が交代制で市長としての儀礼上の職務を担当することもある。理事会型では、専門的な支配人や管理者が置かれることもある。

ニューヨーク州には、以上4つの政府形態がすべて存在する。62の市のうち13市は議会・支配人型を採用している。3市では理事会型が採用され、うち支配人が置かれている市が1市ある。残りの46市は市長・議会型で、うち3市では管理者が置かれている。これらの市政府は強市長型と弱市長型の間の連続線上の様々な場所に位置する。それぞれの型のグループには複数の形態を組み合わせた複合式形態の市も多数ある。表6.1には、ニューヨーク州の市の一覧が2010年の人口及び政府形態とともに示されている。

近年、弱市長・議会型及び理事会型は採用されていないが、2つの市は議会・支配人型から市長・議

会型に転換している。現在では、強市長・議会型がニューヨーク州において最も一般的な形態である。

表 6.1 市政府の形態

市*	人口*	順位*	政府形態**	議員数**
Albany	97,856	6	Mayor-Council (市長－議会)	16
Amsterdam	18,620	33	Mayor-Council	5+Mayor
Auburn	27,687	24	Mayor-Council-Manager (市長－議会－支配人)	4+Mayor
Batavia	15,465	40	Council-Manager (議会－支配人)	9
Beacon	15,541	39	Mayor-Council-administrator (市長－議会－管理者)	6+Mayor
Binghamton	47,376	14	Mayor-Council	9
Buffalo	261,310	2	Mayor-Council	12
Canandaigua	10,545	51	Mayor-Council-Manager	8+Mayor
Cohoes	16,168	36	Mayor-Council	6+Mayor***
Corning	11,183	49	Mayor-Council-Manager	10+Mayor
Cortland	19,204	32	Mayor-Council	8+Mayor***
Dunkirk	12,563	46	Mayor-Council	5
Elmira	29,200	21	Mayor-Council-Manager	6+Mayor
Fulton	11,896	47	Mayor-Council	6+Mayor
Geneva	13,261	45	Mayor-Council-Manager	8+Mayor
Glen Cove	26,964	26	Mayor-Council	6+Mayor
Glens Falls	14,700	42	Mayor-Council	6+Mayor***
Gloversville	15,665	38	Mayor-Council	12+Mayor***
Hornell	8,563	56	Mayor-Council	10+Mayor***
Hudson	6,713	58	Mayor-Council	11
Ithaca	30,014	20	Mayor-Council	10+Mayor***
Jamestown	31,146	19	Mayor-Council	9
Johnstown	8,743	55	Mayor-Council	5+Mayor***
Kingston	23,893	28	Mayor-Council	10
Lackawanna	18,141	35	Mayor-Council	5
Little Falls	4,946	61	Mayor-Council	8+Mayor***
Lockport	21,165	30	Mayor-Council	8+Mayor***
Long Beach	33,275	16	Council-Manager	5
Mechanicville	5,196	60	Mayor-Commission (市長－理事会)	4+Mayor
Middletown	28,086	23	Mayor-Council	9
Mount Vernon	67,292	8	Mayor-Council	5

New Rochelle	77,062	7	Mayor-Council	6+Mayor
New York	8,175,133	1	Mayor-Council	51
Newburgh	28,866	22	Mayor-Council-Manager	4+Mayor
Niagara Falls	50,193	12	Mayor-Council-Administrator	7
North Tonawanda	31,568	18	Mayor-Council	5
Norwich	7,190	57	Mayor-Council	6+Mayor***
Ogdensburg	11,128	50	Mayor-Council-Manager	6+Mayor
Olean	14,452	43	Mayor-Council	7
Oneida	11,393	48	Mayor-Council	6+Mayor***
Oneonta	13,901	44	Mayor-Council	8+Mayor***
Oswego	18,142	34	Mayor-Council	7
Peekskill	23,583	29	Mayor-Council-Manager	6+Mayor
Plattsburgh	19,989	31	Mayor-Council	6+Mayor
Port Jervis	8,828	54	Mayor-Council	9
Poughkeepsie	32,736	17	Mayor-Council-Administrator	8
Rensselaer	9,392	53	Mayor-Council	10
Rochester	210,565	3	Mayor-Council	9
Rome	33,725	15	Mayor-Council	7
Rye	15,720	37	Mayor-Council-Manager	6+Mayor
Salamanca	5,815	59	Mayor-Council	5+Mayor
Saratoga Springs	26,586	27	Mayor-Commission	4+Mayor
Schenectady	66,135	9	Mayor-Council	7
Sherrill	3,071	62	Mayor-Commission-Manager (市長－理事会－支配人)	5
Syracuse	145,170	5	Mayor-Council	10
Tonawanda	15,130	41	Mayor-Council	5
Troy	50,129	13	Mayor-Council	9
Utica	62,235	10	Mayor-Council	10
Watertown	27,023	25	Mayor-Council-Manager	4+Mayor
Watervliet	10,254	52	Mayor-Council-Manager	2+Mayor
White Plains	56,853	11	Mayor-Council	6+Mayor
Yonkers	195,976	4	Mayor-Council	7

\* 表6.1：2010年米国勢調査 出典：U.S. Bureau of the Census（エンパイア開発公社作成）

\*\* ニューヨーク州市長・職員協議会（NYCOM）2007年Directory of City and Village Officials

\*\*\* 市長は賛否同数の場合のみ、投票を行うことができる。



ニューヨーク州で市長・議会型を採用している市が比較的多いのは、おそらく歴史的、社会経済的要因による。議会・支配人型は、より後になって創設された合衆国中西部 (Midwest) や西部 (Far West) の均質集団の市により多く見られる。ニューヨーク州の市はアメリカの他の地域と比べ歴史が古く、不均一集団の地域が多い。このような地域では市長・議会型、特に市長の権限が強い強市長型の市政府形態がより一般的である。

## 6.5 都市憲章の内容

市には憲章を改正し、新規の憲章を制定するホームルール権が付与されているが、無制限の権限ではなく、州憲法及び州議会が与えた市の条例制定権に沿って行使されなければならない。市は、条例に従って行動する（州憲法と一般法に相反しない憲章の制定・改正を含む）。市は、良い政府の利益、その管理及び事業、資産の保護、並びに住民の健康、安全及び福祉のために活動することができる。

一般に、都市憲章には以下の項目が規定されている。

市の名称

市の境界

区その他の行政単位 (Wards, districts, or other civil subdivisions)

法人としての権限 (Corporate powers)

財政年度

立法機関すなわち市議会、公共会議、長老会<sup>45</sup> (Legislative body, e.g., City Council, Common Council, Board of Aldermen)

立法権限

構成

会議

議事規則

最高執行官 (Chief Executive)

市長

拒否権・議会による拒否権の無効化 (Veto power/legislative override)

任命権

市支配人

法人の法律顧問又は市弁護士 (Corporation Counsel or City Attorney)

市書記官 (City Clerk)

部局、室、庁及び委員会 (Departments, offices, agencies and commissions)

予算—財政手続

税務行政

## 6.6 分散化と都市問題

今日、ニューヨーク州には 62 の市が所在し、その人口は 3,071 人から 800 万人超と隔たりがある。人口 2 万人以上の市は 30 あり、うち 13 市は人口 5 万人以上である。市の面積も 0.9 平方マイルから

<sup>45</sup> (訳注) すべて市議会を指す名称であり、日本語で区別する実質的な意味はないと思われる。

303.7 平方マイルにわたる。

州内の大都市における諸問題は社会変動の複雑な要因を反映しているが、人口の変動はしばしばその原因でもあり結果でもある。ニューヨーク州内の大都市では、いずれも 1900 年から 1930 年の間に人口が急増した。30 年の期間中、人口の大きい 6 都市は、420 万 2,530 人から 830 万 3,038 人へと 98 パーセント増加し、人口占有率では州全体の人口の 58 パーセントから 66 パーセントを占めるに至った。人口の急激な増加は、これに対応する市の施設やサービスの拡張を伴った。例えば、ニューヨーク市では広範な交通網が建設され、またすべての都市では増加する人口のニーズに応えるために学校、道路、図書館、上下水道、公園その他の多数の施設が建設された。

人口増加は 1930 年から 1940 年にかけての不況期に徐々に減少し、1940 年から 1970 年の 30 年間は停滞した。1970 年から 1999 年にかけては多くの都市で人口が減少し、国勢調査の推計人口はこの傾向が 2010 年代に入っても継続していることを示唆している。ニューヨーク市では人口は 1970 年から 1980 年にかけて 11 パーセント近く減少したが、1996 年までにその半分に相当する人口増加を見た。同じ時期に、ニューヨーク市以外の 5 大都市の合計人口は 23 パーセント近く減少した。

市中心部における人口の一定化及びそれに続く人口減少は、郊外の人口増加を伴うものであった。住民が郊外に移るにつれ、商業及び産業の分散化が生じた。経済性を考慮して、企業は拡張する上でより広く地価が安い郊外に目を向けた。コスト削減と労働力供給源の移転により、産業にとって郊外がより一層魅力的となってきたのである。

長年にわたって都市部の人口構成の特徴は変化を遂げてきた。市の人口は移民、低所得者、子供（5 歳以下）及び高齢者（65 歳以上）が比較的多くなっている。

## 6.7 ニューヨーク市

ニューヨーク市は、合衆国最初の 13 州の市の中でも歴史が最も古い都市であるが、現在の市政府が創設されたのはわずか 1 世紀前である。30 年に及ぶ合併運動の後、州議会が数々のカウンティ、市、タウン及びビレッジを集めて市を編成した。この再編の結果、都市政府機構としてカウンティと同一の境界による 5 つの区 (borough) が設立され、5 区を統合するニューヨーク市が構成された。

現在のニューヨーク市の区域は 1898 年に市として統合されて以来ほとんど変わっていないが、303 平方マイルを超える面積を持つ。人口は現在 800 万人を超えているが、これは合衆国 50 州のうち 38 州の人口よりも多い。

ニューヨーク市は 1810 年以来、継続して合衆国最大の都市である。その住民数は合衆国で第 2 番目と 3 番目に人口が多い都市の合計にほぼ等しい。2010 年の国勢調査人口は 817 万 5,133 人である。

ニューヨーク州の住民の 42 パーセントはニューヨーク市に在住しているが、ニューヨーク市は州内で唯一の統合大規模地方政府 (consolidated major local government) である。市内には 5 カウンティが存在するが、カウンティ政府は置かれていない。市内には、ビレッジ、タウンやその他の下部自治機構 (sub-city self-governing units) もない。

ニューヨーク市では市長のほか、会計監査官 (comptroller) と市政監督官 (public advocate) が、市全域を選挙区として住民により選出される。議会は市政監督官と 51 人の議員から構成されており、各議員は個々の選挙区を代表している。

近年ニューヨーク市は、政府が市民からかけ離れ近づきがたくなったという住民の批判に応じて様々な形での分権化を試みた。中でも最も重要な分権化施策は、59 のコミュニティ委員会 (community

boards) の設立である。

### 6.7.1 市長 (The Mayor)

市長は市の最高執行官であり、4名の副市長の補佐を得て、多数の部局 (departments)、室 (offices)、理事会や委員会 (commissions and boards) を統括する。市長は市政府内に部局 (bureaus)、課 (divisions) や職 (positions) を設置、改定及び廃止する権限を有する。市長は、任期4年で再選により2期まで務めることができるが、予算を作成し、関係機関の長その他の非公選職の任免権を有する。

### 6.7.2 会計監査官 (The Comptroller)

会計監査官は、任期4年で再選により2期まで務めることができるが、市の首席財政官 (the chief fiscal officer) として機能する。会計監査官は市の財政状況に関して市長、市議会及び市民に助言をし、市の業務、運営、財政政策、金融取引等に関する提言を行う。さらに、市の財政に関連するあらゆる事項を監査及び検査し、契約提案を登録し、予算権限と契約規則を確認し、貸付の必要性、期間及び条件を決定し、支払令状 (warrants for payment) を作成し、市債を発行・販売し、事後監査を担当するとともに、予算委員会 (the board of estimate)<sup>46</sup>を含む多数の理事会や委員会の職権上の委員でもある。さらに、会計監査官はあらゆる財政事項の調査、減債基金の管理、会計の管理を行い、報告書を発行することができる。州知事は、聴聞の後、起訴された場合に限り、会計監査官を解任する権限を有する。

### 6.7.3 市政監督官 (The Public Advocate)

市政監督官は、議会の議長を務める (presiding over meetings of the City Council)<sup>47</sup>ほか、市のサービスに対する消費者代表として任期4年で公選される。市政監督官は、条例を市議会に提案することができ、市議会のすべての委員会の職権上の委員であり、市議会の議論に参加できるが、賛否同数の場合でなければ投票することはできない。市政監督官は、市のサービスに対する不服申し立てを調査し、市関係機関が住民の要求に対応しているかどうかを評価し、市関係機関の事業や不服申し立てへの対応手続の改善に関する提言を行い、市関係機関から必要なサービスを受けられずに困っている市民のためのオンブズマンとしても機能する。

### 6.7.4 議会 (The Council)

議会は市の立法府である。都市憲章及び行政規則 (administrative code) の改正を含む条例制定権限を有し、ホームルール・メッセージを発し、資本及び経常予算を採択する。議員は各選挙区を代表しており、4年の任期で公選される。立法上の役割及び市機関に対する監督権限に加え、議会は市の予算を承認し、土地利用に関する決定権も有する。

### 6.7.5 区長 (The Borough Presidents)

ニューヨーク市の5区の区長は各区の執行官 (the executive officials) として機能するが、任期4年

<sup>46</sup> (訳注) 1989年の憲章改正により1990年に廃止されている。

<sup>47</sup> (訳注) 現在は、市議会議員の中から選ばれる the Speaker が議長であり、市政監督官はいわゆる議長ではない。

間で公選される。区長の主要な責務には、市長と協力して市長予算案 (the executive budget) を編成すること、区の予算の優先順位を直接議会に提出すること、主要な土地利用に関する決定について審査し意見を述べること、区内の市の施設用地を提案すること、区内の市サービスの提供を監視・修正すること、区の戦略計画の策定に参加すること (engage in strategic planning for their boroughs) が含まれる。

#### 6.7.6 区評議会 (Borough Board)

各区には区長、区内の市議会議員及び区内のコミュニティ委員会委員長から構成される区評議会が置かれている。

#### 6.7.7 コミュニティ委員会 (Community Boards)

59 のコミュニティ委員会は、ゾーニングその他の土地利用問題、地域計画 (community planning)、市の予算手続及び自治体サービスの調整などにおける助言的役割を有している。各委員会は、区内から選出される市議会議員との協議により区長が任命する 50 人までの無報酬の委員から構成されている。

#### 6.7.8 大都市圏交通公社 (The Metropolitan Transportation Authority)

ニューヨーク市の最も重要な政府機関のひとつは、大都市圏交通公社 (MTA) である。MTA は、州議会により、ニューヨーク市内及びニューヨーク市に向かうための地下鉄及び公共バス並びにロングアイランド鉄道 (Long Island Rail Road)、ロングアイランド・バスやメトロ・ノース鉄道 (Metro-North Railroad) などの通勤システムを含む大量輸送サービスを提供するために設立された。また、いくつかの橋梁やトンネルを管理する責任もある。知事は、上院の助言に基づいて、総裁 (Chairman)、事務局長 (Chief Executive Officer) 及び他の 18 名の委員から成る MTA 理事会 (MTA Board) の委員を任命する。

#### 6.7.9 ニューヨーク大都市圏交通協議会 (New York Metropolitan Transportation Council)

ニューヨーク大都市圏交通協議会は、ニューヨーク大都市圏の公式の都市計画機構 (the official metropolitan planning organization) であり、公選職及び交通・環境関係機関から構成される。

協議会は、州南部の交通計画の主要な管轄を代表する 9 人の委員から構成される。ナッソー (Nassau)、パットナム (Putnam)、ロックランド (Rockland)、サフォーク (Suffolk) 及びウェストチェスター (Westchester) の各カウンティ執行官 (county executives)、ニューヨーク市計画委員会委員長 (the chairman of the New York City Planning Commission)、ニューヨーク市交通局長 (the commissioner of the New York City Department of Transportation)、MTA 総裁、そしてニューヨーク州交通局長 (the commissioner of the New York State Department of Transportation) (協議会の共同常任議長 (the permanent co-chairperson of the council)) である。また、投票権のない諮問委員 (advisory members) には、ニューヨーク・ニュージャージー港湾公社 (the Port Authority of New York and New Jersey)、合衆国運輸省の連邦高速道路局と連邦交通局 (the U.S. Department of Transportation's Federal Highway Administration and Federal Transportation Administration)、合衆国環境保護庁 (the U.S. Environmental Protection Agency)、ニューヨーク州環境保全局 (the

NYS Department of Environment Conservation) の各代表者が含まれている。議長はニューヨーク州交通局長と、毎年委員の互選により選ばれる他の委員1名が共同で務める。

協議会は、大都市圏の交通計画を調整し、個人輸送に係る予測を作成し、広域交通問題の検討会の役割を果たし、交通関係データの収集、分析及び解釈を行う。主要業務には、5ヵ年交通改良計画 (the five-year Transportation Improvement Program) 及び広域の長期交通計画 (long-range transportation plan for the region) の策定が含まれる。

## 第7章 タウン政府

---

ニューヨーク州のタウン政府は、ニューイングランドとハドソン渓谷のオランダ植民地政府の政治機構にその起源を見ることができる。ニューヨーク州内のタウンは、市とインディアン保留地 (Indian reservations) を除く州内のすべての地域を網羅している。規模の面では、タウンは地方政府単位の中でも、その規模に最も幅がある。

植民地時代のタウンは独立した存在であった。ニューヨークが州になると、タウンは次第に州の業務を執行する州議会の被創造物であると解釈されるようになった。しかし、タウン政府は、現在では地方政府の主要単位と認められている。タウンはほぼすべての自治体業務を提供する権限を有する。タウンは今日、制定法と憲法修正条項により柔軟性に富む機構となっており、農村部、都市部を問わず地元のニーズに応じた多目的な機能を有する政府として機能している。

---

ニューヨーク州において、市及びインディアン居留地以外の地域に住む州民は、すべてタウンに居住している。タウンの数はビレッジと市を加算した数よりも多い。

ニューヨーク州の「タウン政府」には、2010年度推定人口が75万9,757人—バッファロー市 (the City of Buffalo) の3倍以上の人口—で課税不動産評価額が1,150億ドルを超えるナッソー・カウンティ (Nassau County) のヘムステッド・タウン (the Town of Hempstead) から、人口38人で課税不動産評価額が8,800万ドルにすぎないカタラウガス・カウンティ (Cattaraugus County) のレッドハウス・タウン (the Town of Red House) まで含まれている。この両極の間に930のタウンが存在し、中には住民に多数の自治体サービスを提供しているものもあれば、わずかな道路を維持しているにすぎないものもある。

### 7.1 タウン政府の始まり

英語の言葉「タウン」がチュートン語 (Teutonic) の囲いを意味する言葉「タン」 (“tun”) に由来していることからわかるように、ニューヨークのタウン政府はオランダと英国の伝統を受け継ぐと同時に、古くはゲルマン民族の伝統も受け継いでいる。

17世紀初頭にハドソン渓谷に定着したオランダ人コミュニティは、数年後にマサチューセッツとコネチカットからロングアイランドの東岸に移住した移民による、より強固に結束したタウン政府に統合された。1664年、英国王チャールズ2世はコネチカットとデラウェア川間の地域の発見による権利を主張し、その権利をヨーク公に委譲した。ヨーク公の命を受けたニコルス大佐 (Colonel Nicolls) は、総督としての委任状を携え、ニューアムステルダム沖に艦隊とともに現れ、オランダ移民は直ちに降伏した。

イギリス人は、1664年にニューヨークの英国統治を確立すると直ちに地方政府機構の改善に取り組みはじめた。1665年に発布された「デューク法」 (“Duke’s Laws”) として知られる法典は、当時すでに存在していた17のタウン領域を定め、タウン政府の基本的組織を制定した。また同法により

自由土地保有権者 (freeholders) に投票権が付与され、今日も引き続きニューイングランドで開かれているものに似たタウンミーティング制度が設立された。

タウン政府は以後 17 世紀後半から 18 世紀にかけて発展を続けた。タウン裁判所制度が発展した。さらに、現在の管理官 (supervisor) に相当するタウン財務官 (town treasurer) として知られた財政責任者の職 (chief fiscal officer) が制定された。1683 年には初めて一般財産税 (general property tax) が課税された。1703 年には街道システム (system of highways) のための規定が設けられた。

1777 年のニューヨーク州憲法は、既存の 14 カウンティと複数のタウンを認知 (recognize) した。憲法は、「ニューヨーク州議会は、州民の利益と便宜のために必要に応じて同領域をカウンティや区域 (districts) に細分化する権限を有する」と規定している。1788 年から 1801 年にかけて、州議会は特にカウンティのタウンへの分割を活発に行った。しかし、タウン政府の形態は、基本的に英国統治時代に設立された機構のままであった。

19 世紀初頭になると、タウン政府はより近代的な形態を取り始めた。ニューヨーク州改正法令集第 9 版 (the Ninth Edition of the Revised Statutes of New York) では、タウンに関連した法律が一般法第 20 章 (Chapter 20 of the General Laws) に集められた。この章が現在のタウン法の前身である。「タウン法」が現在の意味合いで使用されたのは、タウンに関する法律が 1890 年制定法第 569 章 (Chapter 569 of the Laws of 1890) として再法典化 (re-codified) され、一部の例外を除きすべてのタウンに適用されたのが最初と考えられる。さらに 1909 年には、タウン関連法が統合法第 62 章 (Chapter 62 of the Consolidated Laws) として再法典化された。

これらの再法典化にもかかわらず、タウン法には依然として重複する一般法と特別法が含まれていた。これを是正するため、1927 年に合同立法委員会 (Joint Legislative Committee) が設立され、タウン法の法典化が再度行われた。この結果が、現行の 1932 年制定法第 634 章 (Chapter 634 of the Laws of 1932) のタウン法である。

## 7.2 タウンの特徴

### 7.2.1 地理的特徴

タウンと市は、特殊な法的地位を有するインディアン居留地を除き、ニューヨーク州の全域を網羅している。州内における 933 のタウン領域にはかなりの幅があり、最大のタウンはハーカイマー (Herkimer) ・カウンティのウェブ・タウン (the Town of Webb) (451.2 平方マイルであり、州内の 11 のカウンティよりも大きい) で、最小のタウンはオルバニー (Albany) ・カウンティのグリーンアイランド・タウン (the Town of Green Island) (わずか 0.7 平方マイル) である。

カウンティ内のタウンの数もまちまちである。ナッソー (Nassau) ・カウンティの 2010 年の人口は 133 万 9,532 人で、ニューヨーク市の外で人口が 2 番目に多いカウンティであるが、タウンは 3 つしかない一方、人口が 8 万 317 人 (ナッソー・カウンティの 16 分の 1 未満) のカタラウガス・カウンティには、32 のタウンがある。

### 7.2.2 法的地位

裁判所は、タウンを真の自治体法人（true municipal corporations）であると結論している。過去においては、裁判所はタウンについて「州内の住民の利益のために州政府がその政府機能をより便利に行行使するため、非自発的に設立された州の下部区域（involuntary subdivisions of the state）」と判決していた（Short v. Town of Orange, 175 A.D. 260, 161 N.Y.S. 466(1916)）。現行のタウン法の定義では、タウンは自治体法人であると確認している。

「タウンは領域内に住民を有する自治体法人（municipal corporation）であり、従来からある又は法により与えられ若しくは義務付けられた地方政府の権限を行使し義務を果たすために設立されたものである。」（タウン法第2条）

タウンが完全な地方政府の一員として最終的に認められたのは、1964年にホームルール権が憲法上タウンに付与されたときである（第4章参照）。

### 7.2.3 農村から都市近郊への発展

タウン内では法律による自治体法人化に先立ち、物理的な開発が進んでいた。実際、タウンの法的地位の発展は、物理的な開発から生じた必要性が大きな誘因となった。長年にわたり、タウンは選挙の準備と監督、司法業務の管理及び幹線道路の建設と維持などの基礎的な政府機能のみ果たしていた。これらの政府機能を遂行する上で、タウンは州政府の目的に沿った業務を遂行すると同時に自らのニーズも満たしていた。例えば、タウンの選挙機構は、地元の政治団体の維持と同時に、タウン職員がカウンティ、州及び連邦レベルの政治団体との連絡を保ち、また影響を及ぼす足場となった。地元の司法機能は、カウンティ保安官による警察業務と州警察又は軍機関と連携して、タウン住民に安全をもたらした。また、幹線道路の管理を通じて、地方部のタウン住民に対し、近隣地域や遠く離れた都市との交流を保証し、農産物の市場販売が可能となった。

しかし、農村部においてすら、人口の増加とこれによる小村落（hamlets）の形成が進むにつれ、タウンでは提供できないようなサービスが必要となった。例えば天候にかかわらず年間を通して買い物のために利用できる道路、歩行者の安全のための歩道、公衆衛生を確保するための公共上水道、排泄物処理のための下水道の建設、増加する人口と価値の上昇する財産を保護する警察が必要とされた。

1910年代から徐々に始まった都市住民の郊外への流出は、タウン人口の継続的かつ幾何級数的増加をもたらした。ニューヨーク州では、1950年から2010年にかけて都市人口が29パーセント減少（ニューヨーク市を除く）したのに対し、タウン人口は130パーセント増加した。過去30年間にこの傾向は顕著に緩慢化したものの、近年の都市からの流出人口は、郊外よりも農村部のタウンに移っている。都市から移住した住民は、郊外と農村部とを問わず、都市と同様の多くのサービス—上下水道、廃棄物回収、街灯、レクリエーション施設など—を要求してきた。郊外の開発は、無計画でビジネスの中心部も存在しないことが多かったので、ビレッジの設立はしばしば問題を引き起こした。タ



ウン政府は、最も地方的（local）な地方政府としての伝統的な役割を果たすと同時に各種の新サービスを提供するという、郊外地域の課題に対処することを余儀なくされた。

## 7.3 政府機構

### 7.3.1 タウンの階級

タウン法は、人口によりタウンを2階級に分類している。10年ごとに行われる最新の国勢調査に基づく人口が1万人以上のタウンは、サフォーク（Suffolk）・カウンティ及びブルーム

（Broome）・カウンティ内のタウン並びにウルスター・タウン（the Town of Ulster）及びポツダム・タウン（the Town of Potsdam）を除き、法律上すべて一級タウン（towns of the first class）とされる。ただし、ウェストチェスター（Westchester）・カウンティのタウンは、人口に関係なくすべて一級タウンとされる。

これに加え、以下のいずれかの条件を満たし、タウン理事会（town board）が採択し、住民投票により住民の承認を得られれば、どのタウンでも一級タウンになることができる。

- ・国勢調査（10年毎の大規模調査に限らない）に基づく人口が5,000人以上
- ・固定資産税の課税評価額が1,000万ドル以上
- ・人口30万人以上の都市に隣接

一級タウンでないタウンは、すべて二級タウン（towns of the second class）である。タウン法によれば、一級タウンと二級タウンには組織上の違いがある。一級タウンにおける公選職は管理官（supervisor）1名、理事（council members）4名（タウン法の規定により6名にまで増加又は2名にまで減少可）、書記官（town clerk）1名、タウン判事（town justices）2名、幹線道路管理官（highway superintendent）1名及び税・分担金徴収官（receiver of taxes and assessments）1名である。一方、二級タウンの有権者は、管理官1名、理事2名、治安判事（justices of the peace）2名、書記官1名、幹線道路管理官1名、評価官（assessors）3名及び収税官（collector）を1名選出する。

1962年、州議会は、別途「郊外タウン」（“Suburban Town”）の区分を制定した。郊外タウンは以下のいずれかの条件を満たす一級タウンである。

- ・人口が2万5,000人以上
  - ・人口が7,500人以上で、人口10万人以上の市から15マイル以内の距離に所在し、1940年から1960年にかけて10年ごとに行われる国勢調査において一定の人口増加率を記録したタウン
- タウンが以上の条件を満たしている場合、タウン理事会は住民投票を経て「郊外タウン」となることを決定できる。

もともとタウン等級制が作られた時には、タウンに与えられる権限は等級によって明確な違いがあった。タウンの権限が拡張するにつれて、等級間における権限の相違は不明確となっていった。例えば、1964年の憲法修正によるホームルール条項により、従来は郊外タウンにのみ付与されていた条

例制定権が全タウンに付与された。組織上の違いさえも時がたつに連れ不明瞭となっていった。例えば1976年の制定法により、すべてのタウンに、公職及び任命職を創設又は廃止し、あるいは条例によりタウン政府の管理機関を再編成する権限が付与された。これ以前は、タウン政府を部局に分ける（departmentalize）権限は郊外タウンにのみ与えられていた。現在ではすべてのタウンが事実上、等級に関係なくほぼ同等の法的権限を所有している。

### 7.3.2 立法のリーダーシップ

タウンの立法機関はタウン理事会（the town board）である。歴史的には、タウン理事会は管理官と複数のタウン治安判事（the town justices of the peace）から構成されていた。タウン治安判事（現在はタウン判事（town justices）と改名）が司法職と立法職を兼任することは、常に政治学者の懸念材料となっていたが、別々の職に分ける場合に比べてコストが低くなることから農村部のタウンでは容認されていた。しかし、タウンの等級付けが施行されると、一級タウンでは司法府は立法府から完全に分離されるようになった。

1971年にタウン法が改正され、二級タウンの理事会からタウン判事2名を除き、代わりに追加のタウン理事（town councilpersons）2名を任命することが選択肢として可能になった。州議会は1976年、タウン法を再改正し、タウン判事がタウン理事会から除外され、すべてのタウンにおいて立法機能と司法機能が分離されるに至った。

タウン政府の特徴のひとつは、強力な行政府を欠いていること（the lack of a strong executive branch）である。タウンの自由裁量権限の大部分はタウン理事会に帰属する。管理官が有するわずかの行政権は、特定の制定法又はタウン理事会により付与されたものであった。従ってタウン理事会は立法と行政の両方の機能を備えている。この機構は州法に規定されるカウンティ、市及びビレッジの基本的形態と大きく変わらない。相違点は、近年までタウンの権限は他の地方政府単位に与えられていたホームルール権と比べ制限されており、法に規定された基本的な政府形態を変更する権限が与えられていなかった点である。

ホームルール権は、1964年になってようやくタウンにも付与された。それ以前に、ホームルール権は、人口5,000人を超えるビレッジ、そしてカウンティ、市に与えられていた。ホームルール権のタウンへの拡大は、タウンを完全な自治体法人へと近づける一歩であったが、依然としてタウンは、カウンティ、市及びビレッジと比べてより多くの制定法による制約が加えられていた。

これらの規定は憲法上「一般法」に属し、ホームルール権の行使により覆すことができないものであった。この点において、タウンには、ホームルール手続を踏んで独自のニーズに合った政府形態を選択できたカウンティ、市及びビレッジと比べ、制約が多かった。州議会は1976年、それらの法律が憲法の定義上「一般法」に該当するにもかかわらず、タウンの資産、業務又は統治（the property, affairs or government of the town）にかかわる一定のタウン法の規定に優越する権限をタウンに与え、状況を是正した。この権限付与は、タウンのホームルール権の大幅な拡大であるといえる。というのは、タウンは他の地方政府と同様の権限を有するようになったからである。

### 7.3.3 行政のリーダーシップ

#### 7.3.3.1 管理官 (Supervisor)

タウン法は、タウン政府の独立した行政府について定めていない。管理官はタウン理事会の長であり、タウンの住民は管理官にしばしば問題を持ち込むため、管理官が行政府の機能を果たしていると思われがちである。しかし管理官は、立法府の構成員であり、タウン理事会の議長を務めている。全ての議題について投票権を持つ一方、賛否同数時の決定権や拒否権は有さない。

管理官は、従って、首長 (executive) というよりは行政の管理者 (administrator) である。法に定められた管理官の職務は以下のとおりである。

- ・財務官として機能しタウンの資金管理を行うこと
- ・公金の支出を行うこと
- ・帳簿管理を行うこと
- ・必要に応じ報告書を作成すること
- ・給与その他の請求に対する支払いを行うこと
- ・タウン理事会の指示に従ってタウン資産の貸借、売却又は譲渡を行うこと

管理官の基本的権限は、従来の政治的リーダーシップとそれを有効に活用する能力に基づいている。タウンの日常問題に精通している管理官は、タウン理事会の政策決定に影響を及ぼすことができる。

1938年、タウン法に、タウンの業務に係るより広範な調整権限の付与を可能とする支配人型の政府 (town manager form of government) が規定されたが、1957年にこの規定は廃止された。しかし1972年、州議会はフォールスバーグ・タウン (the Town of Fallsburg) によるタウン支配人形態の採択を認可するために特別法を制定した。続いて1976年、タウン法第3-B章が制定され、タウンは再び、条例により支配人型の政府形態を設立できるようになった。1998年以降、コリンズ (Collins)、アーウィン (Erwin)、マウントキスコ (Mount Kisco)、パットナム (Putnam) 及びサウザンプトン (Southampton) の5タウンが支配人型の政府形態を採択している。

郊外タウン法 (the Suburban Town Law) は、タウン管理官にさらにいくつかの特定の権限を付与し、管理官の権限を拡張している。ただし、郊外タウン管理官は「最高執行官」 (chief executive officer) という名目が与えられているものの、実際には目新しい行政権限は有していない。

前述したように、州議会はタウンが条例の制定によりタウン法の規定に優越できる権限を付与した。この立法の目的は、立法府から独立した行政府又は管理機関を有するタウン形態への変更を可能とすることであった。タウン執行官 (town executive) 又はタウン支配人 (town manager) といった職を設け、カウティにおけるカウティ執行官や支配人、市における市長や支配人、又はビレッジにおけるビレッジ長や支配人と同様の権限を付与することができるようになった。

さらに、自治体ホームルール法 (the Municipal Home Rule Law) 第10条は、地方政府が公職の権限、責務、資格、定数、選出・解任方法及び任期に関連した条例を制定する権限を認めている。憲

法により認められている場合、タウンは条例により公選職を任命職とすることができる。逆に法律上の任命職を条例上公選職に変えることもできる。ただし、いずれの場合にも住民投票が求められる。タウンは条例によりいずれの役職についても任期を変えることもできる。

### 7.3.4 司法

州の司法機関については第3章に記載されている。前述のとおり、すべてのタウン判事は伝統的にタウン理事会の構成員であったが、兼任に対する懸念が増すとともに判事の立法上の役割が徐々に削減された。また州法は地方判事が職務を的確に遂行できるよう研修を義務付けている。タウン裁判所の管轄区域はタウン全域に及び、ビレッジ領域まで拡張されビレッジ裁判所と管轄区域が重複することもある。タウン司法制度の費用はタウン全域の財源で賄われている。

## 7.4 運営とサービス

タウンに立法府、行政府及び司法院の明確な定義が存在しないように、タウンの運営機構にも明確な定義がない。多くのタウンでは、運営は事実上部局に細分化（*de facto departmentalization*）されており、またいくつかの正式な部局（*formal departments*）が特定の法律上の権限に基づき又はホームルール法の制定により設立されているものの、部局の組織を定義する一般的条項は存在しない。

タウンの運営機構を、（1）ビレッジへのサービスを含むタウン全域で提供されるサービス及び機能、（2）既存のビレッジを除くタウン（*the town outside of existing villages (the "TOV")*）の全域又は一部地域に提供されるサービス及び機能の2つに区分することは有益である。

### 7.4.1 タウン全域に及ぶ組織とサービス

タウンは当初、「専管」機能（“*proprietary*” functions）ではなく、一般的な政府機能（*general government functions*）を施行するために設立された。これらの一般機能には、現在でもタウン全域に提供される基本的サービスが含まれている。その運営費用はタウン全域に賦課される。年を経て新たなサービスが追加されてきており、それらの中には、タウンとビレッジの協定又はビレッジの同意に基づきビレッジ領域内にも提供されるサービスも含まれる。

#### 7.4.1.1 選挙手続

タウン全域に及ぶタウンの主要サービスのひとつは、選挙の準備と管理である。個々の選挙区は選挙機構の第一要素である。モンロー（*Monroe*）・カウンティ、ナッソー・カウンティ及びサフォーク・カウンティ内以外の全タウンは、市の置かれた区域外のすべての選挙区を設立・運営する義務がある。これらの選挙区には、政党により推薦され、タウンにより任命された監視官（*inspection clerks*）と選挙職員（*election employees*）が置かれる。また、各政党の組織は選挙区を基礎として設立される。政党委員会のメンバーは各選挙区から選出され、タウン、カウンティ及び州の各政党委員会の基幹となる。タウンの公職者は政党組織の産物であると同時にその管理人でもあり、彼らが政治的職業についている間は政党組織と密接に繋がっていることが多い。タウンの公職者はこのように

政党との結びつきを保つことにより、カウンティや州との交渉を有利に展開できる。タウンが各種の政府計画においてその地位を維持し、強化しうる最大の要因は、その選挙における機能にあるといえる。タウンの権限が他の政府単位に脅かされそうな場合はいつでも、その強みを発揮してタウンの立場を擁護することが可能である。

ほとんどのタウンでは、伝統的に代議制民主主義が採用されており、タウン理事はタウン全域の代表 (at-large representatives) として選出される。一級タウン（一般に、人口1万人以上のタウン又は人口1万人以下のタウンでタウン法第12条及び第81条の規定により一級タウンとなったタウン）では通常、タウン管理官1名及び理事4名がタウン理事会の構成員として選出され、別途、公選又は任命による書記官、判事及び評価官といったタウンの公職が置かれる。

現行の全域一選挙区制 (at-large system) では、有権者は空席の議席ひとつについて1票を投票できる。1名の候補者に重複投票をすることは禁止されている。投票により最多数の票を獲得した候補者が当選とされ、過半数の得票は必要としない。

また、タウン法第81条及び第85条に従って、全域一区選挙の代わりに選挙区選挙によってタウン理事が選出される場合もある。全市一区選挙と選挙区選挙の混合制で理事が選出されるニューヨーク州内の市の制度とは異なり、選挙区選挙で理事を選出しているタウンは極僅かである。2012年にニューヨーク州の933のタウンの中で選挙区選挙を行っているタウンは11にすぎず、1970年代半ば以降、住民投票で選挙区制が提案されてきたがタウン住民はこれを否決してきた。

一級タウンは、理事会の議決により、又は正当な請願手続を踏んだ上で、選挙区選挙制度の設立を住民投票にかけることができる。提案が住民投票で承認されると、カウンティ選挙委員会 (the county board of elections) はタウンを4選挙区に分割し、その境界を定めなければならない。「可能な限り、各区域における有権者の数が概ね均等であるように分割されなければならない」(タウン法第85条(1))。選挙区選挙制度は、カウンティ選挙委員会が「各選挙区の位置とその境界を詳細に示した」地図を正式に登録した時点で初めて設立されたものとみなされる(タウン法第85条(1))。

選挙区域は住民投票の時には通常明確にされておらず、提案が通過すると選挙委員会により区割りが調整される。各選挙区の有権者数が「概ね」同数であるべきであるという制定法の規定に表された憲法上の要求である「1人1票」(Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533, 84 S. Ct. 1362 参照)の原則以外、有権者に選挙区がどのように分割されるかを保証するものはあまりない。

区割りが確定されると、理事の任期は選挙区選挙制度が設立されてから少なくとも120日後以降の、隔年に行われるタウン選挙後の12月31日に終了する。選挙区選挙により選出された理事の任期は、選挙後の最初の1月1日に開始する。

選挙区を設立し、理事を4名から6名に増員できるのは一級タウンに限定されており、一級タウンは選挙で両方の提案をすることができる (Op. Atty. Gen. [Inf.] 90-63; 1968 Op. Atty. Gen. [Inf.] 52; 13 Op. St. Compt. 223, 1957)。では、理事を増員したり、また選挙区選挙を設立したりすることが認められていない二級タウンは、有権者に一級タウンへの昇格を他の住民投票事項とともに提案することができるだろうか。タウン法第81条及び第85条によると、まず有権者が一級タウンへの転換に賛成しなければならず、その次回以降の選挙において理事数の増加、あるいは選挙区を設置すること

ができる。ただし司法長官の見解では、二級タウンは条例の制定により理事数を増加し選挙区制度を設立できる（Op. Atty. Gen. [Inf.] 90-63）。自治体ホームルール法によると、タウン、市、カウンティ及びビレッジは、憲法又は一般法に反しない限り、特に「公職者と職員の権限、職務、資格、定員数、選出・解任方法、任期、報酬、勤務時間、保護、福祉、安全」に関する条例を制定できる（自治体ホームルール法第10条（1）（ii）（a）（1））。このような条例には、住民投票が義務付けられている（自治体ホームルール法第23条（2）（b）、（e）、（g）参照）。

従って、有権者が希望するのであればタウンには理事選挙の選挙区を設置できる選択肢があるということになる。

#### 7.4.1.2 課税評価

タウン政府の基盤のひとつは税金の評価、課税及び徴収の権限である。売上・使用税（sales and use）、入場税（admissions）、場外馬券税（off-track betting）や所得税（income tax）の導入にもかかわらず、固定資産税（property tax）は現在でも地方税の最も重要な収入源となっている。自治体のもうひとつの主要な収入源は政府間財源移転（intergovernmental transfers）である。不動産の課税と徴収の土台は不動産評価の機能である。固定資産税評価の目標は財産の一貫した公平な評価である。実施方法としては、自治体内の不動産の完全価値（full value）の一定率で課税評価がなされ、自治体間でその評価率が均衡化されるようになされてきている。この点は、第11章でより詳しく述べられる。

不動産評価は、タウンの評価官（assessor）又は評価委員会（board of assessors）により行われる。以前はすべてのタウンにおいて、3名の評価官による委員会を設置しなけりなかつた。その後、委員会に代えて評価官1名を置くことができるようになった。さらに、1970年評価改善法（Assessment Improvement Act of 1970）により、評価官の研修とカウンティの支援が義務付けられるとともに、住民投票による承認を通じて3名の公選評価官からなる評価委員会を積極的に維持するのでなければ、タウンは任命職の評価官1名を置くこととされた。またタウンは、評価官の決定に関する苦情や抗議に対応する3名から5名で構成される評価審査委員会（board of assessment review）を設置することが義務付けられた。

タウン評価官が作成する課税原簿（assessment roll）には2つ、時には3つの目的がある。まず、課税原簿はタウン内の一般課税とカウンティの課税に使用される。次に、課税原簿の複写はタウン内の学校区の使用に供され、学校区はそれを基に、評価内容自体は変えずに、学校区課税原簿（school district tax roll）を作成する。第三に、その一部又は全域がタウン内に存在するビレッジは、独自の課税評価をする代わりに、当該タウンの課税原簿を適用してビレッジ内の課税徴収を行うことができる。

### 7.4.1.3 税金の賦課

タウン課税原簿が作成されると、タウン予算とタウンの目的に必要な課税見積とともにカウンティに提出される。これらの金額と、タウン内に課されるカウンティの税額が毎年12月31日までに課税され、課税原簿（tax roll）に記録される。この時点で、過年度の学校区課税原簿における未払い学校税も再課税のためにタウン課税原簿に記録される。この過程は市の学校区により管轄される区域では異なる可能性がある。

### 7.4.1.4 徴収と強制執行

一級タウンでは、税の徴収は、地域住民の選択により公選又は任命される税・分担金徴収官（receiver of taxes and assessments）が行う。2016年8月より前は、タウンと学校区間で別段の取り決めがなされている場合を除き、徴収官はタウン内に全体若しくは一部が所在する学校区の学校税も取り扱っていた。しかし、2016年に制定された新たな法律により、毎年2月1日までに書面で町の税・分担金徴収官に書面で通知することで、学校区が税を徴収することが可能になった。

二級タウンにおいては、公選のタウン収税官（town tax collector）が徴税を担当する。しかし、二級タウンは収税官を廃止することができ、その場合はタウン書記官（town clerk）が徴税を行わなければならない。

### 7.4.1.5 一般管理業務

タウン職員の給与を含むタウンの一般管理業務の費用は、その業務がタウン全域に及ばなくともタウン全域に対して課される。例えば、タウン幹線道路管理官（the town superintendent of highways）の給与と幹線道路の駐車場の建設・運営費用は、こうした機能がタウン（ビレッジ外の地域）の一部を対象としていても、一般（タウン全域）賦課経費とされる。一方、幹線道路関係職員の給与は、彼らの勤務時間に応じた費用が配賦される幹線道路の項目に応じ、一般経費とされる場合と、タウンの一部に対してのみ適用される経費とされる場合がある。

### 7.4.2 部分的タウン組織

タウンの一部に対するサービスは、ビレッジを除くタウン全域へのサービスとして提供される場合と、改良地区（improvement districts）又は改良地域（improvement areas）を通じたタウンの特定の地域へのサービスとして提供される場合がある。

数十年前まで、ビレッジを除くタウン住民への提供が義務付けられた唯一の主要サービスは、幹線道路の維持であった。それ以外のタウン政府のサービスは、ごくわずかの一般管理業務や治安裁判所のような基礎的サービスに限られていた。しかし近年、ビレッジ外のタウンの人口が増加するにつれ、ビレッジで提供されているようなサービスが求められるようになった。こうした廃棄物回収やごみ処理などのサービスは、タウン全域に提供される場合とビレッジ外のタウンにのみ提供される場合がある。ビレッジ外のタウン区域に提供される一般的なサービスとしては、以下のようなものが含まれる。

- ・分譲規制、敷地図の審査並びにゾーニングの施行及び管理のための計画委員会（planning board）の任命
- ・ゾーニング計画の採択、ゾーニングを施行し管理する建築物検査官（building inspector）又はゾーニング監督官（zoning enforcement officer）の任命並びに不服申し立ての聴聞を行い、適宜救済措置を与えるゾーニング不服審査会（zoning board of appeals）の委員の任命
- ・警察による保護の提供。ビレッジの警察があるかどうかに応じ、タウン全域又はビレッジ外のタウン地域に対して行われる。
- ・幹線道路の建設と維持。通常、ビレッジ領域外のタウンの街路と幹線道路が対象であるため、ビレッジを除くタウン地域における業務とみなされる。

タウンの幹線道路関連業務はビレッジの設立に先立っているため、特定の幹線道路維持費はタウン全域に対して課されている。

長年にわたって、タウン幹線道路費用のビレッジ納税者への賦課は、タウンとビレッジ間で争いの起こる要因である。従って、費用を公平に分担するための方法が継続的に模索されている。妥協策のひとつは、タウンがビレッジ内の固定資産税対象資産を幹線道路機材の取得・修繕費、除雪費及びその他の雑費の賦課対象から除外することである。

#### 7.4.2.1 消防（fire protection）

消防はタウン業務ではなく、第9章で紹介される行政区（districts）—消防区（fire districts）、防火地区（fire protection districts）及び火災警報地区（fire alarm districts）—を通じてのみ提供しうる。ビレッジ外のタウン領域のほとんどに行政区が設置されているため、消防は、ある意味では、ビレッジ外のタウンへのサービスであるとも考えることもできる。

#### 7.4.2.2 特別地区（special districts）

郊外の拡張途上地帯にあるタウンは、タウン全域に必要なサービスを提供する能力がない。税基盤はタウン全域に上下水道施設を建設するには不十分である。その必要性はタウン全域にあるわけでもなく、従ってタウン有権者からの支持も得られない。このような問題に都合の良い解決策が、特別地区の設立であった。特別地区は、サービスが必要な区域をカバーするよう設置され、区域内の財産所有者により費用が賄われている。残りのタウン地域に対して特別地区が必要とするのは、資金借入時におけるタウンの信用及び区域内サービスの管理に必要なタウン政府組織だけである。地区制度はうまく機能し、その数と種類は急増してきている。

第9章で紹介される行政区（districts）と異なり、タウン法に基づき設立される特別地区は地方政府ではなく、タウン理事会により管理されている。タウン改良地区は近年激増しており、街路灯、上下水道、排水路、公園、公共駐車場及び廃棄物処理区域が特別地区全体の95パーセント以上を占めている。特別地区は融通性がありかつ機能的なため、特殊なニーズにも合致している。高架駅のある地域では駅まで上がるのに疲労した利用者を救済するためエスカレーター地区（escalator districts）



が設立され、ロングアイランド (Long Island) の海岸沿いでは埠頭・浸食管理地区 (dock and erosion control districts) が地域の不動産価値を増強してきている。

2010 年末までに設立、拡張又は合併された改良地区は約 6,927 あり、州平均ではタウンごとに 7 以上の改良地区がある計算になる。

**表- 7.1 種類別タウン特別改良地区**  
2010 年 12 月 31 日現在

地区の種類	地区の数
消防	951
排水路	582
照明	1,783
公園	153
廃棄物	160
下水道	1,211
上水道	1,602
その他	485
合計	6,927

出典：NYS Attorney General Office, 2010

特別地区のほとんどは、タウン法第 12 章と第 12-A 章の一般条項に従って設立可能であり、実際に設立されている。この規定によって設立できないものは、州議会の立法により設立されなければならない。

タウン法第 12 章の下では、財産所有者による特別地区設立の請願書には、地区の境界を特定し、許容される最高支出額を記載しなければならない。特別地区の種類によっては、領域を示す地図と提案する改良事項が請願書とともに提出されなければならない。請願は、地区内の住民が所有する課税対象資産評価額の 1/2 以上を含む、地区内課税対象資産の課税評価額の 1/2 以上の資産所有者の署名を必要とする。請願がなされると、タウン理事会は公聴会を開き、審議の後に改良地区の設立を可決又は否決しなければならない。タウン理事会がタウンに債務が生じる改良地区の設立を承認した場合、タウン理事会は州会計監査官 (the State Comptroller) の承認を申請しなければならない。州会計監査官は、審査の後、改良地区の設立が公共の利益に貢献し、地区内の不動産又は不動産所有者に不当な負担をかけないかどうかを独立して判断しなければならない。州会計監査官の承認を得られれば、タウン理事会は特別地区を設立するための規則 (order) を採択する。

第12-A章では、改良地区を設立するに当たり請願を義務付けていない。同条項によると、タウン理事会は独自の提案を行い、住民投票による承認が得られれば、特別地区を設立できる。その他の手続は本質的に第12章と同じである。

独自の理事会（boards of commissioners）を持つ比較的古い78の特別地区を除き、タウン理事会はタウン内のすべての改良地区における運営機関としても機能する。タウン法の特定の条項は、タウン理事会が改良施設の建設を契約し、費用を賄うための課税方法を決定し、上下水道料その他のサービス料金を決定し、資本費用を支払う目的で起債する権限を付与している。改良地区の支出は同地区内の資産に対する課税徴収を通じて賄われるが、改良地区自体は起債権を有さない。改良地区の債務はタウンの一般債務（general obligation）とみなされ、タウンの債務限度額に算入される。

#### 7.4.2.3 タウン改良策（Town Improvements）

郊外のタウンが拡張し続けるにつれて、タウン全域に及ぶサービスや、少なくともビレッジ外の地域へのサービスの提供が火急の事項となった。「タウン改良策」は、特別地区を設立してサービスを提供する方法とタウン全体としてサービスを提供する方法の妥協案である。タウン改良策により、タウン理事会は境界線を持つ特別地区を設立することなく、特定の地域の社会基盤を改良できる。タウン改良策は当初、郊外タウンにのみ認められたが、後にすべてのタウンにも認められるようになった。この方法により改良を行うことで、タウン理事会は資本費用の相当額をビレッジ外のタウン全域に対して課すか、恩恵を受ける地域に対してのみ課すか、又は任意の方法によりこれら2つの地域に配分するという選択肢を有する。改良の運営費と維持費はビレッジ外のタウン全域に対して課されなければならない。このように、タウン改良策は改良地区を設立するよりも簡単に融通性がある。

### 7.5 まとめ

ニューヨーク州のタウンの多くは、未だに農村部の住民に基本的サービスのみを提供している小さな政府であり、独立戦争以前に起源を發するタウン政府の形態を維持している。他のタウン政府は、20世紀の大規模な郊外への人口移転の結果、都市部のサービスを提供することを余儀なくされてきている。この両極端のタウンとその間に位置するタウンはみな、コスト増加にもかかわらず、環境の保護や、自治体サービスの提供といった課題に対処しなければならない。コストの増加により、タウン政府は他の政府と協力し、新たな方法でサービスを提供していく方法を編み出さなければならないことになるであろう。タウンの住民とタウン政府の公職者は過去にも似通った問題に直面しており、時代の変化に対応していくというタウン政府の伝統を今後も継続していくことは間違いない。

## 第8章 ビレッジ政府

ニューヨーク州において、ビレッジは、ひとつ又はそれ以上のタウン内の地域住民によって自治体サービスを提供するために自発的に形成された一般目的の自治体法人（general purpose municipal corporation）である。しかし、ビレッジが形成された後もその地域はタウンの一部であり、居住者はタウンの住民及び納税者であり続ける。

ニューヨーク州で初めてビレッジが法人化されたのは18世紀の終わりである。1900年から1940年にかけて、自治体組織におけるビレッジという形態は、州内で発展する大都市圏において際立った特徴となった。ビレッジ組織の形態は概して市の形態と類似している。

ビレッジは小規模の農村共同体であると思われることが多い。しかし、一共同体がビレッジになるか、未法人化のままタウン内の「小村落」（hamlet）として留まるか否かは人口だけでは決まらない。ニューヨーク州ではビレッジは法的な概念である。ニューヨーク州の最大のビレッジはナッソー（Nassau）・カウンティのヘムステッド（Hempstead）で、2010年の人口は5万3,000人以上であるのに対し、最も小さい市であるシェリル（Sherrill）の2010年の人口は3,071人である。ニューヨーク州にある62市のうち48市の2010年人口は、ヘムステッドよりも少なかった。

ビレッジは元来、農村部、また後には大都市周辺の郊外に存在するタウンの住民集団（clusters of residents）にサービスを提供するために設立された。今日では、州内の550ビレッジの多くは大都市近郊に存在している。ビレッジの多くは市、タウン及びカウンティとほとんど変わらないサービスを提供しており、ビレッジの公職者は自治体のあらゆる責務と問題に直面している。

### 8.1 ビレッジとは何か

ビレッジはしばしば「法人化された」（incorporated）と言われる。しかし法的には、市、タウン、ビレッジ及びカウンティは、みな「法人化」されており、「未法人化」（unincorporated）ビレッジは存在しない。「法人化されたビレッジ」という言い回しは、ビレッジがタウン内の一地域であり、タウン自体は別の自治体法人であることに由来していると思われる。

ニューヨーク州には、市やビレッジでなくとも人々が集住している地域が多くある。こうした地域の多くは、近隣の地区と同じように地名を有する。地域の名前が付けられた郵便局を有しているところもある。中にはロングアイランド（Long Island）のレビットタウン（the Levittown）のように数千人の住民がいる地域もある。しかし、こうした地域の住民がビレッジ法に従って法人化していないのであれば、彼らはビレッジを構成していない。このような場所は「小村落」と呼ばれることが多いが、「小村落」という言葉は、市、タウン、ビレッジもしくはカウンティのように公式な地域として定義されていない。

定義によれば、ビレッジとは、その法人化の際に、当時法人化の要件として定められていた法定条件（ビレッジ法、Village Law）を満たしていた自治体である。現在、ビレッジ法はビレッジが初めて法人化されるために必要な面積と人口を規定しているが、既存のビレッジの中には、現在の人口が制定法上の基準人口よりも少ないものが多数存在する。

## 8.2 歴史的展開

ニューヨーク州において初期のビレッジが法人化された理由の一部は、英国法の修正に起因したタウン政府の性質と所掌範囲に係る法的混乱を回避することにあつた。概して、独立戦争後の数十年、ニューヨーク州のビレッジは、通常人口が希薄なタウンの中で住民が一部密集している地域において、消防や警察その他の公共サービスを必要としたために設立された。消防や警察などのサービスを受した特定地域の住民は、自分たちでその費用を支払った。こうしたビレッジの先駆的存在は、1787年に制定された、タウン内の一部地域に特権を付与した「ブルックリントウンにおける消火の改善のための法律」(An act for the better extinguishing of fires in the town of Brooklyn) であると思われる。

ビレッジが地方政府の正式な単位となったのは1790年代である。ビレッジは当初、州議会の特別法によって創設されたが、初期の法令の用語が正確でないため、ビレッジ創設が始まった日付は歴史家の間で見解が一致していない。1790年に州議会は「一般にランシングバーグとして知られるレンスラーワイク・タウンの一地域」(“part of the town of Rensselaerwyck, commonly called Lansingburgh”) の評議員 (trustees) に特定の権限を付与した。「ビレッジ」という言葉が州法に出てくるのは、ウォーターフォード (Waterford) の法人化を認可した1794年の法律が最初である。1798年の議会の制定法によりランシングバーグ (Lansingburgh) とトロイ (Troy) がビレッジとして法人化されたが、歴史家の多くは、これがニューヨーク州においてビレッジ形態の政府が正式に認可された最初の例であるという見解を持っている。この法律には、真の地方政府単位に必要な法的要素 (法人化条項、課税権限や規制権限の委譲を含む) がすべて含まれていた。

ビレッジが憲法上の行政部門として最初に記載されたのは、有権者の資格を定めた1821年の憲法改正である。1846年の憲法改正は、州議会に「市と法人化されたビレッジの組織を定める」ことを義務付けている。続いて州議会は、1847年に一般ビレッジ法 (a general Village Law) を通過させたが、ビレッジはそれ以降も、先立つ半世紀と同様、個別憲章の制定により法人化された。法人化が個々に行われた結果、類似した特徴を持つビレッジにおいても様々な政府形態が見られるようになっていたが、1874年の憲法改正により、州議会の特別法によるビレッジの法人化が禁じられた。それ以来、ニューヨーク州のビレッジは、ビレッジ法に従った地域の発意 (local initiative) で設立されるようになった。

1897年にはビレッジ法が改正され、独自の憲章を持つビレッジにも、ビレッジ法が憲章に相反していない限り、ビレッジ法の条項を遵守することが義務付けられた。また、この改正により、憲章を持つビレッジに一般法に基づいて再法人化 (reincorporating) する選択肢が与えられた。独自の憲章を持つ多くのビレッジはこうして再法人化されたが、アレクサンダー (Alexander)、カーセージ (Carthage)、キャツキル (Catskill)、クーパーズタウン (Cooperstown)、デポジット (Deposit)、フレドニア (Fredonia)、イリオン (Ilion)、モホーク (Mohawk)、オシニング (Ossining)、オウェゴ (Owego)、ポートチェスター (Port Chester) 及びウォーターフォード (Waterford) の12のビレッジは、現在でも従来の憲章に従って運営されている。

20世紀の最初の40年間は、都市から郊外への人口移動が進んだ結果、ビレッジ法に基づいて160以上のビレッジが法人化された。1930年代後半とこれに続く第二次世界大戦時の郊外のタウンにおける人口増加により、ビレッジ設立以外の代替策の必要性が強く認識された。こうして、郊外の住民にサービスを提供するために、タウン改良地区 (town improvement district) が設立され始めた。これはビレッジの設立に多大な影響を与えた。1900年から1940年の間に160以上のビレッジが設立されたのに対

し、1940年から2012年12月31日までの間に27のビレッジが新たに設立され、26のビレッジが解散した。

2018年において、ニューヨーク州には535のビレッジが存在する。ビレッジの規模は2010年の国勢調査人口が11人のダリング・ハーバー（the Village of Dering Harbor）から、2010年国勢調査人口が53,891人のヘムステッド（the Village of Hempstead）までかなりの幅がある。大多数のビレッジの人口は2,500人未満であるが、2010年の人口が人口1万人から2万人のビレッジが24、人口2万人以上のビレッジは11存在する。

2つのタウンにまたがっているビレッジは72あり、3つのタウンにまたがっているビレッジは5つある。また、2つのカウンティにまたがっているビレッジは9つある。中でも、サラナックレイク（Saranac Lake）は3つのタウンと2つのカウンティにまたがっている。オルバニー（Albany）・カウンティのグリーンアイランド（Green Island）、モンロー（Monroe）・カウンティのイーストロチェスター（East Rochester）、ウェストチェスター（Westchester）・カウンティのスカースデール（Scarsdale）、ハリソン（Harrison）及びマウントキスコ（Mount Kisco）の5つのビレッジは、同名のタウンと同一領域（coterminous）である。同一領域のタウン・ビレッジは、地方政府の中で特異な存在である。この場合、タウンとビレッジは共通境界を持ち、一方の統治機関が他方の統治機関として機能することができる（すなわち、ビレッジ長（mayor）がタウン管理官（town supervisor）であり、評議員（trustees）がタウン理事会の理事を務める）。

### 8.3 設立と組織

ビレッジ法は、新しいビレッジの法人化と多くの既存のビレッジの組織に適用される。独自の憲章を有する12のビレッジは、ビレッジ法がそれぞれの憲章と相反していない限り、ビレッジ法に従う義務がある。

#### 8.3.1 法人化

ニューヨーク州では、住民が500人以上の地域は、すでに市又はビレッジの一部となっていない限りビレッジとして法人化できる。面積は法人化の時点で5平方マイル以下でなくてはならないが、領域が学校区、消防区、改良地区、その他の地区又はタウン全域と同一である場合には、それ以上であってもよい。

法人化の手続は、要件を満たす地域内に居住する有権者の20パーセント以上又は地域内の不動産課税評価額50パーセント以上の所有者により署名された請願書（petition）が、提案されているビレッジの全領域又は大部分が属するタウンの管理官に提出されることで始まる。提案されているビレッジ領域が複数のタウンにまたがっている場合は、請願書の写しが他のタウン管理官に提出される。

それぞれのタウン管理官は、請願書に関する公聴会の開催を請願書が提出されてから20日以内に公示しなければならない。提案されたビレッジが複数のタウンにまたがっている場合、公聴会の公示及び開催は関係するタウンが合同して行う。公聴会の目的は、請願書とビレッジの法人化がビレッジ法の条項に準拠しているかどうかを判断することのみである。その他の事項や法人化への反対意見は扱われない。この公式公聴会は、公聴会開催公示の20日後から30日後までの間に開催されなくてはならない。

公聴会の終了後10日以内に、タウン管理官は請願書が法的要件を満たしているかどうかを判断する。複数のタウンが関与しており、タウン管理官の間で賛否が分かれる場合、請願書は棄却されたもの

とみなされる。管理官による決定は裁判所による審理の対象となる。30日以内に審理の申し立てが行われない場合、管理官の決定が最終決定となる。請願が管理官により反対された場合、請願書を新たに提出することができる。管理官により請願書が法要件を満たしていると判断された場合、又は請願書が裁判所により認められた場合、管理官による承認後又は請願を認めた裁判所最終命令後30日が経過してから40日以内に、法人化の提案された地域の住民投票が行われなければならない。投票権を有する者は、法人化が問われる地域に在住し、タウン選挙の選挙権を有する住民に限られる。

提案されている地域がひとつのタウンに内包されている場合、住民投票では、有権者の過半数の賛成を必要とする。複数のタウンにまたがっている場合は、タウン毎に法人化が問われている地域の過半数の賛成が必要である。過半数の賛成が得られない場合、提案は棄却され、その後1年間は同一地域の法人化の請願は行えない。住民投票で過半数の賛成が得られ、裁判所での異議申し立てがされなければ、元の請願書が提出されたタウンの書記官 (town clerk) がビレッジの法人化を報告する。

表 8.1 1940 年以降法人化されたビレッジ

ビレッジ	カウンティ	年月日
Prattsburg	Steuben	1948/12/07
Tuxedo Park	Orange	1952/08/13
Sodus Point	Wayne	1957/12/30
New Square	Rockland	1961/11/06
Atlantic Beach	Nassau	1962/06/21
Amchir	Orange	1964/09/09
Pomona	Rockland	1967/02/03
Lake Grove	Suffolk	1968/09/09
Round Lake	Saratoga	1969/08/07
Sylvan Beach	Oneida	1971/03/17
Lansing	Tompkins	1974/12/19
Harrison	Westchester	1975/09/09
Kiryas Joel	Orange	1977/03/02
Rye Brook	Westchester	1982/07/07
Wesley Hills	Rockland	1982/12/07
New Hempstead	Rockland	1983/03/21
Islandia	Suffolk	1985/04/17
Montebello	Rockland	1986/05/07
Chestnut Ridge	Rockland	1986/05/16
Pine Valley	Suffolk	1988/03/15
Kaser	Rockland	1990/01/25
Airmont	Rockland	1991/03/28
W. Hampton Dunes	Suffolk	1993/11/19
East Nassau	Rensselaer	1998/01/14

Sagaponack	Suffolk	2005/09/27
S. Blooming Grove	Orange	2006/07/14
Woodbury	Orange	2006/08/28
Mastic Beach	Suffolk	2010/09/21

報告書は州務長官 (the Secretary of State)、州会計監査官 (the State Comptroller)、州不動産業務室 (the State Office of Real Property Services)<sup>48</sup>、ビレッジが所在するカウンティの書記官 (county clerk) 及び財務官 (county treasurer) 並びにビレッジが所在するタウンの書記官 (town clerks) にそれぞれ提出される。

州務長官は、報告書を受理すると、法人設立証明書 (Certificate of Incorporation) を作成し、ビレッジが所在するタウンの書記官に送付する。州務長官に報告書が提出された時点で、ビレッジは法人化されたものとみなされる。ビレッジが所在するタウンの書記官は、合同で、法人設立証明書が送付されてから5日以内に、創設されたビレッジの住民の一人をビレッジの書記官 (village clerk) として任命し、当該書記官はビレッジの最初に選挙された評議会 (board of trustees) が後任を任命するまでその職を務める。さらに、創設されたビレッジ領域がタウンの領域と同一である場合を除き、臨時書記官が任命されてから60日以内に評議員とビレッジ長 (mayor) の選挙が行われる。タウンとビレッジの領域が同一である場合は、ビレッジの公職の選挙は、ビレッジの法人化証明書が送付されてから30日以上経過した後の次のタウンの公職の定例選挙と同時に行われる。

### 8.3.2 立法機関

ビレッジの立法機関—評議会 (the board of trustees)—は、ビレッジ長 (the mayor) と4名の評議員 (trustees) から構成されている。しかし、評議会は地域の法律に応じて、請求に基づく住民投票又は義務的住民投票を経て評議員の数を増減することができる。評議員の任期は、ビレッジの法による別段の定めのない限り2年間である。

ビレッジ評議会は、ビレッジの業務を統括する以下の広範な権限を有する。

- ・評議会の組織と手続規則の設立
- ・予算の採択とビレッジ活動資金の確保
- ・公職 (offices)、理事会 (boards)、機関 (agencies) 及び委員会 (commissions) の設立及び廃止並びにこれらの機関への権限の委譲
- ・ビレッジの資産の管理
- ・ビレッジ長により任命された非公選職員の最終承認

ビレッジ長は評議会において議長を務める。定足数は評議会の過半数である。出席者が定足数に達しない場合、評議会は業務を行うことができない。

### 8.3.3 行政府

ニューヨーク州におけるビレッジの多くでは、ビレッジ長が最高執行官 (the chief executive officer) である。地域における法律や憲章による別段の定めのない限り、ビレッジ長の任期は2年である。ビレ

<sup>48</sup> (訳注) 現在の名称は固定資産税務室 (the Office of Real Property Tax Services)

ッジ長は行政上の職務（executive duties）の他にも、評議会のすべての会議で議長を務め、評議会でも討議される全議題に投票することができる。同数得票の場合は、ビレッジ長が可否を決定しなければならない。ビレッジ法に定めのない限り、ビレッジ長は拒否権を有しない。ビレッジ長は、ビレッジ内における法執行（enforcing laws）を行い、ビレッジの警察やその他の職員を監督する義務を負う。ビレッジ長は、ビレッジ法違反を起訴するビレッジ検事（village attorney）及びカウンティ内の犯罪起訴を通常取り扱うカウンティ地方検事（the county district attorney）とともに法執行の責任を分担することもある。

評議会の指示により、ビレッジ長はビレッジを代表して民事訴訟を提起し、又は「ビレッジ及びビレッジ住民の権利を守るために必要な」訴訟に介入することがある。ビレッジ長は、評議会の承認を得て、全部署の非公選の役職員を任命する。支配人がいるビレッジを除き、ビレッジ長は予算責任者（the budget officer）としても活動する。しかしビレッジ長は、他のビレッジ職員を予算責任者に任命することもできる。その任免はビレッジ長の随意（at the mayor's pleasure）に行われる。ビレッジ長は、ビレッジに対するすべての申し立てが適切に調査されるようにし、評議会により承認された契約を締結し、許可証を発行することもできる。特定の場合においては、ビレッジ長は、評議会の承認を得て、小切手に署名し、又は書記官とともに請求に対する支払書に共同署名する。

ビレッジ長は、評議会の年次定例会において、評議員の一人を助役（deputy mayor）に任命する。ビレッジ長が不在である場合又はビレッジ長としての職務を果たせない場合は、助役にビレッジ長としての権限が付与され、ビレッジ長に代わってその職務を遂行する。

### 8.3.4 ビレッジ支配人又は管理者

常時運営の監督と指示を行うため、ビレッジによっては支配人（manager）又は管理者（administrator）の職が設けられている。支配人職は条例により創設され、支配人の権限と任期も条例により定められる。支配人職創設のために直接条例を制定する代わりに、ビレッジによっては委員会（commission）を設立し、委員会に支配人の創設及び権限・責務を定義する条例を作成させることもある。委員会は条例に定められた一定の期間内、遅くとも委員の任命から2年以内に報告書を提出しなければならない。委員会は必ずしも支配人創設に関する条例を作成する義務はないが、条例を作成した場合は、住民投票によりビレッジ住民の同意を得なければならない。評議会は条例を承認する義務を負わない。

支配人は通常、支配人がいなければビレッジ長が行うこととなる運営管理業務を割り当てられる。ビレッジ法に従って支配人はビレッジ職員を予算責任者に指名することができ、その任免は支配人の随意に行われる。

表 8.2 に示されているように、2005 年にはニューヨーク州の 55 のビレッジで管理者又は支配人が置かれている。複数の職務を持つ管理官又は支配人もおり、「調整官」（coordinator）という名が与えられている場合もある。



表 8.2 管理者又は支配人がいるビレッジの一覧

Amityville	Ardsley	Attica	Bergen
Briarcliff Manor	Brockport	Bronxville	Canastota
Croton-on-Hudson	Dobbs Ferry	East Aurora	East Hampton
East Rochester	Ellenville	Elmsford	Fairport
Floral Park	Fredonia	Garden City	Great Neck Estates
Groton	Hamburg	Hastings-on-Hudson	Horseheads
Huntington Bay	Irvington	Lake Success	Lawrence
Lowville	Mamaroneck	Massapequa Park	Massena
Mount Kisco	Muttontown	Oakfield	Ocean Beach
Old Westbury	Ossining	Pelham	Pelham Manor
Pleasantville	Port Chester	Port Jefferson	Potsdam
Rockville Centre	Sea Cliff	Seneca Falls	Scarsdale
South Floral Park	Tarrytown	Thomaston	Walden

出典：New York State Conference of Mayors and Municipal Officials 2005 年発行 2005 NYCOM Directory of City & Village Officials

### 8.3.5 その他のビレッジの職員

ビレッジ財務官 (the village treasurer) は、ビレッジの最高財務責任者 (the chief fiscal officer) である。財務官はビレッジの公金を管理し、小切手を発行し、ビレッジ財政の年次報告書を作成する。

ビレッジ書記官 (the village clerk) は、ビレッジの記録管理がその責務である。書記官は、評議会によりその権限を与えられた場合は、税金と分担金を徴収し、財務官に請求に対する支払いを行うよう指示する。書記官は、「何人からの要請」に対しても「管理する帳簿、記録及び文書を公開する」義務がある。また、ビレッジの街路、幹線道路、橋梁又は歩道の不備欠陥に関する書面通知の目録を作成し、次回の評議会会議又は通知を受けてから 10 日以内のいずれか早い時期に、評議会に報告しなければならない。

条例による別段の定めのない限り、ビレッジ長は評議会の承認を得て書記官と財務官を任命する。ビレッジ評議会は条例により、各役職の任期について定めることができる。多くのビレッジでは書記官と財務官の職が一体化され、1 名の職員がその職務を果たしている。

ビレッジ評議会はビレッジ判事職 (village office of justice) を設立することができる。ビレッジ判事職が設立されていない場合又はその職が廃止された場合、その機能はビレッジが所在するタウンの判事もしくはタウンに帰属する。

### 8.3.6 サービス提供のための組織

ビレッジはその規模と提供するサービスに幅があるため、典型的なビレッジの組織を描写することは困難である。市のように複数の部局を持つ大きなビレッジもあれば、職員が 1～2 名しか雇用されていない小さなビレッジもある。ビレッジ政府の機能は、道路の修復や除雪から大規模な地域開発や公益事業の施設まで多様である。独自の電力システムを設立しているビレッジも多数ある。

## 8.4 サービスの資金調達

他の多くの地方政府と同様、ビレッジはその活動資金を固定資産税に大きく依存している。2012 会計年度には、ニューヨーク州のビレッジの収入の 49 パーセントは固定資産税収入であった。残りは上下水道料金、電気料金、空港及びマリーナの使用料並びに免許手数料、賃貸料金及び追徴税などである。特別活動 (special activities) は、2012 会計年度にビレッジの歳入の 37 パーセントを生み出している。2012 年の売上税収入はビレッジの歳入の 6 パーセントであった。州及び連邦政府の補助金は 2012 年のビレッジ歳入の 8 パーセントであった。

### 8.4.1 州補助金とビレッジ財政

州政府のビレッジに対する補助制度は、1 人あたりの歳入分与 (revenue sharing) である。補助制度について、他の重要な構成要素は、住宅ローン税 (mortgage tax)、下水処理施設建設・運営補助金 (aid for the construction and operation of sewage treatment plants) 並びに青少年部局及びレクリエーション事業に対する補助金 (aid to youth bureaus and recreation programs) である。歳入分与及びその他の州の補助については、第 11 章でより詳細に扱う。

住宅ローン税はカウンティにより徴収される州税である。住宅ローン税のタウンへの配分は、住宅ローンを通じて購入された、課税対象の不動産の所在地に従って行われる。タウン内にビレッジが設置されている場合は、タウンに対する住宅ローン税の分配金の一部が、タウンの課税評価総額の 2 倍

の額に対するビレッジの課税評価額の割合に応じて、ビレッジに配分される。ビレッジはその領域内で住宅ローンが全く登録されていなくても分配金を受領できるが、タウンは歳入源である不動産の大部分がタウン内のビレッジに所在している場合でも、高率で分配金を享受できることになる。<sup>49</sup>

## 8.5 ビレッジの解散

ビレッジは、地域の決定（local action）により創設されるのと同様に、地域の決定により解散（dissolved）される。2010年3月に施行された自治体通則法第17-A章には、ビレッジの公職者と有権者がビレッジを解散する手続が定められている。ビレッジはタウン内に設立されているため、ビレッジの属するタウンは、ビレッジの解散後、その領域を管轄する責任を負う。

ビレッジの解散手続は、ビレッジ評議会の動議又は評議会への適切な解散の請願の提出によって開始される。評議会が自らの動議により解散手続を開始した場合、解散に向けた計画に沿って、有権者に解散の住民投票を求めることができる。請願が提出された場合には、評議会は解散の賛否についての住民投票を実施しなければならない。有権者の過半数が解散に賛成した場合には、評議会は計画（“dissolution plan”）を作成し、支援しなければならない。いずれの場合も、解散はビレッジの有権者による選挙によって決定されなければならない。

ビレッジ評議会が解散について検討する際に地域コミュニティや他の政府関係者に助力を求めるのは特別なことではない。この一例は評議会の検討に資する解散研究や解散計画の草案をつくるための勉強会を設立することである。あるいは、評議会は他のビレッジの幹部や職員の助力により自身で解散について研究することも可能である。ビレッジの解散は法人格の終了を意味することから、以下のような多数の考慮しなければならない問題がある。

- ・消防、警察、ごみ収集、上下水道といった公共サービスを継続するための可能な手段とサービスにかかる見込み額

- ・ビレッジの残余財産の処分
- ・土地利用の制限の継続などの規制上の問題
- ・公務員との雇用契約などの継続中の契約の問題

これらの多くの問題は、所在しているタウンにおいて解決される必要があり、法的な解散手続においてタウンに特に役割はない。それにもかかわらず、解散の成功事例には解散の審議の最初の段階からタウンの職員が参画している。これは、ビレッジの委員会にタウンの職員が積極的に参加することやビレッジやタウンの職員による定例の合同会議により達成されるものである。ビレッジの有権者のみが解散をさせるか決定するが、一方でこれらの同じ有権者は現在も解散の後もタウンの有権者でもある。この要因は、解散に向けた計画を作成する際に、タウンの職員による早期のまた積極的な参画を促す。

---

<sup>49</sup> Tax Law, §261(3)

表 8.3 ニューヨーク州のビレッジの解散

ビレッジ	カウンティ	年月日
Altmar	Oswego	2013/06/01
Andes	Delaware	2003/12/31
Belleville	Jefferson	1979/04/20
Bloomington	Essex	1985/02/26
Bridgewater	Oneida	2014/12/31
Downsville	Delaware	1950/09/21
East Randolph	Cattaraugus	2011/12/31
Edwards	St. Lawrence	2012/12/31
Elizabethtown	Essex	1981/04/23
Fillmore	Allegany	1994/01/13
Forestport	Oneida	1938/06/18
Fort Covington	Franklin	1976/04/05
Friendship	Allegany	1977/04/04
Henderson	Jefferson	1992/05/23
Keeseville	Clinton & Essex	2014/12/31
LaFargeville	Jefferson	1922/04/18
Limestone	Cattaraugus	2010/12/31
Lyons	Wayne	2015/12/31
Marlborough	Ulster	1928/04/20
Mooers	Clinton	1994/03/31
Newfield	Tompkins	1926/12/02
North Bangor	Franklin	1939/03/24
Northville	Suffolk	1930/05/16
Old Forge	Herkimer	1933/10/21
Oramel	Allegany	1925/12/23
Pike	Wyoming	2009/12/31
Prattsburg	Steuben	1972/09/22
Prattsville	Greene	1900/03/26
Randolph	Cattaraugus	2011/12/31
Rifton	Ulster	1919/08/18
Rosendale	Ulster	1979/05/23
Perrysburg	Cattaraugus	2011/12/31
Pine Valley	Suffolk	1990/04/04
Pine Hill	Ulster	1985/09/24
Pleasant Valley	Dutchess	1926/05/22

Roxbury	Delaware	1900/04/18
Savannah	Wayne	1979/04/25
Schenevus	Otsego	1993/03/29
Seneca Falls	Seneca	2011/12/31
The Landing	Suffolk	1939/05/25
Ticonderoga	Essex	1992/05/01
Westport	Essex	1992/05/29
Woodhull	Steuben	1986/01/13

## 8.6 傾向

20 世紀最後の四半世紀に、ニューヨーク州のビレッジ政府に影響を及ぼす重要な傾向、問題点などが表面化した。

### 8.6.1 ゾーニング

ビレッジを法人化する理由のひとつは、タウン内の他地域とは別にビレッジ内でゾーニングを行う権限を取得することにある。1972 年に再法典化されたビレッジ法は、土地利用 (land use)、区画面積 (lot size) 及び開発の密度 (density of development) を規制する権限をビレッジ評議会に付与している。一定の例外を除き、ビレッジが最初にゾーニング規制条例を制定しようとする場合、草案を作成し区画領域の決定を行うゾーニング委員会 (zoning commission) を設立しなくてはならない。また、ゾーニング規制を施行するビレッジ職員に対する不服申立てに対処するため、ゾーニング不服審査会 (zoning board of appeals) を設立することも義務付けられている。ゾーニング及びその他の土地利用規制については第 16 章で詳述する。ナッソー・カウンティでは、ビレッジが激増したため、1963 年 1 月 1 日以降に設立されたビレッジ内区域に係るゾーニングの権限はタウンに属するという憲章の規定が設けられたことを付言しておく。しかしながら、それ以来ゾーニングの権限がタウンに帰属した事例はない。

### 8.6.2 ビレッジとタウンの関係

財政的な関係は、タウンとビレッジの紛争の原因となっている。ビレッジの住民は、ビレッジが所在するタウンとビレッジの双方から税金を賦課徴収される。自動車が普及する以前は、ビレッジの住民がこの二重課税に不満を示すことはまれであった。しかし、舗装道路の必要性及び州内の大都市圏近郊のタウンにおける人口の急激な増加により、タウンの幹線道路と幹線道路関連支出が大幅に増加した。

ニューヨーク州幹線道路法 (the State Highway Law) は、ビレッジの住民にタウンの幹線道路の修繕費と改良費の支払いを免除しており、従ってビレッジ住民はタウンの幹線道路維持費の大部分を免除されている。しかし、ビレッジ住民はタウン理事会により免除されない限り、タウンの幹線道路用機材及びタウン道路の除雪費用を一部負担しなくてはならない。このような幹線道路費用を免除されていないビレッジ住民は、ビレッジのサービスに係る課税に加えて自分たちが享受できないタウンのサービスに対して課税されているという不満を持っている。ビレッジはまた、ビレッジ住民がすでに課

税により幹線道路機材の支払いに貢献しているのに、ビレッジがタウンの幹線道路用機材を借用する場合にタウンから使用料を課されるのは不公平であると考えている。

どのサービスについて誰が費用を負担するのかという問題は、1950年代以来タウンとビレッジの紛争の原因のひとつとなっているが、これは地域協力により解決しうる問題でもある。タウンとその領域内のビレッジは、しばしば公式あるいは非公式の共同事業 (joint venture) を行う。タウンとビレッジが自治体の庁舎、公職、職員を共有し、共同購入、車両維持や救急車手配を共同で行うことも頻繁にある。例えば、一方の政府が、交渉により定めた手数料で、他方の政府に図書館、救急車、ごみ埋立地やレクリエーション事業を提供することができる。自治体間の合意に関する詳細は第17章に記載されている。

## 第9章 特定目的の政府機構

ニューヨーク州では、地方政府のサービスは一般目的自治体法人（general purpose municipal corporations）—カウティ、市、タウン、ビレッジ—のみならず、いくつかのタイプの特定目的の政府機関（special purpose units of government）によっても提供されている。これらには学区（school districts）、消防区（fire districts）及び各種の公益法人（public benefit corporations）—しばしば公社（authorities）と呼ばれる—が含まれる。多くの場合、それらの機関は単一のサービスもしくは密接に関連する複数のサービスを提供している。

自治体サービスに対する要求が増加するにつれて、数多くの新たな形の公益法人が設立されてきた。これらの組織は通常、一般目的の自治体によって提供される幅広い政府サービスではなく、上下水道、空港管理、産業振興といった単一のサービス又は密接にかかわりあった一連のサービスを提供している。

この章では、学区、消防区及びしばしば公社（authorities）と呼ばれる「地方」公共法人（“local” public corporations）について論ずる。

### 9.1 公教育

学区制度の憲法上の根拠は、州憲法第11章第1条に以下のとおり規定されている。

「州議会は、州のすべての子供が学校教育を受けられる無料の一般学校（free common schools）を維持・支援しなければならない。」

1795年の議会では、全州における5カ年毎に見直す（on a five-year basis）学校制度の設立が採択されたが、学区を設立する包括的法律が制定されたのは1812年になってからである。

今日のニューヨーク州において、教育費は地方政府の最大の支出分野であり、州における全地方政府の歳出の約3分の1を占めている。

どのような見方をしても、教育に係る取組の最も目立つ要素は697の学区であり、2010-11年度の在籍生徒数は260万人以上、支出額は560億ドル以上である。

学区はニューヨーク州全域を網羅しており、市、タウン、ビレッジ、そしてカウティの境界さえまたがっていることも多い。学校の予算が自治体予算の一部となっている州内の「5大都市」（人口が12万5,000人を超える都市）を除き、各学区は課税権や起債権を有する独立した政府単位である。

ニューヨーク州立大学評議員会（the Board of Regents of the University of the State of New York）が決定する方針に従って、州教育局（the State Education Department）が公立学校の監督及び指導を行っている。この責務の一部は、地区教育長（district superintendents of schools）が統率する監督区（supervisory districts）を通じて実施されている。

### 9.1.1 基本的な学校区の形態

表 9-1 ニューヨーク州学校区 (2004年7月現在)

種類	学校区の数
公立学校区	11
連合公立学校区	163
中央学校区	460
市学校区	62
中央高等学校区	3
合計	697

出典：NYS Department of Education  
 ニューヨーク州には、5種の学校区がある。

#### 9.1.1.1 公立学校区 (Common School Districts)

公立学校区は、1812年の立法措置を起源とし、学校区の中で最も歴史が古い。公立学校区は、高校 (high schools) を運営する法的権限はないが、他の学校区と同様に、中等教育<sup>50</sup> (secondary education) を提供する義務がある。このため、公立学校区は近隣の指定された学校区 (複数の場合もある) の高校に生徒を通わせている。2011年7月現在、州内では11の公立学校区が運営されている。そのうちのひとつ、ビンガムトン・タウン (the Town of Binghamton) のサウスマウンテンヒッコリー学校区 (the South Mountain Hickory District) は、直接教育を実施していない。すべての教育を委託しているのである。公立学校区は、典型的には、評議員 (trustee) 1名、あるいは3名の評議員から構成される評議会 (board of trustees) により、管理されている。

#### 9.1.1.2 連合公立学校区 (Union Free School Districts)

州議会は、1853年の議会において、2つ以上の公立学校区が高校教育を提供する目的で合同して構成する連合公立学校区を設立した。初期の連合公立学校区の多くは、ビレッジや市と同一、あるいは似たような境界を有していた。

連合公立学校区のもそもその目的は中等教育を提供することにあつたが、約5分の1は現在高校を運営していない。2011年7月現在、ニューヨーク州内には161の連合公立学校区が存在するが、うち28学校区はK-12<sup>51</sup>全てを提供しているわけではない。そのうち13学校区は中央学校区 (central school districts) の構成員となっており、残りは近隣の学校区との契約を通じて中等教育を提供している。別の13連合公立学校区は特定の養護施設の児童にのみ教育を提供している。これらはしばしば「特別法」学校区 (“special act” school districts) と呼ばれている。連合公立学校区は、3名から9名の委員で構成される教育委員会 (board of education) により運営されている。

#### 9.1.1.3 中央学校区 (Central School Districts)

中央学校区はニューヨーク州で最も一般的な学校区で、2011年7月1日現在460区存在する。20世紀初めに1万ほど運営されていた小規模な公立学校区の大半で行われていたものよりも包括的かつ集

<sup>50</sup> (訳注) ほぼ日本の中学校及び高校に相当する。

<sup>51</sup> (訳注) K (Kindergarten; 幼稚園) から12 (12<sup>th</sup> grade; 高校三年生) に相当する。



中的教育を提供する手段として設立された。法的根拠として 1914 年中央農村学校法 (the Central Rural Schools Act of 1914) が制定され、その後 1925 年に改正された。同法の制定と州の補助制度により学校の大規模な再編成が実施され、今日の中央学校区が形成されるに至った。

中央学校区は、公立学校区、連合公立学校区又はその他の学校区のいずれの組み合わせによっても形成される。連合公立学校区と同様、中央学校区も高校を運営する権限を持つ。中央学校区の運営は連合公立学校区とほぼ同様の法律に従っているため、中央学校区は連合公立学校区の一類型とみなすことができる。

中央学校区と連合公立学校区の違いのひとつは教育委員会を構成する委員の数である。中央学校区の教育委員会は、5名、7名又は9名の委員で構成される。この範囲で、委員数とその任期（3年間、4年間又は5年間）は、区内の有権者の同意を得れば変更することも可能である。

#### 9.1.1.4 市学校区 (City School Districts)

市学校区には2つの組織類型があり、人口に応じて決められる。

人口 12 万 5,000 人未満の 57 市における学校区は独立した行政単位である。それぞれ独自の教育委員会により管理され、独立した課税権と起債権を有する。これらの学校区すべてにおいて、教育委員会は公選された5名、7名又は9名の委員で構成される。

市学校区の多くは地理的に市自体の境界よりも広い区域を持ち、「拡大市学校区」(“enlarged city school districts”)と呼ばれている。このうちの7つの学校区は、人口 12 万 5,000 人未満の市にある学校区に限って指定される「中央市学校区」(“central city school districts”)として再編成されている。

ニューヨーク州内の人口 12 万 5,000 人を超える5市 (バッファロー (Buffalo)、ロチェスター (Rochester)、シラキュース (Syracuse)、ヨンカース (Yonkers) 及びニューヨーク市の「5大都市」(the “Big Five”)) では、学校区の境界は市の境界と同一である。これらの学校区にはそれぞれ委員会 (a board or panel) が設けられており、その独立性や学校制度の方針を立てる権限の程度は様々である。しかし、いずれの委員会も課税権や起債権はない。その代わりに、学校予算は自治体全体の予算に組み込まれている。バッファロー、ロチェスター及びシラキュースは、別途公選される教育委員会を持つ。しかし、ヨンカースでは委員会は市長により任命される。バッファローとヨンカースはそれぞれ9名の委員会であり、ロチェスターとシラキュースは7名の委員会である。

2002 年以来、ニューヨーク市の公立学校は教育長 (Chancellor) が率いる市の機関 (city agency) として運営されている。幅広い政策を決定する責務を負う教育委員会に代えて、教育局 (the Department of Education) には教育政策審議会 (the Panel for Educational Policy (PEP)) が置かれ、教育長に助言するとともに、主要な教育局の政策、予算及び労働組合との合意事項に係る承認を行う。PEP は任命制による 13 名の審議会委員及び教育長から構成される。市内にある5区の区長が各1名を任命し、市長は残りの8名を任命する。教育長は職務において投票権を持たない委員として従事する。PEP において、議長は投票権のある委員による互選により選出される。

#### 9.1.1.5 中央高等学校区 (Central High School Districts)

中央高等学校区は学校区の中で最も特殊な組織である。2011 年 7 月現在、3区のみ存在し、そのすべてがナッソー (Nassau)・カウンティにある。

中央高等学校区は、初等教育 (elementary education) を提供する2以上の公立学校区あるいは連合

公立学校区の子どもに中等教育を提供している。中央高等学校区の教育委員会の委員は、各構成学校区の教育委員会から任命される。

この型の学校区は1917年に承認され、当初は小規模な学校区を再編する手段と考えられていた。しかし、中央高等学校区は一般に受け入れられず、1944年には新規設立が禁止された。その後37年を経た1981年の制定法により、中央高等学校区設立の選択肢がサフォーク（Suffolk）・カウンティに限定して再導入された。

#### 9.1.1.6 監督区（The Supervisory District）

監督区は1910年、当時存在していた数千に及ぶ小さな学校区に教育上の管理と指導を提供するために設立された。各監督区には、運営のため地区教育長（district superintendent of schools）が任命されている。

監督区が創設された当初は208区存在し、ひとつのカウンティ内に7つに及ぶ監督区が所在することもあった。2011年7月1日現在では37区が存在し、それぞれの領域は、州の37の協同教育委員会（Boards of Cooperative Educational Services（BOCES））の管轄区と同一となっている。

地区教育長は、州教育局長（the Education Commissioner）の地域における代理人及び協同教育委員会の最高執行官（chief executive officer）としての役割を果たす。この2役を兼任することから、地区教育長は州教育局長が承認した候補者リストの中から協同教育委員会により任命されている。

#### 9.1.1.7 協同教育委員会（BOCES）

各地域の学校区は、規模的に独自で賄えないような教育サービスを提供するために、協同教育委員会（BOCES）を通じて資源を共有することができる。BOCESは、監督区内の各学校区教育委員会委員の過半数の承認により設立される。5人～15人の委員によりBOCESの組織が管理される。委員は、各学校区の教育委員会の年次会議において、3年の任期で任期をずらして選出される（elected for staggered three-year terms）。

BOCESには課税権はない。主要な財源は、BOCESを構成する学校区によって課される税金、州政府補助金、そして比較的少額の連邦政府補助金である。構成学校区の負担割合は、各学校区の課税対象資産評価額、在籍生徒数、あるいは在住生徒加重平均出席率（the Resident Weighted Average Daily Attendance（RWADA））によって算出される。現在は、ひとつの例外を除き、すべてのBOCESは費用分担の計算にRWADA方式を用いている。

BOCESのサービスには障害を持つ生徒を対象とするクラスや職業教育などの特別指導サービスのほか、データ処理、購買及び管内の学校区への特殊機材の提供などの援助も含まれている。特定のBOCESのサービスは、BOCESと個別の学校区との契約によって財源が賄われる。このように学校区は自分が利用するサービスについてのみ費用を支払う。州政府は個々の学校区のBOCESへの支払い額の一部を学校区に払い戻す。

2010-11年度末時点で、BOCESに在籍する域内学校区の生徒数は8,413人から20万3,023人と幅がある。9学校区を除くすべての学校区がBOCESに加入している。例外の9学校区のうち、4学校区はBOCESに加入する資格がある。残りの学校区は人口12万5,000人を超える「5大都市」の学校区であり、BOCESに加入する資格がない。2010-11年度において、37のBOCESは152万9,320人の生徒にサービスを提供している。

### 9.1.1.8 憲章校 (Charter Schools)

憲章校は「憲章」—ニューヨーク州立大学評議員会により発行される一種の契約—に基づいて運営される独立した公立学校である。

憲章校は、典型的には、通常の公立学校が実施しない先進的なカリキュラムや非伝統的な授業法を提供する。憲章校は地方、州、そして連邦政府の資金によって運営されるが、多数の教育関連法・規則から離れて自由に運営できる柔軟性を有する。

一方で、個々の憲章校は、憲章校法 (the Charter School Law) (教育法 (the Education Law) 第 56 章) の規定及び当該学校の憲章に沿って運営しなければならない。また、他の公立学校と同様の健康と安全、公民権、そして学力に関する基準を満たさなければならない。憲章違反、州政府の実績評価基準の不達成、重大な法令違反や財政管理上の違反、公務員任用法 (the Civil Service Law) に反する被用者差別などがあった場合、当該学校の憲章は剥奪される。

憲章は、本来、5年までの期間を対象に発行される。有効期間が切れると、さらに5年間更新をすることができる。州立大学評議員会は 460 を越えて新たな憲章を発行してはならない。

## 9.1.2 教育に関する財政

### 9.1.2.1 固定資産税

数少ない例外を除き、固定資産税は学校区の唯一の主要地方財源である。学校用の固定資産税額は、2010-11 年度中 263 億ドルであり、全学校の収入の 46 パーセントを占めている。学校区は憲法上、また制定法上課税制限の対象となっていないが、5大都市以外の学校予算は有権者の承認が必要とされる。2011年に学校区や他の自治体で制定され、2012-13 学校年度に開始された固定資産税の上限額には、その増加率に制限が設けられている。ただし、この住民投票の実際効果は法律によりかなりの制限を受けている。例えば、提案された予算を有権者が拒否しても、債務返済、教員の給与並びに何項目もの「通常及び臨時の」(“ordinary and contingent”) 支出を賄うために必要となる過年度の金額と同額の課税を行うことができる。また、設備投資の支援、裁判所の命令による支出の増加、年金費用の増加のために必要となる課税については、税額の上限の対象外となっている。

5大都市では、市議会が学校税の賦課を決定する。予算は教育委員会が作成し、市議会の承認を得るため議会に提出する。市議会は予算総額を調整できるが、個々の予算項目を変更することはできない。学校のための課税は市全体の課税に組み込まれる。さらに、学校税の課税は憲法上制定された市全体の課税制限の計算に含まれ、バッファロー市、ロチェスター市、シラキユース市及びヨンカース市では 2 パーセント以内に、またニューヨーク市では 2.5 パーセント以内に止めなければならない。固定資産税以外の税収入が学校区の歳入に占める割合は小さい。2010-11 年度に学校区は 2 億 7,100 万ドルを固定資産税以外の税から得ており、これは税収全体の 1 パーセントをわずかに上回る程度である。

学校区が直接課税できる非固定資産税は公共料金消費税 (tax on consumers' utility bills) のみであり、最高 3 パーセントまで課税できる。この課税権限は、人口 12 万 5,000 人未満の市にある学校区のみ認められている。2010-11 年度においてこの税を課することができる 66 学校区のうち、実際に課税しているのは 24 学校区のみである。

売上税 (sales tax) を賦課徴収できるのは市又はカウntyのみであるが、租税法 (the Tax Law) はその全部又は一部を学校区に配分できると規定している。2010-11 会計年度中に売上税を賦課したカウntyのうち、5つのカウntyはその収入の一部を学校区に配分している。

### 9.1.2.2 州の補助金

2010-11 学校年度中、州の補助金は学校区における二番目に大きな収入源であった。同期間中の州の補助金総額はおよそ 200 億ドルで、学校の総収入の約 35 パーセントを占めている。主な州の教育補助は、一般補助と特別補助（general and special aid）の 2 種類である。特別補助は比較的少額で、実験的プログラムや特定の生徒集団の特殊な必要性に対して交付される。

一般補助はすべての学校区に配分されており、課税対象資産、各学校区の生徒一人当たりの住民の収入、学校区の規模や組織などを考慮した計算式に従って金額が異なっている。一般補助の対象としては、以下の項目が挙げられる。

- ・ 運営支出補助（operating expense aid）
- ・ BOCES 補助（BOCES aid）
- ・ 交通補助（transportation aid）
- ・ 高税率補助（high tax rate aid）
- ・ 成長補助（growth aid）
- ・ 建築費補助（building aid）
- ・ 再編奨励補助（reorganization incentive aid）

運営支出補助は、州による全補助額の半分以上を占めているが、これは学校区の一般運営費の補助である。その他の一般補助の計算式は、学校運営の特定の費用、建設費、高率の課税や交通費を補うためのものである。

### 9.1.2.3 連邦補助金

連邦補助金は学校区における 3 番目に大きい収入源であるが、州政府の補助金や地方の独自収入と比べてずっと少額である。2010-11 会計年度中、連邦補助金総額は 46 億ドルで、学校区の全収入の 8.2 パーセントを占めている。

## 9.2 消防組織

ニューヨーク州では消防は人口が密集した地域に不可欠な政府機能のひとつとみなされてきた。過去においては、市と多くのビレッジは職業消防士とボランティアによる消防局及び消防団を設立してきた。しかし、タウンでは、人口が希薄であるため、火災は巻き込まれた個人にとっては変わらぬ災厄であるものの、集団的脅威というより個人的脅威とみなされ、こうした動きは起こらなかった。農村地帯の伝統的な消火法は、隣人が集結してバケツリレーをすることであった。バケツリレー集団の時代に続き、初歩的な消火機材を利用した緩やかなまとまりの集団が消防を行うようになった。こうした集団が、高度な組織と機能を備える現在のボランティア消防団の先駆けであった。

長年にわたり、ボランティア消防団は政府の援助や支援を受けずに農村部で比較的効果的な消防を行っていた。しかし、徐々に、消防の需要の増加、高価な近代的機材の採用や、ボランティア消防団員の消防活動中の負傷や死亡に対する経済的保護の必要性が増すとともに、政府の援助が不可欠となった。

そこでタウンでは、消防組織が地域ごとの特別区（special districts）の設立を通じて行われた。これには 2 つの形態があり、そのひとつはタウン政府から独立した自治権を持つ真の特別区法人（district corporations）である消防区（fire districts）である。もう一形態は防火地区（fire protection districts）、

火災警報地区 (fire alarm districts) や特定の水道区 (water supply districts) 等の地区類型で、これらは消防が提供されるタウン内で受益者分担金を課される地区 (assessment areas) 程度の存在である。

### 9.2.1 消防区 (Fire Districts)

消防区は、消防やその他の一定の緊急事態に対処するために設立された公共法人 (public corporation) である。ニューヨーク州憲法 (第10章) は、消防区が、起債権や課税の要求権など一般目的自治体法人のいくつかの特徴を備えることを認めている。一般的に、消防区の税金はカウンティによって課税され、その徴収は消防区が所在するタウンが行う。消防区はほぼ完全に独立した自治政治機構である。公選される意思決定機関 (governing body) を持ち、独自の管理職 (administrative officers) を置き、独自に支出の上限を管理しなければならない。しかし、消防区の最初の設立及び拡張は、タウン法第11章—合併もしくは解散する場合、消防区はニューヨーク州一般自治体法第17-A章が定める手続きに従わなければならない—に準拠して親元のタウンにより決定される。

2010年12月31日現在、ニューヨーク州には864の消防区が所在する。年間予算が数千ドルの小規模の消防区から、職業消防士とボランティア消防団員の双方を有し年間予算が数百万ドルの消防局を持つ大規模の消防区まで、その規模には幅がある。

#### 9.2.1.1 設立

消防区はビレッジ外のタウン内地域に消防を提供するために設立される。通常、ビレッジには独自の消防機能がある。タウンとビレッジは共同で消防区を設立することもできる。

タウン理事会は、独自の動議により、又は設立が提案されている地域において住民が所有する固定資産税課税対象資産の課税評価額の50パーセント以上の所有者による請願により、消防区を設立することができる。いずれの場合にも、タウン理事会は公聴会を開き、区域内の全不動産が消防サービスの対象となり、例外なくそのサービスを楽しむことができ、消防区の設立が住民の利益となることを確認しなくてはならない。

タウン理事会が消防区の設立を決定し、起債 (the issuance of obligations) によりその費用を賄う場合は、州会計監査官の承認を申請しなくてはならず、会計監査官は、消防区の設立が住民の利益となるか、費用がその地域の不当な負担とならないかを審査しなければならない。州会計監査官による承認を必要としない場合、証明付の公聴会開催通知の写しを州会計監査官に提出しなければならない。

消防区が設立されると、タウン理事会は5名の委員からなる設立時暫定消防委員会 (the first temporary board of fire commissioners) と、設立時消防区財務官 (the first fire district treasurer) を任命しなければならない。最初の選挙においては、5名の委員 (commissioner) は、毎年1名ずつ任期が切れるよう1年から5年の時差任期で選出される。その後の選挙においては、毎年1名の委員が5年の任期で選出される。消防区財務官は3年の任期で選出されるが、任期1年の任命制に変更することができる。消防区書記官 (fire district secretary) は消防委員会により任命され、任期は1年間である。

#### 9.2.1.2 運営組織

消防区が設立され、タウン議会により消防委員が任命された時点で、消防区はほとんどタウンから

独立して日常の運営が行われるようになる。

消防区は、法令に明記された権限又は法令により必然的にその権限の存在が前提とされている (necessarily implied) 権限のみを有している。タウン、ビレッジ、市やカウンティと異なり、消防区はホームルール権を有さない。消防区に付与された権限は詳細に特定され、また厳しく制限されている。タウン法に規定された消防委員会の重要な一般的な権限の一覧を見れば、消防区の主な業務が概観できる。

- ・消防区は、納税者により承認された予算の範囲内で、又は制定法の制限の範囲内で、法定の目的のために、契約を締結する権限を有する。
- ・消防区は、消防団 (fire companies) を組織、運営、維持し、その機材を整備し、正当な理由があればその団員を除名することができる。
- ・消防区は、区内の消防団 (fire companies) と消防局 (departments) の規制と規則 (rules and regulations) を制定し、構成員の職務を規定し、規律を守らせることができる。
- ・消防区は、緊急救助及び救急援助隊 (emergency rescue and first aid squads) と火災警察隊 (fire police squads) のために、消化及び防火用器具及び機材を購入することができる。
- ・消防区は、不動産を購入し、機材の保管並びに消防団及び消防区住民の交流又はレクリエーションを目的とした建物を建設できる。
- ・消防区は、警報システムを設置し、維持することができる。
- ・消防区は、消火用水を購入し、整備し又は契約することができる。
- ・消防区は、消防又は救急サービス提供のための契約を消防区外の地域と締結することができる。ただし、そのような契約消防区に不当な危険をもたらすことがあってはならない。

### 9.2.1.3 資金調達

消防区には、多くの自治体法人に適用される憲法上の課税制限や起債制限が適用されない。ただし、その支出及び資金調達の権限は法令上の制限対象となる。

タウン法第 176 条(18)に基づき、消防区には、最低限の基礎的支出に係る金額として 2,000 ドルに加え、区域内の課税対象資産の完全評価額が 100 万ドルを超える金額に応じた支出制限が課されている。ただし、特定の保険費用、職業消防士の給与、ほとんどの債務返済や消防及び消火用水供給に係る契約など、いくつかの重要な支出はこの支出制限の対象から除外される。基礎的支出に係る制限は、消防区の有権者が承認した場合に限り超過することができる。さらに、多くの資本的支出に係る提案も、支出制限額を超過することとなり、有権者の承認を必要とする。支出制限に含まれない一定の支出についても、他の法令の規定により有権者の承認を必要とする場合がある (例として、一般自治体法 (General Municipal Law) 第 6-g 条、資本準備金関係)。

消防区はニューヨーク州地方財政法 (the New York State Local Finance Law) の規定に従って、起債をする (incur debt by issuing obligations) ことができる。消防区には制定法上の債務限度額 (通常、消防区内の課税対象資産の完全価値の 3 パーセント) があり、また債務を負担する場合の義務的住民投票も必要とされる。

消防区は、制定法の範囲内において独自の予算を作成できる。予算は消防区が属するタウンの予算担当官 (budget officer) に提出される。タウン理事会は消防区の予算を変更する権限はなく、課税及びタウン納税者一覧による課税配分のため、消防区の予算をタウン予算とともにカウンティ政府に提

出する。税金が徴収されると、タウン管理者は消防区のために課税徴収された税金を消防区財務官に送付しなければならない。

1956年、ボランティア消防団員厚生法（the Volunteer Firefighters' Benefit Law）が制定され、勤務中に負傷し又は負傷がもとで死亡したボランティアに対して労働災害補償（Workers' Compensation）と類似した補償が与えられるようになった。この費用は市、タウン、ビレッジ及び消防区の年次予算から充当されている。

#### 9.2.1.4 消防局の組織

消防委員会（the board of fire commissioners）は消防局の一般的な政策方針を決定する一方、緊急事態の現場では消防局長（the chief of the department）が陣頭指揮にあたる。消防局は、消防委員会が任命する消防区専属職員とともに、消防区内の全消防団を統率する。消防団は、常にそうであるとは限らないが、通常は非営利法人法（Not-for-Profit Corporation Law）に従って法人化されたボランティア消防団である。消防団は消防区内において消防委員会の同意を得ないと組織できず、新しい消防団員の任命には委員会の承認が必要とされる。

消防局の管理職（officers）はすべて消防局の職員（members of the department）であり、ニューヨーク州に居住していなくてはならず、また消防委員会により当該消防区内に居住していることが求められる場合もある。消防局管理職候補者は消防局の会議において投票により候補として指名され、その指名候補者の中から消防委員会によって任命される。

#### 9.2.1.5 タウンとビレッジの合同消防区（Joint Fire Districts in Towns and Villages）

タウン法第11-A章及びビレッジ法第22-A章は、一又は複数のタウン及び一又は複数のビレッジが合同で消防区を設立することを認めている。タウン法では、消防区の設立が住民の利益であると考えられる場合、タウン理事会とビレッジ評議会が合同消防区の設立を提案する目的で合同会議を開くことを規定している。合同会議でタウン理事とビレッジ評議員のそれぞれの過半数の賛成が得られると、次は公示を行い、消防区の設立が提案されている区域内で合同公聴会を開かなくてはならない。公聴会の後、タウン理事会とビレッジ評議会が合同消防区の設立が住民の利益であると結論した場合、タウン理事会とビレッジ評議会はそれぞれ合同消防区設立の決議を採択し、住民投票による承認を経る運びとなる。

タウン法第11-A章の規定により新たに設立された合同消防区は、同章の規定と矛盾しない限り、タウン法第11章の条項に従って運営される。矛盾が生じた場合は、第11-A章の規定が優先する。合同消防区の管理は、合同会議において合同消防区に参加しているタウン理事会及びビレッジ評議会により指名され、又はタウン法第11章に従って選挙された3人から7人の委員から構成される消防委員会によって行われる。

合同消防区が設立されると、消防区内のタウン理事会とビレッジ評議会の理事は、条例により既存の消防区、火災警報地区又は防火地区を解散しなくてはならない。新しく設立される消防区内に含まれるすべてのビレッジ評議会又は消防区委員会は、決議により、ビレッジや消防区が所有する消防施設（fire house）及び消防機材を、合同消防区に売却又は移譲することができる。このような移譲は有償でも無償でも（with or without consideration）行うことができ、当該ビレッジ評議会又は消防区委員会により妥当とみなされた条件に従って行われる。

### 9.2.2 防火地区と火災警報地区

防火地区 (fire protection districts) と火災警報地区 (fire alarm districts) は公共法人 (public corporation) ではない。両者は、タウンにより限定したサービスが提供され、その費用を当該区域内の課税対象資産に割り当てる受益者分担金対象区 (assessment areas) といえる。

防火地区は契約に基づき消防を提供する目的でのみ設立される。防火地区を設立した後、タウン理事会は区域内の消防業務を消防装置や機材を備えた市、ビレッジ、消防区又は法人化された消防団に5年以内の期間で委託できる。タウンはまた、消防装置や機材を購入し、契約によりその運用、維持や修理を市、ビレッジ、消防区又は法人化された消防団に委任することで消防を提供することも許可されている。契約した消防業務に要する費用は、防火地区の設立に伴う一定の費用とともに、年次課税台帳に登録されている区域内の不動産に対して賦課される。

火災警報地区は主に火災報知器の設置と維持を行うために設立されている。しかし、タウン理事会はこれらの地区の消防を防火地区と概ね同様の方法で委託できる。

## 9.3 公益法人

### 9.3.1 公益法人の性質

公益法人 (public benefit corporation) 及びその他の特定の限定された目的のために設立された特別目的団体 (special purpose entities) は、しばしば「公社」(Authority) と呼ばれる。しかし、これらの団体の多くは、「委員会」(commissions)、「地区」(districts)、「法人」(corporations)、「財団」(foundations)、「庁」(agencies)、「基金」(funds) といった用語をその名称中に用いている。明確化のために、本章では自治体レベルの機関及び特別目的団体のみを扱うこととする。

ニューヨーク州における最初の公社 (public authority) は、合衆国議会の承認が必要とされる州際協定により 1921 年に設立された。しかし、債務を負い、その延長として債務償還のために課税する権限を含む独立した権限を有する公益法人という概念は、一般市民にはなかなか受け入れられなかった。1956 年には、そのような団体はニューヨーク州にわずか 90 しかなかった。2012 年現在では、地方住宅公社 (local housing authorities)、市街地再開発公社 (urban renewal agencies)、産業振興公社 (industrial development agencies) その他を含め、1,266 に上るこのような団体が州会計監査官室に独立した財務諸表を提出している。<sup>52</sup>

**表 9.2 地方公社及びその他の特別目的団体\***

(Local Authorities and other Special Purpose Entities)

住宅公社 (Housing authorities)	143
駐車場公社 (Parking authorities)	7
市街地再開発公社 (Urban Renewal Agencies)	46
産業開発公社 (Industrial Development Agencies)	112
公共図書館 (Public Libraries)	403

<sup>52</sup> Office of the State Comptroller, 2005



図書館システム (Library Systems)	23
協会立図書館 (Association Libraries)	354
土壌・水質保護区 (Soil & Water Conservation Districts)	58
その他のタウン特別行政区 (Other Town Special Districts)	70
総合衛生区 (Consolidated Health Districts)	50
合計	1,266

公社の伝統的な目的は、特定の種類の改善事業を実施・運営し、資金調達を行うことであった。しかし今日ではこの考え方は拡大され、多くの地方公社は住宅、駐車場、水道、下水処理、産業開発、固形廃棄物管理、都市再生、交通及びコミュニティ開発など多岐にわたるニーズに対処するために存在している。

### 9.3.2 目的

公益法人は、以下のものを含む多くの理由により設立されている。

- ・ 広域、州際又は国際的な施設運営又はサービス提供における管轄問題を解決する。
- ・ 州及びその政治的下部機関 (political subdivisions) の運営に適用される多くの制限を回避し、公営企業 (public enterprises) の運営と管理を行う運営体を提供する。
- ・ 民営から公営への移管 (transition from private to public) を促進する。
- ・ 追加課税を行うことなく公共事業 (public improvements) 又はサービス自体から得られる賃貸料や使用料により、公共事業又はサービスのための資金調達を行う。
- ・ プロジェクトの資金として、自治体の一般財源保証債 (general obligation bonds) の発行よりも、事業収入で担保されたレベニュー債の利用を可能とする。
- ・ 住民投票又は憲法上の債務制限を回避し、資金調達を行う。
- ・ 一般目的自治体法人が容易に確保できない一定の連邦政府の補助金や貸付金を活用できる媒体 (vehicle) を提供する。

### 9.3.3 権限と制限

公益法人は、地方自治体と同様の権限を数多く有すると同時に、地方自治体に付与されていない権限も有している。加えて公益法人は、通常一般目的地方政府に課される以下のような憲法上又は制定法上の制限が一部免除されている。

- ・ 憲法上の債務制限。ただし、公益法人自体の設立法 (enabling legislation) による制限が課される場合がある。
- ・ 公益法人の設立法で規定されているものを除く債券の発行・販売に関する州財政法 (the State Finance Law) 又は地方財政法 (the Local Finance Law) の規定。また債務弁済スケジュールにより柔軟性がある。

・州政府又は地方自治体に適用される入札規定。

各公益法人の権限は、その設立を認可した法令に定められている。公益法人が設立される場合、地方自治体に適用される義務の一部（たとえば入札規定など）が盛り込まれる傾向があるが、多くの場合その形態は異なっている。加えて、公益法人法（the Public Authorities Law）のいくつかの条項は、投資指針や個人サービス契約の報償規定の採択義務など、すべての又は一定クラスの公益法人に適用される義務的規定を含んでいる。しかし、公益法人を自治体から区別する基本的な財政条項は、やはり公益法人自体の設立法の制限に服しながら、概ねそのまま維持されている。公共サービスを提供する上で公益法人を設立する最大のインセンティブは拡大された財政権限である場合が多いため、以下でその詳細を述べる。

### 9.3.4 財政権限

公社は通常、自治体と区別されるひとつの財政制限が課されている。いずれの公社も起債する権限（the power to incur debt）と、課税権限又は課税若しくは受益者分担金の賦課を要求する権限（the power to levy or require the levy of taxes or assessments）の両方を有するものとして設立されることはない。<sup>53</sup> これは通常、真の自治体法人のみに認められる憲法上の権限である。また、起債権と、賃貸料（rentals）、手数料（charges）又はサービス利用料（fees or rates for services）を徴収する権限の双方を有する公社を、州議会による特別法以外の方法で設立することもできない。

一般に、債務契約を結ぶ権限及び不動産の所有者や居住者から市によって公式に提供されているサービスについて手数料を徴収する権限の両方を持つ公社は、住民投票による承認を得ない限り当該市内では設立できない。<sup>54</sup>

これらの制限に服しつつ、公社はサービス遂行に必要な資金調達を行うため、その財政権限を行使することができる。時には公社は、その所管区域内で自治体法人が直接提供できない公共事業やサービスのための資金調達まで行うことができる。公社はまたしばしば、その債券発行に係る利息についても、自治体法人と同様の免税措置を認められる。これらの要素を考慮し、多くの自治体は、大規模な資金調達を必要とする公共事業やサービスの実施に当たって公社を利用する。

起債するに当たり、公社は通常、地方財政法の規定による満期やその他の一定の義務規定に拘束されない。他方、公社は、その債務支払いが将来の収入のみに依存しており、課税権を持つ自治体法人の全信用力（the full faith and credit）によって担保されていないため、資金を借り入れるに当たって幾分高めの利子を支払う必要がある場合がある。

州及び自治体のいずれも公社の債務支払いに責任を負ってはならない。ただし、州議会により認可された場合には、州や自治体が公社の資産を買い取り、その債務を支払うことができる。

<sup>53</sup> State Constitution, Article VIII, §3

<sup>54</sup> State Constitution, Article X, §5

## 第10章 住民参加

アメリカの政府システムが正しく機能するには、住民がすべての階層における政府運営、中でも特に地方政府の運営に積極的に参加することが不可欠である。地方政府の公職者（local officials）は、地方政府の業務や活動について住民に常に十分な情報を提供し、自治体の公共政策の決定及び実施に関して住民が重要な役割を果たす機会を与える責任と利害関係を有している。

ニューヨーク州における地方政府の歴史、伝統、発展そしてその形態は、敏感に反応し責任感のある住民が、地方の政治過程に活発にかつ十分な情報を有しつつ継続的に参加するという信念に基礎を置いている。広範なホームルール権を有するニューヨーク州の地方政府は、地域社会の価値観が育成され、守られていくという基本原則の上に成り立っている。複雑な現代社会において、有意義な住民参加をすべてのレベルで確保することは、アメリカ民主主義の大いなる課題のひとつとなっている。

個々の市民は多様な方法で政府に影響を及ぼすことができる。公職者に手紙を送付したり、利益団体に参加したり、ロビー活動を支持するなどの個人的な方法もある。しかし、その他にも、政府機構自体に住民の声を政策に反映させるためのより正式な手段が組み込まれている。例えば、住民は選挙過程を通じてその関心や懸念を表明し、また公聴会や立法府の公開会議などにおいても意見を表明できる。すべての地方政府の公職者は、住民が地方政府の活動に積極的かつ有意義に参加できることを保証する責務がある。公職者は地元有権者に対して開かれた身近な存在となり、公共の諸課題を住民に知らしめる。そして市民は公職者に対し、選挙過程を通じてその意思を表明するのである。

### 10.1 選挙過程

住民の地方政府への広範な参加は我々の生きた民主主義の基盤であり、選挙過程は個人が地域レベルで意見を表明できる数多くの方法のひとつに過ぎない。

#### 10.1.1 公選職

20世紀の初頭、啓蒙的な市民グループにより、短い投票用紙（the short ballot）の採用など一連の選挙制度改革が提言された。投票の対象となる公職の数が少なければ、投票者が候補者や問題点をよりよく理解でき、賢明な投票をすることができるという理由からであった。彼らはさらに、投票者の基本的関心事は、決定権を有さない管理職や事務職の補充ではなく、実際に政策を策定する公職者の選出にあると主張した。その後の1世紀において幾つかの改善はなされたものの、投票用紙の長さは現在でも政府の住民からの距離—連邦、州、地方—によって異なっている。アメリカは三権分立制度を採っており、少なくとも最高執行官（chief executive）（1名又は2名）及び1名又は2名以上の議員、そして場合によっては裁判官も投票の対象となる。州政府レベルでは、司法長官、州会計監査官又は監査役（auditor）その他の職も投票対象に含まれる。地方選挙では、さらにタウン書記官や幹線道路管理官など種々の公職が加えられる。

ニューヨーク州の住民は、地方選挙では2～3あるいはそれ以上の異なった地方政府の公職を選出しなければならない。例えば市に住む住民は、カウンティ、市、そして多くの場合、学区の公職について投票する。ビレッジの住民は、ビレッジのみならず、カウンティや市、学区の公職についても投

票を行う。タウンでビレッジ外区域に住む住民は、カウンティ、タウン及び学区の選挙に加え、消防区の選挙の投票も行う可能性がある。バリエーションは無数にあるが、以下は最も典型的な公選職のリストである。

カウンティ	カウンティ執行官 (executive) (憲章を持つカウンティのみ) カウンティ議員 (county legislator(s)) (管理官委員会 (board of supervisors) を維持しているカウンティを除く) カウンティ書記官 (county clerk) カウンティ財務官 (county treasurer) 検視官 (coroner) <sup>55</sup> 会計監査官 (comptroller) 保安官 (sheriff) 地方検事 (district attorney) カウンティ裁判官 (county judge) 家庭裁判所裁判官 (family court judge) 遺言検認裁判官 (surrogate)
市	市長 (mayor) 会計監査官 (comptroller) 議員 (council members) 裁判官 (municipal judges)
タウン	タウン管理官 (supervisor) 理事 (board members) 裁判官 (justices) タウン書記官 (town clerk) 幹線道路管理官 (superintendent of highways) 徴収官又は収税官 (receiver of taxes or tax collector) 査定官 (assessors) <sup>56</sup>
ビレッジ	長 (mayor) 評議員 (trustees) 裁判官 (justices)

### 10.1.2 議会議員選挙

1960 年代及び 1970 年代において、多数のカウンティはその運営機構を管理官委員会 (board of supervisors) からカウンティ議会 (county legislature) に変更し、選挙区を基礎とする代表制を採用した。これらのカウンティでは、タウン住民は、カウンティの立法機関において以前職権上タウンを代

<sup>55</sup> カウンティによっては任命職となっている。

<sup>56</sup> タウンによっては任命職となっている。カウンティや市が憲章を制定及び改定するにつれ、公選職は少なくなる傾向にある。州法の変更と自治権の拡大により、タウンやビレッジは地域の決定で公選職の数を減らすことが可能になった。

表していたタウン管理官の他に、1名又はそれ以上のカウンティ議員についても投票しなければならない。カウンティ議会を置くカウンティでは、議員は小選挙区又は大選挙区もしくはその組み合わせによる選挙区から選出される。市では、市議会議員を全市一区 (at-large)、選挙区 (wards or districts) 又は全市一区と選挙区の両方から選出する。タウンでは、タウン議会議員を全タウン一区もしくはタウン法第 81 項により設立された選挙区から選出する。いくつかのビレッジでは選挙区選挙が採用されている。

### 10.1.3 消防区選挙

消防区選挙は通常タウン法 (the Town Law) に従って実施され、各消防区は全区一区の選挙により 5 名の消防委員 (commissioners) と財務官 (treasurer) を選出する。詳細は第 9 章に記載されている。

### 10.1.4 学区選挙

ごく稀な例外を除き、ニューヨーク州の学区教育委員会の委員はすべて選挙により選出される。選挙の方法は学区により異なるが、すべての学区が全区一区の選挙によりすべての委員を選出する。州法が規定する教育委員会の委員数は公立学区で 1 名又は 3 名、連合公立学区、中央学区及び市学区で 9 名以下と学区により違いがある (学区の詳細な説明は第 9 章を参照)。多くの場合、学区には委員数の決定にある程度の自由裁量が認められている。また各委員の任期をずらすことにより、全委員が一度に選挙されないようになっている。

### 10.1.5 改良地区

住民が独立改良地区の理事会 (boards of commissioners for independent improvement districts) を選出するタウンもある。1932 年以来、タウン法に基づいて独立区 (independent districts) を新規に設立することができなくなったが、現存する区においては選挙が継続されている。

### 10.1.6 政党制度

州法では、州及びカウンティレベルでは政党委員会 (political party committees)、また政党の規則の定めるところによりその他の委員会 (other committees) を編成することを規定している。一般的には、カウンティ委員会はカウンティ内の各選挙区から予備選挙 (primary elections) の際に選出される少なくとも 2 名の委員から構成される。実際には、政党組織はさらにタウン委員会と市委員会に細分化されている。多数のビレッジ並びにすべての学区及び消防区選挙は非政党選挙 (nonpartisan basis) となっているが、タウン、カウンティ及び (少数の例外を除き) 市では、州全域で活動する政党 (statewide parties) の地域代表によって選挙戦が行われる。

予備選挙が行われない場合、政党の党員集会で指名された公職候補が候補者となるが、別の候補者が一定数の有権者の請願の署名を集めた場合、州全体で予備選挙を行う日に当該地域の予備選挙を行うよう要求できる。ニューヨーク州では予備選挙は閉鎖式 (closed) であり、有権者は予備選挙で投票したい場合はその政党に登録していなければならない。1967 年以来、ニューヨーク州では、州全域で恒久有権者登録制度 (permanent personal registration) が採用されている。

### 10.1.7 選挙日程

自治体の選挙は、州選挙と同日に行われることもあれば、州選挙のない奇数年の 11 月に行われる場合もある。実際のところ、州憲法では、市長選挙と知事選挙が同年に行われてはならないと規定されている。しかし、市長が空席の場合は、偶数年に選挙を行うことが認められている。ビレッジでは、通常、選挙は 3 月又は 6 月に行われるが、各地域は投票日を選ぶこともできる。市の区域を除き、学区の選挙は一般に毎年 5 月又は 6 月の第 1 火曜日に行われる。消防区選挙は毎年 12 月の第 2 火曜日に行われる。

表-10.1 自治体の種別ごとの選挙日程

種別	日程
州	偶数年の 11 月
カウンティ	偶数年又は奇数年の 11 月
市	奇数年の 11 月
タウン	奇数年の 11 月
ビレッジ	毎年又は隔年の 3 月又は 6 月
学区	毎年 5 月又は 6 月
消防区	毎年 12 月

## 10.2 住民投票

住民投票 (the referendum) は有権者が議案に関して直接投票する手段であるが、ニューヨーク州では、その使用は代議制の原則に基づき慎重に制限されている。

有権者が自分たちを代表して意思決定を行う公職者を選挙で選ぶという原則に則り、公職者には、有権者に意思決定権を再委譲する権限は広く与えられていない。過去の判例によると、地方政府が公式の住民投票を実施する場合、その内容を問わず憲法又は州法に基づく個々具体の権限 (specific authority) があることが必要とされ、そのような権限がない場合は、住民投票を実施できない。また、州法により特に認められている場合を除き、地方政府は特定の事項に関する住民の意見を問う、いわゆる「助言的住民投票 (advisory referendum)」実施のために公金を使用することはできない。

### 10.2.1 住民投票の種類

ニューヨーク州の地方政府に許可されている住民投票には、義務的住民投票 (mandatory)、許容的住民投票 (permissive)、請願住民投票 (on petition) 及び任意的住民投票 (discretionary) の 4 つの分類がある。

義務的住民投票 (mandatory referendum) については、開催が必須とされ、地方政府には選択の余地がなく、特定の問題を住民投票に付さなければならない。

許容的住民投票 (permissive referendum) では、地方政府が自らの裁量によって有権者に提案措置の実行について承認を得るか、あるいは提案措置の実行を決定した後、提案内容が最終的に確定する前に、(措置の発効日を記した通知を公表して) 一定期間待機することを要請される可能性がある。また、当該期間内に地方自治体政府機関が提案措置を住民投票に付すよう住民から請願がなされる場合がある。法定されている期間内に適切な請願が提出された場合、提案措置は住民投票に付されなければ

ばならない。

請願住民投票（referendum on petition）は、法定された適切な請願が回覧及び提出され、地方自治体政府機関に対し、その請願をテーマに住民投票を実施するよう指示される場合が想定できる。

任意的住民投票（discretionary referendum）は最も融通性がある方式であり、行政機構は考案中の提案措置を住民投票に付すべきかどうか、またその場合に義務的住民投票とするか許容的住民投票とするかを決定できる。

### 10.2.2 住民投票における過半数

有権者に議案の承認を問う場合、単に過半数の賛成を得るだけでは十分でない場合もある。ひょっとすると最も重要な事例はカウンティ憲章の制定であり、この場合カウンティ内のいずれの市においても過半数の承認を得るとともに、市以外の地域（タウンなど）においても過半数投票を獲得することが求められる。もし憲章内容にビレッジからカウンティへの機能の移管が含まれている場合、その移管により影響を受けるビレッジにおける過半数の賛成票も必要とされる。

### 10.2.3 住民投票の対象

地方政府においては、通常、カウンティや市憲章の制定、境界や立法府の構成の変更及び公選職の創設や廃止など、政府の形態や構造の根本的な再編を伴う事項は住民投票に付すことが義務付けられている。義務的住民投票に付される唯一の予算は、市以外の区域にある学校区の予算である。

カウンティ、市、タウン及びビレッジは、準備金からの歳出割当（appropriating money from reserve fund）、公益事業にかかわる建設、リースや購入などの事項について許容的住民投票の手続を取らなければならない。許容的住民投票は、人口が 5,000 人～1 万人のタウンが二級タウンから一級タウンに変更する場合及び一級タウンから郊外タウン（suburban town status）に変更する場合にも義務付けられている。これは、このようなタウン決議が、義務的住民投票が求められるカウンティや市の憲章制定とほぼ同等のレベルの事項とみなされているからである。しかし、タウンは、一般的に他の形態の地方政府に比べて住民投票が義務付けられていることが多い。例えば、タウンの建物・土地の建設、購入やリース、空港、公共駐車場、公園や遊び場、さらに固形廃棄物の回収・廃棄施設などを設置する際、許容的住民投票が求められるのは、地方政府の中ではタウンだけである。

カウンティ、市、タウン及びビレッジの条例が入札、購入、契約、分担金（assessments）、収用権（power of condemnation）、監査又は財産の譲渡やリースなどに関する既存の条例の変更となる場合、請願住民投票の対象となる。

タウン及びカウンティにおける改良地区（improvement districts）の設立は頻繁に住民投票の対象となっている。カウンティの水道区、下水道区、排水区又は廃棄物処理区（a county water, sewer, drainage or refuse district）の設立は許容的住民投票の対象となる。タウン改良地区は、請願を受けてタウン理事会が決定するか、あるいはタウン理事会による動議が関連区域内における許容的住民投票で承認されることにより、設立される。

実際には、許容的住民投票又は請願住民投票の対象となる事項は、対象地域で論争が起きない限り、住民投票に付されることは稀である。以下は、近年の選挙で住民投票に付された議案の例である。

- ・カウンティ憲章の制定
- ・地方政府の公職の任期を2年から4年に延長

- ・市憲章の改正
- ・カウンティの議席再配分案
- ・街路命名権限の市、タウン及びビレッジからカウンティへの委譲
- ・全域一区選挙から選挙区選挙への変更
- ・ビレッジの法人化
- ・境界が同一であるタウンービレッジ
- ・ビレッジの解散

#### 10.2.4 住民発議と解職要求

公選職を住民の投票により解雇する解職要求 (recall) の原則は、ニューヨーク州法では認められていない。また有権者が法律や憲法改正の発案や採択をする住民発議 (initiative) の例もほとんどない。ただし、厳密には住民発議に該当しないが、ニューヨーク州の住民は請願により、地方政府機関による一定の措置に対して住民投票を要求できる。また請願が公式な措置につながっていくこともある。カウンティの有権者は、請願により、憲章委員会の任命について一般選挙の際住民投票に付すよう要求することができる。有権者により承認された場合、カウンティ立法府は委員会を任命しなければならない。

市の有権者は、請願により、選挙人に都市憲章の改正又は新しい都市憲章の提案を行うよう要求できる。このような法案の内容がすべて請願に記載されることが求められている点で、この手続は他州の住民発議と類似している。また、州議会の特別法により、サフォーク (Suffolk) ・カウンティの有権者は、住民発議及び住民投票手続によりカウンティ憲章改正を決定することができる。

### 10.3 住民参加の促進

#### 10.3.1 各種委員会

教育委員会委員 (school board members) と消防区委員会委員 (fire district commissioners) は無報酬のボランティアであり、また、ニューヨーク州におけるいくつかの最高執行官や議会議員を含む他の多くの地方政府の公職者の給与は少額であることから、彼らはいわば政府における住民参加を具象化した存在といえる。しかし、地方の公職者の責任も増加し、非常勤の指導者が地方政府を効率的に運営することがますます困難となりつつある。

ニューヨーク州の市民は、計画委員会 (planning boards)、環境審議会 (environmental councils)、レクリエーション委員会 (recreation boards) などの助言や運営に関する特別目的機関 (special-purpose agencies) のメンバーとして地方政府に参加する機会が多数ある。これらの機関を通じて、地方の公職者は、地域の才能ある人々や、住民の興味と関心事を地方政府の重要事項に反映させることができる。州法により認可された特別機関の他にも、地方の最高執行官や立法府は、議席再配分、歴史的記念式典や庁舎建設など多くの事項に関して住民による臨時的諮問委員会を設立し、そのメンバーを任命する権限を有する。自治体はまた、自由裁量により、各種の事項を審理するための住民による諮問委員会を継続的に設けることもできる。

地方の公職者が住民の積極的参加を呼びかける理由は多々あるが、主なものとしては以下が挙げられる。

- ・住民が事務・事業に計画段階から参加することにより、後で誤解や問題が起こらないようにする。



- ・住民のニーズや問題に関して直接情報を収集する。
- ・特に小さなコミュニティにおいて、他の手段では得られないような専門知識を活用できる。
- ・コミュニティの支持を広げる。
- ・広報活動（public relations）を改善する。
- ・特定の連邦プログラムの要件を満たす。

### 10.3.2 公聴会

公聴会（public hearings）は、政府の意思決定手続において住民が重要な役割を果たす上で便利かつ有用な討論会である。一般原則として、ニューヨーク州の地方政府による措置が住民に重大な影響を及ぼす場合、公聴会が義務付けられている。例えば、以下の事項の承認が必要な場合、法律により公聴会が義務付けられている。

- ・条例と規則
- ・ゾーニング規制
- ・社会基盤整備
- ・予算
- ・一定の連邦プログラム

地方政府機構は、住民の意見を聴取する目的で、いつでも、あらゆる内容の公聴会を開くことができる。さらに、公開会議法（the Open Meetings Law）（以下の「情報公開と報告」を参照）は公共機関におけるすべての会議を一般公開し、市民と報道機関に事前に通知することを求めている。

公聴会を開くかどうかの判断に当たっては、民主主義の要請と政府の効率的運営の均衡を保つことが重要である。この判断を下すのが困難なこともあるが、対象事案が論争を引き起こす可能性が大きい場合、義務付けられていなくとも情報交換の目的で公聴会を開くことが望ましいだろう。

#### 10.3.2.1 通知

公聴会の通知に関する特定の条項が法律に定められている場合、一般市民に日時、場所、公聴会の対象を十分に通知する必要がある。小さな記事を大きな新聞に載せるだけでは通知として不十分なおそれがある。特定の地区又はコミュニティ全体に重大な影響を及ぼす事柄の場合、公示は当該影響を受ける地区内の主だった場所数ヶ所で目立つように掲示される必要がある。また通知は、大多数の人になじみのない法律用語ではなく、一般の人が理解できるように書かれるべきである。また、公務員は法令等の順守や公務の質を確保するため、ニューヨーク州公開会議法（New York State's Open Meeting Law）の参照や開かれた政府委員会（the Committee on Open Government, <http://www.dos.ny.gov/coog/>）へ諮問を行うことが求められる。

#### 10.3.2.2 場所

公聴会は伝統的には本庁舎で開かれるが、特定の地域にかかわる事柄の場合は、影響を受ける特定の地域内で開かれる事も頻繁にある。そうすることで、より多くの住民参加を促し、問題となっている事柄に関心を集めることができる。問題の所在する地域を政府の意思決定者が訪れることにより、問題に対する理解を深めることも期待される。

### 10.3.2.3 法の規定

公聴会及びその手続に関して州法は統一的でない。公聴会を義務付け、その手続を定める個々具体の条項は、大体、各種の地方政府に関する法律に広く分散して規定されている。多くの場合、公聴会の義務は、扱われる事項に関連する法律の条項によって異なっている。

## 10.4 情報公開と報告

### 10.4.1 情報公開法

1974年、ニューヨーク州議会は情報公開法（the Freedom of Information Law）（公務員法（Public Officers Law）第6章）を制定した。その後、同法は抜本的に修正され、一般市民に州政府と地方政府の記録を検査し、複写するための広範な権限が与えられた。情報公開法は、法令により当該情報記録の全部又は一部について政府が情報公開を差し控えることが認められている場合を除き、すべての政府記録が一般に公開されなくてはならないとしている。ほとんどの場合、情報公開により弊害が引き起こされる可能性があるとして情報公開を拒否できる根拠が法律に規定されている。

情報公開法は、11名の委員から構成される「開かれた政府委員会」（the Committee on Open Government）を設立した。委員会には、委員会を所管する部局を統率する州務長官（the Secretary of State）、副知事（the Lieutenant Governor）、予算局長（the Director of the Budget）、総務室長（the Commissioner of the Office of General Services）、6名の一般市民及び1名の地方政府の公選職が含まれている。州知事は一般市民委員のうち4名を任命するが、うち少なくとも2人は報道機関を代表する現職あるいは経験者でなければならず、また、地方政府公選職委員も知事が任命する。また、州議会下院議長（the Speaker of the Assembly）と上院臨時議長（the Temporary President of the Senate）もそれぞれ一般市民委員1名を任命する。情報公開法により、同委員会は、以下の権限が付与されている。

- ・あらゆる政府機関への助言的ガイドライン、意見及びその他の情報公開法に関する適当な情報を提供すること
  - ・情報公開法に関する助言的意見その他の適切な情報を一般市民へ提供すること
  - ・情報公開法の施行に関する規則・規制を發布すること
  - ・委員会がその権限と責務を効果的に遂行する上で必要なあらゆる政府機関による支援、サービス及び情報を要求すること
  - ・法律改正の提言を含め、委員会の活動や調査結果について州知事及び州議会に年次報告を行うこと
- 州の各政府機関は、開かれた政府委員会により発布された規則に従って（またそれ以上に制限的でない）手続細則を定めなければならない。一般的に記録へのアクセスを保障すると同時に、地方政府及び州の諸機関は、以下を含む3種類の記録を管理することが義務付けられている。
- ・すべての投票における各委員の投票記録
  - ・すべての職員の名前、事務所の住所、職名及び給与を記載した記録
  - ・公開の可否にかかわらず、各機関が保有するすべての記録を主題別に合理的な程度に詳細に記した一覧（注：州教育局（the State Education Department）の州公文書管理局（the State Archives and Records Administration）が作成する記録の保存・廃棄スケジュールを主題別リストとして使用することが推奨されている。）

記録公開の拒否について司法手続によって異議申し立てがあった場合、政府機関の側が、その情報

が公開拒否が認められている事由に該当することを証明する義務を負う。さらに、公開拒否の根拠を主張し納得させるだけでは十分でなく、反対に、情報の公開により弊害が生じうることも証明することが求められる。

情報公開法に基づき公開される地方政府の記録の多くは、それ以前に他の法令によりすでに公開が義務付けられていた。情報公開法は、他法の制定又は司法判決により認められてきた情報アクセス権を保護している。また、情報公開法の存在と周知によって、州及び地方政府の情報公開手続がより統一性のあるものとなり、公衆による記録アクセス権の利用も増加している。

#### 10.4.2 公開会議法

1976年、ニューヨーク州議会は公開会議法（the Open Meetings Law）（公務員法（Public Officers Law）第7章）を制定し、この法律は州内のすべての公共機関（意思決定機関（governing body）を含む）並びにその委員会、小委員会及びこれに類似した機構に適用されることとなった。その後、当初の規定にあったいくつかの曖昧な規定を明確化するための改正が行われている。公開会議法は、司法手続又は準司法手続（judicial or quasi-judicial proceedings）（ただし、ゾーニング不服審査会（zoning boards of appeals）による手続を除く）、政党の委員会、会議及び党員集会における討議並びに連邦法あるいは州法により秘密とされた事項には適用されない。

公開会議法は、一般市民が公職者の職務遂行を監視し、公共政策の決定に至る討議及び決定過程に出席し、聴取するための権利を提供している。情報公開法が一般市民による記録へのアクセス権を保証するように、公開会議法は公開性を保証する。公共機関の討議は、一般市民を除外して秘密会（executive session）を行うことができる8項目の根拠のいずれかに該当しない限り、一般公開されねばならない。秘密会の根拠は、主に特定事項の公開が弊害をもたらすことに置かれている。

公開会議法の一般趣旨書（general statement of intent）においては、法律に掲げられた特定項目の討議が秘密会を通じて行われる場合を除き、公共機関によるすべての会議は一般公開されるものと規定されている。同法は、「秘密会」を一般公開されない会議であると定義している。公共機関は、秘密会議において投票し最終決定をすることができるが、予算の割当てに関する表決は公開会議によらなければならない。

公共機関による会議の開催が少なくとも1週間以上前に予定された場合、その日時と場所を示した公示が報道機関に通知されるとともに、指定された場所に会議の少なくとも72時間前に掲示されなくてはならない。その他の会議の日時と場所の公示は、会議の事前に実務上合理的な余裕を持って（to the extent practicable at a reasonable time prior to the meeting）一般市民と報道機関に通知されることが求められる。

公開会議及び何らかの決定が行われた秘密会議の議事録を作成することも義務付けられている。秘密会議の議事録は会議から1週間以内に、公開会議の議事録は会議から2週間以内に公開されなくてはならない。ただし、情報公開法に基づき公開が義務付けられていない事項は、秘密会議の議事録に記載される必要はない。

権利の侵害を受けた者（aggrieved person）は誰でも、公開会議法の執行を求める（enforce）当事者適格を有する。公共機関が公開会議法に違反する措置をとった場合、裁判所はその決定を法的に無効とする権限を有する。裁判所はまた、法律に基づく審理において、その裁量により、勝訴側に妥当とみなされる弁護士費用が支払われるよう決定することができる。

公務員は法令等の順守や公務の質を確保するため、開かれた政府委員会（the Committee on Open Government, <http://www.dos.ny.gov/coog/>）へ諮問を行うことが求められる。

### 10.4.3 文書管理

適切な文書管理（records management）により、地方政府は文書記録を州法に従って秩序正しく効率的に作成、利用、保存、閲覧、廃棄することができる。文書管理は、職員や一般市民が記録を容易に利用でき、不必要な記録の作成を省き、長期的な保管価値を有する記録を体系的に特定・保存するうえでも有用である。芸術・文化事業法（the Arts and Cultural Affairs Law）第57-A章、すなわち地方政府の記録に関する法律（the Local Government Records Law）は、地方政府の意思決定機関が秩序だった効率的な記録管理を促進し、支持するよう義務付けている。また同法は、各地方政府が「記録管理官」（“records management officer”）を指名することを義務付けている。タウンとビレッジでは常に書記官（clerk）が記録管理官となり、消防区では常に地区書記官（district secretary）が記録管理官となる。その他の地方政府では、誰を記録管理官とするかについて裁量が与えられている。ニューヨーク州教育局の一部門である州公文書管理局（the State Archives and Records Administration(SARA)）は、地域公文書課（Local Records Section）を通じて、地方政府（ニューヨーク市を除く）が記録管理と公文書管理を改善するための情報と援助を提供している。同局はまた、地方政府の全機関に求められる文書記録の最低保有期間を示した記録の保存廃棄一覧表を発行している。

州公文書管理局はまた、すべての地方政府が電子的記録を含む記録をよりよく管理できるよう、広報印刷物、ワークショップ及びインターネット情報を提供している。公文書管理局は9つの地域事務所を有しており、各地域において地方政府の記録管理に関する助言及び指示を行っている。

裁判所記録の管理情報は、州の司法運営事務局（Office of Court Administration）により提供されている。ニューヨーク市では、市の機関も州公文書管理局の出版物やワークショップを利用することができるものの、市記録情報サービス局（Department of Records）が市の記録管理情報を提供している。

### 10.4.4 一般市民への報告

#### 10.4.4.1 年次報告とニュースレター

自治体の報告行為においては、一般市民に情報を周知する必要性と、現政権の地位強化のために公金を用いる傾向との間には、微妙な一線が引かれている。ニューヨーク州の多くの自治体は年次報告書や定期的なニュースレターを発行、配布しているが、州法はこれを義務付けてはいない。一方でタウン法とビレッジ法は、自治体の財政業務に関連する報告の出版や配布に公金を支出することを許可している。これらには事業・サービス、資本整備並びに土地及び資産の購入など、通常、年次報告書に記載される事項が含まれると解釈されている。しかし、タウンやビレッジにおいて、現職公職者の経歴などのように明らかに財政分野でない事項は、明確に承認されていない限り含まれてはならない。

#### 10.4.4.2 非公式の報告

地方の公職者がメディアや自治体の資源を利用して一般市民に情報を提供する方法は他にも多数ある。伝統的なプレスリリースの他にも、自治体は以下の方法を利用することがある。

- ・ 会議の議題、議事録及び条例案などの基本情報を記載し、自治体職員と電子メール交換ができるウ

ウェブサイト

- ・ 記者会見やメディアによる取材
- ・ 毎週のラジオ又はテレビ取材番組
- ・ 新規の自治体業務や予算などを住民、専門家及び教育者などに提供するスライドショーやプレゼンテーション資料
- ・ 学校、ショッピングセンター、バザーやその他の公共の集会の場における公共サービスやプログラムの掲示
- ・ 議会の会議（公聴会を含む）の日時や場所の目立つ掲示
- ・ 自治体内の各地における議会の巡回会議
- ・ 議会の会議のラジオやケーブルテレビ中継
- ・ 新規計画や重要問題に関する情報提供集会
- ・ 住民を適切な機関に導くための情報センター
- ・ 自治体職員と自治体サービス一覧、公共サービスに関するニューズレター及び特定のサービスを紹介したパンフレットや折り畳み印刷物などの出版

自治体の会議は、テレビ局（public access television stations）を通じて頻繁に中継されている。いくつかの地域では双方向有線ケーブルテレビ放送も利用可能となり、公職者がテレビを通じて住民の質問に直接応じる機会を提供することもできるようになっている。

#### 10.4.4.3 メディア広報

メディアは、地方政府にとって非常に有用な手段である。特別な事業のためにメディアを利用するほか、地方政府の公職者は政府業務を一般市民に周知するための手段として報道機関、ラジオ局やテレビ局との連絡を維持するべきである。多くの地方政府公職者の経験によれば、論争を引き起こす問題を避けるのではなく、できる限りオープンに情報を公開することが、メディアへの最善の対処方法である。

### 10.5 住民の抗議への対処

大規模な機構を持つ政府では、住民は公選職と容易に連絡が取れず、またどの機関に援助を求めているのか分からないこともあり、住民が政府機関から疎外されてしまうという問題が生じうる。前述した様々な報告手段は、住民と政府間のコミュニケーション問題を解決する能力を高めるものである。問題の多くは単にコミュニケーションを改善することで解決されうるが、法律に反したり、法律で認められていない対応を住民が政府に要求したりするために解決できない場合もありうる。しかしそのような場合にも、政府が注意を向けていることがわかり、対処を渋っているのではなく法律の順守が関係していることが理解されれば、住民が納得してくれることもある。

地方政府の中には、住民の問題解決を促すために行政監察員（ombudsman）が設けられているものもある。しかし、多くの場合は、首長の補佐スタッフ、自治体書記官、広報担当官、地方議会の議員やその他の職員が、日常業務の一貫として住民への支援を行っている。

## 第 11 章 地方財政の運営

ニューヨーク州における地方政府の財務活動には、多くの制約が課されている。州憲法は、大多数の自治体に対して固定資産税の課税による年間収入額を制限している。また、自治体は同様に、起債を制限する様々な規定により、借入金についても制約を受けている。地方政府の財政管理は、州憲法と州法により規定されているとおり、州政府による規定 (prescriptions)、審査 (reviews) 及び監査 (audits) の対象となる。

前章<sup>57</sup>では地方政府の歳出の傾向、主要歳入源及び政府間財政関係について論じた。本章では地方政府の財務活動における主要な法的制約、自治体財政運営の基本的な特徴及び州政府による地方財政の監督に関して論ずる。

### 11.1 課税及び債務制限

#### 11.1.1 課税制限

州憲法第 8 章は、地方政府による固定資産税の賦課徴収額について制限を課している。固定資産税の制限の歴史は 100 年以上に及ぶ。これらの制限はニューヨーク州の地方財政に多大な影響を及ぼしており、特に州補助金、地方の固定資産税以外の税、教育財政、一般財政援助及び特別市補助金との関係で影響が大きい。固定資産税の制限は長年にわたって大きな論議を引き起こしてきた。

地方財政における州政府の関与が強まる中、1884 年の州憲法修正は以下のとおり規定した。

「人口 10 万人を超える市を含むカウンティ及び人口 10 万人を超える市における課税額は、既存債務の元本と利息の支払に加え、総計において、各年における当該カウンティ又は市の個人所有不動産評価額の 2 パーセントを超えてはならない。」

このように、課税制限は当初ニューヨーク市、ブルックリン市 (Brooklyn)、バッファロー市 (Buffalo) 及びロチェスター市 (Rochester) 並びにニューヨーク・カウンティ、キングス (Kings)・カウンティ、エリー (Erie)・カウンティ及びモンロー (Monroe)・カウンティのみに適用された。1898 年にニューヨーク市が統合されると、ニューヨーク市全体、そして後に市と一体となったカウンティ政府を合わせて単一の 2 パーセント制限が適用された。人口増加に伴い、シラキュース市 (Syracuse)、オルバニー市 (Albany) 及びヨンカース市 (Yonkers) が憲法上の課税制限に服することとなり、これに伴ってオノンダガ (Onondaga)・カウンティ、オルバニー (Albany)・カウンティ及びウェストチェスター (Westchester)・カウンティも、州憲法による課税制限の対象となった。

##### 11.1.1.1 課税制限の発展

ニューヨーク州内の他の多数の市も特別法やその都市の憲章による課税制限の対象となった。1920 年までに 33 の市で課税制限が施行されるに至った。課税制限は、評価額の 1～2 パーセントの範囲に制限する場合のほか、歳出予算の制約という形態をとる場合もあった。しかし、ほとんどの場合、教育や債務返済のための課税又は一定の市におけるその他の自治体業務に係る課税に関しては、制限の対象外であった。

<sup>57</sup> (訳注) 実際は「次章」である。

第一次世界大戦後、すべての都市は、1920 年代の繁栄の時代においてさえインフレという自治体財政の深刻な要素に悩まされた。しかし、課税制限の対象となった市における財政逼迫の原因の一部は、おそらく過小課税評価政策の結果であろう。恐慌は、その初期には、課税力を測る課税評価額を減少させるとともに市民救済のための追加出費を課し、財政難を引き起こした。

### 11.1.1.2 1938 年の憲法改正

1938 年の憲法改正により、州憲法の課税制限が修正され、それまでの年次課税評価から 5 年間の平均課税評価へと課税権の基準が変更された。2 パーセント制限は 1944 年に州内のすべての市とビレッジに拡大されたが、州議会はビレッジや人口 10 万人未満の市において教育目的で徴収される固定資産税収入を除外できる法律を制定できるとされていた。1938 年の憲法改正は、州議会に、カウンティ、市、タウン、ビレッジ及び学区の固定資産税課税権を制限するより一層強い権限を与えた。

### 11.1.1.3 現在の課税制限

州憲法第 8 章の課税制限は、第二次世界大戦後に大幅な変更が行われた。これらの変更は、共有税の配分 (the distribution of shared taxes)、特定目的補助金 (categorical assistance)、学校補助金、地方の非固定資産税及び市と学区の関係などに関係するものであり、州と地方の財政関係に関する一連の大きな変化を伴うものであった。

州憲法の課税制限条項は、1949 年、1951 年、1953 年及び 1985 年の修正を経て、現在は以下のようになっている。

1. すべての憲法上の課税制限は、課税対象資産の全額評価の 5 年間の平均値に基づき決定される。
2. ニューヨーク市の市及び学校目的を合わせた課税上限は 2.5 パーセントに固定される。
3. ニューヨーク市以外の人口 12 万 5,000 人以上の市における市及び学校目的を合わせた課税上限は 2 パーセントである。
4. 人口 12 万 5,000 人未満の市における課税上限は市目的のみ<sup>58</sup>で 2 パーセントである。
5. ニューヨーク市以外のカウンティにおけるカウンティ目的の課税上限は 1.5 パーセントであるが、カウンティ法 (County Law) の規定に従って、カウンティ意思決定機関 (the county governing body) は上限を 2 パーセントまで増加させることができる。
6. ビレッジにおけるビレッジ目的の課税上限は 2 パーセントに固定する。
7. 一定の場合においては、支出に応じて課税する方式 (“pay-as-you go”) の資本的支出に係る課税と債務返済目的の課税は課税制限から除外される。
8. 人口 12 万 5,000 人未満の市にある学区とタウンには、憲法による課税制限はない。

州憲法による固定資産税の課税制限は、以下の 2 つの主要項目から構成されると解釈できる。上記項目のような経常目的 (operating purposes) の比率制限と、債務返済及び資本改良 (capital improvement) に必要な金額の除外である。これらを合わせて自治体又は学区の総合的固定資産税課税権 (the total real property taxing power) と呼んでもいいだろう。

<sup>58</sup> (訳注) 学区等の税を含まない趣旨

#### 11.1.1.4 課税制限の除外に対する訴訟提起

人口 12 万 5,000 人未満の市の市域に隣接、含まれる、又は一致する学区及びバッファロー市、ロチェスター市及びヨンカース市の財政上の必要性を満たすため、州議会は、これらの地方政府の年金 (pension) 及びソーシャルセキュリティ分担金 (social security contribution) を課税制限から除外する一連の法律を制定した。

1973 年、年金支払は経常支出であり、従って憲法上の課税制限対象であるという根拠に基づき、バッファロー市に適用された法規の合憲性が問われた。ハード対バッファロー市訴訟 (Hurd v. City of Buffalo (34 NY2d 628, 355 NYS2d 369 (1974)))において、州最高裁判所は特にバッファロー市だけに適用されるその課税制限除外法は憲法違反であるという判決を下した。この決定により、他の課税制限除外法の合憲性も疑われることとなった。

州議会は、1974 年以降、ハード判決 (Hurd ruling) として知られるようになったこの判決の直接の影響を未然に防ぐ目的で、暫定措置を採択した。この問題を検討するため、憲法上の課税制限に関する臨時州委員会 (Temporary State Commission on Constitutional Tax Limitations) (バーガン委員会 (the Bergan Commission)) が設立された。

同委員会は、1975 年初頭に調査結果を公表し、この問題に憲法改正を通じて対処すべきことを勧告した。こうして退職<sup>59</sup>及びソーシャルセキュリティの費用を課税制限から除外するための憲法改正案が 1975 年の総選挙の際に州の住民投票に付せられた。しかしこの改正案は否決された。

州議会は 1976 年に、バッファロー市、ロチェスター市及び一定の学区に対して、一定の年金とソーシャルセキュリティ分担金を憲法上の課税制限から除外する臨時救済措置 (緊急市・学区救済法 (Emergency City and School District Relief Act)) を 1980 年まで継続するための法案を可決した。

しかし 1978 年初頭、最高裁判所は緊急市・学区救済法が無効であるとし、この結果、同法に従って賦課徴収された税金に対する還付要求訴訟提起のおそれが生じた。これに対応するため、市・学区財政特別対策タスクフォース (special Task Force on the Financing of City School Districts) が設置された。州議会は 1978 年にタスクフォースの以下の 2 つの主要な勧告を実行した。(1) 影響を受けた市及び学区に対して特別衡平率 (special equalization ratios) を適用すること。(2) 財政「ギャップ」に対し州基金によるリボルビング返済方式の前貸しを行うこと。

特別衡平率により、財政ギャップは当初の 1 億 1,200 万ドルから 2,000 万ドルにまで縮小された。しかし、市における不動産価値の上昇が緩慢化するにつれ、特別衡平率の効果も失われた。ハード判決の影響を受けた区域に提供された州基金からの貸出金は、1978 年から 1992-93 年度まで毎年更新された。1991 年制定法第 53 章 (Chapter 53 of the Laws of 1991) により、各地域への前貸金は毎年 50 パーセント削減され、2011-12 年度までに段階的に解消された。加えて、これらの区域に対して州政府は、1979 年以来補助金も同時に交付してきている。

タスクフォースによる他の勧告事項としては以下が挙げられる。

- ・前貸金を受け取る市学区 (city school districts) に対し、売上税と公益事業税を最大限に利用することを要求すること。
- ・市学区の支出に当てられるカウンティ売上税を再分配又は増加させること。
- ・行政機能を再分配すること。

<sup>59</sup> (訳注) 退職年金を指すものと思われる。



- ・州全域にわたる固定資産税を採択すること。
- ・憲法修正案を提出すること。

### 11.1.2 債務制限

1837年の経済破綻は、地方政府の債務管理（credit operation）の重大な脆弱性と、当時の公共資本整備に係る債務の投機的性質を露呈した。この結果、1846年の州憲法修正により、州議会は自治体の課税権、分担金賦課権及び起債権を制限することとなった。

歯止めのかかない地方政府の債務は依然として増加し続けた。南北戦争後はインフレとともに経済活動が活発化した。ニューヨーク市は最も顕著な自治体の財政浪費の例となった。ボス・ツイード（Boss Tweed）の統治下における無制限な地方債務の増加は、1873年の不況期にニューヨーク市に深刻な問題を引き起こした。

#### 11.1.2.1 債務制限の発展

地方政府の財政状況は、ニューヨーク州にとって喫緊の関心事となった。1884年の州憲法修正により、人口 10 万人超の市及びそのような市を含むカウンティに対し、債務の額を課税評価額の 10 パーセント以下とする制限が課された。

ニューヨーク市に対しては市とカウンティの債務合計が課税評価額の 10 パーセント以下とされた一方、ブルックリン市、バッファロー市及びロチェスター市には、市とカウンティに対して別々に債務制限が定められた。20 年以内に返済可能な水道施設にかかる負債は除外された。

1894年には、10 パーセント債務制限はニューヨーク州内のすべての市とカウンティに拡大された。債務制限はタウン、ビレッジ及び学校区に対しては施行されなかったが、これらの政府による起債は関連法規により制限された。

#### 11.1.3 現行の債務制限

1938年、憲法修正により、債務制限はタウンやビレッジに対しても拡大されるとともに、起債権を持つ新たな種類の地方政府を創設することは禁じられ、自治体債務の返済に係る実質的な保証も義務付けられるようになった。

第二次大戦後の州憲法における債務に関する条項の修正は多数に上る。最も重要なものは 1951 年に承認された第 8 章の修正であった。1938 年とその後の修正により、債務制限は以下の特徴を持つようになった。

- ・すべての憲法上の債務制限は、最新の課税原簿とそれに先立つ 4 つの課税原簿による不動産の完全評価額の平均の一定割合とされ、具体的には以下のとおりとされた。
  - －ナッソー・カウンティ（Nassau）は 10 パーセント
  - －ニューヨーク市以外のカウンティは 7 パーセント
  - －ニューヨーク市は、市と学校目的を合わせて 10 パーセント
  - －ニューヨーク市以外の人口 12 万 5,000 人以上の市は、市と学校目的を合わせて 9 パーセント
  - －人口 12 万 5,000 人未満の市は、学校目的を除いて 7 パーセント
  - －タウンは 7 パーセント
  - －ビレッジは 7 パーセント

- 人口 12 万 5,000 人未満の市と同一区域、あるいは全部又は一部が当該市に含まれる学校区は 5 パーセント（一定の条件下で債務制限の額を増加することができるとの規定あり）
  - ・自治体の起債と債務管理に関する以下のような一連の特定条件が定められた。
    - 州法により指定された想定耐用年数又は加重想定耐用年数を超える起債の禁止。いずれの場合も 40 年を超えてはならない。
    - 全信用力（full faith and credit）及び「課税増加融資」<sup>60</sup>（“tax increment financing”）（第 16 章 第 6 条）のみに基づく起債
    - 一定の条件下における減債基金方式債券（sinking fund bonds）の許可及び分割払いによる債務返済の義務付け。債務の分割返済においては、意思決定機関（the governing body）が法律により認められているとおり実質的に一定又は減少傾向の債務返済を行っている場合を除き、分割支払額はそれ以前の分割支払の最低額の 50 パーセント増の額を超過してはならない。
    - 歳出予算に元金と利子の支払額を組み込むことの義務付け。
    - 起債権と不動産に対する課税若しくは受益者分担金賦課権又は課税若しくは受益者分担金賦課要求権を併せ持つ自治体法人又はその他の法人（カウンティ、市、タウン、ビレッジ、学校区、消防区及び特定の河川管理排水区（certain river regulation and drainage districts）を除く）の設立の禁止。
  - ・一定の上下水道に係る負債、「現金化できる」（“self-liquidating”）公共基盤整備<sup>61</sup>のための負債及びニューヨーク市の様々な目的に係る一定の追加的な除外を含む憲法上の債務制限からの自治体債務の除外。
  - ・カウンティ、市、タウン、ビレッジ及び学校区によるあらゆる個人、公的若しくは私的な法人若しくは協会又は特定の基準に合致する私的な事業（private undertaking with specified clarifications）に対する、又はこれらを支援する目的で行う贈与又は信用の供与の禁止。ただし自治体間の合同又は一定の共同事業に関する例外措置がある。
- ニューヨーク州憲法第 18 章では、市、タウン、ビレッジ又は一定の公共法人（カウンティを除く）が一定の「低所得」住宅や養護施設に対し援助、起債及びこれらの目的で助成金を支給することができる条件が規定されている。またこの章では、市、タウン及びビレッジに対して均衡化された課税対象不動産の完全価値の平均に対し 2 パーセントという別個の債務制限が規定されている。この章に基づく起債については様々な制約が別途課されている。

## 11.2 借入と債務管理

### 11.2.1 地方財政法

州政府は、1938 年の憲法修正を施行するため、地方政府の財政に関する法律の全面的改正を行った。この結果、1942 年に地方財政法（the Local Finance Law）が制定された。同法は、地方債及び地方短期借入証券（municipal bonds and notes）の発行を規制している。この法律により、起債が認められる対象又は目的、様々な起債の対象又は目的に応じた最長償還年限、短期借入金の条件及び自治体債

<sup>60</sup> （訳注）開発事業に伴う固定資産税等の増収分を償還財源とする起債方式

<sup>61</sup> （訳注）通行料を取る高速道路のように、その収益で費用を賄える公共基盤整備

務について義務的に定めるべき事項が規定されている。

### 11.2.2 債務管理

自治体の起債手続については多数の法的義務が存在するが、これが地方の債務管理に必要な点をすべて網羅しているわけではない。州憲法における重複した債務制限並びに地方財政法による予防措置 (safeguards) 及び義務は必然的に統制的な内容であるが、それらは地方政府の役職員の慎重さと健全な判断にとって代わるものではない。

地方政府の公職者は、債務管理と借入方針に関する多数の重要な点において自由裁量を行使できる。彼らは公共基盤整備の必要性やデザイン、費用、建築構造若しくは工学的特徴が健全なものかどうかについて判断を行う。また、そのような公共基盤整備が、将来の債務返済や定期的な維持管理のための毎年の費用から見て、地域の負担許容範囲内であるかどうかの判断も行うのである。

自治体の債務政策は州法により影響されるが、債務管理に直接影響を及ぼすのは地方の公職者の意思決定である。秩序正しく管理しやすい債務構造の主要な要素のひとつは、現存する負債の大半を早期に返済することである。もうひとつの主要な要素は、年間の元本と利子の支払額を予算の総額と比較して合理的な範囲に設定することである。また、経常収入から基盤整備費用に多額の拠出を行うのが良策であるというのも、地方の公職者の共通した見解である。設備投資の多くは電動機器の交換や街路の再舗装のように繰り返し必要とされ、こうした目的のための借入金は得てして債務と債務関連費用を増加させていく傾向がある。

自治体の起債と債権の販売は特に専門的な分野である。地方政府職員は、起債の合法性及び市場適合性 (marketability) を確実なものとし、最も有利な条件を得るため、しばしば債券の専門法律家 (bond counsel) 及びその他の専門アドバイザーを利用している。

### 11.2.3 資本整備計画

債務管理を遂行する上で一般的に認められた手段は、資本整備計画と資本的予算の策定 (capital programming and capital budgeting) である。州内の地方政府の実務は各政府により異なっている。資本整備計画や資本的予算が憲章に詳細に規定されている場合もある。そうでなければ、現場では多かれ少なかれ「机上」計画 (“paper” plans) に従うこととなる。時には資本整備が断片的で相互に関連づけられておらず、様々な資本整備に必要な資金の許可取得が別々に行われ、全体がどう整合しているのかという疑問が将来に先送りされる場合もある。

資本整備計画とは、政府財政担当官協会 (the Government Finance Officers Association (GFOA)) によれば、「一定の年数に渡り公共施設整備の必要性を満たすために行われる資本的支出の年次計画」と定義されている。資本整備計画は、一般自治体法 (General Municipal Law) 第 99-g 条に明文化されている。同条によると、資本整備計画は自治体の年次予算とともに提出される。計画には、提案される資本整備の内容、各事業の資金調達方法及び事業完了後 3 年間の運営費への影響予測が含まれる。資本整備計画は、一般予算へ統合されることによって机上計画を離れることになる。

資本整備計画の目的は通常、各種の資本整備事業の資金を賄う方法並びに事業による追加的な債務返済負担、経常収入の充当及び新施設運営の年次支出など自治体の通常予算への影響を事前に把握し計画することである。

### 11.2.4 債務の傾向

地方政府の債務状況は、通常の財務状況（financial position）を評価するのと同様の基準に従って、個々に評価されている。懸念事項としては、長年にわたる債務額の増加や起債の目的などがある。地方政府の予算には伝統的に起債充当可能な支出が含まれている。地方政府が従来は経常予算から支出されていた出費を債券発行により賄おうとし始めるということは、経常支出が経常収入を上回っていることを示している場合がある。

借入や債務金額以外にも、財政能力を示す多数の要素を含む基準がある。例えば、固定資産の完全評価額に占める純負債金額の割合、自治体債務の独立採算性、税金による債務支払額の自治体予算に占める割合、劣後債務の額や自治体の課税徴収額などである。

## 11.3 自治体の財政管理

憲章を有さないカウンティ、タウンやビレッジにおける財政に関する責任を持つ地方公務員の権限と義務は、州の一般法に相当程度明記されている。これらの法律は、地方政府内の財政に関する責任の配分や組織設置の仕方に関する選択肢を規定している。選択肢としては、カウンティにおける会計監査官室（the office of comptroller）及び購買担当部局（the purchasing agency）の設置、タウンにおける購買担当官（the purchasing director）の設置並びにビレッジにおける監査役室（the office of auditor）の設置などがある。ホームルール権により、市、憲章を有するカウンティ及び憲章を有するビレッジでは、財政の管理を行う組織について憲章を修正することができる。

地方政府の会計、会計帳簿の維持や記録管理システムは、簡素な手書きのものからパソコン、クライアント・サーバーシステム、メインフレームコンピューターまでまちまちである。ソフトウェアについても、市販のソフトウェアを使用する場合や、特殊な必要性に基づき設計された特注のアプリケーションが使用される場合もある。予算編成、歳出会計（appropriation accounting）、課税原簿作成、給与支払、職員台帳、固定資産納税通知や水道料金納付通知など、財政運営の基本的分野を網羅する多種多様のソフトウェアが入手・利用可能となっている。

前の方では、固定資産税行政や自治体債務管理について触れた。自治体の財政管理にはさらに予算編成、会計、財務機能（treasury functions）、購買、契約及び監査手続なども含まれる。

### 11.3.1 自治体の予算編成

自治体職員はしばしば年次予算編成を最大の任務と見なしているが、これは予算編成とこれに続く管理にかなりの労力と時間を要するからである。州の一般法には、ほとんどの地方政府に対する予算編成と予算採択の主要手順が規定されている。憲章を持つカウンティ、市及びビレッジにおいては、予算条項は、憲章に含まれているのが普通である。

予算編成手続においては多数の選択をしていくこととなる。特に地方予算の歳出面において顕著であるが、歳入面においても多様な選択がある。それらの中には次のものが含まれる。

- ・ 固定資産税の規模と相対的な負担の重さを示す固定資産税率
- ・ 州法により認められ、地方政府の決定により課される地方の固定資産税以外の税
- ・ 特定の資本整備又はサービスの費用負担の目的で徴収され、受益に比例して受益財産に対して課される手数料及び収益（fees and earnings）並びに特別受益者分担金（special assessments）の利用
- ・ 他の政府からの資金援助及び歳入分与並びに経常支出や資本的支出に充当される準備金（これらの

支出の性質、範囲及び利用可能性によって左右される)

- ・認められた資本的支出に充当される起債、基盤整備費用への経常収入の充当(支出に応じた負担(pay-as-you-go))又はこれらの資金確保手段の組み合わせ

### 11.3.2 予算管理

一般的に予算管理に先立って部局予算の見積作成及び提出が行われる。見積の提出に続いて予算そのものが編成されるが、それは通常、地方政府の最高執行官(executive)あるいは予算責任者(budget officer)により、又はその指示の下、歳入と歳出を均衡させた計画となる。予算は次に地方議会に提出され、審議、承認又は修正を経た後、歳出予算命令の制定(enactment of appropriation orders)を経て予算の実施に至る。

議会による予算審議と議決が終了した後が予算管理と施行の段階である。この過程には歳出予算管理勘定(appropriation control accounts)の維持と予算移転又は修正(budget transfers or modifications)の手続が含まれる。

### 11.3.3 地方の自発的事業

予算編成、予算の提示及びこれに続く管理において、法の基本的要件と矛盾しない形で、地方の自発的事業(local initiative)を盛り込む機会がある。自発的事業は、予算書(budget format)、裏付けとなるデータ及び比較並びに予算教書(budget message)における補足的説明事項などの形で表される。予算は単なる数字の羅列ではなく、政策方針を述べたものなのである。

予算配分(budget allotments)や支出割当(expenditure quotas)が設けられることもよくある。これらは通常、少なくとも四半期ごとに、事業計画や活動計画を元に、現場職員(operating officers)との協議を通じて決定される。最近の予算編成方法の発展として、予算配分を事業目的の達成や自治体業務の効率性などにより密接に関係させるというやり方がある。

### 11.3.4 会計管理

自治体のもうひとつの主要な財務管理の側面に、会計管理システム(accounting control system)の維持がある。ファンド会計<sup>62</sup>(fund accounting)は自治体会計の基本的特徴である。「ファンド」(“fund”)とは、一連の勘定からなる貸借の均衡した財務・会計の統一体である。現金、その他の資産及び金融資産が、関連する負債及び残余財産又は残高(residual equities or balances)とともに記録される。ファンドは、特別の規則、規制や制限に従って特定の活動を遂行し、あるいは一定の目的を達成するために、区分して管理されている。

自治体の会計システムには一般ファンド(general fund)の他、地方政府によっては、幹線道路ファンド(highway funds)、公債償還ファンド(debt service funds)、資本整備事業ファンド(capital project funds)、事業ファンド(enterprise funds)、内部サービスファンド(internal service funds)及び信託・代理機関ファンド(trust and agency funds)など、特別な歳入に応じたファンド(special revenue

<sup>62</sup> (訳注) ここでいう“fund”は日本の自治体会計における区分経理された「会計」(一般会計及び各特別会計)に近い概念であると考えられるが、“accounting”の訳と区別するため、「ファンド」と表記することとした。

funds) がある。ファンドは独立採算 (self-contained) であるというのが主要原理である。

自治体収支の会計は、修正発生主義 (modified accrual basis) に基づき行われる。予算管理の根本的特徴は、歳出管理会計 (appropriation control accounts) の維持を通じ、負債を負うにつれて次第に歳出も抑制されることである。

この要約された説明では、総合的な自治体会計システムや、ニューヨーク州内におけるすべての地方政府に通じる会計実務を述べることは不可能である。ほとんどの自治体における会計手続に関する資料は、州会計監査官室から得られる。

### 11.3.5 財務報告

系統的に記録された財務情報は、「(1) 自治体活動の管理の土台、(2) 無駄と非効率を防止する規制手段、(3) 自治体資金を管理する職員の忠実性の確認、(4) 関係者への自治体の財務状況及び運営に関する情報提供」<sup>63</sup>として使用することができる。

自治体の会計システムは、地方の管理目的上重要な自治体の会計年度末報告書と定期的内部報告書の情報源として機能する。これらの定期的報告書は予算計画に定められた時期及び金額のとおりに入・支出が行われるかどうかを示すものである。この情報を監視することにより、年度中に適時な予算修正を行うことが可能になる。

一般自治体法第 30 条は、地方自治体が州会計監査官室に財務報告を毎年提出することを義務付けている。1996 年まで、同法は、会計監査官室が定める様式に自治体が記入して紙で報告を提出するよう義務付けていたが、同年の改正により電子データによる報告が認められるようになった。1996 年中に終了する会計年度の報告から、カウンティ、市、タウン、ビレッジ、学区及び共同事業 (joint activities) についてはインターネット又は会計監査官室支援ネットワーク (the Comptroller's Assistance Network) (24 時間体制の電子掲示板) を通じて報告書を送付できるようになった。無料で会計監査官室が提供する (又は州教育局が学区に提供する) ソフトウェアを通じて報告を提出することは、時間の節約、正確性の向上、書類仕事の減少につながる。

### 11.3.6 その他の財務機能

その他の地方政府による主な財務事務には、現金管理、購買及び不動産の購入、保険及びリスク管理並びに事後監査が含まれる。

#### 11.3.6.1 現金管理

地方政府によっては、決済取引に必要な額以上の現金残高を保持していることがある。剰余金を投資せず現金として維持していると投資収入が得られない。必要な現金残高を予測するため、地方政府職員は地方政府の会計年度中の資金繰りを予想し、キャッシュフロー分析を行うことができる。適切な現金管理により、地方政府は最大限の収入を得、また借入を最小限に止めることができる。地方政府職員は投資における合法性、安全性、流動性や利回りなどの要素に留意する必要がある。州会計監査官室は、現金管理及びその他の幅広い地方政府の財務に関する事項について、地方政府職員に指針

<sup>63</sup> Municipal Finance Administration, Sixth Edition, International City Managers' Association, Chicago, 1962, p.205

を提供している。

### 11.3.6.2 購買と不動産等の購入

その他の財務管理事項としては、購買、契約及び保管並びにこれらの責務をどの程度集中化された購買方針・手続により行うかという問題がある。カウンティ、市、タウン、ビレッジ、学区及び消防区は、関連法規に従って商品、サービスや不動産を購入する。購買費用を削減するために、地方当局は共同購入に参加し、州の支援を活用することがある。

ニューヨーク州総務室（the New York State Office of General Services）（OGS）は、地方政府に対して州の契約の下で多種多様な商品を低価格で購入する機会を提供する。加えて、総務室は地方政府による購買に関して様々な技術的支援を行い、地方当局が服役者や視覚障害者の製造した商品を調達するに当たっての支援も行っている。総務室を通じ、地方政府は州の余剰動産・不動産、連邦政府の余剰資産などの調達支援も受けられる。

### 11.3.6.3 事後監査

自治体は、多数の連邦機関や州機関による監査を受ける。加えて、自治体は自らの選択により一般監査又は特定監査（general or selective audits）を実施することもある。事後監査（post audit）とは、財務取引が記録され終了した後に行われる監査である。内部監査役を有する自治体は、自治体組織内の下部機関の監査を継続して行っているのが普通である。

### 11.3.6.4 保険及びリスク管理

財源の減少と保険費用の増加により、リスク管理はますます重要となりつつある。最適な保険の保証限度額と実現可能な最大の保険の保証限度額にはしばしば差がある。ほとんどの地方当局は大災害等の壊滅的な出来事に対する保証を必要とする一方、コストを削減するためにとりうる手段も多数存在する。条件に合った安全計画（safety program）、自家保険（self-insurance）、共同保険（coinsurance）、総合保険（blanket insurance）及び競争入札（competitive bids）は時にコスト削減に役立つ。

### 11.3.7 地方財政に対する州の監督

1930年代の不況は、州政府による自治体予算と歳出の精査、自治体による借入金の審査と承認手続、地方債のマーケティング及び引受を支援するための施策などを促した。この時期の州政府による自治体行政への干渉を招いた原因としては、経常収支の恒常的脆弱性、多額の流動負債、弱体化する自治体財政が促す経常支出の財源の借入金依存、負債の再調整と借り換え（debt readjustments and refunding）、そして債務不履行又はその兆候などがある。

これら多種多様な要因とその後の展開を通じて、一般に州政府による地方財政の監督と結びつけて考えられる中心的要素が形成された。課税及び負債の法的制限、統一の債券関係法及びその施行を通じた負債の規制、報告、監査及び会計の義務、起債の付議と支出プログラムについての州政府の審査、起債の計画及び地方債発行への様々な程度の関与などがあり、助言及び技術的援助などにより強化されている。

### 11.3.8 州による監督の主な特徴

ニューヨーク州の地方財政に対する監督の主な特徴は、すでに述べた憲法及び法律上の義務に由来するものである。自治体財政を監督する主な役割を果たすのは州会計監査官室である。会計監査官室の機能には以下のものが含まれる。

- ・会計監査官室の地方政府・学校課 (Division of Local Government and School Accountability) を通じて技術的支援を行い、地方政府職員による以下の取り組みを可能ならしめ、奨励する。
  - 財政状況を継続して向上させること
  - サービス提供の費用を削減し、効率性を向上させること
  - 政府資産に責任を負い、保護すること。

同課はまた地方政府の定期的監査及び審査、地方職員の研修並びにコンサルティングサービスを提供する。

- ・地方政府による課税制限と負債制限の遵守を監督し、地方政府による負債状況報告 (debt statements) と年次予算の提出を要求する。
- ・自治体による地方負債額制限の除外申請、タウン内の改良地区、消防区及びカウンティ特別区 (county special districts) の設立又は拡張申請に対する技術的援助と審査を行う。
- ・歳入、歳出及び債務に関する統計を含む地方政府の財政情報を収集し、発信する。
- ・統一会計システムを開発するとともに、財務管理の実務に関する指針を提供する。
- ・州・地方政府職員退職年金制度 (the State and Local Government Employees' Retirement System) を管理運営する。
- ・地方政府の予想される活動に対する書面による助言的意見を含め、一般的に適用される州法に基づく地方政府の権限と責務に関し地方政府に法律上の助言的意見を与える。

### 11.3.9 年次財政報告審査

州会計監査官室は、個々の地方政府の年次財政報告書が設定された最低限の基準に合致しているかどうかの審査を行う。この課程から得られる情報は統一リスク評価プロセス (Uniform Risk Assessment Process) (1999 年開発) の必須の要素となる。特定されたリスク分野の分析に基づき、必要に応じ地方政府の運営を改善するための支援が提供される。

### 11.3.10 赤字地方債発行のための立法

時に地方政府の赤字額が膨大になると、赤字を埋めるため州の特別な立法を通じて地方債を発行するほか選択肢がなくなる場合がある。地方債の発行により、地方政府は債務の一部を (毎年の債務返済を通じ) 数年にわたって返済していくことができる。このような立法は、ほとんどの場合、債券が発行される以前に州会計監査官室に債務額を認証するよう義務付けている。州会計監査官室は、そのような債券発行に伴う債務が残存している期間中、その自治体の予算案について審査及び提言を行う。

### 11.3.11 監視委員会

非常事態においては、州議会は一定の地方政府に対して更なる監視が必要であると結論づけてきた。こうした措置は、長期にわたる財政難や、稀には地方政府が金融市場へのアクセスを喪失した場合などの状況が原因となって実施されてきた。監視委員会 (oversight boards) は、典型的には、地方債の



発行、予算や財政計画、雇用契約を含む契約を承認する権限を持ち、稀ではあるが、州の補助金や税収を途中で差し押さえる権限をもとに債務支払を保証することもある。管理委員会を設置する立法では、通常、利害関係者を代表するメンバー、例えば州知事、州会計監査官、州議会議員、さらに一般的には地方政府の代表や地方の財界首脳や住民代表者を規定している。こうした立法はまた、地方政府が財政の健全性を回復したかどうかを決定する基準を規定している。典型的には、地方政府がその基準を満たすと、監視委員会の承認権限は停止される。

### 11.3.12 地方政府データベース

州政府による監視活動は、地方政府データベース (the Local Government Data Base) と呼ばれるコンピューターデータファイルに依存するところが大きい。ファイルは州会計監査官室により作成・維持されており、1977 会計年度以降のニューヨーク州における地方政府の総合的な財政その他のデータが収蔵されている。データの多くは、各地方政府が提出する年次財政報告から得られたものである。報告書自体には財務諸表データ (すなわち財政状態並びに運営及び財政状態の変化の結果) 及び収入・支出の詳細が含まれている。

データファイルは、定期的に予算局 (the Division of the Budget)、上院財政委員会 (the Senate Finance Committee) と下院歳入委員会 (the Assembly Ways and Means Committee) へ転送され、プログラム分析や州と地方政府の関係に関する財政影響分析に使用される。

### 11.3.13 一般会計原則 (GAAP)

1900 年代初頭から、州会計監査官室は地方政府についての統一会計システム (Uniform Systems of Accounts) を規定した。この目的は、地方政府からの財政情報収集に分類と内容の点で一貫性を持たせることにあった。この情報は会計監査官室の財政アナリスト、州議会やその他の機関により利用されている。

これらのシステムは一般会計原則 (Generally Accepted Accounting Principles (GAAP)) を定めるものではない。一般会計原則は政府会計基準審議会 (the Government Accounting Standards Board) により公布される。一般会計原則とは合衆国内において認められた会計実務を構成する慣習、規則及び手続などを指す専門用語である。

1970 年代後半から、州会計監査官室は一般会計原則に準拠することがニューヨーク州や地方政府にとって得策であると判断した。従って、会計監査官室が制定する統一会計システムは、一般会計原則の修正事項を反映するように定期的に更新される。さらに、会計監査官室は会計速報 (accounting bulletins) を発行するほか、地方政府職員に対して講習会を実施している。

### 11.3.14 政府会計基準審議会 (GASB)

政府会計基準審議会は政府の会計及び財務報告の原則を基準として定める組織であり、一定の支出に係る会計及び財務報告の義務を規定する声明を発出する。同審議会が新たな会計又は財務報告の基準を公表した際、州会計監査官室は新たな基準に係る会計処理上の課題及び新たな基準を遵守するためにどのような情報が必要かをクリティカルに検討し、会計に係る意思決定プロセスの一部として、財務報告義務及び州の財政状況への影響を特定しなければならない。基準の変更に伴い影響を受ける各地方政府の意見は州会計監査官室を通して集められる。このようにして得られた情報に基づき、同

審議会の声明の実行を勧告するかが決定される。

## 第 12 章 地方政府の財政

利用可能な財源に対して自治体の各種事業や活動の均衡を取ることが地方政府の財政上の鍵である。地方自治体の財政活動は法律、憲法、市民に対する説明責任、公共政策上の配慮等の制約を受けるため、民間企業とは根本的に異なる状況下において行われる。

大まかに言って、地方政府の財政は、2つの要素からなる。ひとつは、歳出面において地域社会が取り組む活動、サービス、改善の質と量を決定することであり、もうひとつは地域社会に可能な範囲内で歳入と借入による資源を配分することである。この過程には政治的、経済的、社会的な考慮が含まれる。これらすべてをもとにして、行うべき事業と財源とが毎年均衡を保つように財政計画が立てられるが、これが最も目に見えるのが自治体の予算である。

民間と比較すると、地方政府の財政に関する決定は概して典型的な市場の世界から切り離されているように見える。地方政府の財政決定は、州憲法、州法、憲章、条例及び規則などによる法的な制約に拘束されている。このような地方財政の法的な制約は、新任の地方の公職者が就任当初に強い印象を受けるもののひとつであろう。法的制約は、自治体財政運営の多くの面に浸透している。

地方政府は、州憲法や州法、州政府機関の公式見解などに基づき、基本的に公共目的とみなされる事業のみに支出を行うことができる。州の課税権限の地方政府への委譲には、厳しい条件が課されるのが一般である。地方政府の多くは不動産課税による徴税額に制限が課されており、不動産以外の課税は州議会が認める場合に限り可能である。ニューヨーク州法はまた、地方政府の起債に関して、借入目的、自治体債務の種類、債務の目的別の最長期間、地方債の発行と保証の基本的条件などの制限を課している。地方政府の財政活動には、競合する要求や利害対立が伴う。また、連邦政府と州政府を含め、地方政府は内部・外部双方からの圧力を受けている。地方の公職者は自治体の運営において、これらの対立や圧力を調整する義務を負っている。

### 12.1 ニューヨーク州における地方歳出

地方政府の歳出は経常支出（current operations）、設備投資（equipment and capital outlays）及び債務返済（debt service costs）に分けられる。設備投資には設備の購入や固定資産（fixed assets）の建設、改善及び購入が含まれる。債務返済には債務の元金と利子の支払が含まれる。地方におけるその他の費用はすべて経常支出に含まれ、これが支出の最大の割合—2012年におけるニューヨーク州の全地方政府歳出の86パーセント—を占める。

#### 12.1.1 支出の傾向

表 12.1 及び 12.2 は、ニューヨーク市を除く一般目的地方政府の 2012 年度経常支出をまとめたものである。これを見ると、地方政府がその責任を負う業務の一般的な特徴をドル単位で読み取ることができる。

- ・カウンティでは社会福祉関係の支出割合が大きい。しかし、カウンティの業務はそれ以外にも多岐にわたっていることが示されている。
- ・治安維持への支出という面では、市とビレッジには類似点がある。

・表にはタウンによる一般政府業務 (general government) と幹線道路業務の責務も反映されている。  
 タウンはまた、上下水道、ごみ処理や治安にも深くかかわっている。

**12.1.2 支出要素**

連邦政府と州政府によって義務付けられ、一部資金援助が行われている衛生と社会福祉関連支出は、大きく増加してきている。人口と経済情勢の変化により、ニューヨーク州内の地方政府は難題に直面している。

中心都市 (central cities) は、警察、消防、道路、衛生、交通、上下水道、老朽化したインフラや施設の更新を含む様々な自治体サービスに目を向けている。市の公職者たちはしばしば、既存の住宅関係施設、商業施設、工業施設を保全するとともに、新たな企業を引きつけ地域に定着させる方法を追求している。他方、タウンは、コミュニティ開発、必要な自治体サービスの拡張、公共施設の改良、市からの移住者や虫食いの市街地化によって生じるその他の典型的な成長需要に、より関心を向ける傾向にある。

**表 12.1 地方政府の機能分野別支出 (2012 年)**  
 (ニューヨーク市を除く)

金額・百万ドル

機能分野 (Function)	カウンティ	市	タウン	ビレッジ	計
総務 (General Government)	\$4,126.6	\$615.2	\$1,049.3	\$400.4	\$6,191.5
教育 (Education)	1,158.4	10.2	4.7	0.1	1,173.4
公共安全 (Public Safety)	2,983.2	1,121.9	986.9	523.9	5,615.9
健康衛生 (Health)	1,810.2	1.2	51.7	1.7	1,864.8
交通 (Transportation)	1,488.0	369.8	1,391.6	289.2	3,538.6
社会福祉 (Social Services)	5,699.0	57.1	89.6	24.8	5,870.5
経済開発 (Economic Development)	259.9	139.8	49.4	25.1	474.2
文化・レクリエーション (Culture and Recreation)	262.2	171.3	579.7	141.7	1,154.9
地域サービス (Community Services)	254.9	41.5	98.8	24.2	419.4
公共事業 (Utilities)	109.1	197.1	363.5	336.7	1,006.4
衛生 (Sanitation)	892.1	243.4	849.7	265.9	2,251.1
職員の福利厚生 (Employee Benefits)	3,326.8	1,012.0	1,170.7	468.7	5,978.2
債務返済 (Debt Service)	1,384.1	324.7	768.9	244.4	2,722.1
<b>計</b>	<b>\$23,754.5</b>	<b>\$4,305.2</b>	<b>\$7,454.5</b>	<b>\$2,746.8</b>	<b>\$38,261.0</b>

出典：州会計監査官室 (Office of the State Comptroller)

**表 12.2 地方政府の機能分野別支出（2012 年）**  
**（ニューヨーク市を除く）**  
 （単位 割合・パーセント）

機能分野 (Function)	カウンティ	市	タウン	ビレッジ	計
総務 (General Government)	17.4	14.3	14.1	14.6	16.2
教育 (Education)	4.9	0.1	0.1	0	3.1
公共安全 (Public Safety)	12.5	26.0	13.2	19.1	14.7
健康衛生 (Health)	7.6	0.1	0.7	0.1	4.9
交通 (Transportation)	6.3	8.6	18.7	10.5	9.2
社会福祉 (Social Services)	24.0	1.3	1.2	0.9	15.4
経済開発 (Economic Development)	1.1	3.2	0.7	0.9	1.2
文化・レクリエーション (Culture and Recreation)	1.1	4.0	7.8	5.2	3.0
地域サービス (Community Services)	1.0	1.0	1.2	0.9	1.1
公共事業 (Utilities)	0.5	4.6	4.9	12.2	2.6
衛生 (Sanitation)	3.8	5.7	11.4	9.7	5.9
職員の福利厚生 (Employee Benefits)	14.0	23.5	15.7	17.0	15.6
債務返済 (Debt Service)	5.8	7.6	10.3	8.9	7.1
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出典：州会計監査官室（Office of the State Comptroller）

表 12.3 は 2007 年から 2012 年にかけてのニューヨーク市を除く一般目的及び特別目的地方政府の経常支出の増加を示している。2007 年から 2012 年の 5 年間で、地方政府の経常支出は 10 パーセント増加した。この期間中における学校区の支出の増加は他の地方政府を上回っている。

**表 12.3 地方政府の経常支出（2007 年及び 2012 年）**  
 （金額 百万ドル）

政府単位 (Government Unit)	2007	2012	増加率 (%)
カウンティ (ニューヨーク市内カウンティを除く)	\$21,698.5	\$23,754.5	9.5
市 (ニューヨーク市を除く)	4,213.7	4,305.2	2.2
タウン	7,411.3	7,454.5	0.6
ビレッジ	2,599.4	2,746.8	5.7
学校区 (ニューヨーク市を除く)	32,686.5	37,340.3	14.2
消防区	665.6	722.9	8.6

合計	\$69,275.0	\$76,324.2	10.2
----	------------	------------	------

## 12.2 地方政府の歳入

2007 年から 2012 年にかけて、ニューヨーク州における地方政府の歳入は 10 パーセント、額にして 662 億ドルから 726 億ドルに増加した。1960 年代と 1970 年代における地方の歳入の主要な変化としては、政府間援助の重要性が高まった点が挙げられる。連邦政府は、各種の補助金を通じてかなりの資金を州政府及び地方政府に移転させた。

ニューヨーク州もまた、特定事業の資金だけでなくより多くの一般補助金を供給し、地方政府への支援を増加させた。

1972 年に採用された連邦一般歳入分与制度 (federal general revenue sharing) により、連邦政府の地方政府への補助金は個別補助金 (categorical grants) から包括補助金 (block grants) へと移行した。この結果、1970 年代後半から地方政府は連邦政府の援助を比較的自由に使用できるようになったが、反面、補助金総額は減少した。1980 年代初頭には、教育、社会福祉、衛生などの多数の個別補助金を少数の包括補助金に統合する努力が見られ、その後は大きな変化はない。連邦政府によるニューヨーク州の地方政府への補助金は、2012 年には 51 億ドルと、2007 年の 40 億ドルに比べ 29 パーセント増加している。また、2012 年の州政府による援助は 161 億ドルであり、2007 年の 156 億ドルに比べ 4 パーセント増加した。特に学校区への援助増加が顕著である。

ニューヨーク州の地方政府の歳入に占める固定資産税の割合は、2007 年の 59.5 パーセントから 2012 年には 62.1 パーセントに増加した。2012 年度の固定資産税歳入額は 321 億ドル近くに上り、5 年前に比べて 15 パーセント増加している。

表 12.4 は、ニューヨーク州とその地方政府の税収を税の種類別に示したものである。固定資産税の割合が、他の税と比べて非常に大きな割合を占めていることが分かる。

## 12.3 固定資産税の課税

ニューヨーク州における固定資産税<sup>64</sup>は、不動産の価値（土地と改良構築物 (land and improvements)）に基づいて課される税である。固定資産税は地方政府の歳入に対する割合のみならず、自治体の予算編成手続においても、特別な位置を占めている。

### 12.3.1 固定資産税と地方予算

自治体の予算編成では、まず歳出 (expenditures or appropriations) が見積もられ、続いてその見積額から固定資産税以外の財源による歳入見積を差し引いた残高を算出し、これが固定資産税の課税額とされる。このように、固定資産税は自治体予算の歳入側の調整項目 (the balancing item) となるのである。この手続は、どの種類の地方政府がどれだけ固定資産税を徴収できるかという法的制限の存在により制約されている。

<sup>64</sup> (訳注) 原文では単に property tax (財産税) と記述される箇所も多いが、ニューヨーク州では不動産に課される税であることから、訳は固定資産税で統一した。

**表 12.4 ニューヨーク州における地方税**  
**(2007 年及び 2012 年)**  
 (単位 10 億ドル)

地方税	2007	2012
固定資産税 (Real Property)	\$27.8	\$32.1
売上税 (Sales)	8.6	9.1
その他の税及び使用料手数料 <sup>65</sup> (Other Taxes and Fees)	0.3	0.3
合計	\$36.7	\$41.5

出典：州会計監査官室 (Office of the State Comptroller)。四捨五入のため内訳と合計に差額が生じる場合がある。

手続の最後は課税率の調整である。課税額を地方政府の課税対象不動産評価額のドル総額で割る。その結果はパーセンテージで表される数字であり、これが課税率とされ、通常、評価額 1,000 ドル当たり〇ドル〇セントという額で表記される。

カウンティ、学区又は改良地区 (improvement districts) の課税が 2 以上の自治体にまたがっている場合、均衡レート (equalization rate) により、課税評価額が各自治体に平等に分配されるように計算される。均衡化は、不動産評価率が異なる複数の自治体にまたがって固定資産税が課される場合に、負担を公平にすることを意図している。

学区と多くのカウンティの課税割当 (apportionment) に関しては、州不動産業務室 (the State Office of Real Property Tax Services (ORPTS)) が均衡レートを決定する。ナッソー・カウンティとニューヨーク市内のカウンティを除くその他のカウンティでは、カウンティの立法府が均衡レートを決定し、不服申し立てがあれば不動産業務室が審査を行う。

### 12.3.2 固定資産税と自治体歳入

表 12.5 は 2012 年の地方政府、学区及び消防区における歳入に占める固定資産税の割合を示している。固定資産税は学区、タウン及びビレッジの支出を賄う上で突出した役割を占めている。消防区もまた、固定資産税に多く依存している。

**表 12.5 2012 年の地方政府の財源**  
 (単位 パーセント)

政府単位	固定資産税 及び分担金	非固定資産税	州補助金	連邦補助金	その他	合計
カウンティ (ニューヨーク市内のカ ウンティを除く)	23.2	32.2	11.8	11.6	21.2	100.0

<sup>65</sup> 固定資産税を減額するためにタウンに交付される売上税控除 (sales tax credits)、公益事業総収入額税 (utility gross receipts tax)、消費者公益事業税 (consumer utility tax) (売上税に含まれていない場合)、OTB 付加税 (OTB surtax)、ホテル利用税 (hotel occupancy tax)、ハーネス・フラットトラック入場税 (harness and flat track admission tax)、コイン式機器営業税 (privilege tax on coin-operated devices)、専売権からの収益 (revenues from franchises)、非固定資産税に係る利子及び罰金 (interest and penalties on non-property taxes) などを含む。

市（ニューヨーク市を除く）	26.5	20.8	18.8	5.9	28.0	100.0
タウン	53.3	11.3	6.7	4.8	23.9	100.0
ビレッジ	48.9	7.1	4.4	3.5	36.1	100.0
学校区 （ニューヨーク市を除く）	55.9	0.7	33.9	5.1	4.4	100.0
消防区	94.0	0	0.1	0.5	5.4	100.0
合計—全機関	43.9	12.9	22.2	7.0	14.0	100.0

出典：州会計監査官室（Office of the State Comptroller）

表12.6は2007年と2012年間のすべての階層の地方政府の固定資産税収入の増加を示している。全体として、2005年の固定資産税は2000年に比べて34パーセント増加している。

**表 12.6 地方政府の種類別固定資産税収入  
(2007年及び2012年)**

(単位 百万ドル)

政府単位	2007	2012	増加率(%)
カウンティ	\$4,648.6	\$5,254.6	13.0
市	1,014.7	1,131.7	11.5
タウン	3,231.9	3,711.4	14.8
ビレッジ	1,087.0	1,285.0	18.2
学校区 (ニューヨーク市を除く)	17,238.4	20,086.7	16.5
消防区	582.1	676.6	16.2
合計	\$27,802.7	\$32,146.0	15.6

出典：州会計監査官室（Office of the State Comptroller）

### 12.3.3 固定資産税の免除

連邦資産の地方課税免除<sup>66</sup>は、合衆国憲法の原則である政府間免責（intergovernmental immunity）に基づいている。州の資産が地方課税を免除されるのは、主権の主体はその政治的下部機関によって課税されることはなく、常に主権を有するという原則に基づいている。ただし、州議会が承認した場合には、州政府は連邦資産に対する課税を許可することがある。

特定の私有不動産に対する地方税免除は理論、歴史又は慣習に基づいている。根底にある原則は、専ら宗教、教育又は慈善目的のために使用される不動産は、道徳心の向上、公共の福祉、公衆衛生の保護に貢献しているというものである。こうした不動産は通常の自治体や学校区の課税対象とはならないが、改良地区における特定の設備改良（水道や下水道施設など）の費用を部分的に負担することがある。

<sup>66</sup>（訳注）日本の税制上「非課税」と「免除」は区別されているが、原文ではいずれも「exempt」が用いられており、訳は便宜上「免除」で統一した。



ニューヨーク州における固定資産税免除は、一般法を通じてのみ許可される。固定資産税免除は、固定資産税法中でも最も複雑多岐な規定を含んでいる。州法は、特定の場合に固定資産税の免除を義務付けることもあるが、条例の制定による免除を認めることもある。

### 12.3.3.1 財政目的外 (Non-fiscal Purposes)

固定資産税を財政以外の目的、つまり歳入を確保すること以外の目的で用いること、特に、宗教、教育又は慈善行為といった従来の枠を超えて、経済、環境、社会目的で用いることについては議論が絶えない。固定資産税が部分的に又は全体として免除される不動産には、例えば、公営住宅、私有の集合住宅、産業開発公社施設、商業及び産業施設、鉄道、大気汚染管理施設、産業廃棄物処理施設、農業用地及び森林地帯、退役軍人及び低所得高齢者用の住居などがある。

固定資産税の免除は地方政府の財政に影響を及ぼすことがある。固定資産税の免除は税額総額を削減するものではなく、残りの納税者に免除分の税額を負担させるのであり、彼らはより高い税金を支払わなければならないこととなる。例外は大部分の居住用不動産に適用される学校税減免措置 (School Tax Relief: STAR) と呼ばれる部分的な学校税の免除で、これは州政府の援助により実施されている。財政目的以外の固定資産税の免除については、そうした目的のための助成金を自治体の固定資産税のような限られた財源に求めるのではなく、より広範囲な財源から賄うべきであるといった議論も多い。

固定資産税免除に関連した税法及び実務に関する技術的な支援のための州レベルの一般的機関は、州不動産業務委員会 (the State Board of Real Property Tax Services) である。同委員会は、各種の地方課税免除が地方の税収基盤に及ぼす影響に関して、多数の報告書を発行している。加えて、同委員会は州内の免税不動産の所在地と評価額を詳細に示した統計情報も発行している。

免税不動産の評価額は曖昧な場合が多い。評価官の多くは、課税されない不動産に実質的な評価を与えるのは無意味であると考えている。さらに、免税不動産リストについては、明確な用途を欠くため、定期的な改定すら行わない。しかしながら、課税が2つ以上の地方政府に及ぶ場合、税率を計算するに当たり、免税不動産を均衡させた価額が使われる。つまり免税不動産に対する現実離れした価額が課税に影響を与えうるのである。従って、ニューヨーク州における免税不動産の評価額報告は、おそらく、課税基盤に対する影響又は免税不動産が課税対象となった場合の税収を適切に表していない。そうした留意点を念頭に置きつつも、ニューヨーク州における免税不動産評価額が課税不動産及び免税不動産評価額の合算額に占める割合が、20世紀初頭には11パーセントであったところ、2005年には32パーセントに上昇しているという点は、述べておく価値があるだろう。

### 12.3.3.2 市とタウンにおける免除

2005年には、ニューヨーク州内で450万件の固定資産税免除が課税原簿 (assessment rolls) に登録されている。2005年の市及びタウンにおける免税不動産の評価総額は6,780億ドルと、ニューヨーク州の全不動産評価額の32パーセントに達している。また、ニューヨーク州内の9市では、不動産評価額の半分以上が免税不動産となっている。2005年課税原簿によると、州内の932タウン中23タウンで、不動産評価額全体の50パーセント以上が免税不動産である。

政府及び公社 (public authorities) のような準政府機関が所有する不動産は、全免税不動産評価額の47パーセントを占めている。私有不動産の中では、最大の免税不動産所有者は地域サービス機関 (community service organizations)、社会事業組織 (social organizations) 及び専門家団体

(professional societies) である(全免税不動産の13パーセント)。集合住宅以外の免税住宅用不動産に関しては、評価額ベースで大きな免税分類は、学校税減免措置(School Tax Relief (STAR) Program) (全免税不動産評価額の23パーセント)、退役軍人が所有する不動産(約5パーセント)、高齢者の所有する不動産(約2.5パーセント)である。

州の義務付けによる免税不動産評価額の割合は州全体で94パーセントである。2005年の課税原簿における州が免税を義務付けた不動産評価額の合計額は6,370億ドルであった。

### 12.3.4 固定資産税の事務

固定資産税にかかわる事務は、(1)土地及び建物の確認及び識別、(2)正当化できる方法又は適正な方法の組み合わせによる評価、(3)課税対象となる不動産の最終的な課税原簿の作成及び(4)不公平是正のための評価額の審査という業務から成り立っている。

#### 12.3.4.1 評価組織

上記業務の最初の3つは、地方の評価官(local assessors)によって行われる。ニューヨーク州の評価機関(assessing units)には、62の市と933のタウンが含まれている。その他の地方政府は、必要に応じて課税原簿を使用する。前述の通り、カウンティと学区の課税は、均衡化された評価額に基づき構成自治体に配分される。550のビレッジにはビレッジの課税のために不動産を評価する権限が付与されているが、多くのビレッジはタウンの課税原簿を適用しており、過半数のビレッジでは評価機関であることをやめ、その権限をタウンに委譲している。

ニューヨーク州のカウンティで評価機関であるのは、トンプキンズ(Tompkins)・カウンティとナッソー(Nassau)・カウンティだけである。トンプキンズ・カウンティ憲章では、任命職であるカウンティの評価局長(appointed county director of assessment)はカウンティ及びカウンティ内のタウン、ビレッジ、学区又は改良地区の課税対象不動産の評価を行う。ナッソー・カウンティ政府法(the Nassau County Government Law)は、4人の任命された評価官とカウンティ全体で選出された委員長兼執行官(chairman and executive officer)から構成されるカウンティ評価委員会(county board of assessors)の設置を規定している。この委員会がカウンティ、タウン、学区及び改良地区における課税の目的でカウンティ全域の不動産評価を行う。

地方の評価官は、公選される場合と任命される場合がある。2つの市を除いたすべての市には任命された単一の評価官あるいは評価委員会が設置されている。1927年以来、ビレッジでは任命による評価官が1名又は3名置かれている。ビレッジ評議会が評価官を務めるビレッジもある。

州固定資産税法第3章第2款(Title 2 of Article 3 of the Real Property Tax Law)は、トンプキンズ・カウンティとナッソー・カウンティを除いた人口10万人未満の市とすべてのタウンが任期6年間の評価官を1名置くように定めている。評価官を選挙している市又はタウンでは、条例を1971年4月30日までに制定すれば公選の評価官を保持できるという権限が与えられた。この選択肢により、約50パーセントのタウンが公選の評価官を保持している。

#### 12.3.4.2 不動産評価

課税の目的で不動産の価値を決定するには、取引事例比較方式(sales analysis and comparison)、収益還元方式(income capitalization)、改良置換原価方式(replacement cost of improvements)の

3つの方法がある。また土地を分離して評価する場合、更なる評価基準を設け、特定の土地物件を組み合わせたときの影響を判断することを要する。主な評価要素には、土地の使用目的及び分類、売買・収入のデータ、そして評価単位の設定（例えば間口幅）があるが、これは区画面積、奥行き、又は不規則性などにに基づき修正される。

不動産評価の基本は、自治体と納税者双方の利益のため、課税対象不動産所有者を公平に扱うことと、固定資産税行政の効率的な運営にある。1981年12月まで、固定資産税法第306条は、不動産はすべて完全評価額（full value）で評価するよう規定していた。しかし、歴史的には、ニューヨーク州の不動産は完全評価額の一定割合で評価されるのが通例であった。住宅用、産業用、商業用といった不動産区分の間には長いこと不公平が存在していた。こうした不公平が、ニューヨーク州の固定資産評価手続に対する一連の訴訟の引き金となった。これらの訴訟で最も著名なのは、ヘラースタイン対イスリップ・タウン評価官事件（Hellerstein v. Assessor of the Town of Islip 37 NY2d 1, 371 NYS2d 388 (1975) modified by 39 NY2d 920, 386 NYS2d 406 (1976)）と、グース対ギンゴールド事件（Guth v. Gingold (34 NY2d 440, 358 NYS2d 367 (1974)）である。

1975年6月のヘラースタイン訴訟では、州最高裁判所は、当時固定資産税法（the Real Property Tax Law）が部分評価（fractional assessments）を認めていなかったため、不動産の評価は全額で（at full value）行われるべきであるという判決を下した。グース訴訟では、州最高裁判所は、州固定資産課税評価衡平委員会（the State Board of Equalization and Assessment）（現在の州不動産業務委員会（the State Board of Real Property Tax Services））の策定した均衡レートのみにより、不動産所有者は不動産評価における不平等を証明することができる、という判決を下した。

1981年12月、州議会は固定資産税法第306条を削除し、これにより全額評価義務を廃止した。固定資産税法第305条は、各評価機関において既存の評価方法を継続することを認めている。しかし、各評価機関内においては統一的に評価額の一定の割合（部分評価）で評価を行うよう明示的に規定している。

ニューヨーク市とナッソー・カウンティに適用される特例規定は、資産の分類体系を規定している。ニューヨーク州のその他の地域では、評価機関—ほとんどは市、タウン又はビレッジ—の課税管轄区域において、ホームステッド（homestead）区分の財産による税負担率を維持することが認められている。これにより、住宅用不動産（3世帯以下の住宅）と農場家屋の税負担率を他の不動産よりも低く維持することができる。

#### 12.3.4.3 評価の改善

地方レベルでの不動産評価行政の改善手段には、評価官の訓練、記録方法の改善、租税地図（tax maps）、評価情報のコンピュータ化など各種の形態がある。多くの自治体は、包括的な不動産再評価を行っている。再評価を行う評価機関には区画単位で州政府から財政支援が与えられる。しかし州全体で見ると、不動産区分間及び同一不動産区分内において、全額評価の統一性と公平性の面でかなりの格差が存在している。

州不動産業務委員会は、すべての評価機関が無料で利用できる不動産システム（Real Property System (RPS)）という包括的ソフトウェアシステムを管理している。このシステムは、評価記録、不動産態様目録及びあらゆる種類の不動産評価情報を管理することができる。また RPS には、自治体全域を一気に評価する機能も備わっており、評価リスト、課税リスト及び納税通知書を作成できる。これ

に加え、地理情報システム (GIS) と州政府が提供する 10 層からなる地理データ (道路、自治体境界、湿地帯、学区境界等) が利用できるようになった。また、文書映像管理システム (document image management system (DIM)) により、写真、スケッチ、証書、地図といった各種の書類を、財産の区画毎に電子的に添付できるようになった。評価官はさらに、カスタム報告作成機能 (custom report writer (CRW)) を利用して評価、売買、目録などの報告を作成できる。RPS に自治体の他システムや市販ソフトウェアも容易に統合できる。州不動産業務室 (the State Office of Real Property Tax Services (ORPTS)) は、定期的に RPS のアップデートを行っている。

1970 年の立法により、カウンティレベルで固定資産税担当部局長 (property tax directors) を任命し地方の評価を調整・支援すること、タウンの評価官を公選職から任命職に変更する選択肢を与えること、各自治体に評価審査委員会 (boards of assessment review) を設立すること、ウェストチェスター (Westchester) とニューヨーク市以外のカウンティに対して近代的で正確な租税地図を評価官に提供するよう義務付けること、任命評価官の最低限の資格要件を設けること、多数のタウンと大部分の市の評価官に州不動産業務委員会の検定書取得を義務付けることが規定された。この法律により、地方の要請があれば、委員会が課税対象となる公益事業施設について助言的評価 (advisory appraisals of taxable utility property) を行うことも規定された。

1977 年には固定資産税法第 15-B 章が制定された。この章は、固定資産税の管理業務改善を目的とする州政府から地方政府への資金援助について規定している。このプログラムは周期的な評価の実施の奨励など、数回に渡って修正されている。「再評価への支援 (Aid for Cyclical Reassessments)」プログラムはこれまでの補助プログラムに代わるものであり、少なくとも 4 年に一度、全ての不動産の再評価を実施した場合、全体の再評価をする年に区画ごとに 5 ドルを上限に、また、中間年には同 2 ドルを上限に受領する。

1982 年には、州議会は固定資産税法を改正し、以後、公選・任命を問わず、すべての評価官及びカウンティの固定資産税担当部局長が研修を受けることを義務付ける規定を施行した。加えて、任命評価官及びカウンティの固定資産税担当部局長が必要資格を満たしているか否かの審査を行う権限を州不動産業務委員会に与えている。

## 12.4 固定資産税以外の地方税

課税権は州の主権 (state sovereignty) に内在する権限であり、州の政治的下部機関は課税権を所有していない。州憲法第 16 章は、以下のように定めている。

「課税権は、法律に基づき公共目的で発行された債券に関する場合を除き、決して放棄、停止又は契約によって他者に委託されてはならない。課税権を委任する法律は、当該法律により課される税の種類を明確に規定するとともに、その審査について定めなければならない。」

この権限に基づき、州議会は固定資産税以外の地方税を課す権限を付与している。

### 12.4.1 ニューヨーク市の税

ニューヨーク州が固定資産税以外の地方税賦課徴収を認めた背景には、1930 年代の世界恐慌時にニューヨーク市が直面した財政危機がある。大規模な課税権の委譲は、ニューヨーク市で始まったのである。州議会は 1933 年の緊急会議で、6 ヶ月の間、州が賦課徴収できる税金ならばどの税でもニューヨーク市も同様に賦課することを認めた。この課税権の付与は開始から 6 ヶ月後に失効するようにな

っていた。激しい論争の中、この最初の課税権は、更新・修正されたが、州政府が特別な地方税に関する政策の大枠を明らかにしたのは 1939 年になってからである。1938 年の憲法会議以降、州議会はニューヨーク市の課税権限に対する「ホームルール」的な態度を変更した。ニューヨーク市による特別課税の範囲を縮小するとともに、税率に上限を設けるようになった。しかし戦後期までには、ニューヨーク市は多種多様の特別税の課税権を有するに至り、同市の特殊な経済状況下において、特別税は重要な財源となった。これらの特別税には、ホテル利用税 (hotel room occupancy)、売上税 (sales)、公益事業税 (utilities)、総収入税 (gross income)、総事業収入税 (business gross receipts)、パリミュチュエル<sup>67</sup>賭博税 (pari-mutual wagering) などが上げられる。

#### 12.4.2 地方公益事業税 (Local Utility Taxes)

1937 年、州議会はニューヨーク州北部の市に公益事業の総収入に 1 パーセントの地方税を課する権限を与えることで、選択的な地方課税の権限を拡張した。当初、この税収は生活保護目的としてのみ用いる (only to pay for relief) ことを許可された。1942 年、州議会は公益事業税収の福祉目的制限を撤廃し、自治体の一般歳出への充当が可能となった。公益事業総収入税 (the utilities gross income tax) は魅力的な財源であり、州内の各都市で採用されている。

#### 12.4.3 住宅補助金税 (Housing Subsidy Taxes)

州憲法の 1938 年住宅関連修正により、州議会は、固定資産税以外の一連の地方税の課税権を人口 5,000 人以上の市及びビレッジに与えた。この課税による収入は、定期的な住宅補助金又は憲法により許可された通常の負債額制限外の地方住宅供給に関する負債に充当されるものであった。この課税権を実際に利用したのはバッファロー (Buffalo) 市とニューヨーク市のみで、2 市とも関連条例を撤廃してしまったが、この授權法は地方課税権の更なる発展を示すものであった。

#### 12.4.4 地方裁量課税権の拡張

ニューヨーク州では、他州と同様の時期に、地方の裁量課税権の更なる拡張が行われた。第二次世界大戦後、自治体の歳出は急激に増化した。住民の多くは、こうした追加支出の負担がすべて固定資産税にしわよせされるのを好まなかった。国内各地の地方政府公職者と財政担当官は、地方の非固定資産税課税権の取得に関心を示した。こうした動向は、1947 年にペンシルバニア州が採択した「ホームルール」税法 (“home rule” tax law) に顕著に現れている。1947 年と 1948 年には、ニューヨーク州議会も市やカウンティを対象に、地方の裁量で課税できる税法 (permissive tax laws) を制定している。これら法律の制定を促した主な要因に、常勤教員給与法 (permanent teachers’ salary law) の制定が挙げられる。これら地方裁量税関連法は、選択的な地方課税は限定的でなければならず、州政府の主要な既存財源を置き換えたり補完したりするものであってはならないという、州の政策を反映していた。

この法律によって定められた地方税の中では、売上税が最大の収入源である。売上税以外には総事業収入税 (business gross receipts tax) (後に州北部では廃止)、消費者の公共料金支払に対する税金 (tax on consumers’ utility bills)、その他の各種の税金や物品税が挙げられる。地方裁量税法は頻繁に改正されており、追加の地方税や選択肢が他の規定に基づき利用可能となっている。

<sup>67</sup> (訳注) 賭方式のひとつ。

### 12.4.5 地方裁量税の採択

以下は、ニューヨーク州における地方裁量の課税権に関連した主な出来事である。

- ・州内の 57 カウンティすべて（ニューヨーク市外）が売上税・使用税を採択した。2005 年 9 月現在、これらのうち 49 カウンティとニューヨーク市が法定上限の税率 3 パーセントを超えて課税しており、うち 8 カウンティの税率は 4 パーセントを超えている。
- ・限定された選択的課税権が市学校区（city school districts）に拡張され、2005 年までに 21 の市学校区が消費者公益事業税（consumers utility tax）を採択した。
- ・ニューヨーク市以外の 60 市と 348 のビレッジにより、公益事業会社の総収入に対する少なくとも 1 % の課税が採択された。
- ・ニューヨーク市以外の課税資格のある 61 市のうち 10 市で、硬貨利用娯楽機器税（coin-operated amusement devices）、ホテル利用税（hotel room occupancy）、不動産取引税（real estate transfers）、外食税（restaurant meals）、娯楽施設入場税（amusement admissions）及び消費者公益事業税（consumer utility tax）を含む法律で認められたその他の税・物品税を採択した。

特別地方税は、現在、ニューヨーク州自治体の主要な財源となっている。表 12.5 は、2012 年の固定資産税以外の地方税の割合を示している。固定資産税以外の税は、カウンティ及びニューヨーク市以外の市の総歳入の約 1/4 を占めている。タウン、ビレッジ及び学校区にとっては、特別地方税の重要性はより小さい。

ニューヨーク市以外の市、タウン及びニューヨーク市外の学校区における固定資産税以外の地方税収入は、地域により差はあるが、いずれもカウンティの売上税の分配を反映している。近年、より多くの地域が売上税の税率を上げている。表 12.7 の 2007 年と 2012 年の比較によれば、各地域で売上税の税収が増加している。税法の規定する分配方法は多様かつ複雑であり、州会計監査官の承認を得てさらに異なる方法を用いることも可能である。カウンティの売上税収入の分配方法を決定するのはカウンティ議会（county governing bodies）である。

### 12.5 特別課徴金、使用料手数料及び収益

特別課徴金（special charges）、手数料（fees）及び地方公営企業からの収益（earnings of municipal enterprises）は、ニューヨーク州の地方政府の財政で重要な位置を占めている。市においては、例えば免許証（license）、許可証（permits）、賃貸（rentals）、各部署の手数料や料金（departmental fees and charges）、販売（sales）、回収（recovery）、罰金（fines）や没収（forfeits）などの形で手数料や課徴金が徴収される。地方公営企業や特別活動からの収益には水道、バス、空港、病院、スタジアムや公会堂、駐車場や自治体が所有する公益事業などの運営に係る利用者の支払いや雑収益が含まれる。特別課徴金、手数料及び地方公営企業による地方政府の歳入総額は、2000 年に 51 億ドルであったのが、2005 年には 32 パーセント増の 67 億ドルに達している。

表 12.7 地方の固定資産税以外の税収

(2007 年・2012 年)

(単位 百万ドル)

政府単位	2007	2012	増加率(%)
カウンティ (ニューヨーク市のカウンティを除く)	6,879.3	7,299.4	6.1
市 (ニューヨーク市を除く)	831.3	890.0	7.1
タウン	710.7	784.8	10.4
ビレッジ	175.2	186.3	6.3
学区 (ニューヨーク市を除く)	278.3	269.2	-3.3
消防区	0	0	0
合計	\$8,874.8	\$9,429.7	6.3

出典：会計監査官室 (Office of the State Comptroller)

### 12.5.1 自治体の実務

地方政府には使用料手数料の設定や修正についてある程度の自由裁量が許されているが、自治体職員による料金徴収、特に司法や記録管理などの業務は、しばしば州法により規制されている。一般的に、免許証手数料や許可証手数料の額は、該当する規制を実施する自治体にかかるコストに合理的に結びついたものである必要があり、また自治体のサービスや施設の料金は、サービス提供や施設運営にかかるコストに従って合理的に設定されることが求められている。料金を定期的に見直し、現在のコストに見合うように変更することは自治体にとって有益である。利用者に課される料金の設定に当たっては、政策課題、地元の選択、実務的な見地が考慮される。例えば、多くの地方政府は、水道料金で、水道供給に係るコスト、あるいはそれ以上の金額を回収している。しかし、空港、病院、公会堂、バス交通や高速鉄道といったある種の事業においては、年間の全コストを回収すること以外の要因を重視する場合がある。

現在のところ、警察、消防、公共事業、図書館など、伝統的に地方政府の責務とされてきた業務に対するサービス料を賦課する一般的な権限は存在していない。このサービスの一部について例外もあるが、一般的に、これらサービスは個々人の受ける便益にかかわらず、全体として公の利益をもたらすものと見られている。

## 12.6 州補助金

州政府から地方政府への政府間資金移転は、地方財政の重要な側面である。州補助金は、特定の目的で地方自治体に支払われる補助金 (grants-in-aid) と一般補助金 (general assistance) から構成される。2012 年における州政府の財政支援は、自治体及び学区の総歳入の 1/4 弱を占めている。州補助金は 2007 年から 2012 年にかけて実額で 4.2 パーセント増加した。

### 12.6.1 州補助金の背景

#### 12.6.1.1 当初の起源

ニューヨーク州の補助金の歴史は、州の設立初期まで遡る。1795 年には州政府による教育支援が言

及されており、1840 年代の無料公立学校運動 (the free public school movement) を通じて、教育支援の重要性が広く認知されるようになったが、無償教育が実現したのは南北戦争後であった。この時期の州の教育支援の主たる目的は、地方の授業料免除による収入損失を埋め合わせることであった。その後、州政府は公教育の特定の部分を地域が担うよう、奨励補助金 (incentive grants) を導入した。これらの目的の一つは州が始めるプログラムを施行するための費用を賄い、そのようなプログラムへの地方政府の参加を促すために助成を行うこと一は、今日まで継続している。

### 12.6.1.2 補助金の増加と拡張

州補助金は、様々な経済的、社会的発展のため、当初の微々たる始まりから現在の規模にまで拡大した。これには、無償教育、自動車の発明、州全域に渡る保健・精神衛生、公衆衛生、公共福祉に係る州のイニシアティブ、そしてより最近では、環境及び天然資源に対する懸念、高校より上の高等教育機会、治安、大量輸送機関などが含まれる。

### 12.6.2 州補助金の額

表 12.5 では、ニューヨーク州における地方政府の 2012 年の一般歳入における州補助金の割合が示されている。全体的に見ると、州補助金は 2012 年の地方政府歳入の 22.2 パーセントを占めている。州補助金はニューヨーク市以外の学区で非常に重要な財源となっており、2012 年の学区歳入の 33.9 パーセントを占めている。

表 12.8 は、各政府分類における 2007 年と 2012 年の州政府の補助金の増減を示している。

表 12.8 地方政府種類の州補助金

2007 年及び 2012 年

(単位 百万ドル)

政府単位	2007	2012	増加率(%)
カウンティ (ニューヨーク市のカウンティを除く)	\$2,828.5	\$2,678.5	-5.3
市 (ニューヨーク市を除く)	827.0	801.6	-3.1
タウン	640.2	468.8	-26.8
ビレッジ	154.3	114.6	-25.7
学区 (ニューヨーク市を除く)	11,126.1	12,167.1	9.4
消防区	1.8	0.6	-66.7
合計	\$15,577.9	\$16,231.2	4.2%

出典：州会計監査官室 (Office of the State Comptroller)

### 12.6.3 地方政府に対する州補助金

#### 12.6.3.1 一般補助金 (General Purpose Assistance)

一般補助金とは、当該補助金の使用目的を制限せず、特定補助金 (categorical grants-in-aid) に付されているような実質的対象事業及び手続的条件なしに地方政府の機能を支援するための財政援助、と定義することができる。1990 年代終わり頃には、関心の中心は一般地方政府助成プログラム (the



General Purpose Local Government Assistance program) にあり、このプログラムによって 1999-2000 年度に州政府は市、タウン及びビレッジに対して 7 億 7,000 万ドル以上を配分した。1970 年代初期には「歳入分与」(“Revenue Sharing”) と呼ばれていたこのプログラムは、4 つの構成要素を取り込んで成長した。一般地方政府援助 (General Purpose Local Government Aid (GPLGA)、特定市緊急財政援助 (Emergency Financial Aid to Certain Cities)、特定自治体緊急財政援助 (Emergency Financial Aid to Eligible Municipalities) 及び補足的自治体援助 (Supplemental Municipal Aid) である。2005-06 年度の予算により自治体助成・奨励プログラム (Aid and Incentives for Municipalities (AIM) Program) が創設され、これら 4 つのプログラムはすべての市、タウン及びビレッジに対する「基礎的助成金」(“base level grant”) にまとめられた。

ニューヨーク州は 1789 年から自治体への財政支援を行ってきている。初期のプログラムには州が奨励する活動に対する特定目的補助金と、地方政府が徴収を行う税の一定割合を受け取る歳入分与システムが含まれていた。1946 年に制定された人口割助成プログラム (per capita aid program) は市、タウン及びビレッジに人口一人当たり一定の金額を配分するものである。1965 年には、財政上の必要性、努力及び能力を示す指標に基づいて助成金を計算する法定の公式が設けられた。

1970 年に創設された歳入分与プログラム (revenue sharing program) は、複雑で不確実な従前の州の助成プログラムを廃止し、地方自治体に柔軟、公平で予測可能な助成を行うように設計されていた。ニューヨーク州財政法 (New York State Finance Law) 第 4-A 章第 54 条がこの歳入分与プログラムの枠組みを規定しており、これは従前の人口割助成プログラムに基づくものである。このプログラムはカウンティ、市、タウン及びビレッジ (特に市に重点が置かれている) に対し、人口及び完全価値による課税評価データに基づき一定の金額を配分するよう設計されていた。当初の立法では、個人所得税 (Personal Income Tax (PIT)) の 21 パーセントに相当する助成金が配分され、この助成金が毎年州の主要歳入源の成長に応じて増加していくという目論見であった。

歳入分与プログラムには 1970 年代に数多くの変更が加えられた。1971 年、プログラムが施行される前でさえ、配分額は個人所得税の 18 パーセントにカットされた。1977-78 年度には、州は配分額を 1976-77 年度の水準で頭打ちとすることを定めた。1978-79 年度には、法改正が行われて歳入分与の配分額は個人所得税の 18 パーセントから州の税収全体の 8 パーセントとなり、一層限定的なものとなった。1979-80 年度には、州は歳入分与額を 1978-79 年度の水準で凍結することとし、1984-85 年度まで金額は 8 億ドルで頭打ちとされた。

歳入分与額のピークは 1988-89 年度で、11 億ドル近くであった。1990 年代初期に、ニューヨーク州は数多くのプログラムをカットしている。その中には地方政府に対する一般補助金が含まれており、4 年間でおよそ 50 パーセントもカットされた。1992-93 年度までには、歳入分与額は 5 億ドル以上削減され、5 億 3,200 万ドルとされた。

#### 12.6.4 AIM プログラム

自治体助成・奨励 (AIM) プログラムは 2005-06 年度に施行され、市、タウン及びビレッジに対する一般補助金の額を 5,700 万ドル増加させた。2007-08 年度予算では、主として財政困窮自治体に対する追加的な州の支援を対象にするよう AIM プログラムが再構築された。2007-08 年度及びその後 3

カ年、4億5,000万ドル<sup>68</sup>の AIM 増加が認められ、4年間の合計額は2億ドルとなった。助成額の増加は、地方の財務状況改善を促すための記録報告義務（accountability requirement）の強化に伴うものであった。2007-08年度の AIM プログラムは、多岐にわたる地方政府の共同事務処理を進めるための補助1,500万ドルを含むものであった。加えて、SMSI プログラム<sup>69</sup>の下で新たに1,000万ドルの合併奨励補助金が創設されたことによって、2007-08年度以降に合併した自治体には毎年の AIM 助成額が25パーセント増加されることとなった。

## 12.7 連邦補助金

表 12.9 は、2007年から2012年にかけての地方財政における連邦補助金の役割を示している。この期間中、州内の地方政府に対する連邦政府の補助金は、2007年の40億ドルから2012年の51億ドルまで増加した。

数え切れないほどの連邦政府のプログラムとそれらに伴う個別の義務及び管理事務に圧倒された各州及び地方政府からの圧力を受けて、連邦議会は1970年代に、様々な特定補助金を教育、人材育成、法執行及び住宅・コミュニティ開発という幅広い機能分野別の包括補助金に統合した。これらのプログラムは概括的に「特別歳入分与」（“special revenue sharing”）プログラムと呼ばれてきた。この立法措置の目的には、補助金事務の簡素化、補助金を受け取る州及び地方政府の補助金使用に関する裁量の拡大、そして慣習的なマッチング要求<sup>70</sup>の廃止が含まれていた。この地方政府に対する分野別包括補助金システムは、現在でも活用されている。

連邦補助金制度における大きな進展は、1972年の連邦一般歳入分与（federal general revenue sharing）の制定である。初めて、連邦政府は地方政府及び州政府に対し、使途にほとんど制約がなく、申請の必要もない補助金を配分した。地方政府に対する配分額は、地方レベルにおいては調整後の税収、1人当たりの個人所得額、人口、各政府機関の政府間資金移転などが考慮される複雑な積算方法により決定された。

州政府と地方政府が最初の歳入分与補助金を受領したのは1972年12月で、これは1972年1月1日から6月30日までの期間を対象とするものであった。連邦歳入分与制度は1980年代半ばに廃止された。

### 12.7.1 連邦補助金の額

表 12.5 は州内の地方政府の2012年の一般歳入における連邦補助金の割合を示している。全体的に見ると、連邦補助金は2012年の地方政府歳入の7.0パーセントを占めている。

表 12.9 は、2007年及び2012年の各層政府への連邦補助金の金額と増加率を示している。

<sup>68</sup> （訳注）原文は450 million であるが、\$50 million が正しいと思われる。

<sup>69</sup> （訳注）原文には解説・脚注等がないが、自治体共同サービス奨励補助プログラム（Shared Municipal Service Incentive program）を指すものと思われる。

<sup>70</sup> （訳注）一部補助を行い、残りの財源は受領者に負担させる制度。

**表 12.9 地方政府種類別連邦政府補助金**

**2007 年及び 2012 年**

(単位 百万ドル)

種類	2007	2012	増加率(%)
カウンティ (ニューヨーク市のカウンティを除く)	\$1,988.5	\$2,630.5	32.3
市 (ニューヨーク市を除く)	262.0	252.2	-3.7
タウン	212.6	337.4	58.7
ビレッジ	85.6	91.2	6.5
学区 (ニューヨーク市を除く)	1,401.6	1,815.0	29.5
消防区	3.2	3.2	0
合計	\$3,953.5	\$5,129.5	29.7

出典：州会計監査官室 (Office of the State Comptroller)

## 第 13 章 人事管理

ニューヨーク州の地方政府における人事管理には、あらゆる重要な局面で州の公務員任用法 (the State Civil Service Law)<sup>71</sup>が適用される。一般的に、地方政府の人事管理は州の公務員任用法が定めるいくつかの選択肢に基づいて行われることになる。人事機関の具体的な役割は地方政府によって異なるが、健全な人事制度は、職員の募集、選考、配置、成績評価、職務分類、給与体系、福利厚生、労働条件、解雇、研修及び職能開発といった事項を含む明確な条例や規則の上に成り立っている。

人事管理は、組織の人事にかかわるすべての活動を含み、組織の全体的運営に関係する機能を担っている。この機能には、職階 (position classification)、給与体系 (salary scales) 及び福利厚生 (fringe benefits) の決定、職員の募集及び選考、成績評価 (performance appraisal)、研修 (training)、さらに服従規律 (conduct and discipline) にかかわる方針及び手続の制定、安全衛生、積極的格差是正処置 (affirmative action) や退職にかかわるプログラムの開発などが含まれる。

人事制度は、経済的、社会的資源やテクノロジーの進化、政府間関係、政治的状況やリーダーシップ、職員組合などの特別利益団体、キャリア・サービスへの関心など、無数の要素によって大きく影響を受ける。

### 13.1 歴史的背景

公務員の人事管理の基本理念と目的を理解するためには、まずその歴史的背景、特に公務員改革の動きの中でニューヨーク州が果たした大きな役割に注目する必要がある。もともと合衆国の人事管理は、ほぼ例外なく情実任用 (patronage) の哲学と慣行が支配していた。情実任用とは、選挙で勝った者が自分の支援者たちに公務員職を与えるという慣行で、これが有名な、かつ物議をかもした獵官制 (spoils system) を生み出した。獵官制の下では、公務員職は公選職の政党メンバーや友人、親戚などで占められていた。19 世紀にはこのシステムとその乱用が次第に問題となった。獵官制は士気の低下を引き起こし、背信行為や不正行為を助長し、良い仕事に対する報酬を妨げ、能力のある人々が公務員になろうとする意欲をそぐとして、その弊害が指摘された。

獵官制はニューヨーク州において最も蔓延していたため、初期の公務員改革においてニューヨーク州が強い原動力となったのは偶然ではなかった。ある記録にはこう記されている。「改革運動に組織的な勢いを与えたのはニューヨークの政治家たちだった。ヘンリー・クレイ (Henry Clay) がニューヨークの公務員制度を嘲弄したことに対し、あるニューヨーク州の上院議員が、選挙で勝った者が負けた者から奪い取るのは道理であるという有名な獵官制の擁護論を述べたのであった。」<sup>72</sup> 公務員制度の問題が非常に深刻であったニューヨーク州で、公務員改革の活動が最も活発であったのは驚くべきことではない。1877 年にニューヨーク州公務員改革協会 (the New York Civil Service Reform Association) が設立されると、これをきっかけに他州においても同様の組織が次々と設立された。こ

<sup>71</sup> (訳注) Civil Service Law は公務員法制の中で主に任用面にかかわる法律である。Public Officers Law と区別するため、公務員任用法と訳すこととした。

<sup>72</sup> Jerome Lefkowitz, *The Legal Basis of Employee Relations of New York State Employees* (Association of Labor Mediation Agencies, 1973), p. 2 参照。

の改革運動が1883年1月の連邦ペンドルトン法 (Pendleton Act) の制定につながった。この法律は、政府に超党派の人事委員会 (bipartisan civil service commission) を設けることを義務付け、これに競争試験を行わせ、公務員の採用及び昇進について資格任用制を採用することとした。その後同じ年に、ニューヨーク州は初めて州の公務員任用法 (civil service law) を制定した。

## 13.2 ニューヨーク州公務員任用法

ニューヨーク州の公務員制度は、合衆国の中でも最も古い歴史を持つ。猟官制の改革を目指していた1883年、ニューヨーク州では試験などの公務員採用手続を整備することに主眼が置かれた。その後、州は職位や給与を定めるため独自の職階制を採用した。州政府の役割が大きくなり、職員の数が増えるにつれ、公務員制度は法律や行政措置などによって修正・改善されてきている。現在では州の公務員局 (the State Department of Civil Service) が管理する、非常に複雑かつ洗練されたシステムとなったのである。局内には、職階、採用試験、職員配置といった特定の人事機能を担当する部署が設けられている。ニューヨーク州の公務員任用法には、州内の地方政府における公務員行政にかかわる条項も定められている。

### 13.2.1 地方における公務員行政の形態

公務員任用法は、州内のカウンティ (カウンティ内の政治的下部機関 (political subdivisions) を含む)、市及び人口5万人以上の郊外のタウンにおいて当該法律を施行する目的で、複数の選択的組織形態を規定している。ビレッジには独自の公務員行政を行う権限がなく、州法及び広域あるいはカウンティの人事委員会 (civil service commission) 又は人事担当官 (personnel officer) の定める公務員規則に従わなければならない。

自ら直接公務員任用法を施行できる自治体は、その形態として大きく2つの選択肢—人事委員会の設置又は人事担当官の任命—を与えられている。人事委員会は3名の委員からなり、同一政党からは2名以上の委員を出してはならないことになっている。委員は議会 (the governing body) 又は自治体の最高執行官 (chief executive officer) によって任命される。任期は6年で、2年ごとに1人ずつ交替することになっている。

人事担当官も、人事委員会と同様、議会又は執行官によって任命され、任期は6年であり、人事委員会と同様の職責を持つ。加えて、人事担当官は労使関係、積極的格差是正処置 (アファーマティブ・アクション)、職員技能開発など、人事管理の中でも公務員行政以外の分野も担当することが多い。

混合型の公務員行政・人事管理を行っている地方政府もある。典型的な例は、非常勤の人事委員会と人事担当責任者 (personnel director) を持つシステムである。このシステムの下では、人事委員会が州の公務員任用法を施行し地方公務員行政にかかわる規則を公布する一方、人事担当責任者が公務員行政以外の分野を担当する。

カウンティや市が独自の公務員制度を施行しない場合、同一又は隣接するカウンティのカウンティ政府又は他の市政府などと共同で、広域人事委員会 (regional civil service commission) や広域人事担当官 (regional personnel officer) を設けることもできる。このようなシステムは、参画するそれぞれのカウンティや市の議会の承認を得た書面での合意により設けることができる。現在のところ、ニューヨーク州にこのような広域システムは存在しない。

人口が5,000人に満たない政治的下部機関は特殊な分類に属する。州の人事委員会は、このような

政治的下部機関が独自に職員試験を行うことが実際的かどうかを判断するための基準を設けている。

### 13.2.2 職の分類

公務員任用法第35条及び第40条により、自治体職員の職位は大きく分類職(the classified services)と非分類職(the unclassified services)の2つに分けられている。

非分類職に該当する職位は法律で定められており、すべての公選職、立法又は選挙に直接関係する職務を担当する役職員、自治体の管理責任者(chief administrators)(部局長(department heads)など)並びに学校区、協同教育委員会、カウンティの職業教育及び生涯学習委員会又は州立大学システムの中で教育指導に携わっている職員がこれに含まれる。

分類職は、競争職(competitive)・除外職(exempt)・非競争職(noncompetitive)・労務職(labor)という4つの区分に分類される。競争職以外のすべての職位につく者は、人事委員会によって指名され、州の人事委員会による承認を受けなければならない。

ある職が競争職であるかどうかを決定する基準は、その職務における勤務評価や適正評価を行うのに競争試験という方法が適しているかどうかによる。競争試験は、筆記、口述、成績評価、健康診査、研修や経歴の審査など、様々なタイプの試験のどれでもよく、またどのような組み合わせでもよい。ある職位が競争職ではないとみなされた場合、公務員任用法にある基準に従ってその他の3つの分類のどれに該当するかが決定される。

除外職とは、主に政策決定や機密事項にかかわる職務であって、競争試験や非競争試験の実施が実際的ではない職である。この職につく者は、採用可能候補者リスト(eligible list)に関する公務員規則・規制に関係なく任用される。このような扱いをする理由は、執行官や司法官は、自らに最も近い位置にある職位につく者を選定、雇用、解雇するに当たって、ある程度の裁量権と柔軟性を持つべきであるとの考えからである。除外職のもうひとつの重要な面は、競争職、非競争職、労務職にあるような最低資格制限(specified minimum qualifications)がないということである。

非競争職とは、学歴や経験などの資格基準があるものの、応募者の実績評価や適正評価を行うのに競争試験という方法が適さない職位である。任命する当局は、採用候補者リストの相対順位にかかわらず任用することができる。非競争職については、採用候補者リストは作成されない。

労務職とは、競争試験を適用することのできる職を除くすべての非熟練職である。地方の人事委員会や人事担当官は、労務職にあたる職位につき、応募者に試験を課すことが実際的である場合にはそうすることができる。

## 13.3 地方における公務員行政

### 13.3.1 適用範囲と責務

自治体の人事委員会や人事担当官は、その職員のうち分類職にある者について公務員任用法の施行業務を行う。人事委員会や人事担当官によって定められた規則は、州の人事委員会による承認を受けなければならない。また、人事委員会や人事担当官は、職員に対する給与の支払い証明、法律で定められた試験の実施、適正な任命候補者リストの作成などの詳細な記録を保管しなければならない。

選択した組織形態にかかわらず、カウンティの人事委員会又は人事担当官は、そのカウンティ及びタウン、ビレッジ、学校区といったカウンティ内の政治的下部機関(political subdivisions)に対して公務員任用法を適用する。ただし、カウンティ内にある人口5万人以上の郊外タウン及び市で独立し

て公務員行政を行っているところは対象としない。このような独自の人事委員会又は人事担当官を持つ市や郊外のタウンは、市域内にある学校区を含めすべての管理職員と一般職員を管轄対象とする。広域人事委員会又は人事担当官の管轄対象は、域内のカウンティや市がそれぞれ公務員行政を行っていた場合に管轄対象となるであろうすべての職員を含む。

### 13.3.2 組織形態の変更

公務員任用法では、カウンティ、市及び郊外タウンにおいて当該法律を施行するシステムを変更する場合についても規定している。カウンティ、市及び郊外タウンの意思決定機関(the governing body)は、人事委員会を利用する制度から人事担当官を設ける制度へ、又はその逆の変更を行うことができる。また、同じカウンティ内の自治体と共同で、又は広域で人事委員会や人事担当官を設け、共同で公務員行政を行うこともできる。公務員任用法では、このような形態の変更があった場合、その変更が有効となる時期、再び形態を変更するまでに必要とされる期間、このような変更を取り消すことのできる意思決定機関の権限などについて定めている。公務員行政を所管する組織の形態変更の手続は複雑であるので、その理解と実施に当たっては自治体法律顧問の助言が有用となろう。

### 13.3.3 人事管理の機能

自治体人事管理機関(municipal personnel agency)の具体的な役割はそれぞれの地域、政府の階層レベル、規模、管轄及び職員の数によっても異なる。人事プログラムを効果的に運営していくためには、しっかりした法的基础、包括的かつ簡潔な規則及び自治体の立法機関からの支援が必要である。

人事管理にかかわる方針や慣行に継続性を持たせ、問題解決に当たり十分な情報を得た上での決定を下していくためには、上に述べたような条件が必要である。ニューヨーク州の公務員任用法では、人事管理の機能として、資格任用制と適正配置の原則(the principle of merit and fitness)、規則の決定権限、上訴の手続といった項目を含めている。このようなプログラムの遂行規定は、政策方針の安定性と手続の柔軟性に重点をおくべきである。

以下では、人事組織の主な役割について簡単に説明する。

### 13.3.4 職務分類と給与計画

職務分類と給与管理は、人事部の機能として最も重要なものである。組織を効果的に運営していくためには、その目標を達成するために必要な特定の職務についての情報を把握しておかねばならない。第一に組織の目標を達成するためにはどのような仕事が必要とされるか、第二にその仕事を遂行するためにはどのような能力が必要とされているか、第三に職員一人でその仕事のどれだけの割合を遂行できるのかを判断する。人事部はこれらの材料にもとづき職務を分類し、それぞれの資格要件や給与を決定し、適任である人材を募集する。また、ここでの情報は試験プログラムの基礎としても活用される。

人事部は通常、職務分類に基づいて給与計画(salary plan)を管理する。給与計画は人事部の職員が策定することもあるが、人事管理の中でも特にこの分野の専門家である外部コンサルタントを雇うことの方が一般的である。ただし、給与・賃金体系を含めた給与計画の決定は、立法府の専管事項である。給与政策の決定は2段階構成となっており、まず組織内での賃金の一般的基準が定められ、ついでそれぞれの給与のレベルに一貫性を持たせられるような計画が立案される。政府における賃金の基準

には社会的、経済的要因がともにかかわってくるのであり、給与計画はこれらの要因間のバランスをとることが必要である。賃金水準の決定に当たっては、以下の点を考慮しなければならない。

- ・組織の財政状況
- ・競合する他組織の賃金水準
- ・職員の交渉力 (bargaining powers)
- ・生活費 (cost of living)
- ・連邦及び州の規則
- ・内部における公平性
- ・外部との競争力
- ・職務の困難性
- ・必要な教育水準・免許
- ・危険な勤務条件や夜勤手当などの特別な状況

### 13.3.5 募集、選考及び配置

人事部がある仕事を遂行する人材を確保しようとする際には、継続的な過程の一部であるいくつかの手続を経ることになる。これらの手続には募集、選考、配置、試用 (probation) が含まれる。募集のプロセスでは、最も優秀な知性と能力を備えた人材に差別なく働きかけ、彼らをひきつけることが必要である。積極的格差是正処置 (アファーマティブ・アクション) に基づく任用制度を立案・実施してもよい。

次の段階では、人事部が応募者をふるいにかける。最も頻繁に利用される選考方法は試験又は面接、あるいはその両方であろう。その選考結果に基づき、採用候補者のリストが作られる。この手続では、応募者の技能、知識、能力、性格特性、関心、身体的特徴 (そのような情報が職務に関連する場合)、健康状態といった項目を測定の対象に含めるよう、しっかりとした計画を立てなければならない。

選考手続によって作られた採用候補者のリストに基づいて、人事部はその仕事に最も適任であると認められる上位の候補者を選任機関に対して認定する。いったん採用が決まると、たいていの部局では試用期間を設けて定期的な勤務評価を行う。新規採用職員は、試用期間中に実施されるオリエンテーションや研修プログラムに参加することが望まれる。

公務員の雇用も州の人権法 (Human Rights Law) の適用対象であるので、自治体の人事管理制度の下で行われる行為は、この人権法で定められた制限や要件を遵守しなければならない。州の人権法では、公務員を含む雇用に際して民族、信条 (creed)、性別、人種、年齢、障害、結婚の有無、出身国などに基づく差別を受けないことを市民の権利として認めている。以下のような行為は、差別的であり違法であるとみなされる。

- ・雇用主が、上に掲げた要素を理由に雇用を拒否したり、雇用に際して差別をしたり、又は職員を解雇すること。
- ・職業紹介所 (employment agency) が同様の理由でサービスの申請の受理、分類、処分その他の手続において個人に差別をすること。
- ・労働組合が同様の理由で個人の組合加入資格を剥奪し、又は加入を認めないこと。
- ・雇用者や職業紹介所が、直接的であれ間接的であれ、禁止されている制限、要件、差別などを盛り込んだ広告宣伝を行い、又は出版を行うこと。



- ・雇用者や労働組合、職業紹介所が、人権法に基づいて苦情を申し立てた個人を解雇したり、追放したり、その他の方法で差別をすること。

以上の他に、この法律では、雇用者や労働組合、職業紹介所が、実習研修プログラム（**apprentice training programs**）への応募者を取捨選択することは違法な差別的行為であると具体的に定めている。他にも多くの差別的行為が挙げられているが、上に述べたような行為が自治体の人事管理及び研修事務に特に具体的にかかわってくるものである。

### 13.3.6 勤務評定

自治体組織の中で管理者の地位にあるものは皆、部下の成長を継続的に評価し、それぞれが持てる力を十分に発揮しているかを見なければならない。職員の定期的な勤務評定を行うことは、組織の効率的な運営につながる。勤務評定制度は、次のような機能をもつ。

- ・職員に何が求められているのかを伝える。
- ・職員に仕事振りの評価を伝える。
- ・良い仕事をしたときにはそれを認定し、見返りを与える。
- ・職員の苦手とするところを指摘し、改善のための方法を提案する。
- ・どのような研修が職員に必要なかを判断する。
- ・職員の職務遂行に関する継続的な記録を維持する。
- ・職員の昇進、異動、適正配置の指針となる。
- ・勤務評定の基準が合理的であるか、職階と職務内容が正確であるか、新規採用手続がきちんと機能しているかをチェックする。

勤務評定に定番の方法というものはない。多様な方法が用いられており、それぞれ内容の濃さも異なる。基本的にその組織の求めているものと管理部門の関心に応じて、どの方法を用いるかが決定される。

### 13.3.7 福利厚生及び労働条件

人事管理部局は、労働契約に定められた福利厚生及び労働条件にも配慮しなければならない。こうした事項は給与・賃金のみにとどまらず、休暇の取り決め、病気休暇、健康保険、退職年金、勤務施設の物理的状態、勤務時間及び労働安全衛生の制度などが含まれる。

### 13.3.8 研修及び能力開発

職員の募集、選考、配置は人事管理の始まりにすぎない。職員の研修と能力開発は、人事管理の中でも非常に重要な要素である。職員はみな、一定の技能を身につけ、新しい技術を学び、適切な手続を知るなどの必要がある。職員には研修を受けさせなければならない、つまり職員には、現在及び将来の職務を効率的に遂行するにはどうすればいいかを知る機会が与えられなければならない。研修プログラムには以下のような機能が含まれる。

- ・職員を新しい職務に慣れさせる。
- ・職務遂行に必要な技能又は知識を職員が身につけることをサポートする。
- ・職員の経歴の幅を広げ、より責任の重い職務を遂行できるように訓練する。
- ・仕事への誇りを職員に持たせる。

- ・個人としての成長やキャリアアップについて職員の自覚を深めさせる。
- ・作業者の安全性を高める。

職員の研修及び能力開発については、ここ数年の間に関心が高まっている。多くの自治体において、総合的な研修プログラムを計画・管理する部署が別個に設けられている。研修は、生産性、士気、やる気、組織的目標の達成などに影響を与えるという点で、人事管理全体に深くかかわっている。

### 13.3.9 解雇

解雇 (separation) についてしかるべき手続を定めることも、人事管理プロセスの一部である。これには定員削減、懲戒停職 (disciplinary suspensions)、免職及び試用期間中の解雇などが含まれる。このような事項にかかわる手続においては、公務員任用法、人権法及びいくつかの判例に規定されているように、職員には適正手続を求める権利 (due process rights) がある。

公務員任用法では、競争職にある公務員、退役軍人、免除ボランティア消防団員 (exempt volunteer firefighters) 及び非競争職にある職員であって5年間継続して勤務してきた者について、懲戒 (discipline) 及び免職 (discharge) の手続を定めている。しかし、地方自治体は、独自の懲戒手続を定めて、ここに定められた手続を代替又は修正するよう交渉することもできる。

同様に、公務員任用法では競争職にある公務員、退役軍人及びボランティア消防団員を対象に、定員削減による解雇についても定めている。このほか、地方政府は、団体交渉を通じ、非競争職及び労働職にある職員に対する一時解雇 (layoff) のための特定の手続を定めることに同意することもできる。

## 13.4 人事管理に関する連邦法の規定

### 13.4.1 障害を持つアメリカ人法

1990年、一般にADA法と呼ばれる、障害を持つアメリカ人法 (the Americans With Disabilities Act) (42 合衆国法典 (U.S.C.) 第12101条以下参照) が成立した。この法律は、雇用の機会、行政サービスへのアクセス、建築物の障壁、遠隔通信など日常生活のあらゆる分野において、一定の障害を持つ人々に対する差別をなくすことを目的としている。ADA法第1編「雇用」(Title I of the ADA, Employment) は地方自治体の人事管理にとっても重要である。なぜなら、ここに定められた事項は、職員の募集から業績評価、職場関連の社交の場への出席まで、雇用に関連するあらゆる活動に大きく影響してくるからである。ADA法の成立以来、この法律に関して何百件もの訴訟が連邦裁判所で判決を受けている。ADA法の遵守に当たっては、これらの判例や、連邦雇用機会均等委員会 (United States Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)) 及び司法長官 (United States Attorney General) によって公布された規則などがよりどころとなる。

ADA法第1編では、地方政府を含むいかなる雇用主も、有資格の障害を持つ個人に対して雇用条件につき差別を行ってはならないことが定められている。ADA法によれば、障害を持つ個人とは主に、身体的又は精神的な障害があり (あるいはそのような障害があるとみなされており)、それによって、身づくろいをする、手仕事をする、歩く、見る、聞く、話す、呼吸する、学習する、働く、移動するといった、主要な日常生活における活動のうちひとつ以上が著しく制限されている者のことである。「有資格の障害を持つ個人」(qualified individual with a disability) という言葉は、この法律の第12111条(8)において、次のように定義されている。

「障害を持つ個人であって、その個人がついている職務又はつくことを希望する職務に不可欠な

機能を、適当な便宜を図ることにより (with a reasonable accommodation)、又はそのような便宜を図ることなしに遂行することのできる者。本編の適用に当たり、ある職務についていかなる機能が不可欠であるかという判断には雇用主の意見が考慮される。雇用主が募集をかけ、応募者を面接する前に書面にしたためたものがあれば、それがその職務に不可欠な機能である根拠とみなされる。」

第 12111 条(9)では、「適当な便宜」という言葉について規定している。

『「適当な便宜」とは、以下のようなものを含む。

- (A) 被用者が使用している既存の施設を、障害のある個人にもアクセス・利用可能なようにすること、及び、
- (B) 職務の組み換え (job restructuring)、パートタイムの導入など労働スケジュールの変更、空席ポジションへの配置換え、装置・用具の購入又は改造、試験内容、研修材料又は研修方針の適切な調節あるいは修正、資格を有する朗読者又は通訳の提供、及び障害を有する個人に対して提供されるこれらに類する便宜。」

基本的には、職務への応募者又は現在勤務中の職員が一定の障害を持つ個人であると認められる場合、地方政府はその職員と相互にやりとりしつつ、適当な便宜をはかることが義務付けられる。ADA 法の下には様々な規則がありニュアンスも異なるが、いくつか覚えておく点と良いポイントは、適当な便宜とはどのようなものであるかを最終的に決定する権限は被用者ではなく雇用主にあること、内定前及び内定後の質問や医学的検診はこの法律の対象となること、さらに、適当な便宜を図ってもなお職務に不可欠な義務を遂行できない場合には、雇用主はこのような個人を雇用する義務はなく、離職させるための決まった手続を踏むことができること、である。

ADA 法は複雑であるため、この法律にかかわる問題が浮上したときには、地方政府は知識の豊富な弁護士、アフーマティブ・アクション担当の幹部職などの人材と協議することが望ましい。

#### 13.4.2 家族医療介護休暇法

家族医療介護休暇法 (the Family Medical Leave Act (FMLA)) (29 合衆国法典 (U.S.C.) 第 2601 条以下参照) は、1993 年に制定された。この法律は、職場の要求と家庭のニーズのバランスをとることを目的としている。家庭で果たすべき義務のある労働者又は家族や自身が病気である労働者に相応期間の休暇を認めることによって、FMLA は家庭の安定と職場における生産性を支援する。

FMLA は、この法律の対象である雇用主に雇用され、資格要件を満たす労働者に対し、(1) 子どもの誕生又は養子縁組あるいは里親になるべく子どもを迎え入れる場合、(2) 家族 (子ども、配偶者又は親) の健康状態が非常に悪く面倒を見なければならない場合及び (3) 労働者自身の健康状態が非常に悪く職務を遂行できない場合において、12 ヶ月の間に 12 週までを限度として、無給休暇又は一定の条件下において有給休暇をとる権利を認めている。一定の条件下においては、FMLA による休暇は断続的にとることもできる。また、休暇中も自己負担分の保険料を支払うことを条件として、健康保険や他の保険の継続も認められる。

雇用主は、労働者から 30 日前までに事前通知を受け取る権利を有する。ただし、そうすることが実務的である場合に限る。また、雇用主は、労働者自身又はその家族の健康状態が非常に悪いことが休暇をとる理由であることを立証するため、労働者に医療機関からの証明を提出することを求めることができる。自身の健康状態を理由に休暇をとる労働者に対しては、職場復帰の条件として医療関係の書

類を求めることもできる。

### 13.4.3 移民帰化法

移民帰化法 (the Immigration and Naturalization Act) (合衆国法典第 8 編 (Title 8 of the United States Code)) は、移民関係法の基礎的部分を規定する。同法は 1952 年に可決され、数度の改正が行われた。第 8 編第 1324a 条は、雇用主に対し、被用者が提供する就労資格及び身分証明書類の検証をきちんと行っていることを証明する義務を課している。

## 13.5 州の支援及び研修

州の部局や他の組織の中にも、地方政府に対して職員の育成や人事管理の具体的な分野で支援を行っているところが多くある。州が行う研修や技術的支援は、主に自治体職員のうち、当該部局の組織目標に関連する職務に当たっている者を対象としている。以下は、地方政府が利用できる研修その他の支援の一部をまとめたものである。

### 13.5.1 公務員局

州の公務員局 (the Department of Civil Service) は、人事管理制度を設立、運営していくに当たり、地方政府が主に技術的支援を受ける機関である。地方政府職員は、公務員局の自治体サービス課 (the Municipal Service Division) から管理運営上の多様な具体的支援を受けられる。例えば、もし自治体が募集する職務に対して適当な候補者リストがなければ、公務員局は適当な州の候補者リストの中から候補者名を提供することができる。この場合、リストの候補者は地元住民に限定することもでき、候補者がなくなるか、自治体がリストを作って代替するまで利用することができる。

公務員局はまた、要望に応じて、以下の項目についての現場での助言や技術的支援を行う。

- ・ 州公務員任用法及び自治体の規則・規制
- ・ 職階制、職務基準及び具体的職務内容
- ・ 手続マニュアル及び研修マニュアルの作成
- ・ 給与計画及び福利厚生の整備
- ・ 地方の公務員行政 (local civil service) 又は人事当局 (personnel agencies) の調査
- ・ 自治体の人事管理についての研修
- ・ 試験制度の整備及び実施
- ・ マイノリティ・グループの研修及び配置

### 13.5.2 州の他の部局

以下に挙げられているものは、州の他の部局が提供する研修の範囲及び形態である。

教育局 (the Education Department) は、地方の教育長 (local school superintendents) 及び教育委員会のメンバーに対して研修を行う。

環境保全局 (the Department of Environmental Conservation, DEC) は、組織内研修の提供、情報管理への投資、大学、他の州当局や専門機関との提携を行っている。これらの取組は、下水処理場の管理者や大気汚染コントロールの技術者などの専門の職員に対して、専門家としての必須要件を満たせるよう設計されている。

公衆衛生局 (the Department of Health)は、浄水場の管理者など、専門の地方政府職員に対して資格要件を満たせるよう研修を実施している。

固定資産税務室 (the Office of Real Property Tax Services) は、不動産の評価にかかわる職員に対して、職務を効率的に遂行できるよう、また資格要件を満たせるよう研修を行う。

州会計監査官室 (the Office of the State Comptroller) は、地方政府の財務担当職員に対する研修を行う。

精神衛生室 (the Office of Mental Health) は、地方政府で精神衛生を担当する機関の職員に対し、事業に関係する研修を行う。

発達障害者室 (the Office for People with Developmental Disabilities) は、関連する自治体職員に対し独自の研修を提供している。

労働局 (the Department of Labor) は、関連する自治体職員に対し、可能な範囲で、職員の配置、監督及び失業保険といった事項につき職場内研修 (in-service training programs) を行う。

ニューヨーク州児童家庭サービス室 (the New York State Office of Children and Family Services, OCFS) はケースワーカー、管理責任者、デイケア・スタッフ、育児支援職 (parent aids)、里親、調査員などを含む地方政府の社会福祉プログラムに携わる職員やその他の人々に対し、それぞれに適した研修を受けられるようにしている。

アルコール依存症・薬物乱用防止室 (the Office of Alcohol<sup>73</sup> and Substance Abuse Services) は、補助金を提供している地方政府の機関やその他適当と認める機関の職員に対し、カウンセリング、プログラム開発、乱用防止といった事項についての研修を提供する。

国土安全保障・救急サービス部 (the Division of Homeland Security and Emergency Services) の防災・防火室 (the Offices of Fire Prevention and Control) は地域の消防士に対し、消防、防災及び危険物に関する研修を行っている。

陸・海軍務部 (the Division of Military and Naval Affairs) の州危機管理室 (the State Emergency Management Office)<sup>74</sup>は、危機管理計画、通信、特別な資金調達方法 (creative financing)、意思決定、危険物及び法律問題等に関し、地方政府の危機管理職員に研修を行う。

### 13.5.3 州務局

州務局 (Department of State) は、地方政府の効率的な運営を促進するために技術的支援や研修を提供している。州務局が提供するものは、ニューヨーク州統一防火・建築基準 (the Uniform Fire Prevention and Building Code) の施行、州エネルギー基準 (State Energy Code)、土地利用計画及び規制、コミュニティ・アクション・プログラムの管理及び自治体運営に関する特定の分野などに関する研修である。技術的支援は上記の分野のほか、条例、政府間協力、地方政府の組織及び運営、財政的支援の財源及びウォーターフロント再生といった分野でも提供される。

### 13.5.4 他の組織

州の組織以外にも、地方政府に対して職員開発や職員研修の支援を行っているところは多くある。

<sup>73</sup> (訳注) Alcoholism が正しいと思われる。第15章参照。

<sup>74</sup> (訳注) 危機管理室は2010年に新設された国土安全保障・緊急サービス部 (the Division of Homeland Security and Emergency Services) に移管された。

ニューヨーク州では、地方自治体関係団体（ニューヨーク州カウンティ協会（NYS Association of Counties）、ニューヨーク州市長・自治体幹部職員協議会（NYS Conference of Mayors and Other Municipal Officials<sup>75</sup>）、ニューヨーク州タウン協会（Association of Towns of the State of New York）及びニューヨーク州教育委員会協会（the NYS School Boards Association）、これらの関連団体、さらにニューヨーク計画連合（the New York Planning Federation）といった特別組織などが挙げられる。これらの組織は年次総会や特別セミナーなどで研修機会を設けていることが多く、会議の中で州の機関や他の組織による研修の場を提供することも頻繁にある。

### 13.6 まとめ

以下が、地方政府レベルにおいて人事管理を効率的に行うための要件である。

- ・ ニューヨーク州の公務員任用法及び人権法、連邦法並びに各地域の公務員規則の遵守
- ・ 定式化された人事方針
- ・ 強固でかつ柔軟な法的枠組み
- ・ 組織化された活動
- ・ 明確に示された目標と基本方針
- ・ 運営上の結果だけでなく人的要因への関心
- ・ 職員に刺激とやる気を与えるような積極的な人事活動
- ・ 職員開発への関心
- ・ 研修と教育の必要性及びそれらの効用に対する認識

---

<sup>75</sup> （訳注）現名称は Conference of Mayors and Municipal Officials

## 第14章 労使関係

ニューヨーク州では、1967年にすべてのレベルの公務員に団体交渉権が認められることとなった。その結果、州内で公務員の労働組合の結成が急速に広まった。州政府及び地方政府における労使関係は、現在、テイラー法（the Taylor Law）の条項に基づいて定められた手続によることとされている。

ニューヨーク州内の地方政府はすべて公的雇用主である。地方政府職員は、政府機関とその職員の関係を規律する規則及び手続について認識と理解を深める必要がある。

### 14.1 歴史的背景

1967年以前には、ニューヨーク州の公務員には団体交渉権が法令上認められてはいなかった。公務員の雇用条件について定めた法令は1947年のコンドン・ワドリン法（the Condon-Wadlin Act）があるのみで、この法令は、雇用条件の決定にかかわる権利をまったく公務員に認めていなかった。コンドン・ワドリン法は、ロチェスター市（Rochester）、バッファロー市（Buffalo）及びニューヨーク市における公務員の労働争議の後に定められたもので、公務員によるストライキを禁止し、違反者に対し厳しい処罰を取り決めていた。

コンドン・ワドリン法は、そもそもストライキの原因となった公務員の労働条件について何の改善処置ももたらさなかった。コンドン・ワドリン法がストライキを抑止できなかったという認識が広まり、団体交渉権を求める公務員の声の高まりと相まって、この法律の改正、廃止を求める動きが強まってきた。1960年から1963年にかけていくつかの法案が州議会に提案されたが、いずれも成立しなかった。これらの法案は、ストライキに対する処罰の改正や、様々な形で公務員の苦情申し立て手続の整備などを内容とするものであった。

1950年代から1960年代初頭にかけて、団体交渉権を求める州や地方政府の職員を活気付けるような出来事がいくつかあった。1950年、州知事のトーマス・E・デューイ（Thomas E. Dewey）が、州の職員に対し、職員組合に加入する権利を保障し、苦情申し立ての手続を定めた。1954年には、ニューヨーク市長ロバート・ワグナー（Robert Wagner）が、ニューヨーク市交通機関の職員に、制限付きではあるものの団体交渉権を認める暫定行政命令（interim Executive Order）を出した。後に他の職員グループにも同じ権利が認められることになった。

公務員の団体交渉権は州議会でも関心を呼んでいた。1962年、州議会の産業・労働条件合同委員会（the Joint Legislative Committee on Industrial and Labor Conditions）に提出されたスタッフ・レポートでは、公務員を対象とする「より合理的な労使関係制度」の必要性が強調されている。

コンドン・ワドリン法に定められたストライキ処罰の規定は、1963年から1965年の間に緩和された。しかし、翌年ニューヨーク市で業務停滞が2度にわたって発生したため、もとの法律で規定された条項が復活した。コンドン・ワドリン法で定められた処罰が再び回避されるようになると、ロックフェラー知事（Rockefeller）は公務員の労使関係にかかわる特別委員会（blue ribbon committee）を設けることで応じた。この特別委員会によって提出され1967年に成立した法律は、後に、特別委員会の委員長だったジョージ・テイラー（George Taylor）の名をとってテイラー法として知られるようになる。テイラー法は、ニューヨーク州における公務員の労使関係を包括的に定めた最初の法律であり、全国でも先駆的な存在であった。テイラー法の適用範囲はニューヨーク州、州内のカウンティ、市、タウン、ビレッジ、公共機関（public agencies）、学校区、その他一定の特別行政区（special service districts）を含む。

テイラー法は以下のような内容を規定している。

- ・公務員に団体を組織し、団体で雇用主との交渉に当たる権利（the right to organize and negotiate collectively）を認めている。
- ・公務員に、自ら選択した職員団体に代表してもらう権利を認めている。
- ・公的雇用主に対し、被雇用者と交渉を行うことを義務付け、また交渉に当たる職員グループを代表する公務員団体と書面で合意を交わすことを義務付けている。
- ・交渉が行き詰まったときに、それを打開し解決法を見出すための手続を整備している。
- ・警察及び消防関係の交渉における紛争は、拘束力ある仲裁で解決することを命じている。
- ・雇用主及び職員団体に対して、一定の行為を「不適切な行為」（“improper practices”）として禁止している。
- ・公務員によるストライキを禁止している。
- ・テイラー法を施行し公共セクターにおける労使関係を仲裁するべく、中立機関として公務員労働委員会（the Public Employment Relations Board（PERB））を設立している。

## 14.2 公務員労働委員会

公務員労働委員会は、テイラー法の労使関係に対する哲学を表す不可欠な要素である。この委員会は、テイラー法で定められた規則を施行し、公務員と雇用主との間の協力的な関係を促進することを目的として設立された、独立かつ中立的な機関である。委員会には以下のような機能及び権限が認められている。

- ・州議会によって作られた政策的枠組みの中で、州内全域におけるテイラー法の施行を行う。
- ・規則、規定を採択する。
- ・代表権をめぐる紛争の解決に当たる。
- ・契約交渉を支援するため調停サービスを提供する。
- ・不適切な行為の告発があった場合に、これを裁定する。
- ・ストライキが発生した場合に、職員団体の有責性を判断し、罰金を課し、組合費の天引きを認めないこととする。
- ・テイラー法の改正について提言を行う。

テイラー法では、地方政府にそれぞれの公務員労使関係を自ら管理するオプションを与えているが、実際にはそのようなケースは少ない。地方政府の公務員労働委員会は、一時 34 機関を数えたが、現在は 5 つの委員会があるのみである。これら地方の公務員労働委員会は、州の委員会が抱える権限のほとんどを有するが、不適切な行為の告発に対しては管轄権がなく、また調査研究も行わない。

ニューヨーク市では、団体交渉室（the Office of Collective Bargaining（OCB））が公務員労働委員会の機能を果たしている。ニューヨーク市における不適切な行為に関する権限は、何年間か州の公務員労働委員会が握っていたが、その権限は 1979 年、州議会によってニューヨーク市団体交渉室に戻された。

## 14.3 交渉プロセスの要素

### 14.3.1 交渉単位

交渉単位とは、複数の職員からなるグループであって、交渉を行うのに適格であると公務員労働委



員会によって認められた単位又は公的雇用主が自発的にそのように認めたものである。組織内の被雇用者は、団体交渉のためにひとつの単位に全員加入することもできるし、複数の単位に分かれてそれぞれに交渉を行うこともできる。後者のケースの方が一般的である。

雇用主が単位を「認知」(“recognize”)する場合、その単位の構成を決定するのに法的手続は必要ない。しかし雇用主が単位を認知しない場合、公務員労働委員会によってその適格性が判断されなければならない。テイラー法は、この場合公務員労働委員会は一定の基準によって判断を行わなければならないと定めている。

公務員労働委員会は、交渉単位から管理職や機密職にある職員を除外することができる。管理職員(management personnel)とは、政策を立案する者、団体交渉に直接かかわっている者又は労働協約の実施や人事管理において主要な役割を担っている者である。機密職員(confidential employees)とは、労使関係、契約管理及び人事管理に直接かかわる管理職に対しサポートを行う者又はそのような管理職から得られる情報について守秘義務のある立場にある者のことである。州政府や地方政府は、管理職員や機密職員を既存の交渉単位から除外したい場合、公務員労働委員会に申請を行うことができる。交渉単位の方でも、管理職又は機密職として分類されている職務を、交渉単位職務として再分類するように委員会に申請することができる。

### 14.3.2 交渉エージェント

雇用主又は公務員労働委員会によって、適格な交渉単位が認められると、単位内の職員は自分たちの選択する労働組織に代表してもらい権利を行使することができる。このとき選ばれる労働組織は、いったん認知され、又は認証を受けると、「交渉エージェント」(“bargaining agent”)として扱われ、交渉単位に属するすべての労働者(組合のメンバーであるかどうかを問わない)に対して排他的代表者となる。

公的雇用主は、ある交渉単位について特定の労働組織を交渉エージェントとして自発的に承認することができる。この行為は「認知」(“recognition”)と呼ばれる。雇用主がこの認知を自発的にしない場合、組合は公務員労働委員会に対し認証(certification)を求めなければならない。認証により、その組合は一定期間、交渉単位内の全職員のための排他的交渉エージェントとして指定される。

公務員労働委員会は、交渉単位内で選挙を行い、どの交渉エージェントを認証するべきかを決定することができる。職員の選択肢は選挙によって異なり、2つの対抗する労働組織のうちひとつを選ぶよう求められる場合もあるし、ある労働組織を選ぶか交渉エージェントを持たないことを選ぶかが求められる場合もある。選挙が行われた後、委員会は勝者を交渉エージェントとして認証する。たいていの場合は交渉エージェントの地位を得ようとする組合がひとつしか存在せず、選挙は行われない。むしろ、交渉単位のメンバーの大多数がその労働組織をサポートしているという証拠書類—通常は組合費の天引き書類—to署名していることが労働組織によって示されれば、委員会がその組合を認証する。

いったん認証を受けると、組合はその交渉単位の職員に対する代表権を、組合と雇用主との間で結ばれる労働協約が終了する7ヶ月前まで、雇用主や他の組織による異議申立てをされることなく行使することができる。1ヶ月前には「空白期間」(“window period”)が始まる。この期間中は交渉単位を変更する請願を出すことができる。

この空白期間中には、認証そのものの変更がなされることもある。例えば、別の労働組織がこの期間中に請願を出して、現在の交渉エージェントとの間で選挙を行うよう求めるケースなどである。もし

この対抗する労働組織が十分な支援を受けている（単位のメンバーの 30 パーセントの支持）ことが示されれば、公務員労働委員会は選挙をとり行い、対抗してきた労働組織を選ぶか、現在の交渉エージェントを保持するか、又は代表者を持たないこととするかの選択を職員に求めることとなる。

### 14.3.3 契約交渉

交渉エージェントが認証されると、公的雇用主は、その交渉単位に属する職員について、賃金、労働時間及びその他の雇用条件交渉をこの交渉エージェントと行うよう、テイラー法によって義務付けられている。テイラー法は、雇用主と労働組織の双方に対し、交渉に誠意を尽くす (bargain in good faith) ことを求めている。公的雇用主にとって、誠意を尽くすこととは一般に以下のようなことを意味する。

- ・労働組織との交渉を合理的な時間と場所で行うこと
- ・雇用条件に関して職員グループから出された交渉内容に耳を傾け、考慮すること
- ・合意に向けて積極的に努力すること

誠意を尽くした交渉を行うことは、組合からの提案を全部であれ部分的であれ受け入れる義務を雇用主に課すものではなく、また組合からの特定の要求に対して対案を出すことを雇用主に義務付けるものでもない。しかし、両当事者が合意に達するのだという意思を持って交渉にあたることを求めるものである。

### 14.3.4 交渉の範囲

交渉の範囲、つまり交渉のテーブルで管理部門と労働組織が交渉することになる実際のテーマは幅広い。画期的なハンティントン判決 (Huntington decision) の中でニューヨーク州最高裁判所は次のように指摘している。

「テイラー法の下では、すべての雇用条件に関して交渉する義務は幅広く無条件のもの (unqualified) であって、他に適用される法律が公的雇用主に対し一定の雇用条件について合意することを明白かつ断定的に禁止しているのでない限り、テイラー法における当該義務がいかなる意味においても制限されるべき理由はない」。<sup>76</sup>

公務員労働委員会では、交渉テーマを義務的なもの (mandatory)、非義務的なもの (non-mandatory) 及び禁止されたもの (prohibited) に分類している。<sup>77</sup>

義務的な交渉テーマについては、団体交渉の中で要求があった際には必ず交渉しなければならない、職員の交渉エージェントと雇用主とが共同で結論を出さなければならない。義務的な交渉テーマの例としては、以下のものが挙げられる。

- ・賃金 (wages) — 公務員に支払われるすべての報酬
- ・福利厚生 (fringe benefits) — 病気休暇期間、休暇期間及び健康保険
- ・労働時間 (hours of work) — 職務に費やされる時間
- ・年功序列 (seniority) — 勤務年数の長さに応じて職員を優遇すること

<sup>76</sup> Board of Education of UFSD No. 3, Town of Huntington v. Associated Teachers of Huntington, 30 N.Y. 2d 122, 331 N.Y.S. 2d 17 (1972)参照。

<sup>77</sup> この項で挙げた義務的、任意及び禁止された交渉テーマは、公務員労働委員会の実例及び裁判所の判決からの抜粋である。公務員労働委員会は、要請があれば交渉テーマの分類についての完全な要約を提供している。

- ・ 苦情申し立て手続 (grievance procedure)
- ・ 外部委託 (subcontracting) — 現在公務員によって遂行されているサービスを民間業者に委託する決定
- ・ 人員削減による交渉単位のメンバーへの影響

非義務的な、許容される (permissive) 交渉テーマとは、任意に交渉を行うことのできる事項である。労働条件にかかわるテーマは含まれておらず、管理者側に判断権がある事項 (management prerogatives) に関するものである。つまり、その政府の公的使命に沿った政策を形作る公的雇用主の権限に直接かかわる行為又は決定である。任意の交渉テーマの例としては、以下のものが含まれる。

- ・ 政府の全体的な政策及び使命
- ・ 将来雇用される職員に対する居住地要件 (residency requirements) <sup>78</sup>
- ・ 雇用されるための資格
- ・ 空席の補充

任意の交渉テーマであって、自発的に合意がなされ、団体労働協約に盛り込まれたものは、団体交渉の義務的交渉テーマに変更されたものとみなされる。<sup>79</sup>

禁止された交渉テーマは、いかなる状況においても交渉対象とならない。先にも述べたように、公的雇用主に課された雇用条件に関する交渉の義務は幅広い。

交渉が禁止されている事項は数少ないが、退職手当 (ただし、州が提供しているオプションの中で退職手当を改善するための交渉を除く) 及び公共政策に反するとして無効とされる事項が含まれる。

地方政府は、交渉の結果協約に記された事項にのみ拘束されるのではなく、長年にわたって職場内で行われてきた慣行によっても拘束されていることを認識しておく必要がある。そのような勤務条件は「過去からの慣行」 (“past practice”) と呼ばれ、もしそれが労働条件にかかわるものであった場合には、交渉なしにその慣行を変えることはできないのが一般的である。

#### 14.3.5 交渉が行き詰った場合の打開策

民間セクターでは、交渉が行き詰るとストライキやロックアウトが行われる。テイラー法はストライキを禁止しており、交渉が行き詰ったときに備えて第三者による介入策をいくつか用意している。また、交渉の当事者が共同で、行き詰まりを打開する手続を策定することもテイラー法で認められている。交渉の行き詰まりは、労働協約の終了する 120 日前から、交渉の当事者又は公務員労働委員会がいつでも宣言することができる。表 14.1 は、テイラー法の下での 3 種類の異なる交渉行き詰まり打開手続を示している。

<sup>78</sup> 現在勤務中の職員に対する居住地要件は、義務的交渉テーマである。

<sup>79</sup> City of Cohoes, 31 PERB 3020 (1998) 参照。

表 14.1 交渉行き詰まりの打開手続

手続	警察、消防職員、ニューヨーク市公共交通機関職員その他の公安に関する職員	教育関係職員	その他の職員
I	公務員労働委員会の行き詰まり宣言 (Impasse declared by PERB)	公務員労働委員会の行き詰まり宣言	公務員労働委員会の行き詰まり宣言
II	仲介 (Mediation)	仲介	仲介
III	拘束力のある仲裁 (Binding arbitration)	事実調査 (Fact finding)	事実調査
IV		合意に達するまで交渉継続	議会による聴聞 (Legislative hearing)
V			議会による裁定 (Legislative settlement)

#### 14.3.5.1 仲介 (Mediation)

公務員労働委員会によって任命される仲介者は、両当事者に対して守秘義務がある。仲介者は当事者間の緩衝剤として行動する一方、行き詰まりになった交渉プロセスを回復させるように努める。仲介者の介入によって合意が得られた場合には、その合意は交渉の当事者が自分たちだけで合意に達した場合と同じように扱われる。

#### 14.3.5.2 事実調査 (Fact Finding)

公務員労働委員会は事実調査人を指名することができる。事実調査人は証拠を集め、聴聞を行い、データや報告書などの関連情報を収集し、交渉の解決に向けた提言を公表する。事実調査が行われるのは義務的な交渉テーマについてのみであるが、当事者が合意した場合はそれ以外のテーマについても行われる。公務員労働委員会では、事実調査人に、提言書を出した後、残る対立点の和解に向けて仲裁を行うよう推奨している。

#### 14.3.5.3 議会による聴聞と裁定 (Legislative Hearing and Settlement)

事実調査人による提言は、当事者の一方又は両方によって拒否されることがある。議会は、法律で定められた聴聞を行った後、「公益にかなうと議会が判断する行為を行うことができる。公益とは、当事者である公務員の利益を含む」。議会が介入する裁定の期間についてテイラー法では特に触れていないが、公務員労働委員会は、1年間の期間が妥当であるとしている。実際のところ、ほとんどの場合は交渉によって合意に達するので、議会の介入による裁定は非常にまれである。議会の課す決定 (resolution) によっても、失効した団体労働協約の条項は、組合の合意がない限り変えることはできない。ただし、失効した協約の条項を再設定すること及び失効した協約の条件を変えることなく新しい条件を設定することは、組合の合意なしに行うことができる。

#### 14.3.5.4 委員会による聴聞 (Board Meeting)

教育関係の職員の労働争議については、公務員労働委員会が、交渉当事者に、立法府（すなわち教育委員会）又はその内部委員会の面前で、事実調査人の報告にもとづいてそれぞれの立場を説明する機会を与えても良いことが、テイラー法で定められている。しかし、公務員労働委員会は、この規定について、教育関係の職員の労働争議は、最終的に交渉当事者の合意によってしか解決できないということの意味するもの、と解釈している。事実調査人の報告によっても合意が得られない場合、公務員労働委員会は、その裁量でさらなる仲裁を行う。このプロセスは「調停」(“conciliation”) と呼ばれる。

#### 14.3.5.5 拘束力のある仲裁 (Binding Arbitration)

警察職員、消防職員、その他様々な職員の労働争議においては、交渉当事者によって選ばれた 3 名からなるパネルが聴聞会を開き、それぞれの争議事項について多数決で決定を行う。拘束力のある仲裁は、義務的な交渉事項のみが対象となる。また、争議事項が交渉当事者に差し戻され、さらに交渉が続けられることもある。パネルの決定は最終的なものであり、司法的に認められる限りにおいて、雇用主と被雇用者双方を拘束する。

#### ストライキ (Strikes)

テイラー法は、「公務員によるいかなるストライキその他の共同で行われる職務の中断又は遅滞」を明確に禁止している。もしストライキが起きた場合には、次のことが定められている。

- ・公務員労働委員会は、ストライキが発生したと判断した場合、その労働組織の組合費を天引きする特権の停止命令を出すことができる。
- ・雇用主は、ストライキに参加している個々の職員に対して懲戒処分を行うことができる。
- ・公的雇用主は、ストライキを行っている職員に対し、ストライキに参加した 1 日（又はその一部）につき 2 日分の給料を差し引くことが義務付けられている。職員は、失われた給与についても全額分、所得税を支払わなければならない。
- ・公的雇用主は、ストライキを行っている組織に対し裁判所の差止命令を求めなければならない。差止命令を無視する組織に対しては、裁判所は罰金を課すことができ、また組合のリーダーに対して 30 日までの懲役刑を課すことができる。

#### 14.3.6 合意

交渉された合意はすべて、要求に基づいて書面にされなければならないことがテイラー法で定められている。いったん交渉が終結すると、公務員労働委員会の役割は、最終合意の保管所に過ぎなくなる。テイラー法の 1977 年の改正で、公務員労働委員会は、交渉された合意の実施にかかわる役割から除外された。委員会の権限は、雇用主又は被雇用者の不相当とみなされる行為の審査に限定されている。

### 14.4 不適切な行為

労使関係の秩序を保つためには、すべての関係者が、法で定められたそれぞれの義務を遂行するに当たって、相互に認識された公平な基準に沿った行動をとることが求められる。そのためテイラー法は、職員の代表権の妨害や、秩序立った団体交渉の流れの妨害といった、管理部門と労働者双方による一定の行為を禁止している。

#### 14.4.1 禁止されている行為

雇用主：

- ・公務員が労働組織を結成し、あるいは労働組織に加盟若しくは参加する権利又は結成、加盟若しくは参加しない権利を行使するに当たって、そのような公務員の権利を剥奪する目的で、干渉（interference）、抑制（restraint）又は強制（coercion）すること
- ・労働組織の結成又は運営に関し、それにかかる職員の権利を剥奪する目的で、支配又は干渉を行うこと
- ・労働組織に加盟、参加することを促す又は阻止する目的で、職員に対し差別を行うこと
- ・誠実に交渉を行うことを拒否すること
- ・失効した団体労働協約にある条件を、新しい合意ができるまで継続することを拒否すること
- ・組合結成を州の予算を使って阻止すること

職員組合：

- ・公務員が労働組織を結成し、あるいは労働組織に加盟若しくは参加する権利又は結成、加盟、参加を行わない権利を行使するに当たって、干渉、抑制又は強制すること
- ・これらの職員の権利に対する公的雇用主の干渉を引き起こし、又は引き起こそうとすること
- ・誠実に交渉を行うことを拒否すること
- ・交渉単位のすべての職員を公平に代表するという義務に違反すること

権利が侵害されたと考える当事者は、公務員労働委員会に、不適切な行為の告発を行うことができる。誠実に交渉を行うことの拒否にかかわる行為に対しては、テイラー法は公務員労働委員会に広範な是正措置をとる権限を認めている。例えば、雇用主が、労働契約の期間終了とともに、交渉なしに労働時間を延長し、それが委員会に露見した場合、委員会は以前の労働スケジュールを復活させるとともに、影響を受けた職員に補償を与えるよう命じることができる。また、まれにはあるが、雇用主による不適切な行為があまりにも度を過ぎたものであったために、その後発生したストライキを誘発したと公務員労働委員会が判断した事例がある。このような事例において、委員会は、交渉エージェントが会費や手数料の天引きを差し止められた期間を短縮した。

不適切な行為に関する手続規定の主な目的は、労使関係の公平な実施のための規則を整備し、保護することが主な目的である。

#### 14.5 協約の履行管理

協約が署名された時点では管理者側の労使関係の仕事は半分も終わっていない、ということが言われる。交渉過程は団体交渉の目に付きやすい部分ではあるが、実際に問題となるのは日々の職務上の関係である。<sup>80</sup>

契約（contract）の規定が明確で一義的であれば管理部門の仕事は相当楽になるが、それでも一定の責務はどのような契約においても生じてくる。管理部門と組合の幹部は双方とも、新しい契約の条項を説明し、解釈する義務がある。また政府の管理職は、随時変化していく職員の態度や問題について情報を得るために、いつでも職員の代表に会うよう都合をつけるべきである。

---

<sup>80</sup> Dale Yader, et al., *Handbook of Personnel Management and Labor Relations* (New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1958), p.431 参照。

職員組合は職員によって選ばれた代表であるから、政府の管理職は組合代理人を避けたり組合の権限を損なったりすることのないように配慮するべきである。

政府の管理職が契約を注意深く管理 (administration) しなければ、職員が苦情申し立てを行うことになりかねない。そのため、規模の大きな政府では、職員関係担当のスタッフを置いて、契約の管理に関して専門的な助言を行うようにしているところがある。

#### 14.5.1 苦情申し立て手続

苦情申し立て手続 (grievance procedures) は、団体労働協約の解釈や適用に関して生じる争いごとを解決する方法を提供するものである。

合衆国労働省 (the United States Department of Labor) は、苦情申し立て手続の機能を以下のようまとめている。

「苦情申し立て手続の最も重要な点は、職員が、管理部門に対し、次第にその上層部の方へと、仕事を失うリスクを負うことなく、職務や労働条件についての苦情を表明し、公平な聴聞を受けることのできるように、その手段を提供することである。」<sup>81</sup>

ニューヨーク州の公的雇用主が、苦情申し立て手続を整備しなければならないという定めは、テイラー法以前に遡る。早くも 1962 年には、一般自治体法 (the General Municipal Law) により、100 人を超える職員を抱える公的雇用主はすべて、具体的に定められた法律上の基準に則って苦情申し立て手続を定めることが義務付けられている。テイラー法の下では、公的雇用主は、認知又は認証された交渉エージェントと交渉の上、苦情申し立て手続を定めなければならない。

たいていの苦情申し立て手続は、拘束力のある仲裁という形に終わる。この種の仲裁は、既存の団体労働協約の下での職員の権利にかかわる紛争を解決するものであるため、「権利の仲裁」 (“rights arbitration”) と呼ばれる。これに対して、ニューヨーク州の警察職員及び消防職員のための仲裁は、新しい団体労働協約の規定をめぐる紛争を解決するものなので、「利益の仲裁」 (“interest arbitration”) と呼ばれる。苦情申し立て手続が拘束力のある仲裁という形で終わるかどうかは、交渉の対象事項による。

#### 14.5.2 組合保障

組合保障措置 (union security arrangements) は、労働組織を財政面で支えるものである。テイラー法の下で提供されている組合保障措置は、排他的代表権と組合費の控除権である。テイラー法では、認知又は認証されたすべての交渉エージェントに対して、職員が署名した承認カードを得ることを条件に、職員の給与からの組合費の自動引き落としを認めている。これは 2 つの点で労働組織にメリットがある。まず、自動引き落としによって、組合費の回収にかかる費用を大きく減らすことができる。次には、職員に定期的に組合費を支払ってもらわないために、多数の会員を抱えることが簡単になり、組織が大きくなりやすい。労働組織が違法なストライキにかかわった場合には、公務員労働委員会は、一定期間組合費の引き落としを認めないことができる。これとは別に、職員はいつでも、個別に組合費の引き落とし承認を取り消すことができる。

---

<sup>81</sup> Collective Bargaining Agreements: Grievance Procedures (U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics Bulletin No. 142501, Washington, D.C., 1964), p. 1 参照。

テイラー法では、交渉単位の中で組合に加入しないことを選択した職員について、その給与又は賃金から、交渉代理人手数料（agency shop fee）を引き落とすことを、雇用主に義務付けている。交渉代理人手数料とは、交渉単位を代表する組合に加入しない職員に対し、実質的に組合費に相当する額を手数料として求めるものである。その職員は組合に加入する必要はない。交渉エージェントに代表してもらった費用はすべての職員が負担するべきであるという考え方が、交渉代理人手数料の理論的根拠である。

### 14.5.3 退職年金制度

退職年金制度は公務員の福利厚生のひとつである。これは雇用主である自治体にとっては長期の債務であり、職員にとっては労使関係の中でも重要な関心事である。

ニューヨーク州及び州内地方政府職員退職年金（the New York State and Local Employees' Retirement System）及びニューヨーク州及び州内地方警察・消防職員退職年金（the New York State and Local Police and Fire Retirement System）は、ニューヨーク市を除くすべての公務員のうち、教員以外の職員についての年金制度を管理している。

これらの制度に加盟している政府は、従前は様々な退職年金プランの中から選択することができた。しかし1976年以来、職員の受益は、基本的に職員が退職年金制度に加入した日付によって決定されている。

ニューヨーク州教員退職年金（the New York State Teachers' Retirement System）は、州内の学区における教員をカバーしている。ニューヨーク市は、市の職員のために5つの退職年金を運用している。

年金制度にかかる費用は、3つの要素によって変動する。当該プランに加入している職員数、それらの職員に支払われている給与、そしてその年金プランに規定されている具体的な条件である。

これら3つの要素のいずれかが上昇すれば年金積立不足額が増えることになり、基金へ払い込まれる金額を引き上げるか、資産運用利益を上げるか、又はその両方を行って不足額を償却しなければならないことになる。

職員数が増えることによる影響は比較的分かりやすいが、残りの2つの要素が与える影響は少し異なる。これら2つの要素が変動すると、退職金制度への払い込み金額を引き上げて、将来の支払に備えるだけでなく、過去により低い給料や低水準の退職金に基づいて支払われていた部分の補償もしなければならないからである。つまり、給与や年金額が変化すると、将来における年金費用だけでなく、過去に向かっても遡及的に影響が生じることになる。

## 14.6 まとめ

労使関係の実務は、1967年のテイラー法の成立以来成熟してきた。テイラー法の基本的な目的は、公共セクターの労使関係に、一般に認識された行動指針により秩序をもたらすことであった。その目的は、しばらくの躊躇と混乱期間の後に、ほぼ達成された。現在では、以前には想像もできなかったような新しい労使関係が生まれている。労使関係における将来の変化は、抜本的というよりも漸進的なものになるであろう。



## 第15章 公共サービス

地方政府は日常生活に不可欠なサービスを提供する。人間の基本的なニーズである食物、住居、医療等を提供するサービスもあれば、くつろぎ楽しめる環境やレクリエーション・文化活動の機会を提供するサービスもある。多くの公共サービスは様々な行政機関が責任を分担しているものであるため、地方政府の職員は、よりよいサービスが提供できるよう、様々な政府単位の組織、機構、関連部署間の連携を理解しなければならない。

### 15.1 州機関の運営

州の機関は州政府の様々な施策を実施する性質上、地方政府と緊密な連携をとっている。州機関はその目的、権限、サービスの性質の点でかなり異なっている。州会計監査官室 (the Office of the State Comptroller) や州固定資産税務室 (the Office of Real Property Tax Services) などの州の機能は地方政府の運営に深く関与している関係上、このハンドブックの別の章でその詳細が説明されている。州保健局 (the Health Department) などその他の機関は、地方政府が特定のサービスを提供する方法の決定について大きな役割を果たしている。ニューヨーク州教育局 (Education)、環境保全局 (Environmental Conservation)、保健局、陸運局 (Motor Vehicles) 等の州機関のプログラムは、住民の日常生活に関係するものである。これらの機関のサービスは、多くの個人にかかわり影響を与えるものであり、予算にも大きな影響を及ぼし、実際にサービスを提供する地方政府の権限行使にもかかわってくる。州の労働局 (Labor) 及び交通局 (Transportation) といったその他の機関は、州及び連邦政府のみならず地方政府の目的のために資金を伝達することにより、一般市民に直接影響を及ぼす。

州機関の多くは、規制の行使を通じて直接住民にサービスを提供している。公共サービス局 (the Department of Public Service) は、公共サービス委員会 (the Public Service Commission) を通じて公共料金を規制しているが、この公共サービス局の機能はほぼ規制権のみである。州機関の多くは、住民及び地方政府に直接サービスを提供している。執行法 (the Executive Law) 第6-B章に基づき、州務局 (the Department of State) は地方自治体を支援する権限を有しており、その支援の大部分は、沿岸域の管理、コミュニティ開発、経済的機会、自治体間協力、労使関係、法務面での支援、組織・運営の改善、土地利用計画とゾーニングの研修等の分野である。他の機関ではサービス業務が基本であり、地方における活動を規制したり、主要な補助金プログラムを管理したりはしていない。これらの機関には総務室 (the Office of General Services) や金融サービス局 (the Department of Financial Services) がある。こうした機関は、地方政府に対し、主に技術的支援、情報提供、研修、検査・調査サービス、法的助言等を行っている。

### 15.2 社会福祉・公衆衛生プログラム

#### 15.2.1 児童家庭サービス

児童家庭サービス室 (the Office of Children and Family Services (OCFS)) は、児童、青少年、家族及び被害を受けやすい (vulnerable) 成人を対象とするサービスを一体として所管している。児童家庭サービス室の目的は、対象者の発達を促し、暴力、放置、虐待、遺棄等から保護することである。託

児所 (child care providers) を規制・検査し、育児プログラムに補助金を交付する。また、成人保護サービス (Protective Services for Adults) の監督、児童養護機関 (foster care agencies) の検査、監督及び監視、州養子縁組サービス (the State Adoption Service) の管理、州児童虐待中央登録センター (the Statewide Central Register for Child Abuse and Maltreatment (SCR)) の運営を行う。

児童家庭サービス室内にあるニューヨーク州視覚障害者委員会 (the New York State Commission for the Blind and Visually Handicapped) は、法律上失明の認定を受けている住民に対して職業訓練及び職業紹介を行っている。また、児童家庭サービス室は、5つの限定的警備型 (limited-secure)、4つの厳重警備型 (secure)、2つの公開型 (non-secure) の施設、そして1つの一時収容施設からなる青少年矯正施設を導入している。また、州全域で 15 の地域マルチサービス室 (Community Multi-Services Offices) を運営し、若者から家族に至るまで施設に配置された初日からサービスの提供を行っている。

児童家庭サービス室は、青少年育成サービスとプログラムが適切に実施されるよう、各自治体、社会福祉事業区 (local social services districts)、カウンティの青少年部局 (county youth bureaus) と緊密に連携している。青少年育成施策の計画は、カウンティの総合計画策定手続を通して作成される。カウンティの社会福祉部局 (county departments of social services) 及びニューヨーク市の児童サービス課 (New York City's Administration for Children Services (ACS)) は、地域の児童養護プログラムや児童福祉サービスを運営している。

### 15.2.2 高齢者施策

ニューヨーク州高齢者室 (the New York State Office for the Aging) は、300 万人を超える 60 歳以上のニューヨーク州住民に対する事業やサービスの企画と調整を行っている。ニューヨーク州在住高齢者の主たる擁護者として、同室には高齢者に大きな影響を及ぼす州機関の施策方針及び法案を審議・批評する権限が付されている。高齢者室は、州知事の高齢化問題諮問委員会 (the Governor's Advisory Committee on Aging) と高齢者サービス諮問委員会 (the Aging Services Advisory Committee) の 2 委員会を通して課題を特定する。加えて州全体で公開討論会を開催している。

高齢者室の業務のひとつに高齢者無料ホットライン 800-342-9871 があり、通常の業務時間帯に職員が対応している。ホットラインの職員は、情報提供、危機介入、問題解決支援を行うとともに、カウンティごとに利用可能なサービスの一覧を管理している。さらなる情報提供手段として、同室のウェブサイトや四半期ごとに発行されるニューズレター、ニューヨーク州内においてケーブルチャンネルで見ることのできるテレビ番組もある。

高齢者室は、地域プログラムの開発実施に関して地方政府と協力し、また支援を行っている。資金援助を除き、高齢者室の州在住の住民に対するプログラムは 59 の地域高齢者事務所 (local offices for the aging) を通じて運営されている。例としては、以下のようなものがある。高齢者向け地域サービス事業 (Community Services for the Elderly Program (CASE)) は、身体的に頑強でない低所得者層の高齢者が自宅で自立して生活できるよう地域ベースで支援を行う。地域高齢者事務所が管理する高齢者向け拡大在宅サービス事業 (Expanded In-home Services for the Elderly Program (EISEP)) は、ケースマネジメント、非医療的在宅サービス、長期介護が必要な老人医療保険メディケイド非受給者を対象とした一時介護サービスや補助サービス (respite and ancillary services) を行っており、ニューヨーク州内で統一した内容で実施されている。補助栄養支援事業 (Supplemental Nutrition

Assistance Program (SNAP)) は、危険な状態にある高齢者に対して食事その他の栄養関連サービスを自宅に届けている。退職者・高齢者ボランティア事業 (Retired and Senior Volunteer Program (RSVP)) は、高齢者や退職者の才能・技能・興味にあったボランティアの仕事を紹介する。高齢者里親事業 (Foster Grandparent Program) は、60歳以上の低所得者層の高齢者が、特別なニーズを持つ子供たちの話し相手や相談相手となる機会を提供する。資金援助は、高齢者室の予算で、高齢のニューヨーク在住者に対して地域で定められたサービスを提供する公的機関または民間の非営利団体との契約のための資金のことである。

ニューヨーク州高齢者室はさらに、合衆国高齢者法 (the federal Older Americans Act) に基づき以下のような州内の施策を管理する。高齢者法第3編 B (Title III-B) は、交通、情報提供、在宅サービス及び法律相談等高齢者のニーズに見合った様々なプログラムの啓発、計画、調整について定めている。第3編 C-1 は、高齢者とその配偶者 (配偶者の年齢は問わない) が所定の場所に集まって (in congregate settings) 栄養価の高い食事その他のサービスを受けられるよう定めたものである。さらに、第3編 C-2 では、外出困難な高齢者とその配偶者 (年齢は問わない) の自宅へ食事を届けるサービスを規定している。第5編においては、55歳以上の低所得層の高齢者に対するパートタイム雇用、職業訓練、雇用支援等が定められている。

### 15.2.3 一時支援・障害支援

州一時支援・障害支援室 (the State Office of Temporary and Disability Assistance (OTDA)) は、一時的に必要とされる支援、障害者への支援、児童養育費の徴収を通じて自立を促進する活動を行っている。同室の責務は、州内の58の社会福祉事業区 (social services districts) に方針、技術及びシステムの支援を行うことにある。働くことができない高齢者や障害者に経済支援を行い、公的扶助受給者が自立を目指して生活を立て直している間の一時的支援を行っている。障害資格審査部 (the Division for Disability Determinations) は、連邦政府の補足的社会保障所得 (Supplemental Security Income (SSI)) 及び社会保障障害者保険 (Social Security Disability Insurance) の申請を行う障害者の受給資格を審査する。一時支援・障害支援室の事業には、家族支援 (Family Assistance)、セイフティネット支援 (Safety Net Assistance)、補足的社会保障所得、フードスタンプ (Food Stamps)、光熱費補助 (Home Energy Assistance (HEAP))、児童支援サービス (Child Support Services)、住宅サービス (Housing Services) 及び難民・移民サービス (Refugee and Immigration Services) が含まれる。ニューヨーク州は、公的扶助業務を提供するために、57のカウンティとひとつの市 (ニューヨーク市) 毎に社会福祉事業区 (social services districts) として区分されている。所長 (Commissioner) が各社会福祉事業区のトップとなる。公的扶助、医療扶助、社会福祉業務を運営し、一時支援・障害支援室、保健局、児童家庭サービス室、労働局及び連邦政府が立案した方針・施策を実施することがその責務となっている。また、社会福祉事業区に配分された補助金の利用についての監視も行っている。

### 15.2.4 コミュニティサービス包括補助金

1981年に制定された連邦政府の包括財政調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act) により創設されたこのプログラムは、貧困を減らし、低所得者の居住地域を活性化し、農村・都市部に住む低所得層の個人・家族が完全に自立できるよう力をつけさせることを主な目的として、「1998年コミュニティの機会、説明責任、研修訓練及び教育サービスに関する法」 (“Community Opportunities,

Accountability, and Training and Educational Services Act of 1998”)により再承認された。連邦政府の補助金は、直接サービスを提供し、様々な資源を稼働させ、地域活動を組織し、低所得の貧しい個人を支援するために使われる。補助金受給機関は、自立を妨げる問題の解決を手助けする包括的なサービスを提供し、雇用を確保し、十分な教育を実現し、適切な住環境を整え、緊急的なニーズに対応する。

ニューヨーク州に配分されたコミュニティサービス包括補助金 (Community Services Block Grants (CSBG)) のほとんどは、州内の各カウンティで業務を提供しているコミュニティ活動団体 (community action agencies (CAAs)) や移民及び農場の季節労働者を支援する組織など、指定を受けている組織・団体に対し、法令に従った配分として付与される。その他4つのアメリカ先住民部族及び部族団体に対しても補助金が支給されている。州レベルでは、災害等の緊急時に補助金受給機関が利用するため、また受給機関の役職員を対象とした研修を行うための補助金が留保されている。州法及び連邦法により、CAA 理事会 (CAA boards of directors) の3分の1は、地方の公選職でなければならない。地方政府とCAAのパートナーシップは、コミュニティサービス包括補助金の受給機関による総合福祉サービス提供を支援するための非連邦補助金の直接予算配分 (direct appropriation) により強化されている。

## 15.2.5 公衆衛生施策

### 15.2.5.1 責任の分担

州政府と地方政府は、公衆衛生分野において責務を分担している。2007年時点で、2つの市及び33のカウンティは常設の保健機関 (full-time health agencies) を持つ。保健部局がない場合は、州保健局の出先機関 (the district office of the State Department of Health) が適切なサービスを提供するようになっている。

### 15.2.5.2 規制的機能

州保健局は、ニューヨーク州の保健施設、老人ホーム、救急医療機関、管理医療機関 (managed-care organizations)、病院及び診断・治療機関 (診療所 (clinics))、在宅ケア業者の監督・規制を行っている。州保健局にある保健システム管理室 (Office of Health Systems Management) では、これらの組織・団体が州及び連邦の基準を遵守してサービスを提供しているかを監視するとともに、新しい建物の建設、改築工事、ベッド数やサービスの増減、主要な新しい機器の購入について審査を行い、認定を与える。その他の規制的活動には、基準に適合した水の供給、環境衛生問題の防止と廃絶、レストラン・食品店 (food establishments) の衛生管理に関するものがある。

### 15.2.5.3 直接サービス

州保健局は、地方政府の保健及び社会福祉部局と連携し、伝染病予防、児童の健康、栄養、歯の健康及び障害児に関する施策など、個人や家族が直接受けることのできる多様なサービスの提供に向けて資金供給及び支援を行っている。

## 15.2.6 精神衛生施策

**施策の対象** 州の精神衛生施策は、精神衛生室 (the Office of Mental Health (OMH))、発達障害

者室 (the Office for People With Developmental Disabilities (OPWDD)) 及びアルコール依存症・薬物乱用防止室 (the Office of Alcoholism and Substance Abuse Services (OASAS)) という州精神衛生局 (the State Department of Mental Hygiene) を構成する 3 つの独立した機関により運営されている。精神衛生室は、州が運営し、直接提供するサービスのほか、コミュニティをベースとし自発的に運営されているサービスへの規制や資金調達を通じて、年間およそ 77 万 2 千人に対し、特別なケアや治療を提供している。また、州が運営する 2 つの研究所を通じて研究を行っている。発達障害者室は、現在 13 万 6 千人以上の知的障害者及び発達障害者に対して、サービスを提供している。サービスによっては州から直接提供されるものもある一方で、発達障害者に対するサービスのおよそ 80% は民間の非営利組織から提供されている。このサービスの仕組みは、研究機関ベースだったものが、人間を中心としたアプローチに主眼を置いた現在のコミュニティをベースとするシステムへと発展したものである。発達障害者室は、州が運営する研究機関において調査研究を行っている。全てのサービスは、発達障害者室の承認及び規制下にある。アルコール依存症・薬物乱用防止室は、防止、治療、回復など国内最大級の薬物依存対策を所管している。また、同室はギャンブル依存の防止や治療も担っている。2015 年には、同室の薬物依存治療制度は救急、入院、滞在型、外来、オピオイド治療のプログラムを通じて、およそ 23 万 4 千人に提供された。これらの患者は、州が運営する 12 のプログラムで及びアルコール依存・薬物乱用防止室が承認したコミュニティをベースとした 900 を超えるプログラムにより治療を受けた。2015-2016 学校年度では、およそ 33 万 6 千人の若者が直接的な予防サービスを受けた。

### 15.2.7 地方の役割

州の精神衛生法 (the Mental Hygiene Law, 第 41.13 項) は、地方政府—具体的にはカウンティとニューヨーク市—に対し、各地域における全ての精神衛生サービスの包括的プランの策定を指示・実施し、当該プランは各精神衛生当局へ毎年提出されなければならないとしている。これらの地域プランは、ニューヨーク州精神衛生法第 5.07 項に従って、州全体の包括プランに盛り込まれる。

### 15.2.8 アルコール依存症・薬物乱用管理

アルコール依存症・薬物乱用防止室 (the Office of Alcoholism and Substance Abuse Services (OASAS)) は、サービス提供団体の認可と評価を行い、アルコール依存・薬物乱用の防止、初期介入及び治療に係る啓発活動及び方針・施策の導入を行う。地方政府、サービス提供団体、コミュニティとの協力により、同室はアルコール依存症・薬物乱用者、またそのリスクの高い住民に必要でコスト効果が高い幅広いサービスを提供している。

#### 15.2.8.1 連邦政府の役割

連邦補助金は、薬物乱用防止・治療 (Substance Abuse Prevention and Treatment (SAPT)) 包括補助金を通して交付される。この補助金は、アルコール依存症・薬物乱用防止室の助成方針及び手続に従って地方政府に交付される。

### 15.2.9 州の役割

アルコール依存症・薬物乱用防止室は、13 の薬物乱用治療センター (Addiction Treatment Centers)

を直接運営している。センターは年間約 7,000 人の患者に入院リハビリ治療を行っている。また 1,200 以上の民間企業、非営利団体、地方政府、学区が提供する防止・治療サービスの免許発行、規制及び補助金交付を行っている。

### 15.2.10 地方の役割

地方政府ユニット (Local Governmental Units (LGU)) が、各地方のニーズを評価し、必要な手段を獲得する責務を負っている。サービス提供団体、カウティ及びニューヨーク市は、地域サービス計画 (Local Service Plans) を立案するが、これらはアルコール依存症・薬物乱用防止室の総合 5 カ年計画 (Comprehensive Five-Year Plan) の基盤となるものである。

## 15.3 コミュニティ開発

### 15.3.1 手頃な価格の住宅

#### 15.3.1.1 住宅・コミュニティの再生

住宅・コミュニティ再生部 (the Division of Housing and Community Renewal (DHCR)) は、ニューヨーク州がより住みやすい場所になることを目指し、コミュニティが手頃な価格の住宅 (affordable housing)、持ち家、経済機会を維持・拡大する活動を支援し、住居として安全できちんとした手頃な価格の住宅を公平に提供できるよう努力している。同部は、低所得者・中所得者向けの手頃な価格の住宅の管理、開発及び規制を責務としている。さらに、州の公営住宅、公的扶助による賃貸住宅の運営を監督し、住宅建設のため開発業者に交付される州・連邦政府の補助金や貸付金を含む住宅開発・コミュニティ保全施策を実施し、ニューヨーク市並びにオルバニー (Albany)、エリー (Erie)、ナッソー (Nassau)、ロックランド (Rockland)、スケネクタディ (Schenectady)、レンセラー (Rensselaer) 及びウェストチェスター (Westchester) の各カウティ内自治体にある、家賃法 (rent laws) 適用対象である家賃規制付きアパート (rent-regulated apartments) 100 万件以上の家賃規制の管理を行っている。

#### 15.3.1.2 住宅金融公社

ニューヨーク州住宅金融公社 (the New York State Housing Finance Agency (HFA)) は、民間住宅金融法 (the Private Housing Finance Law) 第 3 章に基づく公益法人 (public benefit corporation) として、地方債 (municipal securities) 発行及び有資格の借り手に対する住宅ローン貸付を通じた資金調達によって低所得層向け住宅に資金供給を行うため、1960 年に設立された。近年、住宅金融公社は連邦政府が補助する低所得層向け住宅開発にも融資している。職員は、不動産金融及び関連法、資本市場金融、資産管理、建設及びプログラム開発に通じた専門家達である。併せて、州民の必要に合った手頃な価格の住宅の建設を奨励し、支援している。

**住宅信託基金** 1985 年制定法第 67 章 (Chapter 67 of the Laws of 1985) により、低所得層住宅基金プログラム (Low-Income Housing Trust Fund Program (HTF)) を運営する公益法人として住宅信託基金 (Housing Trust Fund Corporation (HTFC)) が設立された。低所得層住宅基金プログラムは、低所得層の逼迫した住宅需要に応えるため、民間住宅金融法第 18 章によって設立された。このプログラムは、条件を満たしている申請者が低所得層向け住宅を建設するための補助金を交付し、空き家や

あまり利用されていない地所を活性化し、非住居区分の土地を低所得層の住宅所有者 (homesteaders)、賃借人 (tenants)、共同集合住宅入居者 (tenant-cooperators) 又は分譲集合住宅所有者 (condominium owners) が居住する住居に転換する支援を行っている。

### 15.3.1.3 手頃な住宅ローン

ニューヨーク州住宅ローン公社 (the State of New York Mortgage Agency (SONYMA)) は、法律に基づき 1970 年に設立された公益法人である。同公社は、低・中所得層で初めて家を購入する住民、その他の条件を満たしている家の購入者を対象に住宅ローンを提供している。公社は多様なプログラムを運営し、州内の金融業者から新しい住宅ローンを買入れしている。公社の低金利融資の資金源は主に免税債の売上によるものであるが、一部、課税債によるものもある。設立から 1998 年 10 月 31 日までの間に、公社は住宅ローン約 97 億ドルを発行している。

### 15.3.1.4 自治体の住宅施策

州議会の特別法により、市、ビレッジ及びタウンは独自の住宅公社 (housing authority) を設立することができる。1998 年の州議会閉会時点では、186 の自治体による住宅公社が設立されている。各公社は、それぞれの自治体の居住環境について調査し、非衛生的又は基準に満たない住居を認定する権限を有する。低所得層の住居を建設、改良、修繕することもできる。さらに、住環境の悪化した地域の店舗、事務所、レクリエーション施設を建設、再生することもできる。自治体の公社は、自治体が事業を承認することを条件として、一般個人、民間企業等に販売する債券によって調達した資金で事業を実施することができる。州政府及び連邦政府からの支援を仰ぐことも可能である。

### 15.3.2 アパラチア広域開発

アパラチア地域開発計画は、連邦レベルではアパラチア広域開発委員会 (the Appalachian Regional Commission (ARC)) により、ニューヨーク州ではニューヨーク州州務局 (New York State Department of State) により所管されており、13 州の一部を含む地域の経済や生活の質の改善を行うための連邦、州、地域の共同計画である。ニューヨーク州ではアレガニー (Allegheny)、ブルーム (Broome)、カタラウガス (Cattaraugus)、ショートクワ (Chautauqua)、シェマング (Chemung)、シェナンゴ (Chenango)、コートランド (Cortland)、デラウェア (Delaware)、オトセゴ (Otsego)、ショハリー (Schoharie)、シュイラー (Schuyler)、スチューベン (Steuben)、ティオガ (Tioga) 及びトンプキンズ (Tompkins) の 14 のカウンティが支援の対象となっている。州務局では、州知事から ARC へ提出されるアパラチア地域投資戦略 (Appalachian Regional Investment package) について記載された州年次戦略声明を作成している。この投資戦略には、次の 5 つの分野における地域や地方における事業を含む。(1) 技能と知識—基本的な技能、教育の卓越性、児童ケアプログラム及び電気通信に関する計画、(2) 物理的なインフラ、(3) コミュニティの能力—リーダーシップ、地域支援実証プロジェクト、(4) ダイナミックな地域経済—ビジネス開発と地域開発に主眼を置いた支援計画、そして既存の地方におけるリボルビングローン資金の資本再構成、(5) 健康管理プロジェクト—遠隔治療と地方における健康プロジェクト

### 15.3.3 芸術

ニューヨーク州芸術協議会 (the New York State Council on the Arts) は 1960 年に設置されて以来、州内の非営利団体の活動を支援する資金提供機関として機能し、芸術性の高いプログラムをニューヨーク州の住民に届けてきた。協議会は、文化サービス契約を通じて文化的活動をニューヨーク州の住民に楽しんでもらえるよう、要件を満たしている非営利団体に地方支援補助金の申請を呼びかけている。この文化サービスは幅広い活動を網羅している。

州・地方パートナーシップ・プログラム (the State and Local Partnership Program (SLP)) は、地方レベルにおける芸術文化の振興を図るものである。プログラムは、各々のコミュニティや広域において長期的な文化振興にかかわっている様々な芸術を提供する団体を主に支援するものである。財政支援は現在、建築、計画・デザイン、教育における芸術、設備投資事業、舞踏、電子メディア及び映画、民俗芸術、文学、博物館、音楽、劇場及び視覚芸術、そして州及び地方パートナーシップ事業を含む 16 の分野に適用されている。

### 15.3.4 ビジネス開発

ニューヨーク州経済開発局 (the State Department of Economic Development) /エンパイアステート開発事業団 (Empire State Development (ESD) Corporation) は、ニューヨーク州におけるビジネスを支援し、その基盤を強化することにより、雇用と豊かさの創出を目指している。開発局は、州の様々な商品とサービスをワンストップで事業者を紹介する事務所を合衆国内外の主要都市に構えている。さらに、ジョイント・ベンチャー事業への財政的インセンティブから立地選定や開発に必要な専門的知識まで、幅広いサービスを直接提供している。開発局は、事業誘致を望む地方政府及び広域団体と提携して業務に当たっている。

事業団は、地方政府が産業開発機関 (industrial development agencies) を設立する支援を行っている。州の観光事業開発を推進する主要機関として、事業団はカウnty及びカウntyが指定した機関と協力し、観光事業マッチングファンドプログラムを運営している。州議会により予算配分が承認されたこのプログラムの補助金は、州法により定められたガイドラインに沿って地方及び広域の観光事業の宣伝支援のために使われる。

州政府・地方政府による窮乏地域 (distressed communities) の経済発展に対する支援は、1986 年制定法第 686 章 (Chapter 686 of the Laws of 1986) のニューヨーク州経済開発ゾーン法 (the New York State Economic Development Zones Act) により促進された。事業団は、他の機関及び参加するカウnty、市、タウン、ビレッジと協力してこのプログラムを運営する。州のゾーン指定委員会 (the State Zone Designation Board) により、プログラムが開始した最初の 3 年間に 19 のゾーンを指定することができ、指定されたゾーンには経済成長を促すための特別なインセンティブが提供される。提供されるインセンティブには、様々な税及び地域的な優遇措置や、資金調達及び事業認可に対する支援などが含まれる。

### 15.3.5 大学・その他施設の住宅

大学寮公社 (the State Dormitory Authority) は、州立の教育大学の寮の資金融資及び建設を行うために 1944 年に設立された公共法人である。その後、その役割は拡大し、大学、医療施設、公共施設などの幅広い分野における設計、資金融資、建設プロジェクト・マネジメントを行うまでになってい



る。大学寮公社がサービスを提供する組織・団体は、ニューヨーク州立大学（the State University of New York）、ニューヨーク市立大学（the City University of New York）、独立運営の大学、コミュニティカレッジ、特殊教育学校、市及びカウンティの裁判所、州保健局及び教育局の施設、精神衛生室、知的障害・発達障害室、アルコール依存症・薬物乱用防止室、ニューヨーク市保健・病院公社、長期介護施設、独立運営の病院、プライマリーケア施設、診断・治療センター、医学研究施設、制定法により承認された公的施設などである。大学寮公社は非課税の設備リースを行う権限も有している。

### 15.3.6 計画開発室

連邦及び州政府の資金により州務局が運営するこのプログラムは、地方、州、連邦による 3,200 マイルに及ぶ海岸線の開発及び保護事業を指導、調整する。このプログラムの沿岸についての方針に従って、様々な懸念や問題に対処するための具体的な指針が提供される。沿岸域の自治体が地域ウォーターフロント再生プログラム（Local Waterfront Revitalization Programs（LWRP））を立案・実施するため、環境保全基金（the Environmental Protection Fund）を通じた資金援助及び技術的支援が提供される。地域のプログラムを通して、自治体は州政府による沿岸域に係る方針に磨きをかけ、補完し、地元の状況と必要性を反映させることができる。1986 年制定法第 366 章（Chapter 366 of the Laws of 1986）は同プログラムのコンセプトを拡大し、運河システム（Barge Canal System）及び主要な湖と河川といった内陸部の水路も取り込んでいる。

### 15.3.7 コミュニティ開発包括補助金

改正後の 1974 年連邦コミュニティ開発法（the Federal Community Development Act of 1974）により、コミュニティ開発包括補助金プログラム（the Community Development Block Grant（CDBG）Program）が設けられた。このプログラムは、条件を満たしている大都市、人口 5 万人以上のタウン、都会のカウンティに対し毎年定式に基づいて助成金を支給する。プログラムの資金は、住宅活動、経済開発、公共施設（デイケアセンターや医療センター等）、公共の場の改善（道路改良等）、公共サービス（高齢者、若者、虐待をされた者に対する社会プログラム等）、計画管理に使用される。資金は主に低・中所得層の利益になるものでなければならないが、スラムや荒廃地区（blight）の防止又は撤去、あるいはコミュニティ開発における緊急的必要性に対して資金提供することもできる。

アメリカ合衆国住宅都市開発省（The U.S. Department of Housing and Urban Development（HUD））も、48 州とプエルトリコ自治州に対し毎年補助金を拠出している。これらの受給者は同様に、通常の CDBG の資格基準を満たさない小さな都市やカウンティに対し助成金を拠出している。同省のバッファロー事務所は、ニューヨーク州内の資格基準を満たさない小さな都市やカウンティに対して助成金を拠出している。

### 15.3.8 公園・レクリエーション・史跡保全

ニューヨーク州の住民は、それぞれのコミュニティの質に寄与する自然豊かな公園や歴史・文化的な遺産を楽しむことができる。公園・レクリエーション・史跡保全局（the Office of Parks, Recreation and Historic Preservation（OPRHP））は、州内のレクリエーション及び史跡地区の利用に関する計画の策定と実施を責務としている。同局は公園、レクリエーション、史跡保全プログラムにかかわる州・連邦政府の補助金の調整を行う。また、連邦の 1976 年税制改革法（the Federal Tax Reform Act

of 1976) 及び合衆国史跡保全法 (the National Historic Preservation Act) の保護規定に関する事柄について、連邦政府との連絡調整役を担っている。

OPRHP は、3つの州立公園及びレクリエーション施設の割引パスプログラムを運営している。地域の教育機関と協力し、同局はほとんどの地域の公園で屋外学習プログラムを実施している。さらに、州の都市部文化公園プログラム (Urban Cultural Park Program) の計画過程を管理し、エンパイアステートスポーツ大会 (the Empire State Games) や身体障害者スポーツ大会 (the Games for the Physically Challenged)、高齢者スポーツ大会 (the Senior Games) などを後援している。加えて、ニューヨーク州航海法 (the State Navigation Law) を施行し、海洋・レクリエーション用の乗物に関する安全プログラム (the Marine and Recreational Vehicles program) も実施している。この中には、警察機関への補助金 (the Law Enforcement Subsidy)、安全と教育の事業 (the Safety and Education Programs)、海洋サービス事業 (the Marine Services Program) などがある。これらのプログラムは、青少年が船やスノーモービルを安全に扱うための教育・訓練、公共施設の検査、内陸水路における浮標 (ブイ) の設置等を行うことで、自治体の警察機関を支援している。

地域の公園・レクリエーション・史跡保全委員会は、OPRHP の公布する規則・規制が州政府の方針や規則と一致するよう OPRHP 局長 (the OPRHP Commissioner) に対し助言を行う。州の公園・レクリエーション・史跡保全協議会 (the State Council of Parks, Recreation and Historic Preservation) は、方針、予算、州の補助金に関する助言を行い、OPRHP 局長を支えている。協議会は、公園、レクリエーション施設、史跡保全にかかわるすべての事項に対処する中心的諮問委員会である。州の史跡保全審議会 (the State Board of Historic Preservation) は、OPRHP 局長及び協議会に対して、史跡保全、史跡指定制度、史跡保全の優先順位等に関する助言を行っている。さらに、OPRHP 局長に対して国指定又は州指定の史跡指定の審査と推薦も行っている。

地方レベルでは、カウンティ、市、タウン、ビレッジは、同様の公園を開園・維持する権限を有している。公園やレクリエーションを目的として土地を取得し取り置くことができ、地元の住民のニーズにかなった公園設置のために、ゾーニングの権限を用いて公園を用途とした土地計画や土地の保存を行うことができる。

### 15.3.9 耐候化支援 (Weatherization Assistance)

連邦政府の補助金によるプログラムであり、ニューヨーク州では州住宅・コミュニティ再生部 (DHCR) によって運営され、補助金は低所得層の家族や個人が光熱費を削減できるよう省エネルギーの手段導入に使われている。このプログラムは光熱費を大幅に削減し、低所得層の健康と快適な生活に寄与したことから、高い評価を得ている。補助金は、連邦エネルギー省 (the U.S. Department of Energy) 及び連邦保健福祉省 (the U.S. Department of Health and Human Services) より交付されている。DHCR は、具体的な事業を実施するため地域の補助金受領機関に契約に基づき補助金を配分している。州内においてサービスを提供するこれらの補助金受領機関には、コミュニティ活動団体 (community action agencies)、コミュニティベースの団体 (community-based organizations)、カウンティ、先住民部族組織 (Indian tribal organizations) などが含まれる。1977年に開始されて以来、38万5,000以上の居住施設の耐候化が実現された。

## 15.4 公共の安全

生命と財産の保護は、地方政府の機能の中でも最も古くから存在するもののひとつである。ニューヨーク州における初期の地方政府は、建物の密集する地域に消防や警察の機能を置いていた程度であった。公共の安全は今日、地方予算額の中で3番目に大きい。地方予算の中でこれよりも大きなものは教育と社会福祉サービスのみである。

### 15.4.1 矯正プログラム

法律違反者の取締り及び社会復帰に関して、4つの州機関が地方政府と一定の責務を分かち合っている。

ニューヨーク州矯正局 (the Department of Correctional Services (DOC)) は、ニューヨーク州にある 69 の矯正施設に収容されているおよそ 7 万 2,000 人の囚人の監督及び収監を主な責務としている。3 万 2,500 名の職員が施設の運営・保安を担当している。矯正局はまた、コミュニティと連携して政府や非営利団体の公共サービスに取り組むために監督下にある作業班を送り出しており、これはそれぞれ 200 万時間近くに及ぶ。職員は、教育、職業訓練、薬物治療、作業プログラム等多岐にわたるプログラム運営に携わり、釈放後に法を守る責任を持った住民として暮らせるよう基礎的な技能を被収容者全員に提供している。矯正局はさらに 900 床の薬物治療センターを擁し、宣誓釈放違反者 (parole violators) 及び裁判により薬物治療プログラムを命ぜられた犯罪者の治療に当たっている。

州矯正委員会 (the State Commission of Correction) は、ニューヨーク州全体の刑務所 (prisons)、拘置所 (jails) 及び留置場 (lockups) の監督責任を負っている。矯正施設の運営改善並びに囚人及び職員の生命に影響を及ぼす状況の改善を行うことが目的である。委員会は知事の任命する 3 名の委員で構成される。1 名が委員長 (Chairperson)、残りの 2 名はそれぞれ医療調査委員会の委員長 (Chairperson of the Medical Review Board)、方針・苦情審査住民協議会の議長 (Chairperson of the Citizens' Policy and Complaint Review Council) である。この委員会によって、州及び地方政府の矯正施設の囚人の世話、監禁、取扱い、監督についての最低基準が設定される。委員会はまた、基準が守られているかどうか施設を調査するとともに、基準に関する苦情申し立てを取り扱う。医療調査委員会は拘留中の全死亡者について調査及び報告を行う。

州保護観察・代替矯正部 (the Division of Probation and Correctional Alternatives (DPCA)) は、地方政府の保護観察機関及び代替矯正プログラムを監督している。DPCA は、保護観察その他のコミュニティにおける矯正プログラムを、補助金の交付や監督を通じて支援・推進している。DPCA は認可を受けた地方の保護観察サービスや、自治体や民間非営利団体が認可を受けて行う受刑者をより効率的に地元矯正施設に収容するための受刑代替サービス計画 (alternative-to-incarceration service plans) に対する州補助金プログラムの運営を行っている。さらに、指定された実地教授やその他の特別プログラムにも補助金を交付している。

州保護観察部長 (the State Director of Probation) はまた、地方における保護観察の運営の手段・手続に関する規則を採択し、受刑代替プログラムの運営基準を策定している。部長はまた、州保護観察委員会の委員長も務める。州保護観察委員の委員は州知事により任命され、保護観察部長に対し、保護観察に関するすべての事項について助言と協議を行っている。

州仮釈放審議会 (the State Board of Parole) は、仮釈放部 (the Division of Parole) 内の行政機関であり、州内の矯正施設にいる一定の囚人の釈放にかかわっている。仮釈放業務の運営を通して、コミ

ユニティの保護及び法律違反者のリスク管理を責務としている。

#### 15.4.2 刑事司法

刑事司法部 (the Division of Criminal Justice Services (DCJS)) は、ニューヨーク州の刑事司法制度の効率と活力を高める努力をしている。DCJS の ID・犯罪履歴システム (The Division's Identification and Criminal History Operation) は犯罪記録のデータベースであり、どんな小さな部署でもこの膨大なシステムにアクセスできる。DCJS を通して、自治体警察も連邦捜査局 (Federal Bureau of Investigation (FBI)) の犯罪情報を入手することが可能である。部内にある自治体警察担当局 (Bureau for Municipal Police) は、州内のすべての自治体警察組織に助言を行っている。

#### 15.4.3 救急医療サービス

病院に運ばれる前に受ける救急医療サービスは、公共、民間の両方から提供されている。都市によっては、民間救急企業 1 社が救急医療サービス (paramedic services) を担うこともある。その他の都市では、消防署が救急医療を実施し、民間救急企業が基礎的な生命維持と交通サービスを行っていることもある。小規模のコミュニティ、郊外や農村地域では、救急車サービスはボランティアによるものが大半を占めている。これらは消防局、消防区、独立した消防団 (independent squads) や (稀なケースでは) 病院の援助を受けている。ボランティアサービスは、消防区や特別改良地区の税金により賄われている場合もあるが、一般からの寄付や地方政府との契約による料金収入により成り立っている場合の方が多い。すべての商業的又はボランティアの救急車サービスは、州保健局の認証が義務付けられている。認証を受けるには、特定の研修を受け、必要な器材を整え、品質保証基準を満たすことが要件となる。

#### 15.4.4 消防

ニューヨーク州の消防活動は、自治体及び自治体間の提携などにより様々な形で提供されている。およそ 1 万 9,000 人の常勤の職業消防士及び 11 万人超のボランティア消防団員が、州内の 1,800 以上の消防・防災組織 (連邦・州・地方レベル) で働いている。

市及びビレッジでは、消防活動は自治体の消防局 (municipal fire departments) が行っている。この消防局は職業消防士又はボランティア消防団員のみで構成されたり、両者の組み合わせで構成されたりする。ボランティア消防団員を活用する大きなコミュニティでは、消防局はいくつかの独立した消防団 (independent fire companies) を擁する。これらはそれぞれに固有の職員、建物及び装置・器具を持っている。消防長 (the fire chief) は通常、団のメンバーの推薦に基づき、自治体の長 (the local chief executive) が任命する。消防局のないビレッジの場合、隣接する自治体又は消防区と消防サービスのための契約を行う。

市及びビレッジとは異なり、タウンには直接消防業務を遂行する権限が付与されていない。通常、タウン理事会がタウンの全部又は一部をカバーするひとつ又は複数の消防区 (fire districts) 又は防火地区 (fire protection districts) を設立する。消防業務を提供しない地域もいくつかある。これらについては第 7 章及び第 9 章で詳しく説明している。タウンは直接消防活動を行わないが、重要な防火サービスを提供している。規模の大きいタウンの多くには防火・火災調査担当職員がいる。また、別のタウン、特に消防区又は防火地区の多い地域では、中央派遣指令施設 (central dispatching facilities) や

研修施設を擁している。

#### 15.4.4.1 カウンティの役割

カウンティは、それぞれの消防諮問委員会（Fire Advisory Boards）の指示を受けながら、カウンティの管轄地域内にある消防局に対し、消防用特殊機材の管理保管を含む重要な防災サービスを提供している。多くのカウンティでは、消防コーディネーター（fire coordinators）がおり、州・地方間連携の鍵となっている。消防コーディネーターは、カウンティ法（the County Law）第 225-a 条に基づきカウンティの立法機関により任命され、カウンティ内の消防局がお互いに協力して活動できるよう調整するとともに、教育研修プログラムを運営する責務を負う。消防局の対応の効率性を向上させるため、多くのコーディネーターが全カウンティに及ぶ無線通信システムの開発を行った。

#### 15.4.4.2 州の役割

ニューヨーク州は、一般的にいくつかの州立施設以外で消防サービスを直接市民に提供していない。その例外となるのが森林火災の場合で、環境保全局（Environmental Conservation）の森林保護・火災管理課（the Division of Forest Protection and Fire Management）が防火責任を調整している。しかしながら、州は放火調査や有害資材の管理における自治体の技術的支援も提供している。その他には、州は大きな災害に対処するため州消防動員・相互援助計画（the State Fire Mobilization and Mutual Aid Plan）を発動させ、指揮機能を引き受けることで地域の火災サービス部隊に対し直接的な支援を行っている。この計画は国土安全緊急サービス課（the Division of Homeland Security and Emergency Services）の消防管理室（the Office of Fire Prevention and Control（OFPC））により運営されている。

OFPC を通じて、州消防管理官（the State Fire Administrator）の指示の下、州は州や地方政府のあらゆる段階における放火や他の防火問題に対処するための訓練及び特別なサービスを提供している。OFPC は職業消防士及びボランティア消防団員、その他の緊急対応職員及び政府職員を訓練している。訓練施設には、モンターフォールズ（Montour Falls）にあるニューヨーク州消防科学学校（the New York State Academy of Fire Science）と、キャンプスミス（Camp Smith）にある消防科学学校ピークスキル分校（the Academy's Peekskill Annex）、その他州全域にある地方施設が含まれる。

#### 15.4.4.3 防災関係の審議会・委員会

防災審議会（the Fire Safety Advisory Board）は、知事の任命を受けた無報酬の 12 名の委員により構成されており、防災及び立法措置に関するあらゆる面について州務長官と消防管理官を補助している。15 名からなる放火対策審議会（Arson Board）は、放火問題について州務長官と消防管理官に助言と支援を行うために設置された。ニューヨーク州救急サービスリボルビングローン審議会（the New York State Emergency Services Revolving Loan Board）は、特定の要件を満たす自治体と消防区に対する低金利ローンについて、審査及び州務長官への提言を行う。

消防職・防災基準監督職基準・教育委員会（the Fire Fighting and Code Enforcement Personnel Standards and Education Commission）は、消防職及び防災基準監督職の最低基準を満たす研修基準について知事に提言を行う。委員会は州務長官、消防管理官及び州議会上院の承認を経て知事が任命する 5 名の委員により構成される。

#### 15.4.4.4 建築基準の管理と実施

ニューヨーク州防火・建築統一基準（統一基準）（the New York State Uniform Fire Prevention and Building Code（Uniform Code））は1984年1月1日に発効し、独自の基準を保持することが認められたニューヨーク市以外の全地域の既存の防災・建築基準に優先するものとなった。自治体は、州の承認を受けて、さらに厳しい規則を採択・実施できる。

少数の自治体における例外を除き、統一基準の管理・監督は、州務長官が公布した最低基準に則り、条例を通じて地方政府が直接実施している。自治体は、支援サービスは民間組織に委託される可能性があり（また頻繁に委託されている）、それぞれ任命職を置いて統一基準を実施（enforce）する必要がある。自治体によっては、一般自治体法（the General Municipal Law）第5-G章に基づき自治体間協定を結んでいる。このような資源の共有は農村部において魅力的である。自治体やカウntyは、「オプトアウト（実施しない）」条項を盛りこんだ条例を定めることにより、統一基準の実施を行わないという選択もできる。自治体が「実施しない」選択をした場合、その責務は自動的にカウntyに委譲され、カウntyがそのような選択をした場合は、州に責務が移譲される。

州務局の基準監督・管理課（Division of Code Enforcement and Administration）は、地方政府、州機関及び一般市民との関係で統一基準行政を担っている。1996年7月13日より、統一基準の解釈、基準協議会（the Code Council）への職員配置、HUD<sup>82</sup>が支援するモバイルホームの監督と苦情処理プログラムの監視、プレハブ住宅建築計画の承認、第三者による検査プログラムの維持、建築資材・建築機材にかかわる認可証発行その他の関連する業務が、住宅・コミュニティ再生部から州務局に移管された。1999年1月1日より、州務局は州省エネルギー建築基準（the State Energy Conservation Construction Code）も所管している。

州務局には11の地方事務所（regional field service offices）があり、自治体職員に対して技術的支援と適用除外申請の調整を行っている。これらの地方事務所を通して州務局は地方の基準監督プログラムを審査し、苦情解決プログラムを運営している。地方事務所は、州が基準監督の責務を負うカウntyと自治体において基準監督官（code enforcement officers）を雇用している。自治体とカウntyは、「オプトアウト」条項を廃止することにより、自治体による監督権限を再び持つことができる。州務長官は、地方における基準の策定と監督に関して調査する権限と、その必要に応じて、改善措置を講じる権限を有している。

統一基準の策定・修正は、ニューヨーク州防火・建築基準協議会（the State Fire Prevention and Building Code Council）の責務となっている。同協議会は州務長官が議長を務める17名の委員から構成され、消防管理官、保険局長、労働局長に加え、13名が知事により任命される（うち7名は州議会上院の承認が必要）。2001年、基準協議会は、国際建築行政官会議（the International Conference of Building Officials）によって公表され、ニューヨーク州用に修正された住宅基準（Residential Code）、建築基準（Building Code）、配管基準（Plumbing Code）、機械設備基準（Mechanical Code）、燃料ガス基準（Fuel Gas Code）、防火基準（Fire Code）、施設維持基準（Property Management Code）及びエネルギー基準（Energy Code）の採択を提言した。これらの基準は2003年1月1日に発効した。

州務局の研修サービス部門（Educational Services Unit）は、ニューヨーク州内において基準監督

<sup>82</sup>（訳注）合衆国住宅・都市開発省（U.S. Department of Housing and Urban Development）を指すと思われる。

担当官の基礎研修及び継続研修に重点を置きつつ、基準監督にかかわる研修プログラムを提供している。対象者は、公選職及び任命職、一般市民、建築請負業者、建築家、エンジニア、製造業者である。

#### 15.4.5 危機管理

統合された危機管理体制は、執行法 (the Executive Law) 第 2-B 章及びニューヨーク州防衛緊急事態法 (the New York State Defense Emergency Act) に基づき、州及び地方政府の法律上の責務となっている。

**州の役割** 州災害対策委員会 (the State Disaster Preparedness Commission) は、ニューヨーク州危機管理室 (the New York State Emergency Management Office (SEMO)) を通じ、州・地方レベルの危機管理プログラム、財政支援、作業計画を調整・実施する責務を担っている。これには危険対象の特定・分析、緊急事態・災害対策訓練の調整・実施、総合危機管理計画の策定 (comprehensive emergency management planning)、州内の通信・警戒システムなどが含まれる。

**地方の役割** 災害対策の責務は、各カウンティ、市、タウン及びビレッジの最高執行官 (the chief executive) が負っている。すべてのカウンティ及び市は総合危機管理計画を策定する義務がある。災害や緊急事態の際には、地方政府の最高執行官は、緊急事態を宣言し、宣言を發布するという手続に従う限りにおいて、幅広い緊急時の権限を行使することができる。最高執行官は州知事に州緊急事態の宣言を要請することもできる。これによってカウンティの対応及び復旧活動を支援する州総合危機管理計画 (the State Comprehensive Emergency Management Plan) が発動される。そのような要請を行う前に、すべてのカウンティの要員や資源が動員され、それでもなお対処しきれないと判断されねばならない。市、タウン及びビレッジは、州に要請する以前にまず各々のカウンティに支援を求めるべきである。

#### 15.4.6 警察

ニューヨーク州において、州及び地方の法執行 (law enforcement) は、カウンティ、市、タウン、ビレッジの 400 を越える警察機構が責任を分かち合っている。ニューヨーク市警察は 37,000 人を超えるサービスを宣誓した警察官<sup>83</sup> (sworn officers) を擁しているが、1～2名の非常勤の警察官がいるのみの警察組織もあり、その規模には大きな差がある。ニューヨーク州全域では、55,000 人を超える常勤警察官及び 1,800 人を超える非常勤の自治体警察官を雇用しており、その費用は年間約 50 億ドルにのぼる。

**州警察** ニューヨーク州警察 (the Division of State Police) は、執行法により 1917 年 4 月 11 日に設立された。州警察の目標は、その当時も現在も、ニューヨーク州民に対し、効果的で効率的な警察業務を提供することである。州警察の警察官は、平穏を保ち、法を執行し、生命と財産を保護し、犯罪を探知し、違反者を逮捕することに奮闘している。

運営管理のため、ニューヨーク州は地理的に 11 の警察隊 (troops) に区分されており、各警察隊はさらに区域 (zones)、警察署 (stations) 及び派出所 (satellite offices) に分かれている。多くの市では専門部隊を有している。制服警察官は市民と頻繁に直接コンタクトをとる現場職員である。州警察

<sup>83</sup> (訳注) 正規の警察官を指す。他にボランティアの補助警察官 (auxiliary police) がいる場合がある。

隊は、他の州、カウンティ、地方、連邦の法執行機関に加え、犯罪捜査局（the Bureau of Criminal Investigation (BCI)）と緊密に活動している。多くの特別支援班（specialized support group）も多くの州警察の中で活動している。多くの地域において、地方政府の有する警察組織が小規模もしくは全くないことから、州警察が法執行機関として主要な責任を負っている。フルタイム勤務の警察組織を有する地域であっても、多くの小規模組織で欠けている捜査や技術の専門的知識を提供するようBCIに求めている。州警察研究所は、より大きな部署へもしばしばサービスを提供している。

## 15.5 環境保全

### 15.5.1 環境保全関係の協議会・委員会・審議会

ボランティア市民の参加による環境管理協議会（environmental management councils (EMCs)）が州レベルで環境分析を行い、カウンティ政府を支援している。また、ボランティア団体である市民諮問委員会（citizen advisory commissions(CACs)）がタウン、ビレッジ及び地方自治体レベルで同様の機能を果たしている。ニューヨーク州の環境保全基金諮問委員会（Conservation Fund Advisory Board(CFAB)）は、特に魚類や野生生物に影響を与える州政府の計画、政策及びプログラムに関して州の機関へ助言を行う。

### 15.5.2 洪水制御・水源管理

環境保全局（the Department of Environmental Conservation (DEC)）は、自治体による洪水発生の緩和、洪水をコントロールするための資金の獲得、全国洪水保険プログラム（the National Flood Insurance Program）との連絡調整、そしてニューヨーク州危機管理室（the New York State Emergency Management Office (SEMO)）とともに洪水の危機に備えるためのコミュニティ支援などの取組を支援している。DECは地方政府が行う流域保護に関する小規模のプロジェクトの支援も行っており、地域の水の保護、開発及び利用に係る戦略の構築と実行の手助けを行っている。DECは、通常排水及び豪雨による雨水排水に係る施設の建設の許可を行うほか、パートナーとともに持続可能な排水インフラ計画の資金源の調査を行っている。DECはまた、下水処理の基準を施行、検査をするとともに、地方自治体の下水道処理場の認証を行っている。

### 15.5.3 環境関連施設

環境事業団（the Environmental Facilities Corporation (EFC)）は公益法人であり、環境関連プロジェクトを実施する州内の自治体、事業者、州機関に対し低コスト資本と技術的支援を提供し、環境の質の向上を推進している。その目的は、連邦と州が定める環境基準を公共及び民間の組織が遵守するよう支援することである。

EFCは、手頃なコストで環境の向上を図るための主要なプログラムをいくつか管理している。EFCは現在2つのリボルビングローン基金（Revolving Loan Funds）を提供している。州水質浄化リボルビングローン基金（the Clean Water State Revolving Fund）は、自治体に対し、下水処理施設等の水質管理施設や、埋立地の閉鎖に伴う汚水処理対策等に関連する建設費負担を支援するため低金利ローンを提供している。飲料水リボルビングローン基金（the Drinking Water State Revolving Loan Fund）は、EFCと保健局により共同運営されており、飲料水のインフラ改善に向けて、公民の水道設備に低



金利ローンを提供している。財政難に直面しているコミュニティには、飲料水事業のための補助金が利用可能である。

技術的助言サービスプログラム (the Technical Advisory Services program) は、事業者と政府が州の環境保全要件を理解及び遵守できるよう支援するとともに、ニューヨーク市水源地 (the New York City Watershed) の保護や、小規模事業者の大気汚染基準遵守を支援するためのサービスを提供している。産業融資プログラム (the Industrial Finance Program) は固形廃棄物、下水処理、飲料水、限定危険廃棄物処理 (limited hazardous waste disposal)、土地浄化などの設備投資に向けて融資を必要とする民間組織に低金利ローンを供給している。事業者財政支援プログラム (the Financial Assistance to Business program) は、事業者が大気や水質規制を遵守できるよう支援し、小規模事業者に対して特定の汚染管理や汚染防止プロジェクトのための補助金を交付している。

#### 15.5.4 森林資源

##### 15.5.5 プログラム

環境保全局 (the Department of Environmental Conservation (DEC)) は木の害虫や病気に関する情報を収集して分析し、公私の森林所有者又は管理者に対し報告を行っている。森林の脅威となり、影響の大きい侵入生物種の早期発見及び早期対応を最も重視している。民間の森林経営に関しては、DEC 森林監督官が木材製品の管理、野生生物の生息環境の改善、浸食の管理、植樹、休養林の促進やメープルシロップが収穫できる木の管理について専門的助言と技術的支援を行っている。

##### 15.5.6 大気資源プログラム

DEC の大気資源室 (Division of Air Resources (DAR)) では、ニューヨーク州における空気の品質を高め、維持することに取り組んでいる。学術機関と共同で様々な大気汚染研究計画に取り組むとともに、全国そして地方の大気汚染/大気品質管理協会に積極的に関与している。

##### 15.5.7 海洋資源プログラム

海洋生物が住み、えさを取り、生殖を行う海水及び淡水の河口と沿岸地域の水はいずれも DEC の水資源室 (Division of Marine Resources(DMR)) とハドソン河川河口プログラム (Hudson River Estuary program(HREP)) が管理を行っている。他州、自治体、連邦当局及び科学界や一般市民と協力してニューヨーク州の海洋地区の管理に取り組んでいる。

##### 15.5.8 動植物保護

DEC の主な役割は、ニューヨーク州における動植物の集団を管理し、保護することにある。DEC では動植物を守るため、極めて重要な生息地の保護、規制や政策の制定や実施を行っている。

##### 15.5.9 気候変動対応型コミュニティプログラム

DEC の気候変動室 (Office of Climate Change (OCC)) は大気中の温室効果ガス (GHGs) の削減に向けた取り組みや市場ベースの気候変動の解決策の開発を行うことによって、州にとって気候変動に対して回復力の高い (resilient) 未来を創造するために設置された。OCC は地方政府と共同して、気候変動対応型コミュニティプログラム (Climate Smart Communities Program)、温室効果ガス排出

量の削減に取り組むニューヨーク州のコミュニティのネットワーク、気候変動に対する回復力の改善、気候変動への順応を通じた取組みを行っている。

#### 15.5.10 石油及び化学物質の流出への対応

DECには毎年約16,000件の石油又は化学物質の流出が報告されており、うち約90%は石油製品に関するものである。DECの流出対策プログラムのスタッフは、流出した物質、環境への影響及び公衆の安全に対する危険性を評価した上で、対応をとる。

#### 15.5.11 州環境影響審査法

ニューヨーク州環境影響審査法（the State Environmental Quality Review Act (SEQRA)）は、全ての州及び地方政府機関に対し、裁量的意思決定として実施しようとする事業や行為が環境に与える影響を、社会的・経済的要因と同様に評価することを義務づけるものである。環境保全局はこの法の実施に要する手続きを定めるとともに地方自治体に必要な技術的支援を行っている。

#### 15.5.12 廃棄物処理及びリサイクル

環境保全局は、コミュニティによる廃棄物処理に対し技術的な、また規制による支援を行っている。加えて、同局は検査により埋立地の運営が法令上適切に行われているかを評価する。環境保全局の有害廃棄物処理プログラムは有害な産業廃棄物の発生防止及び対応に資するものである。また、同局は許可書の発行、検査の実施、同意書への署名、処理データの収集を行う。また、廃棄物の減量、リサイクルの推進及び家庭の有害ごみに係る財政支援を行う。財政支援は補助対象となる費用の50%が支払われる。

#### 15.5.13 上下水道

上下水道は長い間、都市部及び多くの郊外地域において利用されている。これらの施設の拡張は、今後の開発の程度と方向に大きな影響を及ぼすものである。

地方は、いくつかの組織機構を活用して上下水道を提供している。最も普及しているものは、市やビレッジの自治体上水道局・下水道局と、タウンの上水道区・下水道区（the water or sewer districts）であろう。ほとんどの市と多くのビレッジでは各自の水源を開発し、下水処理場を建設している。タウンの特別地区（town districts）でそのような設備投資を行っているところもあるが、多くは近隣の自治体よりサービスを購入している。タウンの特別地区はしばしば、上下水道の広域化の一環として、上下水道処理サービスを購入している。下水道の分野では、州及び連邦の補助金の要件として、自治体間の共同処理がしばしば義務付けられている。カウンティの下水道区（sewer districts）はしばしば複数の自治体の下水処理事業のために大規模な施設設備を提供している。このようなカウンティの特別行政区やその他の自治体間協定により、各自治体の多数の小さな独立施設よりも相当安価な単位当たり費用で最新技術が利用できるのである。

カウンティの行政区に加えて、地方政府はしばしば公社（authorities）を設立して広い範囲で上下水道を提供することもある。その一例は、モンロー・カウンティ水道公社（the Monroe County Water Authority）であり、ロチェスター市（Rochester）周辺の広い地区に水道サービスを提供している。

地域によっては、民間セクターが上下水道サービスの提供に大きな役割を果たしている。ニューヨ

ーク市のような都市部でも、クイーンズ区 (the Borough of Queens) は民間の水道会社がサービスを提供している。多くの郊外開発に際して、開発業者が小規模の上水道又は下水道会社を設立することもしばしばある。タウンやビレッジは、民間による下水サービス料金を規制している。ニューヨーク州公共サービス委員会 (the State Public Service Commission) は、民間の水道会社の料金を規制している。

州は、自治体の上下水道機関を監督する役割を担っている。保健局は上水道の水質基準を、環境保全局では下水処理基準を監督している。両者とも補助金制度を通じて、複数の自治体による上下水道サービスを強く推奨している。

## 15.6 交通

### 15.6.1 航空

ニューヨーク州の多数のカウンティ、市、タウン、ビレッジは空港を所有・運営しており、コミュニティに様々な航空サービスを提供している。交通局 (the Department of Transportation (DOT)) は、州の全体的な航空交通改善プログラムを地方政府と調整している。地方の空港及び航空関連施設の改善のための州の補助金に加え、交通局は、地元の政府が空港改善のための連邦補助金を獲得できるよう指針や支援を提供している。

### 15.6.2 大量輸送機関

交通局は、合理的なコストで、地域、広域及び都市間の公共交通手段が提供されるようにするとともに、省エネルギーや、通勤者、高齢者、若年者、貧困者、障害者等の様々な利用者のニーズにも気を配っている。地方の公共大量輸送機関の活動に関する交通局の役割は、短期の公共交通計画の立案や、地方政府やその他の地方交通サービス運営機関の設備投資・運営に対する州の補助金交付などである。

### 15.6.3 鉄道

交通局は、大都市圏交通公社 (the Metropolitan Transportation Authority (MTA)) 以外のすべての鉄道に一般的な法律上の権限を有している。交通局長 (the DOT Commissioner) は、鉄道の施設や運営を検査し、鉄道法の遵守を命ずることができる。

幹線道路 (highway) についての管轄権を有する自治体は、鉄道と交差する州所有でない幹線道路橋りょうがある場合、その橋りょうの交換又は再建設を交通局長に対して請願することができる。交通局がそのような橋りょうの交換又は再建設を決定した場合、計画が立案され、契約が交わされ、費用は所定の割合で負担される。

交通法 (the Transportation Law) は、幹線道路と鉄道が同一平面で交差する踏切が所在する自治体に対し、その踏切の撤去に向けた手続を実施するよう交通局長に請願することを認めている。交通局がそのような踏切の撤去を決定した場合、計画が立案され、契約が行われ、州が全費用を負担する。地方政府は、連邦の踏切改良プログラム (the federal Active Grade Crossing Improvement Program) の補助金を交通局に申請することもできる。このプログラムは、信号機や安全ゲートの取付けや、より滑らかで信頼性の高い踏切面の導入等、踏切の安全向上に役立つプロジェクトを対象としている。1974年以來、改良が必要な 500 を超える踏切が特定され、その約半分の改良が行われた。

本書の発行時点におけるニューヨーク州の交通網には、以下のものが含まれる。年間 1,000 億台・

マイルの自動車が走行する、11万マイルを超える道路と1万7,000を超える橋梁を含む州及び地方の幹線道路システム (highway system)。毎年4,200万トンを超える機材、原材料、加工品製品と農産物を運ぶ5,000マイルの鉄道ネットワーク。524マイルの運河システム。年間3,100万人以上の乗客が利用する456の公営・民営の航空施設。毎年5,000万トンの貨物を扱う5つの主要港。毎日520万人を超える乗客が利用する130以上の公共交通機関。

交通局は州の拡大する交通ニーズに焦点を当て、州内の交通施策を立案、調整する責任を負っている。そのため交通局は、州の経済を活性化し、交通のインフラを維持し、ニューヨーク州住民の基礎的移動手段を確保する戦略的交通計画を立案している。交通局は、連邦政府、州政府及び地方政府その他の組織と調整しながらこの計画策定を行っている。

交通局は、交通施設・サービスの開発及び運営の調整と支援を行い、通勤者その他通常の交通施設の開発を計画している。また、州際の実業活動にかかわる鉄道・トラック運送における公共の安全と規制プログラムを実施し、州の補助金を受けているバス路線、通勤電車及び地下鉄の安全な運行を監督している。

交通局は、統合地方街路・幹線道路改良プログラム (the Consolidated Local Street and Highway Improvement Program (CHIPS)) に基づいて地方自治体が行う幹線道路改良のための州の補助金申請の認証を行うとともに、大都市圏計画機構 (Metropolitan Planning Organizations (MPOs)) と協調して、連邦政府が資金提供している、2005年に制定された安全で責任のある柔軟で効率的な交通の資本供給法：利用者のための遺産 (Safe, Accountable, Flexible, and Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users (SAFETEA-LU)) を運営している。現在州内には13のMPOがある。各々が州及び関係する交通運営機関と協力し、その地域の長期交通計画と交通改良プログラム (Transportation Improvement Program) を策定する責任を負っている。

州交通局はニューヨーク都市圏交通公社 (Metropolitan Transportation Authority; MTA) の所管するものを除き、全ての鉄道に関する法律上の権限を有する。交通局長は鉄道の施設及び運行に関し検査を行う権限を有し、鉄道法 (Railroad Law) の遵守を命じることができる。鉄道法は、幹線道路 (highway) を所管する自治体に対し、鉄道と交差する州所管でない幹線道路の立体交差の建て替えを交通局長に請願することを認めている。交通局が既存の立体交差の建て替えを行うと決めた場合、計画を策定して契約し、費用は所定の割合で負担される。交通法 (Transportation Law) は、幹線道路と鉄道が同一平面で交差する踏切が所在する自治体に対し、その撤去に向けた手続きの実施を交通局長に請願することを認めている。交通局がそのような踏切の撤去を決定した場合、計画を策定して契約し、費用は州が全額を負担する。地方政府は、連邦の踏切改良プログラム (Active Grade Crossing Improvement Program) の補助金を交通局に申請することができる。このプログラムは、警報機や遮断機の取付けや、より滑らかで信頼性の高い踏切面の導入等、踏切の安全性向上に資するプロジェクトを対象にしている。1974年以来、改良の必要な踏切として500以上が特定され、その約半分の改良が行われた。交通局は、鉄道の改修のための投資計画を有しており、また、アムトラック (Amtrak) により運営される都市間交通を監督している。

#### 15.6.4 州のプログラム

本書の発行時点におけるニューヨーク州の交通網には、以下のものが含まれる。11万マイルを超える道路と1万7,000を超える橋梁を含む州及び地方の幹線道路システム (highway system) には、年

間延べ1,000億マイルの自動車が走行している。5,000マイルの鉄道ネットワークは、毎年4,200万トンを超える機材、原材料、加工品製品と農産物を運ぶ。524マイルの運河システム。484の公営・民営の航空施設の利用者は年間3,100万人を超える。5つの主要港は毎年5,000万トンの貨物を扱う。130以上の公共交通機関は毎日520万人を超える乗客が利用する。

交通局は州の拡大する交通ニーズに焦点を当て、州内の交通施策を立案、調整する責任を負っている。そのため交通局は、州の経済を活性化し、交通のインフラを維持し、ニューヨーク州住民の基礎的移動手段を確保する戦略的交通計画を立案している。交通局は、連邦政府、州政府及び地方政府その他の組織と調整しながらこの計画策定を行っている。

交通局は、交通施設・サービスの開発及び運営の調整と支援を行い、通勤者その他通常の交通施設の開発を計画している。また、州際商業活動にかかわる鉄道・トラック運送における公共の安全と規制プログラムを実施し、州の補助金を受けているバス路線、通勤電車及び地下鉄の安全な運行を監督している。

交通局は、統合地方街路・幹線道路改良プログラム（the Consolidated Local Street and Highway Improvement Program (CHIPS)）に基づいて地方自治体が行う幹線道路改良のための州の補助金申請の認証を行うとともに、大都市圏計画機構（Metropolitan Planning Organizations (MPOs)）と協調して、連邦政府が資金提供している、2005年に制定された安全で責任のある柔軟で効率的な交通の資本供給法：利用者のための遺産（Safe, Accountable, Flexible, and Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users (SAFETEA-LU)）を運営している。現在州内には13のMPOがある。各々が州及び関係する交通運営機関と協力し、その地域の長期交通計画と交通改良プログラム（Transportation Improvement Program）を策定する責任を負っている。

### 15.6.5 道路及び幹線道路

ニューヨーク州は、州幹線道路及び州際高速道路（interstate highway system）に責任を負っている。しかし、州幹線道路の市の区域内の部分に関しては維持を行っていない。タウンにおいては、州幹線道路は州の責任であるが、カウntyやタウンが委託を受けて除雪や凍結防止措置を行うこともある。

カウnty政府は、カウntyの立法府により指定されたカウnty道路システムの維持を行う。州と同様、カウntyは市の区域内の道路については維持管理を行わない。カウntyが実際にどの程度カウnty道路のメンテナンスを行うのかは、カウntyにより異なる。カウntyによっては、大規模で豊富な機材を備えた維持管理組織を有し、必要とされる事業の大半を実施しているところもある。限られた職員しかおらず、維持管理業務のほとんどをタウンに委託しているところもある。

### 15.6.6 ニューヨーク州運河事業団

ニューヨーク州の運河は、交通手段として、工業や農業用水の資源として、水力発電の源として、屋外レクリエーションの場として、Water control mechanismとして、州民に様々なサービスを提供している。ニューヨーク州運河事業団（New York State Canal Corporation）は州高速道路公社（Thruway Authority）の子会社であり、シャンプレーン（Champlain）、エリー（Erie）、オスウェゴ（Oswego）及びカユガ・セネカ（Cayuga-Seneca）の4つの運河の維持管理を行っている。公社は5年間・3,230万ドル規模の運河再生計画を実行中であり、レクリエーションの場としての可能性を高める取組を行

っている。交通局は公共の港湾を支援し、ニューヨークアップステート港湾協議会（Council of Upstate Ports of New York）と協力して、船舶保有者や運送業者のために十分な港湾施設を提供している。

## 15.7 消費者保護サービス

ニューヨーク州及び地方政府は協力して、消費者を一定の事業や職業における疑わしい又は違法な行為から保護している。規制に関して責任を負う州機関の多くは消費者保護施策を実施し、住民や自治体職員を支援している。

州レベルの消費者保護業務の調整は、消費者保護委員会（the Consumer Protection Board）により行われる。地方レベルでは、多くのカウンティ及び幾つかの市、タウン、ビレッジが消費者保護の機関を設置している。これら地方の機関は州消費者保護委員会に支援を仰いでいる。委員会は、調査、消費者の苦情の受付と照会、公共サービス委員会その他の機関の扱う審議手続への介入、そして州政府機関による消費者保護活動の調整を行う権限を有する。さらに委員会は、消費者保護にかかわる新たな立法を提言し、消費者保護プログラムを開始・推進し、アウトリーチ活動（outreach activities）を行い、重要な消費者問題について調査を実施し、「ニューヨーク州消費者法ヘルプマニュアル」（the New York State Consumer Law Help Manual）等の消費者関連の出版物を配布する。

以下は、州の諸機関による消費者保護プログラムの例である。

農業・市場局（the Department of Agriculture and Markets）は、カウンティ及び市の職員と協力し、計量にかかわる法執行業務を行っている。

公共サービス委員会は、1995年、旧ケーブルテレビ委員会（Cable TV Commission）から規制に関する権限を引き継いだ。ケーブルテレビ利用者の苦情に対応するとともに、ケーブルテレビの営業権（franchise）に関し地方政府職員に情報と技術的支援を提供している。市、タウン及びビレッジは、ケーブルテレビ会社に営業権を認め、その運営を監視する責任があるが、公共サービス委員会が基準を設定し、地方の営業認可機関に支援を提供する。また、電気・ガス・水道料金に加えて、その他の通信手段も規制している。委員会は、消費者アウトリーチ・教育プログラムを実施し、規制下にある事業主体に対する消費者の苦情に対処している。

州立大学評議員会（the State Board of Regents）と教育局（the Department of Education）は、建築、歯科、エンジニアリング、土地測量、医学、看護、職業療法、検眼、薬学、物理療法、心理学、会計、社会福祉、言語病理学、獣医学等の専門職従事者に免許を発行し、又は規制を行っている。規制は、専門職規律室（the Office of Professional Discipline）及び関連するそれぞれの免許発行委員会によって実施されている。医師及び医師の助手の規制は州保健局と合同で行われている。

保健局は、医療機関及び個人医師によるヘルスケア業務を規制しており、消費者の苦情に対処する。職業医療行為担当班（Professional Medical Conduct Unit）は、医師やその助手に対する苦情を調査する。

金融サービス局は保険会社、保険代理店、保険ブローカー、保釈金立替業者、保険査定人等に対し免許の発行及び規制を行っている。局内の消費者サービス部（Consumer Services Bureau）は、消費者の問い合わせや苦情に対処している。

ニューヨーク州司法長官室（the Office of the Attorney General）は、消費者詐欺・保護課（Consumer Frauds and Protection Bureau）を通じて、啓発活動と仲裁、さらに度重なる詐欺の場合には法的措置を取るなどして、消費者支援を行っている。司法長官は、免許を受け又は登録された専門職従事者に

よる刑法違反、証券の不正販売、消費者詐欺、取引を妨害する独占行為の起訴を行う。州内で勧誘を行う主要な慈善団体は、司法長官室の慈善団体部（Charities Bureau）に登録されている。

州務局は一定の非専門的事業・職業について免許を発行し、又は規制を行う。免許発行業務部（Division of Licensing Services）では、装甲自動車運搬業者（armored car carriers）及び警備業者、床屋、エステティシャン、ヘアスタイリスト、美容師、ワックス脱毛施術者、ネイルケア専門家、ベッド製造者、硬貨処理事業者、補聴器流通業者及び取扱業者、公証人、私立探偵、警備・巡回サービス会社、不動産ブローカー及び不動産営業職、アパート情報サービス会社を規制している。墓地管理部（Division of Cemeteries）は、無宗派の墓地とペット霊園を規制している。

## 15.8 労働条件

労働局は、職場で働くすべての公務員及び多くの民間被用者の安全と健康を守る機関であり、失業者支援事業も管理している。労働局はまた、ニューヨーク州に影響を及ぼす経済の現状及び今後の見通しなどを含むニューヨーク州の労働市場に関する情報源でもある。さらに、州の労働法並びに連邦の労働条件及び賃金に関する法の監督業務も行っている。

雇用サービス部（the Division of Employment Services）は、就職の斡旋支援、技能審査、職業相談サービスなどを行っている。雇用サービス部は、地方及び州の関連機関及び非営利団体が同じ場所に窓口を置き、協力して住民にサービスを提供するよう呼びかけている。失業保険部（the Unemployment Insurance Division）は、雇用主が支払う税によって賄われる失業保険を給付している。

労働局は、ニューヨーク州労働法の労働者保護規定を所管している。労働基準監督部（the Labor Standards Division）は、最低賃金、労働時間、児童労働、賃金及び補助的賃金の支払い、家内工業、農場労働及び衣料産業に関する労働法の規定を所管している。安全・衛生部（the Division of Safety and Health）は、州及び地方職員の職業安全衛生基準（occupational safety and health standards）を監督している。公共事業部（the Bureau of Public Work）は、公共事業及びビルサービス契約で支払われる一般的な賃金及び補助賃金の支払い基準を施行（enforce）している。福祉受給者就業促進部（the Welfare-to-Work Division）は、困窮家庭一時支援プログラム（the Temporary Assistance for Needy Families Program（TANF））、フードスタンプ雇用・訓練プログラム（the Food Stamp Employment and Training Program（FEST<sup>※</sup>））、福祉受給者就業促進包括補助金プログラム（the Welfare-to-Work Block Grant program）及びセイフティネットプログラム（the Safety Net Program）の傘下にある州と自治体の施策を監督する。監督業務には、政策の立案、地方の社会福祉事務所（local social services districts）及びサービス提供団体への技術的支援、委託契約の報告及び監視、州レベルのプログラムの監視及び地域の社会福祉事務所の監督指導が含まれる。労働力開発・研修部（the Workforce Development and Training Division）は、雇用及び研修サービスを提供するプログラムのための連邦と州の補助金を管理している。

※訳注：FSET が正しいと思われる。

## 15.9 その他のサービス

州政府と地方政府のパートナーシップは、以下のサービスやプログラムにおいても見られる。

州政府の障害者啓発室（the Office of Advocate for the Disabled）は、地方政府と協力し、ニューヨーク州で障害を抱えて生活する推定 250 万人の住民が公共サービスを受け、均等の機会を与えられる

よう注意を払っている。同室は、執行命令（Executive Order）により設置され、1982年制定法第718章（Chapter 718 of the Laws of 1982）により法的基盤を与えられ、障害を持つ住民がすべての面で地域生活を営めるように、地方政府やサービス事業者等に対して技術的支援及び情報提供を行っている。また同室は、障害者のニーズを知事、議会及び州機関に伝え、共同して障害者の雇用機会を増やすよう働きかけ、特別なニーズを満たす革新的戦略の展開を支援し、情報及び紹介サービスを運営する。

地方政府は、州法及び条例に従い、また犬の所有許可証の一覧を管理するニューヨーク州農業・市場局の規制に沿って、各自治体内で飼われている犬の規制を行っている。同局はまた、州内で商業用に用いられる計量の統一基準を策定・管理している。カウnty、市、タウン及びビレッジは、人権委員会（commissions on human rights）を設置する権限を付与されており、多くの自治体が実際に設置している。地方の人権委員会は、人種、信条、肌の色、出身国、性別、年齢、障害、婚姻区分、逮捕歴及び起訴歴による、信用取引、雇用、住宅又は公共住宅に関する差別の根絶・防止に向けて、ニューヨーク州人権部（the State Division of Human Rights）と緊密に連携して活動している。

ニューヨーク州エネルギー研究開発公社（the New York State Energy Research and Development Authority（NYSERDA））は、環境の質を高めるため、エネルギー効率の高い革新技術を開発している。公社は、費用効果の高い省エネルギー利用の展開戦略、再利用エネルギー源及びクリーン燃料開発に資金を注入することにより、企業、住民、自治体、学術機関等が一層エネルギー効率を高められるよう支援している。

ニューヨーク州陸運局（the State Department of Motor Vehicles（DMV））は、カウnty書記官と共同で運転免許の発行及び車両登録業務を行っている。車両交通法（the Vehicle and Traffic Law）の規定により、市、タウン及びビレッジは、その資格のある個人に対し、障害者用駐車許可証を発行する義務がある。陸運局は、車両修理工場の登録及び規制も行っている。陸運局内にある車両安全サービス部（the Division of Vehicle Safety Services）は、消費者の苦情を取り扱っている。



## 第 16 章 土地利用計画・規制

地方政府が所有する最も大きな権力のひとつは、自治体区域における物理的開発を規制する権限である。この権限は利用可能な様々な承認権限と規制メカニズムを通じて行使される。土地利用と開発の規制を通じ、各地域は最も望ましいコミュニティの物理的特徴を形成、実現していくことができる。

### 16.1 警察権

警察権 (police power) は、政府が公共の秩序、治安、衛生、安全、道徳や一般福祉を提供する上で不可欠である。警察権は主権を有する州に属するが、州により自治体に委譲される場合もある。土地利用規制は、合衆国最高裁判所により古くから警察権の行使として認められている。ニューヨーク州では、土地利用の規制権限は、州憲法 (the State Constitution) 第 9 章第 2 条及び多数の授權法により個々の自治体に付与されている。

わずかな例外を除き、ニューヨーク州では土地利用を規制するための警察権の行使は市、タウン又はビレッジの機能である。これには土地利用規制をするかどうかの決定と、規制をする場合は、規制内容の決定が含まれる。土地利用規制権限が行使される場合、その行使は権限を地方政府に与えた州の授權法により統治される。授權法には一般市法 (the General City Law)、タウン法 (the Town Law)、ビレッジ法 (the Village Law)、一般自治体法 (the General Municipal Law)、自治体ホームルール法 (the Municipal Home Rule Law) 及びそれと対をなす地方政府法 (Statute of Local Governments) が挙げられる。

### 16.2 計画委員会

市、タウン、ビレッジの立法府は、州法又は自治体憲章に定められる方法に従って計画委員会 (planning boards) を設立し、各種の権限を与えることができる (一般市法第 27 条、タウン法第 271 条、ビレッジ法第 7-718 条)。州法は、自治体立法府が最終決定を下す前に、計画委員会に審査と報告を依頼することを認めている。計画委員会は、土地利用以外の機能も果たすことがあるが、ほとんどの自治体において主に土地利用規制の機能を果たしている。ゾーニング条例又は規則 (local zoning laws or ordinances) の多くは、ゾーニング区分の変更 (rezoning)、適用除外措置 (variances) や特別利用許可 (special use permits) のすべての申請を計画委員会に付議する手続を制定している。計画委員会の報告や提言は、以上の事項を決定する上でしばしば非常に重要な役割を果たす。また、地方の計画委員会は、総合計画 (comprehensive plans) の策定と改定、ゾーニング規制、公式地図、長期資本計画、特別用途制限 (special purpose controls) 及びニューヨーク州環境影響審査法 (the State Environmental Quality Review Act (SEQRA)) への準拠などの点で助言機関としての役割を果たすこともある。さらに地方の立法府は、計画委員会に土地の分譲の管理 (control of land subdivision)、区画計画審査 (site plan review) や特別利用許可の発行などの規制機能を付与する場合もある。これらの機能及び関連機能が効率的に管理されている場合、計画委員会は地方の立法府による土地利用と開発政策の推進に多大な貢献をすることができる。

### 16.3 総合計画

結果として土地利用規制が施行されるかどうかにかかわらず、すべての自治体は総合計画を策定することができる。総合計画は、自然及び人工的環境のみならず、論理的に政府内の諸制度を整備する基盤ともなる。しかし、多くの自治体における総合計画の最も重要な特徴は、それが土地利用規制の基礎となっていることである。

成功した総合計画策定の多くは、現状を調査し、自治体の将来像を決めることから始められている。このプロセスは、ゾーニングや他の土地利用規制ツールと混同されるべきではない。むしろ、総合計画がゾーニングや土地利用規制の基本となる青写真であると考えられるべきである。

ニューヨーク州の制定法は、総合計画を自治体の「短期的又は長期的な保護、強化、成長及び開発の目標、目的、原則、指針、政策、基準、方法及び手段を記載した地図、表、研究、決議、報告その他の記述を含む書面又は図」と定義している（一般市法第 28a 条(3)(a)、タウン法第 272-a 条(2)(a)及びビレッジ法第 7-722 条(2)(a)）。州の総合計画諸法（state comprehensive plan statutes）の利用は任意であるが、これらは各計画委員会に総合計画策定過程の指針を示している（一般市法第 28-a 条、タウン法第 272-a 条、ビレッジ法第 7-722 条）。住民参加は計画策定の重要な要素である。州法に基づき、住民参加は、計画決定以前に計画策定委員会及び立法府により行われる義務的公聴会を通じた公式な方法と、ワークショップや非公式の集会を通じた非公式な方法の両方で行われる。

総合計画を策定する専門家が職員にいない自治体には、いくつか利用可能な手段がある。カウンティや広域計画機関（regional planning agency）の支援を受けることができる。また、計画策定サービスを提供する専門機関に委託することもできる。さらに、自治体の住民の中に、計画策定やその他の環境的、デザインの原理に精通した人がいる場合もある。計画がいかに長く詳細なものであろうと、その真の価値は計画がいかに利用、実現されるかにかかっている。土地利用の権限を有する個々の自治体には独自の制約や選択肢があるため、最終的な総合計画は各自治体に固有のものである。計画の規模や構成も自治体により（又はコンサルタントにより）異なる。数ページの場合もあれば、情報の詰まった分厚い本になることもある。

### 16.4 カウンティの計画策定

ニューヨーク州のカウンティは、計画委員会（planning boards）を設立する制定法上の権限を有する（一般自治体法（General Municipal Law）第 239-c 条）。カウンティの立法府は、カウンティの総合計画を策定するか、カウンティ計画委員会又は「特別委員会」（“special board”）に計画策定事務を委譲することができる（一般自治体法第 239-d 条）。カウンティの公式地図を作成又は修正するのに先だって、カウンティ立法府は、変更内容をカウンティ計画委員会及び他の自治体に事前に通知しなくてはならない（一般自治体法第 239-e 条）。さらに、カウンティ立法府はカウンティ計画委員会に自治体による一定の分譲地図など一定の計画やゾーニング措置を審査する権限を与えることもある（一般自治体法第 239-c 条(3)）。

州法は、カウンティ内の市、タウン又はビレッジに「カウンティ計画部局」（“county planning agency”）又は「広域計画協議会」（“regional planning council”）がある場合、特定のゾーニングに関する案件を最終決定する前に、これらの機関に意見照会することを義務付けている。さらに、カウンティ立法府により定められている場合、タウン、ビレッジ又は市の計画委員会は最終決定前に分譲地図についてカウンティに意見照会することが求められる。一般にこのような意見照会は、ゾーニング又は分譲が、自

治体境界線など一定の地勢から 500 フィート以内の不動産に影響を及ぼす場合に求められる。カウンティ計画部局や広域計画協議会への意見照会は、地方の計画策定・ゾーニング手続に対する重要な支援である。これにより地方の計画策定・ゾーニング主体はカウンティや広域機関の専門家による助言や支援を得られ、自治体間を跨る配慮を差し挟むことでゾーニング措置はより協調的なものとなる。さらに、他の計画機関（カウンティ、広域及び州）が地方やカウンティ、広域の必要性を調査し、解決するための提案をする上でも役に立つ。

## 16.5 ゾーニングとその関連規制

### 16.5.1 ゾーニング

ゾーニングは、土地利用、土地の利用密度及び開発立地に関する規制である。ゾーニングは、自治体が総合計画を実現するために先行的に効果をもたらし、自治体が目標を達成するための手段として最も一般的かつ広範に用いられる自治体の土地利用規制の手段である。農村地域資源立法委員会（the Legislative Commission on Rural Resources）の 2008 年調査によると、ニューヨーク州内の市の 100 パーセント、タウンの 71 パーセント及びビレッジの 89 パーセントは、ゾーニング条例又は規則を導入している。

ゾーニングは通常、ゾーニング地図（zoning map）と一連のゾーニング規制（a set of zoning regulations）の 2 つの要素から構成される。ゾーニング地図は、自治体を住宅地域、商業地域及び産業用地などの各種の土地利用区域（land use districts）に区分している。自治体は、土地利用区域を、高、中、低密度住宅地域、近隣商業地域、中心業務地区、幹線道路商業地域、軽工業地域、重工業地域、あるいは農業地域などのようにさらに具体的に細かく区分することもできる。総合計画に定められた計画・開発目標によっては、混合地域（mixed-use districts）が適している場合もある。ゾーニング規制は通常、ゾーニング地図で特定された各土地利用区域で許容される土地利用を記述しているが、個々の区域における建物の高さ、建物から敷地境界までの最低距離（セットバック）や開発許容密度などの次元基準（dimensional standards）も含まれる。これらは、「利用」基準（“use” standards）に対し、「面的」基準（“area” standards）と呼ばれる。ゾーニング規制はまた、用途類型、当該ゾーニング区域又はその両方により、承認を受けるのに必要な手続を定めている。例えば、1 世帯住宅はしばしば低密度住宅地において「当然の権利」（“as-of-right”）として認められている。「当然の権利」である土地利用については、次元基準を満たしていれば、それ以上のゾーニング承認（zoning approvals）は求められず、建設を始めるためには建築許可証かゾーニング許可証（building or zoning permit）さえ取得すればよい。

### 16.5.2 ゾーニング不服審査会

ゾーニング不服審査会（Zoning boards of appeals (ZBAs)）は、ゾーニング行政の基本的組織である。ニューヨーク州のゾーニングに関する法律は、自治体がゾーニング権を行使する場合、ゾーニング不服審査会の設置を義務付けている（一般市法第 81 条、タウン法第 267 条、ビレッジ法第 7-712 条）。審査会は、ゾーニング条項が過度に厳格な場合に、適切な状況の下で救済を提供する「安全弁」（“safety valve”）として機能する。この能力に関しては、審査会はその権限が州法により直接付与された上訴機関（appellate entities）として機能する。この本来的な上訴管轄権に加えて、自治体立法府は審査会に対し、特別利用許可証（special use permits）や用地計画審査などその他の特定事項に関する「第一審」

（“original”）管轄権を付与することもできる。

州法により、ゾーニング不服審査会は、特定の土地区画の経済活力に影響を及ぼしたり、正当な拡張を阻んだりするような厳格な規制の適用に対して、救済措置を取らなければならない。これに関して州法は、2種の上訴管轄権を審査会に付与している。ひとつはゾーニング規制条項の「解釈」（interpretation）を要求する上訴で、ゾーニング施行担当官の決定が不相当であると主張するものである。これはゾーニング施行担当官がゾーニング地図・規制の適用を誤っている、あるいは許可証を誤って発行若しくは不発行としている、という主張である。対照的に、「適用除外」（variance）を求める上訴では、ゾーニング施行担当官によるゾーニング規定の適用については争われない。代わりに、申請者は自分の案件については例外扱いされるべきであり、特定の状況においてはゾーニング規制の一部は適用されるべきではないと主張する。審査会は州法に規定された基準を適用して、そのような適用除外を認めるべきかどうかを決定する。

ゾーニング不服審査会の委員は、州法又は自治体憲章に定められた方法で自治体の立法府により任命される。審査会は自治体立法府の監視監督を一切受けずに機能する。審査会が最終決定権を有する場合、立法府は、適用除外の承認又は不承認、特別利用許可その他の決定について審査することはできない。州法により、審査会の決定に係る審査は裁判所が第 78 章手続<sup>84</sup>（Article 78 proceedings）により行う。

ゾーニング不服審査についてより詳しい情報は、州務局発行の「ゾーニング不服審査について」（“Zoning Board of Appeals”）<sup>85</sup>を参照されたい。

### 16.5.3 関連規制

地域によっては、自治体の開発目標と目的達成に必要なのは、伝統的なゾーニングに従った基本的土地利用と密集地の分散のみである場合もある。しかし、多くのコミュニティでは、伝統的なゾーニングでは一部しか達成できないような開発形態を要望する。例えば、自治体がある地域において特定の開発類型を強く推奨したい、あるいはインフラ能力に合わせて新規開発を抑制したい、という場合がある。その目標を達成するには、他の土地利用規制の手段がある。ひとつ又は複数の特定の手段を用いることが、自治体が希望する開発・成長形態を推奨、「売り込み」（“market”）し、自治体の総合計画とこれを達成する手段をより緊密に結びつけることに役立つ。こうした手段のうちの6つ（特別利用許可（special use permits）、用地計画審査（site plan review）、分譲審査（subdivision review）、クラスター開発（cluster development）、インセンティブ・ゾーニング（incentive zoning）及び開発権譲渡（transfer of development rights）がゾーニング関係法により提供されており、以下で簡単に説明する。

### 16.5.4 特別利用許可

ほとんどの自治体のゾーニング規制では、多くの利用方法がゾーニング区域内で「当然の権利」として認められ、プロジェクト案は裁量的審査を受けなくてよい。他方、自治体は、一定の指定された土地利用に関して、より厳密な検証を要求することができる。特別利用許可ゾーニング手法（the special

<sup>84</sup>（訳注）ニューヨーク州民事訴訟法・規則（Civil Practice Law and Rules）第 78 章に定められた行政訴訟（取消訴訟）手続のこと。

<sup>85</sup> [https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Zoning\\_Board\\_of\\_Appeals.pdf](https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Zoning_Board_of_Appeals.pdf)

use permit zoning technique) (時に条件付使用、特別許可又は特例とも呼ばれる) は、開発がゾーニングに沿って行われ、近隣地域に悪影響をもたらさないよう、審査会が開発計画案を裁量的に審査する権限を与えるものである。

特別利用許可は、計画案がゾーニング規制の特別利用許可基準を満たしている場合に、審査会 (reviewing board) に対し申請され、許可される。典型的には、この基準は、計画案が交通、騒音、照明や景観などの点で、近隣の土地利用や自治体のその他の開発にかかわる関心事や目標に悪影響を及ぼすことがないように設定されている。すべての特別利用許可申請の手続は、州法により規定されている。

### 16.5.5 用地計画審査

用地計画審査 (site plan review) は、ある区画がどのように開発されるかを審査する。用地計画はひとつの土地区画の利用について、配置やデザインを示すものである。用地計画審査には、ガソリンスタンド、ドライブ・スルー施設や小さなオフィスビルなどの小規模なものから、ショッピングセンター、集合住宅群や工業団地などの大規模な計画まで幅広いものが含まれる。用地計画審査は単独でも規制手段として利用可能であるが、しばしば特別利用許可のような他のゾーニング審査と関連して義務付けられる場合がある。用地計画審査を義務付ける権限は州の関係授権法 (一般市法第 27-a 条、タウン法第 274-a 条、ビレッジ法第 7-725-a 条) に基づいている。地方の用地計画審査はゾーニング条例や規則に含まれるか、あるいは別個の一連の規制として採択される。特別利用許可の場合のように、地方の立法府は、用地計画審査の権限を計画委員会、ゾーニング不服審査会又はその他の委員会に委譲することができるが、立法府自身が用地計画審査を行う権限を保持することもできる。

どの土地利用が用地計画審査の対象となるのかということは、地方の用地計画審査規制又はゾーニング規制に盛り込まれている。審査対象となりうる土地利用は、(1) 対象となっている土地のゾーニング区分によって決まる場合、(2) ゾーニング区分や立地場所にかかわらず、土地利用方法によって決まる場合、(3) 水害危険地域 (flood zone) や歴史地区 (historic district) などのオーバーレイ・ゾーニング方式 (overlay zone approach) を通じ特別な設計規制が必要とされている地域にある場合、がある。

用地計画の問題は、地方の用地計画審査規制に含まれる一連の一般的又は特定の要件を通じて対処される。要件として定められたインフラの整備改善を行うことに代えて、用地計画法制は、自治体が、その費用を賄うための契約履行保証 (performance guarantee) を申請者に義務付けることを認めている。

### 16.5.6 分譲審査

自治体に最も影響を及ぼす可能性がある土地利用が土地分譲 (subdivision) である。分譲手続は、土地を小区画に分割する態様を規制する。分譲とは、典型的には、土地を個々の購入者に売却される別々の建築用地に分割することと考えられているが、分譲規制条項は、贈与のための土地の分割や、その他何らかの理由による区画境界の変更にも適用される。分譲規制は、開発が行われる際に、道路、区画、空き地やインフラが適切かつ安全に設計され、自治体の土地利用目的に合致するようにするためのものである。

計画委員会は、当該地方政府が認めている場合、分譲図面審査 (subdivision plat review) を行うこと

ができる。「図面」(“plat”)とは専門家により作成された地図で、区画、道路、私道、上下水道施設の配置を示すものであり、さらに理想としては、小区画に分割される土地の開発に関する有益な追加情報が記載されているものである。州の授権法には予備図面と最終図面の両方の審査の具体的手続が規定されている(一般市法第 32 条及び第 33 条、タウン法第 276 条及び第 277 条、ビレッジ法第 7-728 条及び第 7-730 条)。ほとんどの自治体では 2 段階式審査(予備図面及び最終図面)が行われている。

分譲審査は自治体の土地利用管理に不可欠であり、自治体の開発全般に重大な影響をもたらす。広い土地の分譲は、近隣地域の関連する開発を促し、ゾーニング区分変更の要求を生み出し、あるいは追加的な自治体のインフラ整備の必要性を生じさせることもある。

分譲審査及びその手続きについてのさらなる情報は、ニューヨーク州務局が発行している「ニューヨーク州における分譲審査」(“Subdivision Review in New York”)を参照されたい([https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Subdivision\\_Review\\_in\\_NYS.pdf](https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Subdivision_Review_in_NYS.pdf))。

### 16.5.7 クラスタ開発

クラスタ開発(cluster development)は、土地のデザインと分譲に柔軟性を認める手法である(一般市法第 37 条、タウン法第 278 条、ビレッジ法第 7-738 条)。新規の土地分譲を集合体として扱うことで(by clustering a new subdivision)、一定のコミュニティの目的を達成することが可能である。クラスタ開発の利用により、自治体は伝統的な外観を維持すると同時に新規の開発を実施(及び推奨)する能力を飛躍的に強化することができる。また、オープン・スペース、眺めのよい場所、農業地域、森林その他の開放的地勢の保護を要する計画目標の達成を可能にし、さらには環境的に注意を払わねばならない地域内やその近隣における開発の集中を制限することもできる。また、クラスタ開発は車道、下水道その他のインフラの建設費用やその維持費の削減につながるため、開発業者にとっても魅力的である。

制定法に従って用いられる場合、クラスタ開発は従来の分譲地図承認の変化形である。クラスタ開発を通じて、開発用地の最も適切な部分に密度を集中させた開発を行うことができる。ただし、クラスタ開発による 1 区画(parcel)内の最大建築数は、通常に分譲で同区画に認められる最大建築数を上回ってはならない。

### 16.5.8 インセンティブ・ゾーニング(ボーナス・ゾーニング)

インセンティブ・ゾーニング(incentive zoning)の自治体ゾーニング規制への導入は州の計画・ゾーニング授権法により定められている(一般市法第 81-d 条、タウン法第 261-b 条、ビレッジ法第 7-703 条)。インセンティブ・ゾーニングは革新的かつ融通性に富む方法で、特定の目標地域に望ましい類型の開発を奨励する上で非常に効果的である。概念としては、開発業者は、インセンティブ・ゾーニングを通じて自治体に一定の便宜や施設(amenities)を提供する代わりに、建物の大きさや密度その他のゾーニング上の制限を超過することができる。典型的なインセンティブ・ゾーニングの例は、開発業者が公共広場など一般に開放された空間を提供する代わりに、高さ制限を一定程度上回る建物を建築できる、というものである。

自治体が特定の地域において一定の類型の開発が行われることを望む場合、通常は、開発業者がその建設が経済上の利益に適うものであると判断するかどうかを見守るほかない。インセンティブ・ゾーニングは経済的特典を提供することでこの力学を変えて、そうしなければ起こりえないであろう開発

を可能にする。また、自治体は、この方法により、開発を通じて一定のゾーニング区域に必要とされる公共の利益や施設を獲得することができる。地方のインセンティブ・ゾーニング条例は、一定の状況においては、物理的な施設の提供の代わりに、開発業者に負担金を要求する制度を作ることでもある。

### 16.5.9 開発権譲渡

開発権の譲渡（transfer of development rights（TDR））は革新的で複雑な成長管理の手法である。開発権譲渡は、不動産の所有により所有者は「複数の権利」（“bundle of rights”）を保有しており、それぞれの権利は分離可能である、という不動産の考え方に基づいている。例えば、そのひとつは所有地を開発する権利である。開発権譲渡により、土地所有者は土地の所有は維持できるが、その開発権を他の土地に対して行使するために売却することができる。

ニューヨーク州のゾーニング授権法（一般市法第 20-f 条、タウン法第 261-a 条、ビレッジ法第 7-701 条）によると、計画段階で保護の必要性が認められた地域（農村部など）又は開発を避けるべき地域（自治体の飲料水の水源地域など）は「開発権原所在地域」（“sending districts”）とされる。このような場所における開発は厳格に規制される場合があるが、土地所有者は、開発権譲渡規制に従って所有土地の開発権を売却する権利を与えられている。売却された開発権は指定された「開発権受領地域」（“receiving districts”）内の土地に移転される。

譲渡可能な開発権は、1 エーカー当りの建物数、建築総面積や、建物の高さの増加という形態をとることが多い。これらの権利は開発権受領地域内の開発密度を増加させるために利用される。開発権受領地域は、該当する区域の開発密度を増加させることが、その影響を調査した結果、適当だと自治体により判断された場合に設立される。このような調査は、地域の総合計画に組み込まれることが最良である。

州のゾーニング授権法によれば、開発権を譲渡した土地は、将来の開発を制限する保護地役権に服することが義務付けられている。また、固定資産税制上、土地の評価額が潜在的な開発余地の変化を反映して調整されることも義務付けられる。開発権譲渡及びその申請についてのさらなる情報は、ニューヨーク州務局が発行している「開発権譲渡」（“Transfer of Development Rights”）を参照されたい（[https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Transfer\\_of\\_Development\\_Rights.pdf](https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Transfer_of_Development_Rights.pdf)）。

## 16.6 その他の土地利用規制

以上の 6 つの手法以外にしばしば利用される 4 つの手法が、オーバーレイ・ゾーニング（overlay zoning）、パフォーマンス・ゾーニング（performance zoning）、フローティング・ゾーン（floating zones）及び計画的ユニット開発（planned unit development）である。これらは授権法の中で具体的に規定されていないが、法令に基づく一般的ゾーニング権の範疇における合法的手段とみなされている。

### 16.6.1 オーバーレイ・ゾーニング

オーバーレイ・ゾーニングは、通常のゾーニング区域に修正を加えたものである。オーバーレイ・ゾーンは、ある指定された地域（複数の通常ゾーニング区域（「下層」ゾーニング区域（“underlying” zoning districts）とも呼ばれる）にまたがる場合もある）に、一連の共通の基準を適用する。オーバーレイ・ゾーンの基準は、下層ゾーニング区域の基準に追加適用されるのである。一般的な例としては、連邦洪水保険制度（the National Flood Insurance Program）の下で多数の地域が運用する水害危険地域

(flood zones)、史跡地区オーバーレイ・ゾーン、非常に急な坂の多い地域、ウォーターフロント地域や環境保護区域がある。州の授権法にはオーバーレイ・ゾーニング条項は含まれていないが、特別利用許可に関連して用いられることが多い。

### 16.6.2 パフォーマンス・ゾーニング

通常のゾーニングのように建物の大きさや場所に厳格な数値制限を設ける代わりに、パフォーマンス基準を設けたゾーニング規制を導入している自治体もある。この一般的にパフォーマンス・ゾーニングと呼ばれる手法は、土地利用、面積及び密度などの伝統的なゾーニング制限の代わりに、提案された土地利用がもたらす影響に基づき開発を規制している。パフォーマンス・ゾーニングでは、提案された土地利用計画が具体的な基準を上回る影響を及ぼす場合、その影響が軽減されない限り、当該土地利用は禁止される。

パフォーマンス・ゾーニングはしばしば騒音、煤塵、振動、照明やその他の土地の産業利用に起因する自治体の問題への対処に利用される。また、雨水の流出、景観や景色への影響、自治体の特徴に対する影響などの環境面の影響を規制するために利用される。パフォーマンス基準の複雑性や洗練の程度は、制度の目的や地元の管理能力などの要素により、自治体毎に大きく異なっている。

### 16.6.3 フローティング・ゾーン

フローティング・ゾーンは、特定の土地利用が行われる場所の選択について自治体に柔軟性を与え、現在必要とされなくとも将来に必要となる可能性がある土地利用の余地を認めている。また、フローティング・ゾーンは、自治体への影響の観点で重要なプロジェクトを精査する手段でもある。フローティング・ゾーンは自治体の立法府が承認しなければならない。

フローティング・ゾーンの基準と許容される使用法は自治体のゾーニング規制に定められているが、実際の区域は地図化されていない。特定の区画の開発が提案され、対象となるフローティング・ゾーン基準をすべて満たしていると判断されるまで、区域は未決定で抽象的な存在として「浮動」している (district “floats”)。基準が満たされている場合、地方の立法府はゾーニング地図の特定の区域又は区画をフローティング・ゾーンに指定し、地図に落とし込む。フローティング・ゾーンは、提案が承認されるまでゾーニング地図に含まれないため、ゾーニング地図におけるフローティング・ゾーンの境界の画定は自治体のゾーニング規制を修正することを意味する。

### 16.6.4 計画的ユニット開発

計画的ユニット開発 (Planned Unit Developments (PUDs)) とは、ある土地 (通常は広大な土地) を総合的に一貫した方法で、一個の「単位」として建設するような開発手法である。地図上の指定としては、計画的開発地区 (Planned Development Districts (PDD)) とも呼ばれ、しばしばフローティング・ゾーンの形をとる。すなわち、PUD プロジェクトが承認されるまではゾーニング地図に表示されない。ゾーニング地図に表示された PUD では、特別利用許可の取得が求められる場合がある。

計画的ユニット開発の概念により 1 区画内で 1 世帯住宅、複数世帯住宅、工業地域や商業地域などの複合的土地利用が可能となる。また多種の建築物や建築密度を混合することもできる。例えば、単一のプロジェクトに複数の種類の居住施設、ショッピング施設、事務所、オープン・スペースやレクリエーション施設を含有できる。PUD の設立に当たっては、自治体立法府はゾーニングを改正し、新規の



ゾーニング区域を設立するか、特別利用許可条項を新設する必要がある。典型的には、PUD の申請は計画委員会によって審査され、その提言が立法府に提出された後、立法府が区画のゾーニング変更について判断する。

## 16.7 補助的規制

以下は、一般に特定の自治体の諸問題に対応するために採択される「単体」法 (“stand alone” laws) についての説明であるが、ゾーニング、用地計画や分譲規制に導入することも場合によって有益である。

### 16.7.1 公式地図

自治体が合理的で効率的、経済的な道路や排水施設を建設するには、これらに必要な将来の設備用地の権利 (the future rights-of-ways) を維持することが必要である。このような予防的措置により、自治体は改良された区画や構築物を高額な費用で取得したり、望ましくない調整手段に訴えたりすることを回避できる。州法は、こうした権利を保全するため、自治体が道路、幹線道路、公園や排水設備を表示した領域の公式地図 (official map) を作成・改定することを認めている (一般市法第 26 条及び第 29 条、タウン法第 270 条及び第 273 条、ビレッジ法第 7-724 条、一般自治体法第 239-e 条)。将来の施設の必要用地も公式地図に加えられる。自治体による承認を受けずに、保全地域 (the reserved land) を別目的に利用することはできない。

公式地図は、道路や幹線道路、排水設備の位置や広さ、公園の位置を示す最終的、確定的な (final and conclusive) 地図である。公式地図に表示される道路は、建築許可の発行に先立って必要とされる当該土地への通行可能要件 (access requirements) を満たしていることを示すひとつの形態である (一般市法第 35 条、第 35-a 条、第 36 条、タウン法第 280 条、第 280-a 条、第 281 条、ビレッジ法第 7-734 条及び第 7-736 条、一般自治体法第 239-f 条)。

### 16.7.2 看板規制

看板 (signs) の使用方法と位置は、ゾーニング法あるいは別個の規制により、自治体規制の対象となる。看板の数、大きさ、種類、デザイン及び位置に特に注意が払われる。

自治体が重要とみなす問題は、一緒に看板規制制度 (sign control program) に取り入れることも可能である。看板規制が存在しなければ、自治体内に看板が乱立し、特徴ある景観が損なわれ、交通安全のためのメッセージを含むコミュニケーションの効力が阻害される。規制制度が効果的であれば、看板は地域の美観に良好な影響をもたらす。

自治体は通常、看板の位置、大きさ、寸法、設置方法やデザインを自由に決定できる。ただし、表現の自由と看板の制限の関連性が合衆国最高裁判所により審理された結果、自治体による看板のメッセージの内容を規制する権限に対しては制限が設けられている。

自治体による看板規制に係る論点については、ニューヨーク州務局発行の「自治体による看板規制」 (“Municipal Control of Signs”) を参照されたい

(<https://www.dos.ny.gov/lg/publications/Municipal%20Control%20of%20Signs.pdf>)。

### 16.7.3 史跡保全

歴史的資産を保存する地域の政策を立案し、対象となる物件を特定することは、財産あるいは一群の建造物の歴史的価値を認知する第一歩である。自治体により史跡保全政策が立案されたら、個々の歴史的建造物や一連の建造物を正式に対象とすることができる。まず地域内の個々の歴史的建造物や史跡地区を指定する史跡保全条例（local historic preservation law）が採択されなくてはならない。こうした史跡保全条例には指定財産を保護するための基準も規定されている場合が多い。

歴史的建造物は、州又は合衆国指定史跡（the State or National Register of Historic Places）への登録を通じ、州又は連邦レベルで認定されることもある。これらの登録は、それぞれニューヨーク州公園・レクリエーション・史跡保全局（the State Office of Parks, Recreation, and Historic Preservation）及び連邦内務省（the Federal Department of the Interior）により、所有者及び地方自治体の協力の下で管理されている。連邦の登録には、単一の財産や一群の財産、又は特定のテーマに関連した財産一式の歴史的 중요性の認定が含まれる。

合衆国指定史跡（the National Register of Historic Places）への登録は、ある地域の歴史的又は文化的価値の認証上、非常に重要である。リストに登録されれば、連邦税控除、時には補助を受ける資格が得られる。また、そのような財産に影響を及ぼす連邦政府の措置は、財産の価値を保護する観点から設けられた特別審査を通過しなくてはならない。同様に、ニューヨーク州指定史跡に登録されれば、指定財産に影響をもたらすような州当局による措置は厳密な審査の対象となるとともに、その財産は補助を受ける資格を得られる。ただし、合衆国指定史跡やニューヨーク州指定史跡への登録自体は、所有者による歴史的建造物の改築や撤去を禁止するものではない。地域で採択された史跡保全条例だけがそのような行為を規制することができる。

地域で史跡保全条例を制定することにより、自治体は個別の資産を地域の史跡として、又は一連の資産を地域の歴史地域として指定する。当該条例は指定対象資産に係る保全の基準を定めていることが多い。

自治体が史跡保全条例の採択を望まない場合、取り壊し条例（demolition law）を採択することが考えられる。このような条例の制定により、歴史的に重要な建造物の取り壊しの審査又は延期を要求できる。その間に政府や非営利団体による財産の購入など、取り壊しの代替策を地域で検討することができる。

### 16.7.4 建築設計規制

建築物の設計は、自治体のゾーニング規定又は条例により、場所、向き、密度、高さ、道路からの距離など多くの面で規制されている。自治体によっては、建物の一般的大きさや位置、隣接する建物との物理的関係の他に、建築デザインの適切さも規制している。建物正面の外観デザイン（facades）、屋根、窓、装飾、素材や色なども審査対象とされている場合がある。

建築審査では、民間の開発提案について、大半のゾーニング規制で認められる範囲より、さらに主観的な分析が必要とされる。そのため、自治体はしばしば、計画委員会やゾーニング不服審査会といった他の委員会に対しデザインに関する問題について指針を提供する建築審査委員会（architectural review board）を設立している。建築審査委員会は、その権限が認められている場合には、提案プロジェクトの建築的特徴について独立した審査を行うこともある。各地域では、史跡地区内の新しい建物や既存建築物の改築のデザインに焦点を当て、建築デザイン審査を歴史保存規制と結びつけているこ

とが多い。

### 16.7.5 廃車解体処分場の規制

自治体が独自の廃車解体処分場の規制 (junk yard regulations) 又は廃車解体処分場の立地に関するゾーニング規制を持たない場合、一般自治体法第 136 条に定められた廃車解体処分場の基準を適用しなければならない。同法は廃車の回収を規制しており、廃車解体処分場許可証や一定の美観上の規制などが含まれる。この州法の適用は、公共の路上で合法的に使用することが意図されていない、又はそのような状態にない 2 台以上の未登録の中古車を保管する区域に限られている。同法はまた、量にして車両 2 台分以上に相当する中古自動車部品に対しても適用される。自治体は、州法でカバーされていない廃棄物を規制し、周辺の土地との調和を維持するため、州法の「ジャンク・ヤード」(“junk yard”) の定義を拡大し、中古電気器具、家庭廃棄物、居住できなくなったモバイルホームなども対象とすることができる。

### 16.7.6 採鉱規制

ニューヨーク州採鉱跡地再生法 (the New York State Mined Land Reclamation Law) (環境保全法 (Environmental Conservation Law) 第 23-2703 条以下参照) は、年間 1,000 トン又は 750 立方ヤード (いずれか少ない方) 以上の鉱物を地中から取り出す作業を規制している。この基準に該当する採鉱場については、ニューヨーク州環境保全局 (the New York State Department of Environmental Conservation (DEC)) の承認を得なくてはならない。これより小さい採鉱場に、地方の採鉱規制またはゾーニング規制が適用される場合もある。環境保全局は比較的規模が大きい採鉱を規制しているが、自治体はゾーニング規制を通じてすべての採鉱場の位置を規制、又は採鉱自体を禁止することができる。

自治体が領域内で特別利用許可を通じて州により規制された採鉱を認める場合、その許可条件として、採鉱場からの出入りを特定の自治体所有道路に制限したり、鉱物輸送車の経路を指定したり、環境保全局の採鉱許可証に従った再生条件その他の州の許可証で具体的に記述された義務を履行させたりすることができる (環境保全法第 23-2703 条)。

### 16.7.7 景観資源保護

地域の景観資源 (scenic resource) は、コミュニティを特徴づける重要な役割を果たしている。景観資源の保護に関する方針は、それらの資源を表示した地図とともに自治体の総合計画に含めることができる。これができあがったら、それらの方針を諸規制に統合していくことが重要である。適切な土地利用、密度、立地やデザインの基準は、重要な景観地区における建物や柵の高さ制限などの手法を通じて、景観資源を保護するのに役立つ。

### 16.7.8 オープン・スペースの保全

「オープン・スペース」(“open space”)、すなわち空き地や顕著な構築物が存在しない土地の価値を多くの地域が認めている。自治体がオープン・スペースの重要性を評価するよい方法は、オープン・スペース計画を策定したり、総合計画の一部としてオープン・スペース資源の評価を含めたりすることである。自治体はその時点でオープン・スペースの区分方法を決定し、それらの利用や機能を検証し、

その維持のための優先事項を決定し、最良の利用・保護方法を決定するのである。オープン・スペースが特定されれば、その維持に関する方針を立案できる。これらの方針は、オープン・スペースを示す地図とともに、オープン・スペース計画及び（又は）自治体の総合計画に組み込まれる。この手続が終了した後、自治体の土地利用規制を通じて総合計画におけるオープン・スペース政策の実施を確保することが重要である。

### 16.7.9 農地の保護

農業用地の利用計画決定における重要な問題のひとつは、農業の保護は主として経済活動としての農業を維持するためのものであり、単にオープン・スペースの利用に留まらないということである。伝統的に、土地の農業利用は、広大で人口密度が低い居住区域の一部で行われる。

農業・市場法（the Agriculture and Markets Law）第 25-AA 章は、農業生産の確保及び自然・生態上の重要な資源として農地を維持し、保護する目的で制定されている。同法に基づき、一定の領域を農業区域（agricultural district）として指定できる。指定を受けるためには、農業区域は、州のプログラムに参加することについてカウンティから認証を受けなければならない。区域が指定されると、区域内の農家は不動産課税評価額が減額されるとともに、地域における苦情や特定の規制の免除措置を享受できる。

農業・市場法第 25-AA 章による農業区域指定は、土地利用に関しては規定していない。ただし、第 25-AA 章第 305-a 条は、自治体に対し、公衆衛生や安全に直接関係するものを除き、農業地帯における農場の構造や農業活動を不当に制限又は規制する規制の採択を禁止している（農業・市場法第 305-a 条(1)、タウン法第 283-a 条、ビレッジ法第 7-739 条）。同法はまた、特定の施策が近隣の農場経営に影響を与えるかどうか評価することを自治体に義務付けている。

「農業情報明細書」（“agricultural data statements”）が求められるプロジェクトは、一定の土地の分譲、用地計画、特別利用許可や適用除外などである。

農業区域における農業活動は、農業以外の目的で行われる上下水道建設などの自治体による施策提案に対する保護も受けている。農業・市場法第 305 条によると、自治体はそのような建設事業を実施する前に、州とカウンティに通知をしなければならない。通知書には、計画内容と農業活動への潜在的影響を詳細に記す必要がある。州又はカウンティの審査において、農業活動が不当に悪影響を受けると農業・市場局長（the Commissioner of Agriculture and Markets）が判断した場合、建設延期を命じ、公聴会を開くことがある。建設が最終的に進められる場合、自治体は農業活動への悪影響が最大限回避されるであろうことを示す十分な事実を文書で示さなければならない。

「農業権」（“right-to-farm”）は、過去数十年の間に州の農村部で定着してきた言葉である。農業・市場法第 308 条は、農業区域内及び同法第 306 条に基づく農業アセスメントの対象となる農業区域外の土地の農家を苦情訴訟（nuisance lawsuits）から保護している。農家に対する保護は、農業・市場局長により「健全な農業活動」（“sound agricultural practices”）と認められたいかなる活動についても与えられる。地方に目を向けてみると、多くの農村部の自治体は、ホームルール権を利用して、地域的な「農業権」条例を制定している。これらの条例は共通して農家に対し特定の土地利用権限を付与すると同時に、近隣の非農場地における農業活動を阻害するような活動を禁止している。

土地開発権購入制度（purchase of development-rights（PDR）system）には、土地開発をせず既存の状態を維持する目的で自治体やカウンティ政府が個人土地所有者から開発権を購入することも含ま

れる。この制度は、サフォーク (Suffolk) ・カウンティにおいて農業地帯を保護する目的で広く用いられているが、生態系的に重要な土地や、地域の田園的特質に不可欠な景観のよい土地を保護する目的も果たしている。PDR の下では、土地は個人所有のままであり、政府はその土地の非農業的開発権を取得する。これらの開発権は、ひとたび政府に購入されると、売却されずに恒久的に保持される。農家は農地の開発価値に相当する支払いを受ける。その対価として、持ち主はその土地を永久的に農地として維持することに合意する。所有者は、典型的には、土地の利用を農業生産に制限する保護地役権 (conservation easement) に類似した土地利用誓約 (property covenants) を提出する。合衆国で最初に農業地を保護する目的で開発権を購入したのはサフォーク・カウンティで、1974年のことである。

州農業・市場局長は農地の保全を行うための 2 つの一部補助制度 (matching grant programs) を運営している。ひとつは州の農業の経済活力とその基盤となる土地を維持するため、カウンティ政府が農業及び農場用地の保護計画を策定することを支援するものである。もうひとつは地方政府が農地保護計画を実施することを支援するもので、農場の開発権を購入することで農地を保護することに主眼を置いている (農業・市場法第 25-AA 章)。

PDR 制度は、常に土地の開発権を売買する市場が用意されているという点で、TDR 制度に比べ有利な場合がある。加えて、PDR 制度の下では、多種の開発権の価格を市場価値又はそれに近い価値で统一的に維持しやすい。

#### 16.7.10 氾濫原の管理

氾濫原規制 (floodplain regulations) は、洪水が起きやすい地域における開発の量、種類、場所を規制する土地利用規制である。連邦洪水保険制度 (Federal Flood Insurance Protection) の対象となる地域に適用される連邦政府の基準には、通常、100 年以内に洪水が起きる地域として定義される水害危険地域 (primary flood hazard areas) の特定が含まれる。水害危険地域では、開発行為に対して一定の規制が行われる。こうした規制の中には、建築物を洪水時の水位 (flood elevations) 以上の高さで建設するか耐洪水構造とするよう義務付けることや、氾濫原地域内における埋め立てを禁止することが含まれる。自治体は、連邦政府の基準よりも厳しい独自の氾濫原規制を採択することができる。地方の氾濫原規制では、より広い範囲の危険地域 (例えば 500 年以内に洪水が起きる地域) を指定し、地域内の一定種類の工事を禁止する場合もある。自治体は、連邦洪水保険制度に加入するためには、地域の氾濫原規制を採択する必要がある。

#### 16.7.11 湿地帯の保護

「湿地帯」(“wetlands”) とは、ほとんどの時間淡水又は海水の水面下にある地域である。州の規制上、これらの地域は主に植生によって定義される。湿地帯は地域に数多くの恩恵をもたらす。野生動物の生息地であるとともに、湿地帯は住環境を保護し、レクリエーションの機会を提供し、水源を保護し、地域の財産価値を高めるオープン・スペースと良好な景観を提供する。また、雨水貯水池としての役割を果たすことで、洪水による損害を減らし、汚染物質をろ過する。海岸地域では、海岸線侵食の緩衝地帯ともなっている。湿地帯の保護は、水質の保全、洪水の防止、狩猟や魚釣り、貝漁、レクリエーション、観光や教育の機会、そして景観の向上、オープン・スペースや不動産価値の向上などの利益をもたらすのである。

州の湿地帯規制は、12.4 エーカー超 (ただしアディロンダック公園 (the Adirondack Park) では 1 エ

一エーカー以上)の淡水湿地帯(freshwater wetlands)、地域で特別な重要性がある淡水湿地帯及び干潟(tidal wetlands)を対象としている。州は湿地帯周辺緩衝地帯(adjacent wetland buffer zones)を設け、そのような区域における一定の活動を禁止又は制限し、許可証の発行規準も制定している。環境保全法(the Environmental Conservation Law (ECL))により、環境保全局は干潟の規制について地方政府と並列的に管轄権を有することとされている。

淡水湿地帯に関しては、以下の3つの規制の可能性が存在する。

- 1) 12.4 エーカー未満の「極めて重要」(of “unusual importance”)とはみなされない湿地帯の管轄権は、当該湿地帯が所在する自治体に排他的に帰属する(環境保全法第 24-0507 条)。
- 2) 環境保全法第 24-0501 条に従い、地方政府は領域内におけるすべての湿地帯の管轄権を環境局から取得するために、淡水湿地帯保護条例(Freshwater Wetlands Protection Law)を採択することができる。ただし、そのような条例が湿地帯に環境保全法第 24 章と同等以上の保護を与えるものであり、また地方政府が当該条例を管理運営する能力があると環境保全局が認めた場合に限る。地方政府が湿地帯の管轄権を拒否した場合、カウンティが管轄権を取得する限定的な機会もある。
- 3) 環境保全法第 24-0509 条に基づき、湿地帯に対する地域の規制が現行の州の規制以上に厳格である場合、地方政府は、すでに地図に表示され環境保全局の管轄下にある淡水湿地帯について、独自の規制を採択することができる。この場合、環境保全局の認証を事前に取得する必要はない。

連邦政府は、陸軍工兵隊(the Army Corps of Engineers)を通じ、連邦の定義に基づく湿地帯を規制している。ただし、陸軍工兵隊は、開発計画の提案に先立って湿地帯を地図上で示してはいない。連邦政府が定義する湿地帯に影響を及ぼす可能性のある提案が提出された場合、陸軍工兵隊は許可証発行の決定をし、湿地帯の保護のために適当な条件を課す。

### 16.7.12 水資源保護

ニューヨーク州における最大の資源のひとつは豊富な水源であり、これは公営あるいは民営の水道供給を病原体である微生物から守り、漁業資源を保護し、レクリエーションの機会を増やし、浸食と有害な堆積を防ぎ、近隣の環境の質を守るために保護されている。飲料水の水源が適切に保護されない場合、公衆衛生が危険にさらされ、自治体はより高コストの飲料水浄化処理をする必要に迫られる。

自治体は、地下水の涵養地域、分水地点や表層水を保護する条例を制定することができる。地方の衛生規則(sanitary codes)を採択し、水源を汚染する可能性がある土地利用行為を規制することもできる。衛生規則は、雨水排水設備の設計や飲料水用井戸の場所、現地衛生廃棄物処理システム(on-site sanitary waste disposal systems)について規定する場合もある。水源涵養地域、分水地点や表層水近隣地域を汚染する可能性がある土地利用行為を禁止する土地利用条例を制定することで、さらに水資源の保護を進めることもできる。用地計画審査条例や分譲規制により、水を通さない地面(impermeable surfaces)の面積を最小化し、雨水排水設備を、上水道供給を保護するように設計することを義務付けることも可能である。

自治体はまた、公衆衛生法(the Public Health Law (PHL))に基づき、水源が自治体の領域外に所在する場合でも、それを保護する規制を制定する権限を有する。ただし、このような規制はニューヨーク州保健局の承認が必要とされる。また、州法により、面積が5エーカー以内の区画5区画以上を含

む「分譲不動産」(“realty subdivisions”)は、区域内の上下水道設備について、公衆衛生法に従いカウンティ衛生局の承認を得る必要がある(公衆衛生法第 11 章第 2 編、環境保全法第 17 章第 15 編)。

連邦安全飲料水法(the Federal Safe Drinking Water Act (SDWA))の 1996 年修正条項により、すべての連邦政府の補助を受ける資格を持つ、又は連邦政府によって規制されている公共用飲料水源について、厳格な給水能力・水質基準が定められている。もともと、連邦安全飲料水法は、水道の蛇口から直接飲んでも安全な飲料水を供給するため、水の浄化に重点を置いていた。1996 年修正は、水源保護、運用者の訓練、水道システム改良の資金供給及び一般への情報提供を安全な飲料水供給の重要な構成要素として認識することで、既存の法律を大幅に強化した。これにより、水源から水道の蛇口まで飲料水を保護し、良好な水質を保つことができる。

### 16.7.13 浸食と堆積のコントロール

土地開発、土木工事やある種の農業活動は、大きな土壌浸食(soil erosion)としばしばこれに続く土砂堆積(sedimentation)を生じることがある。土壌の浸食、堆積や植物の除去規制(vegetation-clearing controls)を行うことで、自治体は土地やインフラ、そして個人の資産の損害を回避し、貴重な表土を維持し、水質を保護し、地域的美観を維持することができる。このような規制は地ならし、埋め立て、掘削、樹木の皆伐や植物の除去その他の用地造成に対して具体的に適用される。建設工事その他の活動が行われる際に、特定の手法を利用することや、最低限の基準を遵守するよう、地方の規制により義務付けられる場合もある。

ニューヨーク州は、連邦水質汚染防止法(the Federal Clean Water Act)に沿って、汚水及び雨水の排出規制制度を設けており、これは州汚染物質排出禁止システム(the State Pollutant Discharge Elimination System (SPDES))と呼ばれる。「水質汚染規制」(“Water Pollution Control”)と名付けられた環境保全法第 17 章により、ニューヨーク州の水の合理的な純度を維持するため、SPDES プログラムが創設された。SPDES プログラムは公衆衛生、公共水資源利用、魚類及び野生動植物の保護・繁殖、州内の産業発展と調和して、ニューヨーク州の水質汚染を防止し、可能な限り高い水質を維持するように設計されている。ニューヨーク州法は、連邦水質汚染防止法と比較して、表層水だけでなく地下水に影響する排出点を規制している点で、より幅広い範囲を対象としている。

### 16.7.14 環境影響評価

ニューヨーク州環境影響審査法(the State Environmental Quality Review Act (SEQRA))は、社会的、経済的及び環境的要素が地域の計画策定と意思決定過程にバランス良く組み込まれるような手続的枠組みを定めるために制定された。同法は、州機関や地方政府が公共建築物の建設などの「行為」(“action”)を実施する場合や、民間所有者の提案に対する承認や資金支出を行う場合に適用される(環境保全法第 8 章、ニューヨーク州基準・規則・規制集第 6 編第 617 部 (Title 6, NY Codes, Rules & Regulations, Part 617))。その目的は、提案プロジェクトの実行又は承認を決定する際に、その環境への影響を審査し、考慮に入れることにある。プロジェクトの修正を通じて回避できないような環境への影響は、当該プロジェクトに条件を課すことによって抑制することが求められる。

州の規制は、すべての「行為」を「I 型」(“Type I”) (環境に顕著な影響をもたらす可能性が高いもの)、「II 型」(環境に顕著な影響をもたらさないもの)又は「対象外」(“Unlisted”)に分類し、それぞれの区分により異なる手続的義務を課している。

環境影響審査法に基づく審査は、プロジェクトの対象範囲や環境への影響が既存の土地利用条例で想定されたもの以上である場合に、地方の規制を補足する役割を果たす。同法は、自治体がより十分な情報に基づいて意思決定ができるように、自治体に土地開発の影響に関して必要不可欠の情報を提供する広範な法制度となっている。さらに審査手続では意思決定に至る明確な記録が作成されるため、自治体はその決定を擁護する必要に迫られた場合にも役に立つ。環境保全局は、環境影響審査法の手続を詳細に説明した出版物を公表している。

#### 16.7.15 モラトリアム（一時停止）

モラトリアム (moratorium) は、自治体が総合計画、土地利用規制又はその両方を改正する場合に、新規の土地開発を一時停止するための条例又は規則である。自治体が公共施設やインフラを改良しようとする際に、開発を一時停止するため、モラトリアムが制定されることもある。モラトリアム、あるいは臨時開発規制 (interim development regulations) は、開発を限られた期間停止するように作られている。裁判所は、モラトリアム条例の制定や内容に関し厳格で詳細な指針を設けている。

### 16.8 結論

以上の説明から、地方政府がコミュニティ開発と地域特性を強化するため総合計画に定めた目標を実現していく上で、様々な土地利用の手法が利用可能であるということが明らかである。



## 第 17 章 公社・広域行政機関・政府間協力

歴史的にみて、ニューヨーク州はホームルールの真の擁護者であったし、今後もそうあり続ける。しかし、一定の条件・状況の下では、地方政府という狭い枠組みや限られた財政力では解決できない州全体にかかわる課題も存在してきたのである。

### 17.1 公社の時代

ニューヨーク州は複合的な公的機関の仕組みを有し、財政、建設、事業マネジメントや各種行政機能の向上を含む公的又は準公的な目的の達成に活用している。ニューヨークでは州・地方政府のいずれも公社を有している。州が有するのは州議会により設置された公社（public authority）又は公益法人（public benefit corporation）であり、理事の 1 人以上が知事により又は充て職として任命された者により担われている。地方政府が有するのは、州議会により設置又は認証された公社又は公益法人であって、その理事は知事により任命されていない又は自治体の推薦に基づき知事が任命したもの、非営利団体であってカウンティ・シティ・タウン・ビレッジに関連し、支援を受け、あるいは設置されたもの、地方産業開発局、公社又は財団、地方公社の関連団体、又は非営利法人法に基づき設置された不動産銀行法人である。

ニューヨーク州には他州又は他国との取決め又は協定により設置された州をまたぐ、あるいは国際的な公社もある。

大半の公社は起債権及び料金徴収権を有するが、不動産に課税したり受益者分担金を課す権限はない。多くの公社職員は他の公職との兼務であるが、公社は独立した自律的な法人であり、州政府の部局には認められていない法的柔軟性を有している。

公社は通常、起債によって資金調達を行い、運営上、州の予算はほとんどあるいはまったく使われていない。理論上、公社は独立採算（self-supporting）でなければならず、債務は手数料・利用料金といった自分の資産収入から返済しなければならない。道義的責任（moral obligation）として州が公社の債務を肩代わりすることを防ぐため、現在のニューヨーク州憲法は、明示的に公社に債券の発行及び借入権限を与えているが、ニューヨーク州がその債務を引き受けることを禁止している（ニューヨーク州憲法（New York Constitution）第 10 章第 5 条）。

シュルツ対ニューヨーク州判決（Schulz v. State of New York, 84 NY2d 231, 616 NYS2d 343, 350 (1994)）において、州最高裁は、ニューヨーク州が公社の債券及び債務に対して法的・技術的に責任を負わないという判決を下した。しかしながら、ニューヨーク州は、公社の債務を道義的責任として引き受けることもできる。<sup>86</sup>

ニューヨーク・ニュージャージー港湾公社（the Port Authority of New York and New Jersey）は、広域又は州全体の目的を持つ最初の公社であり、この種の法人では西半球で最初のものである。同公社は州政府間の協定（compacts between states）を認めた合衆国憲法の条項に基づき、合衆国議会の承認を受けて設立された。1960 年には、州内の公社はわずか 13 であり、その多くは港湾、橋梁、トンネル、高速道路等の圏域内で重要性が高く経済的にも影響力の大きい施設の建設・管理に焦点が置

<sup>86</sup>（訳注）州憲法第 10 章第 5 条において、州議会が認める場合には、公社の資産を取得し、これに係る債務を支払うことができるとされている。

かれていた。しかし、その後は「公社の時代」とも呼ぶべき時を迎え、様々な機能を有した公社が設立された。2016年6月30日現在、ニューヨーク州内で577の公社が存在している。<sup>87</sup>

表-17.1 州、州際、国際公社の創設年別一覧

1920年代	年
ニューヨーク・ニュージャージー港湾公社 (The Port Authority of New York & New Jersey) (5子法人)	1921
オルバニー港湾地区委員会 (Albany Port District Commission)	1925
<b>1930年代</b>	
バッファロー・フォートエリー橋梁公社 (Buffalo and Fort Erie Public Bridge Authority)	1933
産業展示公社 (Industrial Exhibit Authority)	1936
ニューヨーク州橋梁公社 (NYS Bridge Authority)	1939
トライボロー橋梁・トンネル公社 <sup>1</sup> (Triborough Bridge and Tunnel Authority)	1939
ニューヨーク州電力公社 (Power Authority of the State of NY)	1939
<b>1940年代</b>	
ニューヨーク州大学寮公社 (Dormitory Authority of the State of New York) (2子法人)	1944
<b>1950年代</b>	
ニューヨーク州高速道路公社 (NYS Thruway Authority) (1子法人)	1950
オグデンズバーグ橋梁・港湾公社 (Ogdensburg Bridge and Port Authority)	1950
ニューヨーク市交通公社及びマンハッタン・ブロンクス地上交通運営公社 (New York City Transit Authority and Manhattan & Bronx Surface Transit Operating Authority)	1953
オスウェゴ港湾公社 (Port of Oswego Authority)	1955
ハドソンリバー・ブラックリバー管理区 (Hudson River-Black River Regulating District)	1959
<b>1960年代</b>	
ニューヨーク州住宅金融公社 (NYS Housing Finance Agency) (3子法人)	1961
ニューヨーク雇用促進公社 (New York Job Development Authority) (1子法人) <sup>2</sup>	1961
州立大学建設基金 (State University Construction Fund)	1962
大都市圏交通公社 (Metropolitan Transportation Authority) (10子法人)	1965
大都市圏近郊バス公社 (Metropolitan Suburban Bus Authority) <sup>1</sup>	1965
メトロ・ノース通勤鉄道 (Metro-North Commuter Railroad) <sup>1</sup>	1965
スタテン島高速交通公社 (Staten Island Rapid Operating Authority) <sup>1</sup>	1965
ロングアイランド鉄道 (Long Island Railroad) <sup>1</sup>	1965
市立大学建設基金 (City University Construction Fund)	1965
ナイアガラ・フロンティア交通公社 (Niagara Frontier Transportation Authority)	1967
バッテリー・パーク・シティ公社 (Battery Park City Authority)	1968
ニューヨーク州都市開発事業団 (NYS Urban Development Corporation) (107子法人) <sup>2</sup>	1968
自然遺産信託 (Natural Heritage Trust)	1968
施設開発事業団—大学寮公社の一部 <sup>3</sup> (Facilities Development Corporation—part of Dormitory Authority)	1968
国際連合開発事業団 (United Nations Development Corporation)	1968
コミュニティ施設事業保証基金 (Community Facilities Project Guarantee Fund)	1969
ロチェスター・ジェネシー広域交通公社 (Rochester-Genesee Regional Transportation Authority) (11子法人)	1969
<b>1970年代</b>	
ニューヨーク州住宅ローン公社 (State of New York Mortgage Agency)	1970
ニューヨーク州中部広域交通公社 (Central New York Regional Transportation Authority) (7子法人)	1970
州都地区交通公社 (Capital District Transportation Authority) (5子法人)	1970
ニューヨーク州環境施設事業団 (NYS Environmental Facilities Corp.)	1970
自治体債券銀行 (Municipal Bond Bank Agency) (1子法人)	1972
ニューヨーク州医療施設金融公社—大学寮公社の一部 <sup>3</sup> (NYS Medical Care Facilities Finance Agency—part of Dormitory Authority)	1973
ニューヨーク州プロジェクトファイナンス公社 (NYS Project Finance Agency)	1975
ニューヨーク州エネルギー研究開発公社 (NYS Energy Research and Development Authority)	1975
ニューヨーク市自治体支援事業団 (Municipal Assistance Corporation for the City of New York)	1975
ジェイコブ・ジャビッツ・コンベンションセンター運営事業団 (Jacob Javits Convention Center Operating Corporation)	1979
ジェイコブ・K・ジャビッツ・コンベンションセンター開発事業団 (Jacob K. Javits Convention Center Development Corporation)	1979
ネルソン・A・ロックフェラー・エンパイアステートプラザ・パフォーミングアーツセンター事業団 (NAR Empire State Plaza Performing Arts Center Corporation)	1979
<b>1980年代</b>	

<sup>87</sup> 2006 Comptroller's Report on the Financial Condition of New York State, Office of the State Comptroller

ニューヨーク州科学技術（営業名エンパイアステート開発事業団）（NYS Science and Technology D/B/A Empire State Development Corp.）	1981
ニューヨーク州オリンピック広域開発公社（NYS Olympic Regional Development Authority）	1981
ニューヨーク州クォーター馬飼育・育成基金事業団 <sup>4</sup> （NYS Quarterhorse Breeding and Development Fund Corporation）	1982
ニューヨーク州サラブレッド飼育・育成基金事業団（NYS Thoroughbred Breeding and Development Fund Corporation）	1983
農業・ニューヨーク州馬飼育・育成基金（Agriculture and NYS Horse Breeding and Development Fund）	1983
ニューヨーク州サラブレッドレース資本投資基金（NYS Thoroughbred Racing Capital Investment Fund）	1983
ルーズベルト島運営事業団（Roosevelt Island Operating Corp.）	1984
ノースカントリー開発公社（Development Authority of the North Country）	1985
住宅信託基金事業団 <sup>5</sup> （Housing Trust Fund Corporation）	1985
ニューヨーク州低価格住宅事業団 <sup>5</sup> （NYS Affordable Housing Corporation）	1985
ロングアイランド電力公社（Long Island Power Authority）	1986
<b>1990 年代</b>	
ホームレス住宅支援事業団（Homeless Housing Assistance Corp.）	1990
ニューヨーク州地方政府支援事業団（New York Local Government Assistance Corp.）	1990
ニューヨーク州劇場事業団（NYS Theatre Institute Corporation）	1992
知事公邸信託（Executive Mansion Trust）	1993
トロイ市自治体支援事業団（Municipal Assistance for the City of Troy）	1995
ナッソー病院事業団（Nassau Health Care Corporation）	1997
ロズウェルパークがんセンター事業団（Roswell Park Cancer Institute Corporation）	1997
ウェストチェスター病院事業団（Westchester Health Care Corporation）	1997
ハドソンリバー公園信託（Hudson River Park Trust）	1998
<b>2000 年代</b>	
ナッソー・カウンティ臨時財政公社（Nassau County Interim Finance Authority）	2000
バッファロー市財政安定公社（Buffalo Fiscal Stability Authority）	2003
エリーカウンティ医療センター事業団（Erie County Medical Center Corporation）	2004
ニューヨーク州科学技術革新財団（NYS Foundation for Science, Technology and Innovation）	2005
エリーカウンティ財政安定公社（Erie County Fiscal Stability Authority）	2005

注：

1 MTA の子法人又は MTA 管轄下の機関

2 都市開発事業団、雇用促進公社及びニューヨーク州科学技術財団の一部は、エンパイアステート開発事業団を営業名とする合同事業許可証（joint business certificate）の下で運営されている。

3 大学寮公社は医療施設融資公社及び施設開発事業の運営を引き継いだ、これらの法人格は独立して維持されている。

4 活動停止中

5 住宅金融公社の子法人

### 17.1.1 公社の設立

州公社及び地方公社は、非営利の場合を除き、明示的に法人の権限及びその限界を定めた州議会による特別法に基づき設置される。地方政府の傘下におかれる、支援を受ける、あるいは設置されることにより地方公社とみなされる非営利法人は特別法により設置されるものではないが、非営利法人法に基づき組織される。その結果、各公社はそれぞれ異なった権限と制限を有している。2005年に制定された公社アカウントビリティ法（Public Authorities Accountability Act of 2005）及び2009年に制定された公社改革法（public Authorities Reform Act (PARA) of 2009）により、州及び地方公社に適用される公社法（the Public Authorities Law）に一般的な条項が追加された。

### 17.1.2 利点と欠点

公社の数と権限の増加の結果、1976年に公社管理委員会（the Public Authorities Control Board (PACB)）が設けられた。<sup>88</sup>

PACBは、大学寮公社、住宅金融公社、都市開発事業団、雇用促進公社、環境施設事業団等、州の公社の資金調達、買収又は建設に関して承認を与える権限を有している。知事が任命する5名の委員で

<sup>88</sup> 改正された Laws of 1976, Chapter 39

構成され、そのうち 4 名は上下院の推薦に基づく。委員長 (the Chair) は知事により任命される。

2006 年の州会計監査官報告書によると、州の最も大きい公社の負債額は 1,240 億ドル以上であり、うち州が返済支援する債務 (State-supported debt) は 420 億ドルである。<sup>89</sup>

州が返済支援する債務は納税者によって支払われるが、これらの債務は有権者の承認を受けてきていない<sup>90</sup>。加えて、会計監査官の別の報告書では、PACB によって起債が審査される公社はわずか 11 に過ぎないと指摘されている。

### 17.1.3 最近の監視制度の変化

公社アカウンタビリティ法 (PAAA; the Public Authorities Accountability Act) (2005 年制定法第 766 章 (Chapter 766 of the Laws of 2005)) 及び公社改革法 (PARA; the Public Authorities Reform Act of 2009) は、州政府機関と公社の違い及びその区別の重要性を踏まえた有益な改革方策を提示している。同時に公社改革法は、公社はニューヨーク州によって設立されたものであり、州との関係なしには存在し得ないものであると認めている。この州政府との関係がある結果、公社はニューヨーク州の納税者の利益を保護することを誓約し、最も効果的かつ倫理的な運営基準を満たさなければならないのである。

従って、公社アカウンタビリティ法の施行により、公社予算室 (ABO; Authority Budget Office) が最初に設置された。2010 年 3 月 1 日の公社改革法施行時に公社予算室は独立の組織として改組された。当初より公社予算室のミッションは公社をよりアカウンタブルで透明なものにすること、また、法令や公的な目的に沿って活動させることにあった。公社予算室はそのミッションを達成するため、州及び地方公社の財務及び活動状況についての情報を収集・分析・提供すること、公社の活動状況、ガバナンス及び法令遵守の状況を点検・評価すること、優良なガバナンスのあり方について、研修や指針、優良事例集、職員や理事への支援等を通じて啓発すること、公社への法令違反や不適切な行為に係る苦情の調査といった活動を行っている。

また同法は、監察総長 (inspector general) を設置し、調達に関するロビイング活動を禁止し、情報公開規定を強化し、公社の財産処分に関する新たなルールを定め、公社の幹部職員及び一般職員の倫理的行為規範 (codes of ethical conduct) を設定した。公社改革法には以下のような規定が含まれている。

- **公社の定義**

- 公社の州、地方、州際、国際の別、それらの関連法人や子法人を定義

- **統治制度の改善**

- 公社理事会のメンバーに信任義務を通知し、署名を求める

- 州及び地方の公社理事会並びに起債を行う公社の財務委員会に社外メンバー (independent board members) を含めることを義務付け

- 州及び地方の公社理事会メンバーの役割と責務を規定

- すべての州及び地方の公社に監査委員会及び統治委員会 (audit and governance committees) の

<sup>89</sup> 2006 Comptroller's Report on the Financial Condition of New York State, Office of the State Comptroller

<sup>90</sup> (訳注) 一般財源で返済する州や地方政府の起債には住民投票が義務付けられているが、公社の起債は住民投票を義務付けられていないという趣旨だと思われる。

設置を義務付け

- 理事会メンバーが公社の CEO やその他の幹部職を務めることを禁止
- 理事会メンバーの研修を義務付け
- 理事会メンバー、幹部職員及び一般職員個人への融資を禁止
- 財政状況の開示を義務付け

• **独立監査基準の改善**

- 独立監査を義務付け
- 5年毎の監査人交代を義務付け
- 監査委員会の事前の書面による承認を得た場合を除き、監査外サービスの提供を禁止
- 監査開始前1年以内に、現在の公社の執行役員が雇用され当該公社の監査にかかわった監査法人による監査の禁止

• **透明性の強化**

- 州の公社の報告義務の継続並びに地方の公社の地方政府最高執行官、財政責任者及び立法機関の議長に対する報告提出義務の導入

**表-17.2 改正後の公社の類型分類**

類型	内容	数
A	州全域又は広域的重要性を有する主要な公社及びその子法人	190
B	州政府部局の関係法人 (entities affiliated with a State agency) 又は州政府により設立された法人で管轄範囲は限られているが理事会の過半数が知事又は他の州政府幹部職により任命される法人	68
C	地域的な管轄 (local jurisdiction) を有する法人	474
D	州際又は国際的な管轄権を有する法人及びその子法人	8
合計		740

**17.2 広域行政機関**

ニューヨーク州の人口が増加し、市、タウン、ビレッジが拡大するにつれ、州内の天然資源が脅威にさらされるといった懸念が台頭してきた。また、一定の状況の下では自然災害が州内の都市部に破壊的な影響を及ぼすという恐れも生じた。こうした懸念に対応し、ニューヨーク州は、政治的境界線を越える広域的な課題に対処するため、いくつかの機関を創設した。現在、広域行政機関は広域的な公共交通や

空港の運営、河川管理、大学や病院の施設建設、港湾の開発や運営、そして都市開発や経済開発などの多様な機能を担っている。

### 17.2.1 ニューヨーク・ニュージャージー港湾公社

複数の州にわたる広域行政機関は、ニューヨーク・ニュージャージー港湾公社 (the Port Authority of New York and New Jersey) をはじめ、いくつかニューヨーク大都市圏に存在する。この公社は、12 名からなる理事会 (board of commissioners) によって運営されており、その半数はニューヨーク州が、残る半数はニュージャージー州が任命する。港湾公社は、ニューヨーク市とその周辺の港湾通商、ハドソン川の橋梁及びトンネル、ケネディ (Kennedy) 空港、ラガーディア (LaGuardia) 空港、ニューアーク (Newark) 空港その他多くの交通施設を運営・管理している。さらに、ハドソン川の地下を通してニュージャージーとニューヨークを結ぶ PATH 交通システム (the Port Authority Trans-Hudson Corporation Rapid Transit system (PATH)) の運営も行っている。

### 17.2.2 アディロンダック公園公社

アディロンダック公園公社 (the Adirondack Park Agency)<sup>91</sup>は、州全体の利益と公園の所在する地方政府の利益とのバランスを考慮する協議会を開催して長期的な公園政策を定める、独立した超党派の州機関である。1971 年のニューヨーク州法により創設された。法律では、公社の組織編成及び機能が規定されるとともに、アディロンダック公園内の土地にかかわる 2 つの計画を策定する権限が与えられた。公園内の 250 万エーカーにも及ぶ公有地はアディロンダック公園州有地マスタープラン (the Adirondack Park State Land Master Plan) に基づき管理されている。アディロンダック公園土地利用・開発計画 (the Adirondack Park Land Use and Development Plan) は、公園内の 290 万エーカーの私有地における土地利用及び開発行為を規制している。

同公社はまた、公園内の指定河川に隣接する私有地に対して適用されるアディロンダック公園公社法及びニューヨーク州自然・景観・余暇河川法 (the Adirondack Park Agency State Wild, Scenic and Recreational Rivers System Act<sup>92</sup>) と、公園内で適用されるニューヨーク州淡水湿地帯法 (the State Freshwater Wetlands Act) も所管している。

公社の理事会は 11 名で構成されており、そのうち 8 名はニューヨーク州住民の中から知事の指名により上院の承認を得て任命される。この 8 名のうちの 5 名は公園の領域内に居住していることが条件となる。これらの 8 名に加えて、環境保全局長、経済開発局長及び州務長官の 3 名が職権によりメンバーとなる。公園の領域内に居住する理事会メンバーは、それぞれ異なるカウンティを代表していなければならない。また、同一政党の出身者が 5 名を超えてはならない。

公社は、土地所有者に、公園内の新規土地利用及び開発にかかわる以下のサービスを提供している。

**法的助言:** 新規土地利用・開発又は分譲に関する許認可、あるいは公社の定める汀線基準に関する適用除外措置が必要か否かを私有地の保有者に文書で通知する。多くの場合、文書の内容は、そのような許可・適用除外措置は必要ない、というものである。このような判断は、公園内の新規開発に関する資

<sup>91</sup> <https://www.ny.gov/agencies/adirondack-park-agency>

<sup>92</sup> (訳注) 正確には“the Adirondack Park Agency Act”と“the Wild, Scenic and Recreational Rivers System Act”の二つの法律だと思われる。

金調達その他の手配を行うに当たり役立つものである。

**湿地帯に関する助言**：私有地内にある規制の対象となる湿地帯を認定し、あるいは許認可が必要かどうかを決定する。

**許認可の申請**：新規土地利用・開発を行おうとする私有地の所有者が、公社による許認可が必要だとすでに分かっている場合、法的助言を受けることなく申請を始めることができる。

**公園計画地図の変更**：公社の職員が、公園の公式地図の修正に当たり必要な基準、境界、手続について助言する。

### 17.2.3 タグヒル委員会

タグヒル地域 (the Tug Hill Region) とは、オンタリオ湖 (Lake Ontario) とアディロンダックの間の地域を指す。2,100 平方マイルという面積は、デラウェア州やロードアイランド州をしのぎ、ニューヨーク州ひいては合衆国北東部の中でも最も隔離された農村部である。散在する公有地はこの地域の 10 分の 1 を占めており、林業、狩猟、レクリエーションが盛んである。他は私有の森林、農場、住宅である。

タグヒル地域の全人口はわずか 10 万人超で、その 3 分の 2 が境界地域にあるビレッジに居住している。約 800 平方マイルの深い森林に覆われた中核地帯は、ニューヨーク州の中でも最もへんぴな土地で、その人口はわずか数千人、公道も数えるばかりである。

ニューヨーク州は、タグヒルという特別な地域の存在と天然資源を認識しており、1972 年にタグヒル臨時委員会 (the Temporary Commission on the Tug Hill) という、地方の政府・各種団体及び住民が特に環境・経済を軸として地域の未来を形成していくことを支援する、非規制的な州の機関を設立した。1992 年に州議会は、タグ保全法 (the Tug Reserve Act) を制定し、地域の天然資源の全州的な重要性をさらに強く認知した。連邦議会はこの地域を合衆国北部森林地帯 (the Northern Forest Lands area) の重要な地域として認定している。

1998 年にタグヒル委員会 (the Tug Hill Commission) (ニューヨーク州執行法 (New York State's Executive Law) 第 37 章第 847 条に基づく常設の委員会とされた) を設置する新たな法律が制定され、その中では、タグヒルの「土地及び水系は、地方政府の水源として、野生動物の生息地として、林業、農場、レクリエーション、観光及び狩猟や魚釣りといった昔ながらの土地利用を支える重要な資源として、ニューヨーク州にとり重要なものである」と述べている。1998 年の他の法改正 (1998 年制定法第 419 章 (Chapter 419, Laws of 1998)) では、ニューヨーク州のアディロンダック公園、キャッツキル公園 (Catskill Park) 及びロチェスター市の分水界 (watershed of the City of Rochester) に適用されている規定に似た条項が追加され、タグヒル地域において州が保全地役権 (conservation easements) を購入できるものとされた。

委員会の構成員 9 名は、すべてタグヒル地域の居住者である。

### 17.2.4 ジョージ湖公園委員会

ジョージ湖公園 (the Lake George Park) 及びジョージ湖公園委員会 (the Lake George Park Commission) は、環境保全法 (the Environmental Conservation Law) 第 43 章に基づき設置された。委員会の目的は、ジョージ湖とその流域 (land drainage areas) から成るジョージ湖公園の類まれな自然、景観及びレクリエーション資源を保全、保護及び強化することにある。ジョージ湖公園は全体が

アディロンダック州立公園内に位置している。委員会は、湖、汀線及び流域における活動について一定の規制・監督権を有している。

委員会のその他の責務には、ジョージ湖公園委員会水域警察（Lake George Park Commission Marine Patrol）の運営（警察・公共安全業務）、埠頭、船着場、係船所、マリナー、船舶航行、レジャー活動にかかわる規制の施行、地域の雨水管理計画の策定及び公園内の開発が行われている地域における雨水管理施策の実施等が挙げられる。委員会はまた、処理済家庭排水に関する規制を策定・施行し、水質調査プログラムを実施し、地下水・地表水の汚染源を調査、特定、軽減しなければならない。

### 17.2.5 ハドソン渓谷緑道

ハドソン渓谷緑道（the Hudson River Valley Greenway）は、1991年のハドソン渓谷緑道法（the Hudson River Valley Greenway Act of 1991）に基づき立ち上げられた州が支援するプログラムである。プログラムは自然及び文化的資源の保護、地域計画、経済開発、一般の利用、歴史や環境教育といった様々な目的に関連する事業や構想を促進するように作られており、技術的支援や奨励的補助金により計画策定やハイキングコース（trail）の整備等の目的達成に資する事業を支援している。法令上の対象地域は、オルバニー（Albany）、コロンビア（Columbia）、ダッチェス（Dutchess）、オレンジ（Orange）、パットナム（Putnam）、ロックランド（Rockland）、ウェストチェスター（Westchester）、ウルスター（Ulster）のカウンティに所在するすべての自治体と、キャッツキル公園の外にあるグリーン（Greene）・カウンティ内にある自治体、ニューヨーク・カウンティ（マンハッタン）及びブロンクス（Bronx）・カウンティのハドソン川沿い、そしてニューヨーク市内のウォーターフロントの再生エリアまで及んでいる。ニューヨーク州のホームルールの伝統を尊重し、緑道プログラムは規制的手段にはよらず、対象となる自治体の参加によっており、事業も完全に自主的である。ハドソン渓谷緑道は、連邦国立公園局と共同してハドソン渓谷国家遺産地区（the Hudson River Valley National Heritage Area）の管理も行っている。

### 17.2.6 中央松原生林委員会

サフォーク（Suffolk）・カウンティはニューヨーク州の最南東、ロングアイランド（Long Island）の東端に位置し、900平方マイル超に及ぶ陸地及び海洋環境から構成されている。サフォーク・カウンティには10のタウンがあるが、ニューヨーク州が指定する10万5千エーカーを超える中央松原生林（the Central Pine Barrens; <https://pb.state.ny.us/>）はそのうちの3つのタウンに広がっている。

陸海のエコシステム（terrestrial and aquatic ecosystems）の豊かな混合、相互に繋がった地表水と地下水、レクリエーションの適所、歴史が散りばめられた場所、農場及び住宅地域と、この広域にはロングアイランドにかつて25万エーカー以上にわたって生い茂っていたと思われる森林の面影が最も多く残されている。ニューヨーク州及びサフォーク・カウンティは唯一の飲み水の水源である地下水の水質維持の必要性を認識しており、この地域は地下の飲み水の帯水層の上にある「涵養地帯」として知られている。加えて、中央松原生林地帯は、山火事に依存し、それに適応したエコシステムと景観を有する米国内でも数少ない地域の1つであり、また、州内でも最も大きな希少で絶滅が危惧される植物や動物が集積する地域である。

1993年、ニューヨーク州のロングアイランド松原生林保護法（Long Island Pine Barrens Protection Act）は、ブルックヘイブン・タウン（Brookhaven）、リバーヘッド・タウン（Riverhead）及びサウ



ザンプトン・タウン (Southampton) の接合する地域を公式に松原生林地区と定義し、広域計画の策定及び許認可の手続を開始し今日に至っている。1993 年の法律により 5 名の委員で構成される中央松原生林合同計画委員会 (Central Pine Barrens Joint Planning and Policy Commission) と諮問委員会 (Advisory Committee) が設置されるとともに、「計画日程」(“planning calendar”) が定められ (すでに完了)、その結果 1995 年 6 月に中央松原生林総合土地利用計画 (the Central Pine Barrens Comprehensive Land Use Plan) が採択された。

同委員会は、州の機関として、計画策定、公園の理事会、そして土地利用に関する規制として許可や執行を地元自治体と実施する役割を兼ねている。土地利用計画の実行は委員会により監督されている。さらに、委員会は開発権限の移譲と保護の緩和や、様々な管理や環境管理についても実施している。

### 17.3 広域計画協議会

州によって設立された広域行政機関とは異なり、広域計画協議会 (regional planning councils) は、隣接するカウンティの合意で地域的に設置された組織である。広域計画協議会の主な機能は、圏域全体のニーズと状況の調査を行い、圏域内のコミュニティの活性化を進めるに当たっての戦略を練ることにある。連邦政府が圏域全体の計画機関 (area-wide planning agencies) の設立を認めるようになったため、広域協議会という概念が定着していった。こうした機関は連邦の計画補助金の受け皿であったため、広域協議会という概念が定着していった。こうした機関は連邦の計画補助金の受け皿であった。連邦補助金の交付に当たって、地域全体にとっての重要性とマスタープランとの矛盾があるかどうかを広域レベルで審査することが連邦政府により求められた。この審査が広域計画協議会によって行われたのである。後年、連邦政府はこの要件を撤廃したが、広域計画の利益をかんがみてニューヨーク州はこのプログラムを継続している。

現代人のライフスタイルは、同一の場所に住み、働き、余暇を楽しむということがほとんどなくなっている。多くの人はある場所に住み、別の場所で働き、さらに別の場所で余暇を楽しんでいる。このため、ライフスタイル、雇用、余暇・文化活動を分かち合うことになり、その影響を受ける地方政府はひとつにとどまらない。広域的なアプローチは、社会的、経済的、物理環境的に相互依存関係にある地域のこうした関心事に対処するための最善の方法たりうる。

広域協議会は、各地方政府の境界線を越えた事項に広域的に対処するため設置された。全米には 670 を超える広域協議会があり、ほとんど全 50 州を網羅している。これらの協議会は、地方政府にとって資金調達、計画、人的資源を分かち合い有効活用する手段となっている。

協議会の多くは任意団体であり、規制権や課税権を有していない。その資金のほとんどは地方政府及び州・連邦の補助金によって賄われている。協議会は、圏域内のコミュニティの代表者に対して責任を負っている。

広域的な視点を持つことで、公平で党派を超えた情報交換が促進される。この情報交換によって、住宅、交通、経済開発などの相互に関連する主要分野の問題解決に向けた客観的な助言が可能になる。地方政府が力を合わせることで、資金源や立法府に働きかけを行う際の影響力も強化される。

広域協議会が提供する計画には、交通、住宅及びコミュニティ開発、地下水保護、水資源管理、下水処理、固形廃棄物処理、土地利用及び農村地域保全などが含まれる。広域協議会が行う情報サービスでは、広域データセンターの運営、一般市民教育・情報提供、広域の地理情報システム (Geographic Information Systems (GIS)) の管理等を行っている。その他低所得者・高齢者向けの特別サービス、職業訓練及び雇用関係サービス、経済開発活動、中小企業振興などのサービスを行っている場合もあ

る。

広域協議会は地方政府に対し技術的支援を行っている場合もあり、その中には地方の計画作成の補足、補助金の申請準備及び調整、コスト効果の高い広域購買、行政管理、財務の専門知識や情報システムなどが含まれる。

### 17.3.1 立法

ニューヨーク州一般自治体法第 12-B 章及び第 5-G 章は、自治体に、広域圏あるいは大都市圏における計画協議会及び共同目的の自治体公社 (joint-purpose municipal corporations) を設立する法的権限を与えている。

#### 施策

ニューヨーク州の広域計画協議会は、各地域の協調的な成長と開発のための総合計画を提供している。これにはニーズを測るための広域調査の実施、経済環境、環境衛生及びレクリエーション機会等の促進、さらに圏域内のコミュニティに対する技術的支援の提供が含まれる。

圏域の将来像を掲げることで、広域協議会は政府間協力を促し、州・連邦政府と自治体との連絡役を果たす。

ニューヨーク州の広域協議会は、以下に挙げる州内に設置された 9 つの広域計画協議会からなり、ニューヨーク州の 62 のカウンティのうち 45 カウンティを代表している。ニューヨーク州の広域協議会は次のとおりである。

表- 17.3 広域計画委員会及び協議会

#### 州都地区広域計画委員会

(Capital District Regional Planning Commission)

カウンティ：Albany、Rensselaer、Saratoga、Schenectady

#### ニューヨーク中部地域計画・開発委員会

(Central New York Regional Planning & Development Board)

カウンティ：Cayuga、Madison、Onondaga、Oswego

#### ジェネシー・フィンガーレイク広域計画協議会

(Genesee/Finger Lakes Regional Planning Council)

カウンティ：Genesee、Livingston、Monroe、Ontario、Orleans、Seneca、Wayne、Wyoming、Yates

#### ハーカイマー・オナイダ・カウンティ総合計画プログラム

(Herkimer-Oneida Counties Comprehensive Planning Program)

カウンティ：Herkimer、Oneida

#### ハドソン峡谷広域協議会

(Hudson Valley Regional Council)

カウンティ：Dutchess、Orange、Putnam、Rockland、Sullivan、Ulster、Westchester

#### シャンプレーン湖・ジョージ湖広域計画委員会

(Lake Champlain- Lake George Regional Planning Board)

カウンティ：Clinton、Essex、Hamilton、Warren、Washington

#### サザンティア中央広域計画・開発委員会

(Southern Tier Central Regional Planning & Development Board)

カウンティ：Chemung、Schuyler、Steuben

サザンティア東部広域計画開発委員会

(Southern Tier East Regional Planning Development Board)

カウンティ：Broome、Chenango、Cortland、Delaware、Otsego、Schoharie、Tioga、Tompkins

サザンティア西部広域計画・開発委員会

(Southern Tier West Regional Planning & Development Board)

カウンティ：Allegany、Cattaraugus、Chautauqua



Prepared by The Capital District Regional Planning Commission

### 17.3.2 大都市圏計画組織

連邦政府の高速道路及び交通に係る法令により、都市圏においてこれらに係る補助制度を利用する条件として、高速道路や交通投資に係る計画策定・調整等を担う大都市圏計画組織（Metropolitan Planning Organizations; MPO）を指定することが義務付けられている。

都市圏の交通計画の初期のものは第2次世界大戦直後に遡るが、連邦政府によるこの都市交通計画に係る義務付けは1960年代初頭に始まった。1962年連邦補助高速道路法（the Federal Aid Highway Act of 1962）によるこの義務付けは、州間高速道路網の建設及び都市圏間並びに都市内におけるルートの計画に対応するものである。この法律により、連邦政府による補助の条件として、人口5万以上の都市圏における交通関係の事業は州政府及び地方自治体の協力による継続的で包括的な都市交通計画に基づかなければならないこととされた。これがいわゆる「3C」（Continuing, Comprehensive and Cooperative; 継続的、包括的、協力的）による計画策定の始まりである。

ニューヨーク州においては、以下の通り12のMPOが存在している。

- ・アディロンダック・グレンズフォールズ交通協議会  
（Adirondack-Glens Falls Transportation Council）
- ・ビンガムトン大都市圏交通研究会  
（Binghamton Metropolitan Transportation Study）
- ・キャピタルディストリクト交通協議会  
（Capital District Transportation Committee）
- ・チェムンカウンティ交通執行委員会  
（Executive Transportation Committee for Chemung County）
- ・ジェネシー交通協議会  
（Genesee Transportation Council）
- ・グレーター・バッファロー・ナイアガラ地域広域交通協議会  
（Greater Buffalo Niagara Regional Transportation Council）
- ・ハーカイマー・オネイダ交通研究会  
（Herkimer-Oneida transportation Study）
- ・イサカトンプキンズカウンティ交通協議会  
（Ithaca Tompkins County Transportation Council）
- ・ニューバーガー・オレンジカウンティ交通協議会  
（Newburg-Orange County Transportation Council）
- ・ニューヨーク大都市圏交通協議会  
（New York Metropolitan Transportation Council）
- ・ポキプシー・ダッチェスカウンティ交通協議会  
（Poughkeepsie-Dutchess County Transportation Council）
- ・シラキュース大都市圏交通協議会  
（Syracuse Metropolitan Transportation Council）

### 17.3.3 政府間協力による広域的課題の解決

1959年、地方自治体間の与信の贈与又は貸与の禁止に関して有権者がニューヨーク州憲法の修正を承

認したことにより、幅広い自治体間の協調・提携を認める一般的な立法に道が開かれた。<sup>93</sup> まもなく一般自治体法第5-G章が制定され、自治体法人及び行政区（municipal corporations and districts）に、各々が持つ機能、権限、責務を提供できるような協定（cooperative or joint agreement）を結ぶ権限が付与された。

ここでいう「自治体法人」（“municipal corporation”）には、カウンティ（ニューヨーク市外）、市、タウン、ビレッジ、協同教育委員会（BOCES）、消防区、学区が含まれる。「行政区」（“district”）には、一定のカウンティ及びタウンの改良地区が含まれる。<sup>94</sup> このように、非常に多数で幅広い種類の地方政府が協力して活動を行う権限を付されている。また、各地方政府が単独で実施できるいかなる活動も協力して行う権限を与えられているので、業務又はプロジェクトの政府間協定の利用機会は、参加する個々の政府の権限によってのみ制限されているのである。<sup>95</sup>

協力又は共同事業は、本質的にはビジネス協定であり、第5-G章では、ビジネス協定において典型的に取り上げられるような多くの課題に当事者が取り組めるよう大幅な自由裁量を与えている。一般的に、自治体間協定は、以下の典型例に示すような「共同事業の展開・達成にとって合理的に見て必要かつ適切でないいかなる事項」も盛り込むことができる。<sup>96</sup>

- ・ 共同業務又は事業の内容、参加政府及び各政府が担う権限の特定
- ・ 各参加政府の役割、必要であれば幹事団体の特定
- ・ 費用の割り当てなどの財務関係事項
- ・ 職員の雇用形態及び給与
- ・ 協定の見直し、再交渉のスケジュール及び手続
- ・ 協定期間中の紛争解決の方法
- ・ 賠償責任（responsibility for liabilities）

第5-G章に基づいて締結された協定は、運営母体が計画に従ってそれぞれの役職員に共同サービスを引き受け、あるいは共同サービスを受ける権限を付するような相互分担計画（mutual sharing plans）を採択する場合を除き、参加する自治体法人又は行政区の意思決定機関の絶対過半数の票を得て承認される必要がある。相互分担計画は、定期的又は臨時的に他の資格を有する地方政府から支援を受ける潜在的な必要性を織り込む場合もある。すなわち協調関係にある地方政府間の「握手による」取引（“handshake” deal）<sup>97</sup>を予期しているのである。

協定の締結に際しては、様々な、時には複雑な課題を特定し、解決していく必要が生じる。上下水道その他の共同建設事業は、財務及び運営に関する事項に加え、設計や許認可に関する課題を解決していかなければならない。協定に参加する地方政府は、運営母体への助言を積み重ねながら暫定的な合意を形成する役割を担う合同委員会を設置する場合もある。

自治体間協定によっては、補完的な条例を必要とするものがある。例えば合同の計画委員会（joint

---

<sup>93</sup> ニューヨーク州憲法第8章第1条の修正（Amendment to Article VIII, § 1）、1959年有権者により承認。1960年制定法第102章（Chapter 102 of the Laws of 1960）によりこの変更が施行された。

<sup>94</sup> General Municipal Law §119-n(a) and (b)

<sup>95</sup> General Municipal Law §119-n(c)

<sup>96</sup> General Municipal Law §119-o(2)

<sup>97</sup> （訳注）逐一議会の承認を受けた正式な書面によるのではなく、役職員の意思表示等で発効する取決め。

planning board) が設置された場合、参加する地方政府は、協定に加えて、合同計画委員会の設置を反映した互換性のある条例を制定し、その権限と責務を規定することが必要となる。

自治体間協定は、地方政府が自らの権限や管轄権を失うことなしに、共通の問題に対する広域的な、時には創造的な解決法を見出すことを可能とする。このような理由により、自治体間協定は様々な面でコスト削減及び業務改善を推し進める手段として普及している。以下は自治体間協定の対象となりうる事例の一部である。

- ・ 共同上下水道
- ・ ごみ収集
- ・ リサイクル・センター
- ・ 幹線道路の維持管理
- ・ 除雪
- ・ 共同のレクリエーション・文化施設
- ・ 合同庁舎
- ・ コンピューター・データ処理
- ・ 共同購入
- ・ 建築基準等検査技師 (code compliance personnel) の共同雇用
- ・ ゾーニング共同委員会
- ・ 共同の土地利用計画事務
- ・ 共同の経済開発計画
- ・ 協調的資産評価事務
- ・ 共同の公共安全機能

## 謝 辞

「ニューヨーク州地方政府ハンドブック第7版」の作成に当たり、州務局は多くの州機関に惜しみない支援と情報を提供していただいた。お世話になった多数の人々の名前を一人一人記すわけにはいかないが、以下の機関の積極的な協力に、ここに深甚な御礼を申し上げる。

エンパイアステート開発公社 (Empire State Development)

予算局 (Division of the Budget)

農村部資源立法委員会 (Legislative Commission on Rural Resources)

ニューヨーク州最高裁判所 (New York State Court of Appeals)

ニューヨーク州公務員局 (New York State Department of Civil Service)

ニューヨーク州矯正局 (New York State Department of Correctional Services)

ニューヨーク州環境保全局 (New York State Department of Environmental Conservation)

ニューヨーク州教育局 (New York State Department Education<sup>※</sup>) ※訳注：正しくはEducation Departmentである。

ニューヨーク州交通局 (New York State Department of Transportation)

ニューヨーク州高速道路公社・運河事業団 (New York State Thruway Authority and Canal Corporation)

ニューヨーク州議会上院調査部 (New York State Senate Research Service)

ニューヨーク州下院議長室 (Office of the Speaker of the New York State Assembly)

州会計監査官室 (Office of the State Comptroller)

不動産業務室 (Office of Real Property Service) ※

※訳注：現在の名称は固定資産税務室 (the Office of Real Property Tax Services)

司法運営事務局 (Office of Court Administration)

ニューヨーク州  
州務局

99 Washington Avenue  
One Commerce Plaza  
Albany, NY 12231-0001

[WWW.dos.state.ny.us](http://WWW.dos.state.ny.us)  
(518) 473-3355



---

ニューヨーク州地方政府ハンドブック(第7版)

令和3年3月発行

翻訳・編集・発行 (財)自治体国際化協会(CLAIR)

〒100-0083 東京都千代田区麹町1-7 相互半蔵門ビル1・6・7階

TEL 03-5213-1730 FAX 03-5213-1741

クリア刊行物に関する最新情報は、当協会のホームページ(<http://www.clair.or.jp/>)をご覧ください。

Council of Local Authorities for International Relations

---