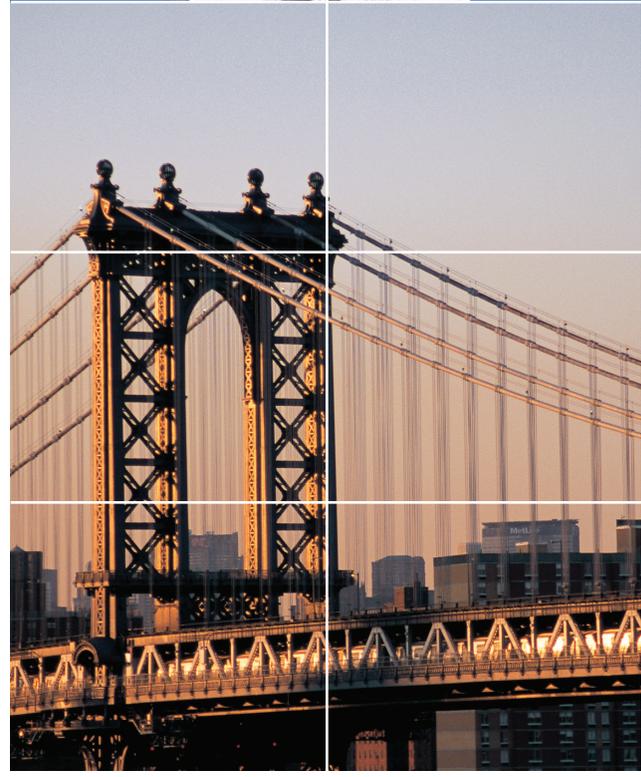


ニューヨーク州 地方自治 ハンドブック



財団法人 自治体国際化協会

CLAIR



はじめに

本書は、ニューヨーク州政府が 2000 年 1 月に発行した地方自治体に関するハンドブックをニューヨーク州政府の了解を得て翻訳したものである。

米国における地方自治は各州により様々な形態をとり、また、各州内における地方自治の構造も大変複雑なものとなっている。

このハンドブックは、ニューヨーク州における地方自治の形態や州政府と連邦政府間の関係等をわかりやすく説明したものとして、州政府・地方自治体関係者等に広く利用されている。

今回、このハンドブックがニューヨーク州の地方自治制度及びその行政運営を研究する日本の地方自治関係者にとっても、貴重な情報源として利用いただけるものと考え、JBridge Network 社にお願いし、明治学院大学法学部 鍛冶智也教授の監修のもと翻訳を行っていただいた。ここで改めて厚く御礼を申し上げます次第である。

本書が皆様に広くご活用いただければ幸いである。

財団法人 自治体国際化協会
理事長 香山 充弘

ニューヨーク州
地方自治体ハンドブック
第5版

ニューヨーク州
州務局

翻訳 JBridge Network
監修 明治学院大学法学部 鍛冶智也教授（行政学、地方自治）

はじめに

セオドア・ルーズベルトに次のような言葉があります。

批判者は、強者がどのように躓き、こうしていれば実行者はより良い結果を生み出していただろうなどと指摘するが、それは無意味である。すべての功績は、実際にリングに立って戦っている者に帰する。埃と汗と血にまみれ、果敢に邁進しながらも、何度も過ちを犯し、目標に達せずにいる者に帰属する名誉である。失敗することがあっても、大事に取り組んで榮譽ある勝利を獲得するほうが、たいした苦勞もない代わりに、たいした喜びもない臆病者の群れに加わるよりはるかによい。臆病者は、勝利も知らなければ、敗北も知らない灰色の生活を送っているのだから。



およそ400年というもの、広範なホームルール（固有権的自治）の伝統をもつニューヨーク州の住民は、地方の声を政府活動に反映させたいという要望を強く抱き続けてきました。ニューヨーク州の地方自治制度は、全米においても大変複雑な構造を有しています。6,000ページにわたる州法により定義された地方自治体1,605、独立したタウンおよびカウンティの特別行政区6,374、学校区705、消防区858、公営企業854という数を挙げるだけでも、その規模がうかがえることでしょう。

「地方自治体ハンドブック」では、ニューヨーク州の地方自治の形態および州政府と連邦政府間の関係をわかりやすく説明しています。また、連邦政府、州政府、地方政府それぞれの成り立ちについて簡単に述べ、それらの関係、構造および機能がどのように発展してきたかについて論じています。さらに、州と地方政府間の多面的な関係を明らかにするとともに、今後の展望についても触れています。

本ハンドブックは1975年に初刊行されて以来、ニューヨーク州の起源および運営に関する確かな情報源として、ニューヨーク州政府関係者、教員および学生の信頼を集めてきました。

この第5版には、以前の内容に大幅な改訂と追加が加えられています。また、この版からCD-ROMでの配布、州政府のホームページへの掲載も行われるようになりました。皆様のお役に立つことを願ってやみません。

ニューヨーク州知事
ジョージ E. パタキ

ニューヨーク州
地方自治体ハンドブック
第5版
2000年1月

目次

はじめに.....	i
第1章 地方政府の起源と連邦制度.....	1
第2章 州政府.....	14
第3章 司法制度.....	24
第4章 自治体のホームルール権.....	38
第5章 カウンティ政府.....	50
第6章 都市政府.....	66
第7章 タウン政府.....	78
第8章 村の政府.....	91
第9章 特別行政区.....	101
第10章 住民参加.....	114
第11章 自治体の財政.....	126
第12章 地方財政の運営.....	146
第13章 人事管理.....	159
第14章 労使関係.....	171
第15章 公共サービス.....	183
第16章 土地利用計画・規制.....	206
第17章 公営企業・広域行政機関・政府間協力.....	222

ジェームズ A. クーン地方自治専門書シリーズ

ニューヨーク州における都市計画・ゾーニング法ガイド
ゾーニングおよび総合計画
ゾーニングの導入
ゾーニング許可審査会
ゾーニング許可審査会申請ガイドライン
タウンおよび村におけるゾーニング実施
ゾーニング関連機関の記録管理ガイド
用地開発計画の審査手続きおよびガイドライン
理想的な地域社会の構築—土地利用規制における自治体の選択肢
市民集会および公聴会の開催手続き
ゾーニングにおける政府免責権
自治体によるモービルホーム規制
条例の制定
土地利用のモラトリアム措置
条例と農業地区の関連性
防災・建築統一基準の策定と実施
都市憲章の改正
政府間協力
タウンと村の合併
地方政府の合併
村の解散
村の解散がもたらすもの

第1章

地方政府の起源と連邦制度

「エンパイア・ステート」の愛称で知られるニューヨーク州における21世紀初頭の地方自治は、およそ400年にわたって州民が土地と資源に対処してきたノウハウの蓄積に基づいて発展してきた。こうして形成された政府形態は、政治機能に対する不信、政府の集権化に対する懸念、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、合衆国憲法により州に留保されている権限の行使において、州政府は地域の多様性と必要性を考慮に入れた地方政府を設置すると連邦制度の理念に示唆されている。ニューヨーク州においても同様であるが、各州の住民が憲法の認めるホームルール権の範囲内で行ってきたように、地方政府は、事実上また理論上、連邦制度に第3層として組み込まれているのである。

現在ニューヨークと呼ばれる地域にヨーロッパの移民の第一波が到着して400年が経とうとしている。この最初の移民を皮切りに、次々にニューヨーク州の住民となった人々の経験が、現在の社会的および政治的機構の成り立ちの礎を作ったといっている。

- 昔のニューヨーク州の住民は、なぜ政府を作ったのか？
- 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？

本章では、上記の質問に答えるにあたって、適切な様々な要素について考えてみたい。

伝統ある歴史

マッキネイが著した『ニューヨーク州のカウンティ法』（1950年版）の「カウンティ法の歴史」の冒頭は「ローマ軍がブリテン島の浜に上陸する以前」という言葉で始まっている。

もちろん、ニューヨーク州の地方自治の起源を古代史のその時点まで遡ることは可能である。カウンティ政府の歴史研究者が挙げる例証のひとつに、カウンティ保安官 (sheriff) があり、千年以上前の英国に存在した役職であるシャイア (shire) の徴税官、すなわちシャイア長官 (shire-reeve) に起源を求めることができる。

ヨーロッパからニューヨーク邦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という比較的高度の自治のしくみをもっていた。6部族間で結成されたイロコイ同盟は、モホーク川河口からジェネシー川まで及び、広域の領土を効率的に運営していた。6部族が部族間の戦いや紛争に代って、同盟全体のためにそれぞれ担った役割を果たしていくことは有益であった。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、現在知られるところとなるニューヨーク州の地方自治制度は、植民地時代にその起源を求めることができる。

植民地政府

ニューヨーク邦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に毛の生えた類のものであった。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は、1906年からニューネーデルランド植民地を運営していたが、1664年の英蘭戦争の結果、この支配権はオランダ総督ピーター・スタイヴァサントからイギリスに移ることになる。

オランダ人は主として通商（特に毛皮交易）に従事しており、1614年および1615年に、フォート・ナッソー（現オールバニー付近）とマンハッタン島に交易所を設けた。本格的な植民地建設は1624年以降であり、1629年にオランダ人は、パトルンシップ (Patroonship) と呼ばれる本国の封建荘園制度を持ち込んだ。この制度により領地を与えられた荘園地主が植民事業を進めていった。

オランダの植民地時代は50年以上続いたが、1664年後半にニューネーデルランド植民地はオランダからイギリスに移り、時のイギリス王チャールズ2世は弟のヨーク侯（後のイギリス国王ジェームズ2世）にこの植民地を与える。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、名前も新たになったニューヨーク植民地の発展にあわせて、自治制度をさらに発展させた。

今日のニューヨーク州の地方政府の曙をたったひとつ挙げるよう求められた場合、歴史家は数件の年号と場所を挙げ、各々の有効性を証することができるであろう。ニューネーデルランドの支配者であったオランダ政府は、植民地政府とニューアムステルダムと呼ばれた地元の政府に明らかな境界線を引かなかった。

1646年には、オランダ西インド会社により、ニューアムステルダムからイーストリバーを渡った今日のブルックリンの前身であるブルークレン村に、自治権と思わ

れる権利が付与されている。フォート・オラニエ（現オールバニー市）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・長老会に市政府を樹立する権限が与えられた。今日のニューヨーク市の原型がここに誕生した。

植民地時代におけるニューヨークの地方自治の発展において特筆すべき出来事は、植民地支配がオランダからイギリスに移った1年後の1655年、ヘムステッド（現ナッソー・カウンティ）に代表が集まり、植民地の法律を提案したことであろう。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、ヨーク公の法律と呼ばれた。17のタウンの存在が認められ、ヨークシャーと呼ばれるカウンティが設立された。以上のような経緯から、ニューヨーク邦のタウン・カウンティ政府の始まりには、イギリスの植民地政策およびオランダの制度が濃く反映されていた。

歴史的な「自由土地保有権者会議」が1683年にトーマス・ドンガン総督により招集され、参加者により植民地統治の理念を表した特許状（チャーター）が承認された。「権利と特権の特許状」として知られるこの特許状は、マグナカルタ（大憲章）にならって起草され、現在知られている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に12のカウンティを置くことを決議し、このカウンティが植民地会議代表の基盤となった。同時に制定された裁判制度においても、カウンティが運営単位となったのである。この特許状はヨーク公によって署名されたが、その5ヵ月後ヨーク公は、自分が国王ジェームズ2世となると、この特許状が召還された。ジェームズ2世は1688年に国王の地位を放棄し、1691年によりヘンリー・スローター総督により招集された新議会において、最初に採択された特許状を再び認める法令を可決した。

タウンの管理官も、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業務の監督者として、自由保有権者のひとりを「タウン財務官」に任命するよう公式な指示が出ている。1703年後は「タウン管理官」と呼ばれるようになったこの業務は、元来カウンティの予算をタウンに配分する機能を有していたことは言及に価するであろう。カウンティ予算の配分を行うため、植民地タウン管理官会議より、カウンティ監督官の理事会およびカウンティ立法府が発展していく。

1686年に、「ドンガン特許状」として知られる特許状が、オールバニー市とニューヨーク市に授与された。その後1世紀経った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が都市としての公認を受けた。

ニューヨーク州の地方政府形態の多くと数々の実施事項は、独立戦争頃にはすでにその基盤が出来上がっていた。1777年に初の州憲法が発効し、地方政府としてカウンティ、タウンおよび市が認められた。

1790年代に、村が自治体の第4の形態として設立されたが、これは主に小村落に認可と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（第4章参照）。

その結果として、議会は1798年にトロイおよびランシングバーグを村として自治体法人化したが、現在ではランシングバーグはトロイ市に編入されている。

基本的理念

エンパイア・ステートの地方政府は、4世紀にわたる歴史の集積だけではなく、過去および現在の州民が抱いている基本的理念と理解の反映である。

多くのアメリカ人は政府に対し、政府の権力は国民に益となるばかりでなく弊害ももたらすものだという基本的姿勢を取っている。ニューヨーク州の住民にとって、この意識が州民にとって望ましい政府の権限の利用を促し、濫用を阻止するという信念を育てている。

こうした理由から、憲法および法令によって保証された多くの政府機構は、特定の目的に限り権力を用いることが許されている。つまり、政府の権限が一般に認められた目的のために使われおり、個人を代表して、また個人の恩恵のためだけに利用されるべき権力が、個人の尊厳および既得権利を侵害していないかを確認するために機能するものである。

上記に関連する司法制度、法の適正な手続き、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、地方政府の組織およ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年に発布された権利と特権の特許状（ドンガン法）では、当時植民地の最高立法権は、「国王および王室の下に永久に、総督、評議会およ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、この場合はカウンティの間接代表制であるが、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。このように、ニューヨーク邦の地方政府の形態は、初期から人々の代議制に対する確固たる信念があったのである。

ニューヨークの住民はさらに、政府を非常に実際的にとらえていた。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して政府をみなし、特定の活動を実行するため地方政府は設立された。州憲法、制定法、都市憲章や、市ほどの数ではないが村やカウンティにもある憲章に、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が、一般の認める要求に応えるために地方政府を設立していたのが特徴ならば、地方政府の形態や権限さらに運営のあり方を当然のごとく特定の目的を遂行するための手段としてとらえるであろう。

憲法改正や州法および条例や行政措置の変更によって、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。しかし、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。

土地および住民

地方政府の課題は、住民が培ってきた歴史と理念だけでなく、住民の利益も反映し、生活の維持・向上および地理的環境を考慮した行政を敷いていくことにある。

ニューヨーク州と一口に言っても、その面積は広大である。ロングアイランドの地方政府が海岸の砂防と公共交通を課題とするなら、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雪氷作業に取り組むなど、非常に多様な自然環境を擁している。

ニューヨーク州の位置と地理的環境は、地方政府の形成に多大な影響を及ぼしている。発足当初の13植民地のひとつとして、ニューヨークはその後2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の戦いはニューヨーク邦内で戦われたものであり、連邦的結合体が生まれたのも1789年、当時連邦首都であったニューヨーク市においてである。ニューヨークは当初から、内陸部および世界各地を結ぶ交通路の要衝の役割を果たしてきており、米国の民間航空ルートで一見してわかるように、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。

ニューヨーク港およびニューヨーク州を縦横に走る水路、鉄道および高速道路は、物資輸送の主動脈となった。さらにニューヨークは、その天然および人的資源により全米有数の製造業を擁する州となり、金融の中心地として繁栄した。

しかし、そのようにおおざっぱにとらえてしまうと、何よりもニューヨークを際立たせる多様性を見失ってしまうだろう。ロングアイランドの東端にあるモントック岬、北東にはラウス岬、南西にはビーマス岬は名前にはすべて「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、ニューヨーク西端のショートクロ湖という、全く異なった地理的景観を有している。

土地

ニューヨークの面積は53,989平方マイル、うち6,765平方マイルが湖沼面を占めている。地形的には、内陸部ではアディロンダックとキャッツキル山系がそびえている。ハドソン川の河口近く、マンハッタン島の東に延びるロングアイランドは、1,701平方マイルの氷河の末端に残されたターミナルモレーン（末端堆石）により形成されており、大西洋までわずか118マイルしか離れていない。北西にはエリー湖の湖岸線が75マイルにわたって広がり、オンタリオ湖沿岸にいたっては200マイ

ルを超える長さである。大西洋の海岸線は約165マイル。このようにニューヨークは、5大湖の湖と大西洋に面する全米唯一の州である。

ニューヨークの水路は、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に、南方はハドソン川、デラウェア川、サスケハナ川と縦横に発達している。州の南方にはミシシッピー水系の分水界もあり、ニューヨークの河川は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。ハドソン川は、ニューヨーク湾から150マイル内陸のオールバニーまで外航船が運航できた。オールバニー近辺には、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、州の北部および北西部ではエリー湖、オンタリオ湖、シャンプレーン湖、ローレンス川がニューヨークの発展に大きく寄与した。

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、類似した面積の地域にはない多様性を有する」と説明しており、蒸し暑い夏と厳しい寒さの冬という気温差の激しい気候となっている。

エリー湖の東に位置するニューヨーク西部、およびロングアイランドのような大西洋に面している地域の冬は比較的しのぎやすく、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のは10年に2,3度くらいである。

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。州のほとんどの地域は「スノーベルト」と呼ばれる積雪地帯で、毎年降雪量は90インチにもおよび、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。

住民

政府が人々の実際的な要求に応えるために存続するならば、地方政府もまた、各々の自治体に属する住民の意思を反映し、彼らの関心事項に傾注しなければならない。

1970年以前の160年間を見ると、合衆国の人口はニューヨーク州に集中していたことがわかる。1980年以降はカリフォルニア州に取って代わられたが、1999年の人

口概数は1億819万6,601人であり、カリフォルニア（3億314万5,121人）とテキサス（2億4万4,141人）に次いで第3位となっている。¹

人口は、ニューヨーク市近辺のナッソー、サフォーク、ウェストチェスターの3カウンティおよびニューヨーク市の5区に60パーセント集中している。

ニューヨーク州のタウンと村の規模が表-1には示されている。タウンと村の多くは人口500人～2,499人の規模であるが、村の中には2万5,000人、タウンには5万人の人口を超えるところなど、その多様性がうかがえる。

表-1

ニューヨーク州における人口別タウンおよび村の区分

人口	タウン		村	
	数	比率 (%)	数	比率 (%)
500 人未満	30	3.2	70	12.6
500 人～2,499 人	392	42.1	277	50.0
2,500 人～4,999 人	202	21.7	103	18.6
5,000 人～9,999 人	166	17.8	71	12.8
10,000 人～14,999 人	45	4.8	13	2.3
15,000 人～19,999 人	29	3.1	9	1.6
20,000 人～24,999 人	12	1.3	6	1.1
25,000 人～49,999 人	36	3.9	4	0.7
50,000 人以上	20	2.1	0	0.0
合計	932	100.0	553	99.8

注 上記の表には新編制された第 554 番目の村の人口は含まれていない。

表-1およびこれから示される表-2と図-1は、地方政府の活動について多くのことを示唆している。管轄区域が拡大し、人口が著しい増加をみせる地方政府は、基本的に公共サービスとアメニティの確保に迫られ、財政の見直しも必要である。増減のあまり見られない地域もあるが、人口が縮小傾向にある地方政府は、学齢児童数の減少による対処を迫られるであろう。

表-2

自治体の種類別人口推移（1980 - 1990）

	1980 年 (人)	1990 年 (人)	増減率 (%)	全体比 (%)
タウン ¹	8,005,131	8,286,227	3.5	46.0
村	1,834,623	1,832,430	0	10.2
村域を含まないタウン	6,170,508	6,453,797	4.6	35.9
ニューヨーク市以外の市	2,473,866	2,381,664	-3.9	13.2
ニューヨーク市 ²	7,071,639	7,322,564	3.5	40.7
合計	17,558,165	17,990,455	2.5	100.0

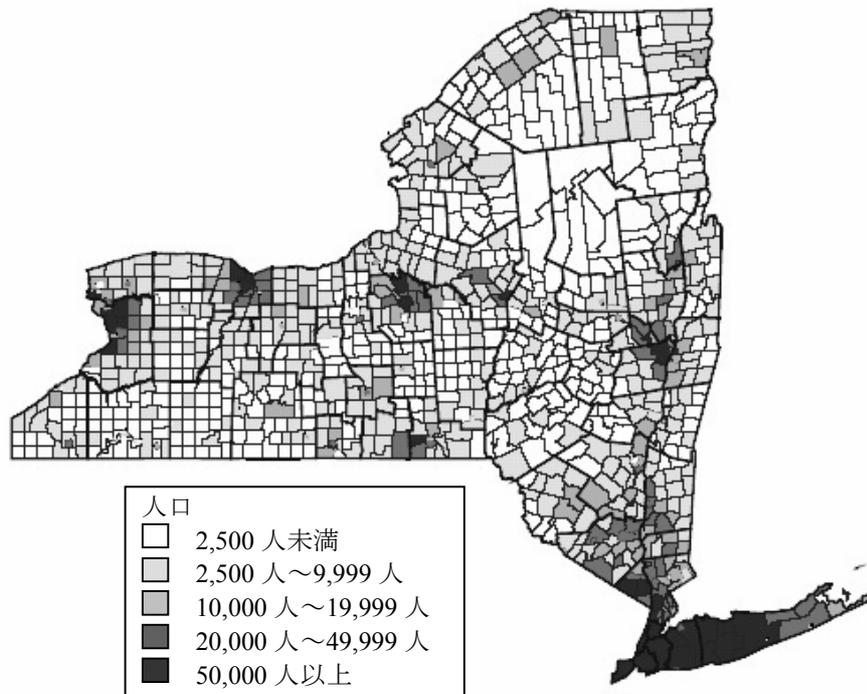
1 村を含む。

2 ニューヨーク市の 5 区を含む。

出典 1990 年国勢調査

図-1

ニューヨーク州におけるタウンの人口 (1996年)



ニューヨーク州を人種構成でながめてみると、その多様性が一層明らかになる。植民地時代初期から、ハドソン川河口には様々な人々が集まり、全米最大の都市を形成していった。ニューヨーク市にはあらゆる国から移民が集まり、その後全米各地に散っていった人々もいれば、そのままニューヨーク市またはニューヨーク州に居を構えた人々も多くいた。マンハッタンでは常に世界各国の言語が飛び交っている。

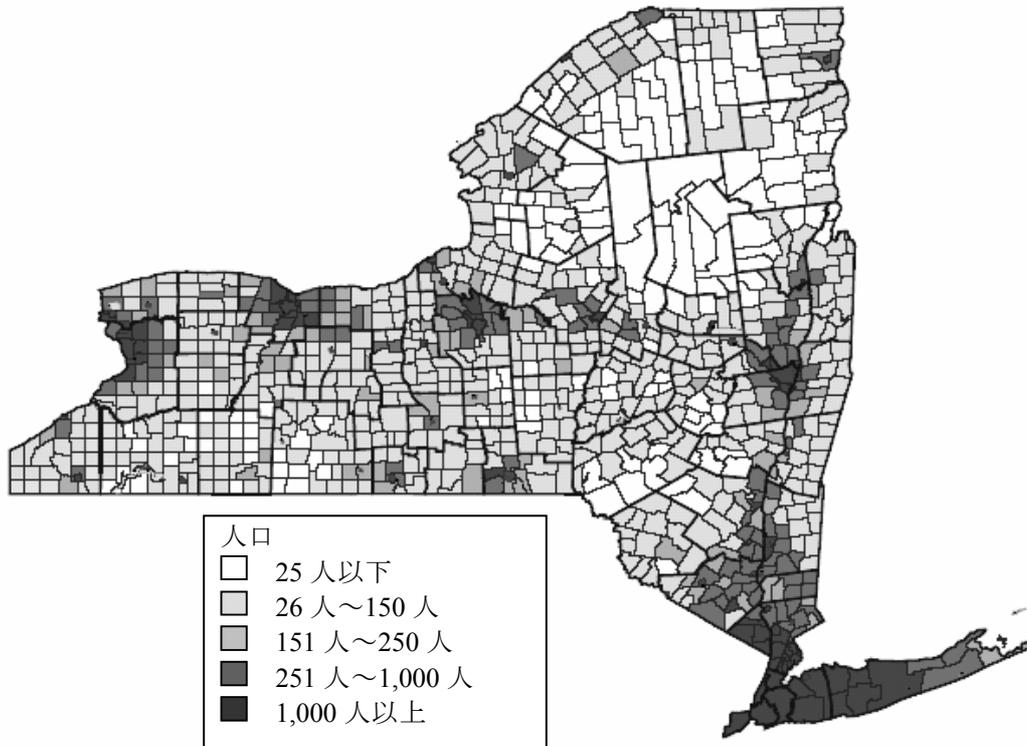
住民の利益

どこに住んでいるかを問わず、住民は自分の生活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、安心して住める環境を維持する役割は重要である。州民の広範な意味での経済活動に関する基本統計を以下に挙げてみる。

1999年6月の非農業労働人口は推定8,449,700人で、1989年6月より81,500人の雇用増加となっている。卸および小売業、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85パーセント以上を占めている。

図-2

ニューヨーク州タウンの人口密度分布 (1996年)



ニューヨーク州の経済活動において、農業は非常に重要な要素となっている。農業従事者数はさほど多くはなく、どちらかといえば減少気味ではあるが、農場と農産物の価値は上昇している。1997年にはニューヨーク州には700万エーカーにもおよぶ31,757戸の農家があり、農産物の売上総額はおよそ30億ドルになり、そのうちの半分以上は酪農牛と牛乳生産によるものである。

連邦制度

ニューヨーク州の地方政府の形態と発展を考えるにあたり、まず重要なの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だ。州政府およ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による集権化を懸念していた。合衆国憲法は人民の意思を反映し、連邦政府と別個かつ独立した州に主権を付与したのである。

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き、アメリカ人の生活に不可欠なものであることを、十分認識

していた。その意図が明らかになったものが、「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、それぞれの州または人民に留保される」と規定され、1789年の第1回連邦議会において承認された修正第10条である。

また、州の権限において、必要条件を満たしている場合には、領土を割譲するだけでなく権限および職能的責任を分割することができる。それとともに、その地域に特有の問題については、それらに取り組む権限を各州とも地方自治体に付与しており、合衆国憲法に定められている範囲内および適切な手続きをもって行われる。第5章で詳しく説明されるが、平等保護条項と呼ばれる修正第14条の採択により、カウンティ理事会が再配分されたのがよい例である。

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信託する場合、連邦制度の第3の階層とみなすことができる。つまり、州民を代表し、主権、行動力および創造力を有する第3の中心的な存在なのである。

連邦の理念

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理念、信念および価値観が深くかかわっており、さらに、200年以上の実際的な経験の蓄積も重要な要素である。

1789年に数州の住民が理解していたことは、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であった。中央政府を承認する条件とは、州民に直接かわる事項に対して決定権を留保する各州の主権を中央政府が認めることであった。多くのアメリカ人の中には、いまも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。

連邦制度を単に集権化の制約手段とみなしてはならない。広大な面積の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。

地元の必要性和要望に応じて地方政府を組織し権限委譲することにより、憲法の起草者は多様性を損なうことなく、国としての結束を目指すことができた。この結束と多様性への寛容こそが連邦主義の本質である。その後200年以上にわたって合衆国で、そしてニューヨーク州においては特に、適切に機能しているのである。

中央政府

米国の中央政府について深く語るにはここでは紙面が足りないが、基本的な点に触れてみたい。

中央政府が主権を制限された政府であるということは、お飾りの文句などでは決してない。ただし、大統領、議会および司法の解釈によって、憲法上に規定された中央政府の権限が次第に拡充されるようになったことは、合衆国憲法の起草者たちが全く予期していなかった事実である。しかしながら、各州の権限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条8節では、連邦議会が「諸外国との通商、および各州間との通商を規定する」権限を有すると規定している。秩序だった航路の確保、無線、テレビ、さら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、正式な修正条項なしに国家の様々な目的を満たすに足りる規定がなされている。

中央の主権だけでは、様々な政府の活動分野を効率的また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いつそう明らかになり、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および支援し、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きを編み出し、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、いつそう効率的に対応できる。

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。

以前は占有的に州の権限とされていた事項に国家政府が関与することが多くなり、国家政府による州の主権の蹂躪を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。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、国家政府との連携を行いながら、あくまでも特定の州および地方政府にとって望ましいかたちで、州や地方のレベルでの問題解決がなされている。

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、国家政府と州およ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。

最近の自治体予算を見ると、国家一州一地方という一連の共同事業に関する予算項目が目に入る。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を始めとして、その項目は多岐にわたる。地方政府職員は今日、よりひんぱんに事業協力を行っている。その際に、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も協力体制を築く必要がある。

現代の連邦主義

この1世紀半というもの、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。

この数十年に連邦制度内の関係については、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、主権を争う対立関係という構図は、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。どの種の政府事業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。市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いかに活用できるか。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、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、等である。

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、ここでは少し異なる視点から制度をとらえることにする。国家と州との関係において根源となる問いは、どのように制度を集権化または分権化させるかという点にあった。今日この問いには、一般の合意に達した目標を達成するため、どの程度の集権化または分権化が必要かという観点で答えている。

地方政府職員にとって、現代の連邦制度においてもっとも重要な要素は、第二次世界大戦後に特に広まった、議会承認の一連の補助金プログラムであろう。政府刊行物監督局より発行されている「連邦政府補助金目録」には、1,000件以上もの連邦補助プログラムが記載されている。

上記の小冊子に載っているプログラムだからといって、すぐに補助金が交付されるわけではない。連邦補助のプログラムの運営にあたり、必要な3ステップは以下の通りである。まず、連邦議会が当該プログラムに使われるかなり大きな金額を認める法律を制定しなければならない。次に、認められた金額の全額または一部が予算に計上されねばならない。通常は、認可額よりかなり低い額が計上される。最後に、大統領により計上額が連邦政府の予算管理機構を通じて運用され、所定の連邦機関により執行されなければならない。

近年では、連邦政府の補助金制度の多くは、より分かりやすい援助システムとして運用される必要性が高まっており、連邦予算を州および地方政府がより柔軟に利用できるよう、包括的補助金という形で一元管理する方向にある。国内の援助予算が引き続き統合されているにもかかわらず、様々なプログラムに充てられる額は年々縮小しているのが現状である。

連邦制度の将来

多くの公共問題は、多岐にわたるアプローチを必要とするが、連邦制度はそれを可能とするばかりでなく、手がかりを提供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および執行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。

連邦政府制度は、完全無欠からは程遠い。制度が機能するためには市民の参加が不可欠であり、多様な見解と解決に向けて開かれた姿勢が求められ、全員が納得する結果にたどり着くためには、市民の忍耐と自制が非常に重要となる。権力の濫用を防ぐため、権力の抑制と均衡が保たれ、権限を階層ごとに分散し、合衆国の礎である憲法上の自由に対する尊重が、専制に対する堅固な砦となっているのである。

章末注

1. 米国商務省国勢調査局（1999年7月1日）。

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、村）の間のパートナーシップと考えてよい。議会、知事、裁判所、その他広範な業務を扱う行政各部署は、州政府と責任を分かち合っている。地方政府を理解するためには、まず州政府の機構について知る必要がある。

連邦制度では、連邦政府と州政府の間に権限を分立している。州はその権限の多くを地方政府に委譲している。連邦政府の中核であるホワイトハウスから草の根の村役場まで、この制度全体の各階層において財政上および政治上の責務を果たすよう求められている。

知事公室、州議会、州の機関および地方政府は相互に依存、関係しあっており、権限の付与、所管の範囲、州政府の執行、立法、司法、各行政機関の組織と運営を、他の構成要素や地方政府の機能と照らし合わせて理解することは重要である。知事は政策を策定し、行政のリーダーシップと指揮をとる。議会も政策を策定し、法律の制定および予算の配分を行うことにより政策を執行する。州の機関は、州政府の様々な施策を遂行する責務を負い、自治体との仲介となり、緊密な連携体制をとっている。裁判所は、システムの抑制と均衡を保つという重要な役割を果たしている。司法制度に関しては、次章に十分なページが割かれている。

州議会と立法手続き

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2院制で、上下院からなる。今日の合衆国の2院制のルーツは、英国議会と1787年の合衆国の憲法会議において、コネチカット州の提案に基づく「重大な妥協」(Great Compromise)と呼ばれる策に遡ることができる。この提案により、建国当初に人口の多い州と少ない州で対立する利害を調整するために、合衆国上院は定数制を、下院は人口比例制をとることになった。

構成

ニューヨーク州憲法第3条第2節に、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61名となっている。上院の任期は2年となっており、州議会が定めた上院選挙区から公選される。

上院議長を務める副知事は、討議には参加してはならず、可否同数の場合を除き、表決には加わらない。「いかなる法案も、各院の議員の過半数の同意なしに通過し、

また法律となることはない¹ という州憲法の規定上、可否同数の表決は、組織や手続きに関する事項のみに行われる。副知事は議会の構成員とはみなされておらず、副知事が欠けた場合、上院がその構成員から選出した者が上院臨時議長として副知事としての職務を代行する。上院臨時議長は、すべての事項について投票する権利を持つ。

州憲法は下院の定数を150名と規定し、下院議員は上院選挙と同時期に小選挙区から公選され、その任期は2年である。下院の長である下院議長は、同構成員により選出される。

被選挙権

州議員の被選挙権は州憲法第3条第7節に定められており、合衆国市民であり、州に5年以上、かつ投票する選挙区に選挙前に最低1年間居住しなければならない。州憲法は、議員の最低年齢を定めていないが、「公務員は、その職務に選出される時点で18歳以上でなければならない」との規定がある。²

報酬

州憲法第3条第6節は、法令を通して議会が議員の歳費ほか手当を定める権限を規定している。給与は年俸として支払われ、出張旅費等が規定されている。決められた給与および手当は、議員の選出された期間中は増額または減額されてはならない。

他の公職との兼任

州憲法は、議員が選出された期間中、他の公職を兼任することを禁止している。州議会の議員は、その選出された期間中に知事、知事および上院、州議会または都市政府により創設された官職任命を受けてはならない。また、選出された期間中に増額された報酬を受け取ってはならない。

州議会の議員が連邦議会に選出、または州兵および州海軍、合衆国予備軍を除く合衆国、ニューヨーク州、都市政府の公職、軍隊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、州議会の議席を明け渡すことになる。

各院内における手続き

州憲法は、州議会の組織一般について規定している。上下院ともそれぞれ議事進行の規則を決定し、選挙の判定、得票結果報告、各院所属議員資格について決定する。さらに、各院内の役職を任命し、議事進行に関する議事録を作成保存する。各院の議事堂は、公共の福祉が秘密保持を必要とする場合を除き、公開されていなければならない。

立法手続き

州議会は、毎年1月第一月曜日の次の水曜日に招集される。知事は、非常の場合には州議会、または上院のみを招集する権限を有する。州議会の議員は、上院臨時議長および下院議長に対する各院から3分の2の署名を集めた請願書の提出をもって、その請願書に記載されている事項に対処するために臨時議会を開会する権限を付与される。

法案の提出 正式な立法手続きは、法案の提出により始まる。州議会の会期が始まり、法案提出は州議会の議員により行われ、両院同時になされることもしばしばである。州憲法第4条第7節により知事は、提出者なしに予算法案を提出することができる。法案は「提出前段階」として、正式な法案提出が行われる1月の会期開始以前の11月15日およびそれ以降に提出することができる。州憲法第7条第3節に従い、知事により提出された予算案も提出の対象となる。

両院において、いかなる法案も金曜日に提出されてはならない。ただし、議院運営委員会によるもの、または知事の提出によるものは、その限りではない。会期中ごとに上院臨時議長は、上院における法案最終提出日を指定しなければならない。下院においては、2月の第3火曜日までは法案を何件提案してもよいが、その後3月の第3火曜日までは、議員1人につき提出できる法案は10件以内に制限される。最終提出日以降は、各院とも全会一致の合意をもって、またはそれぞれの議院運営委員会の承認を得て、法案の提出を行うことができる。

委員会 各院の規則に常任委員会の設置があり、付託された法案の主題および提案内容について審査・勧告を行う。上院また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きが始まる。ニューヨーク州議会における法案通過モデルを図-3に示した。

修正事項 法案は何度も修正可能である。各院とも発議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ともな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、再通過させなければ、知事に提出できない。最初の議院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。次の議院が法案修正を行った場合には、その法案に印刷番号を付け加える。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。

知事による措置 通常、上院およ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、日曜日を除く10日以内に承認または拒否する。知事が署名した場合、または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3分の2をもって可決した場合には、知事の拒否にかかわらず、その法案は法律となる。

会期閉会直前10日以内に知事に送付または差し戻された法案は、「30日」法案と呼ばれる。このような法案においては、知事は、休会後日曜日を含む30日以内に、法案に署名するか拒否するかを決めねばならない。この30日以内に知事が何らかの意思表示を行わない場合、法案は廃案となる。知事は、意思表示を行うことを求められておらず、およびその理由を明らかにする必要もないので、「握りつぶし拒否権 (Pocket Veto)」と呼ばれる。

州憲法の修正

州憲法の修正を提案する共同決議は、議会においては法案と同様に扱われる。州議会は司法長官に修正案を送付し、それを受けて司法長官は、本憲法の他条項に及ぼす影響に関する意見書を提出する義務を負う。司法長官の修正案に関する意見が提出されない場合、提案された修正案または修正案に関する州議会の決議に影響を及ぼさない。両院において可決された場合、修正案はニューヨーク州務局に送付され、知事の承認を必要としない。次期議会の通常会議の最初の年に送付され、再度可決された後に修正案が住民に承認されると、修正案は承認日後の翌年1月1日をもって憲法の一部となる。

合衆国憲法の修正条項の提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、この決議はニューヨーク州務局に送付され、連邦総務庁に提出される。

立法の発信源

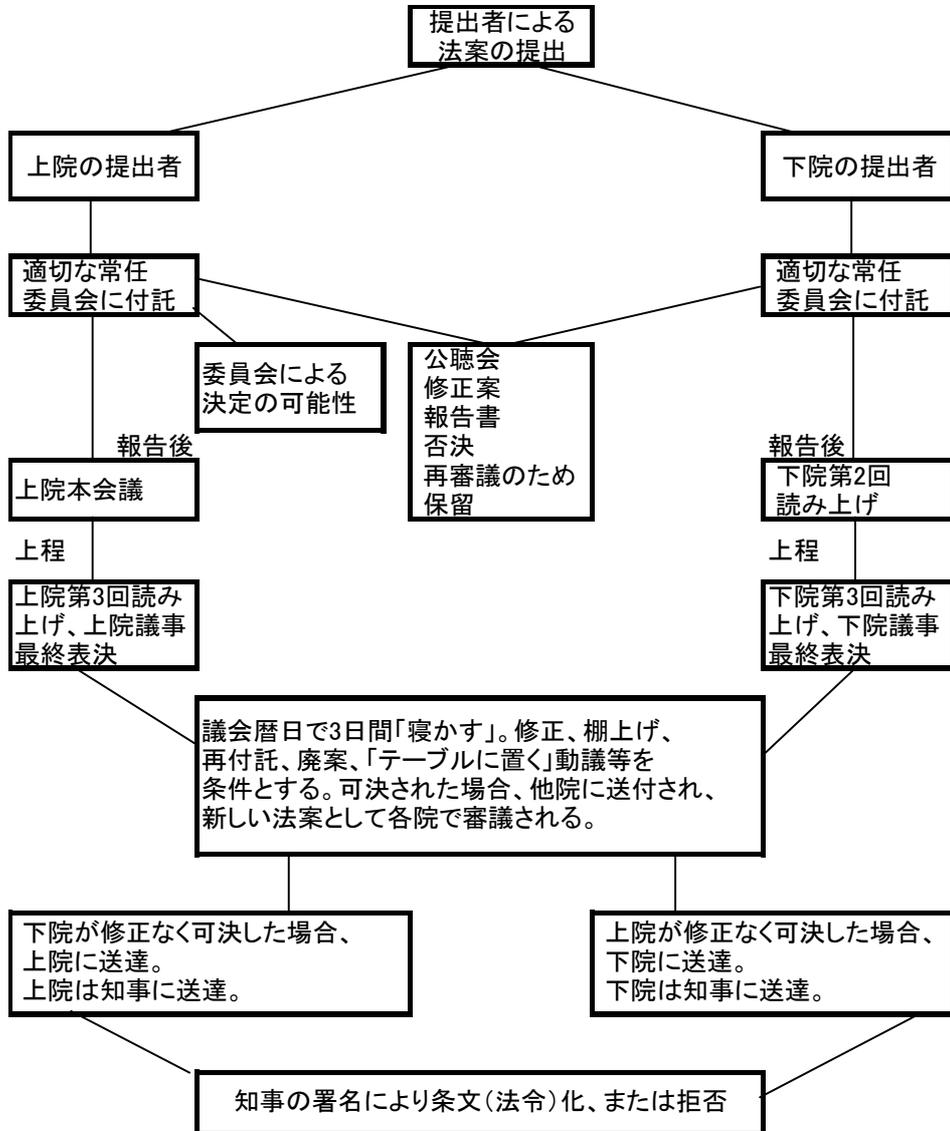
合衆国は比較的開かれた社会であるため、法案はもちろんのこと立法の構想があらゆるところから発信される。立法案の発信源は、知事の年次立法プログラム、州の部局から発せられた立法プログラム、議員、特定の利益団体、自治体連盟、地方政府、市民、議会の諸委員会など様々である。

立法手続き—地方自治体の役割

立法手続きを通して、自治体職員および一般市民は、関心事となっている審議中の法案に対する見解について州議会と知事の注意を喚起することができる。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。立法手続きに通じていない

図-3

ニューヨーク州議会で法案が通過するまで



[*] 州憲法の規定により、州議会の会期開会日の3日間、印刷された法案が各議員の机の上に置かれねばならない。ただし、即時投票を求める知事の緊急審議要請（Message of Necessity）により、その期間を短縮することができる。

[**] 修正がなされた場合、知事に送付される前に、最初に提出の行われた議院が同意しなければならない。

[***] 議会閉会の10日前に送付された法案に関して知事は、日曜日を除く10日以内に承認または拒否しなければならない。知事がそれまでに意思表示をしない場合、その法案は自動的に法律になる。知事は閉会后30日以内に法案に署名するか拒否するかを決めねばならない。これらの法案は、知事の承認なしには法律にならない（握りつぶし拒否権）。

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。自治体職員は、立法に関する指針を自治体連盟に照会することができる。市民にとっては、様々な公益団体および特定の利益団体とともに活動するよい機会となる。

多くの場合、実際の議案の審議がなされる前にそれぞれの意向が求められるものである。議会の様々な委員会は、特定の問題に関する公聴会をひんばんに開いている。この公聴会では、まさに自治体職員と市民の見解が求められているのである。さらに、個々の議員も、積極的に地元有権者の意見を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、特に法案がまだ委員会に付託されている間がよい。委員長にあてた意見・見解書や各委員と事務職員に渡すだけのコピーを作成すれば、十分その目的を果たすことができる。

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、意見がなかなか届きにくい。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ろう。一方の議院で通過した法案は、他院においても、まず委員会、次に議場において審議されることを念頭に入れておきたい。両院を通過した法案は、知事または知事の法律顧問に送付される。ここでも時機を逃さないことが肝要である。会期中の初期に法案が通過した場合、知事は署名または拒否するのにたった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今日、報道機関および一般市民に公開されている。会議公開法に従って、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ができる。下院の広報室では会議日程、公聴会など常任委員会に係る情報、提出者による法案の理由書、討論記録、1日の日程表等の情報が開示されており、インターネットではホームページを通じて様々な情報にアクセスできる。

上院もまた「開かれた上院」規則を採用しており、すべての委員会の会議は報道機関に公開されねばならないと規定している。ただし、下院と同様、会議公開法に従って、各委員の委員長は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議事録を開示することを規定している。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は、下院の広報室の役目を担い、一般市民は議事録その他上述の情報を求めることができ、ニューヨーク州上院のホームページで様々な情報にアクセスできる。両院とも会期中は電話の「ホットライン」を設置しており、法案の状況を確認することができる。

知 事

知事は州の公務の中心となり、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。政策の開発、州立法のリーダーシップ、執行機能など最高責任者として、ニューヨーク州知事は非常に強い役割を果たしている。

政策の策定

知事は州の最高執行官であり、その責務として政策の策定を行うが、政策立案者としての役割は、ニューヨーク州憲法その他の州法には明文化されていない。州の活動が拡大するにつれ、知事の懸案事項も増えてゆき、今日では経済、地域開発、交通、教育、住宅問題、環境保全、保健衛生、刑事処罰、薬物乱用等、多岐に及んでいる。市民は日々の生活に影響を及ぼすこれらの課題に対して、知事のリーダーシップを求めているが、州憲法には明示的にそのような権限を知事に委譲していない。しかし、ここで注目したいのは、州憲法の規定により州知事が州議会において「施政方針演説」を毎年行い、執行予算の提出を義務付けていることであろう。

立法の指導者

もちろん、立法当局はしばしば、行政政策の導入を行わねばならない。知事にはこれらの政策の実施にあたり、憲法および制定法上定められている手段のほか、非公式の方法をとることができる。知事は議会および住民に働きかけができるほか、特定の協議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、州の首席管理官である。

行政権

州憲法は、「行政権は知事に帰属するものとする」と定め、知事が「法律が忠実に施行されるよう配慮する」としている。知事は、多くの州機関の長の任免、さらに予算の提案を行う権限を付与されている。これらの規定をもとに、知事の州における活動の指針が定められていく。

執行予算は、州憲法が知事に付与する最大の管理手段である。知事の責務の第一に予算案の提出が挙げられるのに対して、州議会は歳出の承認権を有している。議会は、知事の提出した予算案を予算項目の削除・削減以外に修正してはならない。ただし、州議会は、追加の事項が最初の予算案とは別のものとして言及され、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。予算面における知事の行政機関の管理は、予算局によって行われる。予算局は、各行政機関に対する予算配分を知事に助言し、各機関の予算の執行を監督するに十分な権限を有する。

知事には州憲法上の行政権が付与されているが、広範な権限ではなく、完全な管理・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。州の会計検査官および司法長官は公選され、教育局を監督するニューヨーク州立大学の評議員は、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的な注意を払っている。

主権的責任

知事は、反逆罪及び弾劾の場合を除いて、犯罪の執行延期、減刑および恩赦を行う権限を有する。また、特定の自治体職員（特に法執行機関）を解任し、任期の終了または次回の選挙までの間欠員を補充するために、特定の裁判官および自治体職員を任命することができる。知事はさらに、ニューヨーク州陸海軍の最高司令官でもある。

資格

知事は合衆国市民であり、30歳に達しており、また選挙に先立つこと5年以上ニューヨーク州の住民でなければならない。

知事職の継承

知事が免職、死亡または辞任した場合は、副知事が知事職を務める。知事が弾劾され、州を不在にし、または知事の権限およ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。

副知事

上院議長の役割のみが、副知事の責務として州憲法で定められているが、知事および州議会によりその他の職務に任ぜられることもある。実際、副知事が知事に代わって公式の場に出席したりしている。

州会計検査官

州の財政を預かっているのが会計検査官である。会計検査官室は公的口座の管理、州に代わっての支出業務、州機関の財務監査、ニューヨーク市および公営企業の財務状況の監督、歳入の監理等を行っている。さらに、州機関や地方政府に対して財務にかかわる法的な助言を行い、自治体職員を対象に財務分野の研修を催し、州の退職年金制度の運営を行っている。会計検査官室の刊行物には、州または地方政府の会計決算報告書や、自治体運営の関する法律上の見解を1年ごとにまとめたものなどがある。

司法長官

司法長官は、州の首席法務官である。司法長官室は、州が当事者となる訴訟に対処し、州憲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、州司法長官より非公式の意見書を求めることができる。この意見に拘束性はないが非常に有益であり、裁判所において重要視される。州司法長官はその他、犯罪組織タスクフォースの監督、詐欺行為からの消費者保護、人権および労働者の権利の保障、土地の没収および負債の回収等幅広い責任を負っている。さらに、刑事訴追、独禁法関連、投資家の保護、環境保全、消費者詐欺および保護、人権問題、労働者の保護、コープ（協同組合式アパート）およびコンドミニウム住宅の規制、慈善事業、信託・財産関連事項等も取り扱っている。

州の機関

州憲法の規定により、州政府には行政部局が20以上あってはならない。1961年以前は州憲法が部局名を特定していたが、その後の憲法修正を経て、特定の名称を削除し、最高部局数を20に限定した。

州議会は、法に従って、新しい権限および職務を部局、機関、理事会、委員会、および知事公室に委譲し、その権限・職務を増大または縮小することができる。さらに、州議会は、特定の目的を持った臨時委員会または知事直轄部署を組織する権限を与えられている。多くの州機関は上記の範疇に属しており、臨時委員会および知事直轄部署として機能している。

一般的に、州会計検査官、州司法長官、州立大学評議員を除き、部局、理事会、委員会の長は、上院の助言および承認を経て、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。評議会は、州教育局長を任免することができる。

最後に挙げておきたい例外は、州農業市場局長である。州憲法には、州農業市場局長は法の規定に従って任命されるとある。現行法では、知事が任命することになっており、他の部局の長の任命となんら変わりがないが、この知事の権限は憲法上ではなく制定法によるものである。

ニューヨーク州の行政機構は、現在20の州の部局と公営企業、臨時の政府委員会、および知事直轄部署等、多くの機関により構成されている。それぞれの部局および機関は、特定の目的のために設立され、法律に規定された所管で特定の方法において、その職務は遂行される。各部局とも、司法上あるいは規制的な権限を有し、諮問サービス、補助金、その他プログラムの内容によって分かれる様々な分野において直接的また間接的に、州内の地方政府に影響を及ぼしている。

州機関によっては、どの州にも特定のプログラムを運営する機関を設立するよう、

連邦政府の指示により作られたものもある。また、特定のサービスに対応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。公共サービスを提供するこれらの機関と地方政府の関係は、第15章で述べることにする。

章末注

1. 州憲法第3条第14節。
2. 州憲法第3条第2節。「公務員服務法」第3項も参照のこと。

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。タウンおよび村を除くすべての裁判所は、ニューヨーク州の単一の裁判予算によって運営されている。司法制度の運営管理は、州司法事務総長が統括し、その方針は最高裁長官によって定められる。

ニューヨーク州の司法制度は、(a) 控訴審裁判所（州最高裁判所および高等裁判所控訴担当部）、(b) 上級第1審裁判所（高等裁判所およびカウンティ裁判所）、および(c) 下級第1審裁判所（ニューヨーク市民事裁判所、刑事裁判所および市、タウン、村の裁判所）の3段階の裁判所によって構成される。

州政府の三権（立法、司法、行政）のひとつを構成するニューヨーク州の裁判制度は、州および地方政府の運営において大きな役割を果たしている。その役割には、州憲法および州・地方政府の制定法の規定を解釈し、市民間または市民と州政府機関との係争を解決し、犯罪または法の侵害により告発されている者に対して司法権を行使し、州および地方政府に対する個人の申し立てに裁決を下すなどが挙げられる。

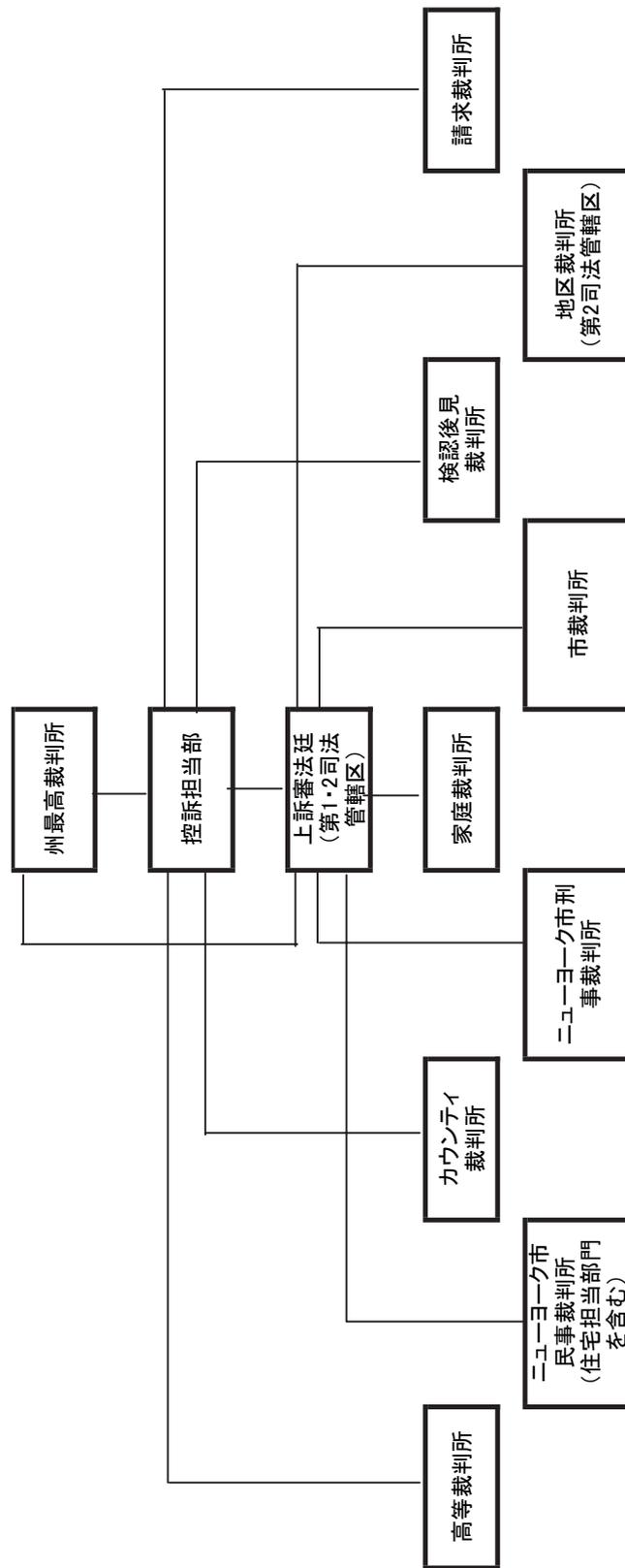
ニューヨーク州は1962年、州憲法の司法に関する条項を全面的に修正し、1世紀ぶりに裁判制度の再編成を行った。この新しい条項により、現在知るところの司法制度を構成する裁判所が創設され、各段階の裁判所における裁判官数、選任方法、任期等も規定された。さらに、この条項により、裁判所の運営管理および裁判官の懲罰をつかさどる司法運営事務局も設立された。

図-4には、ニューヨーク州の裁判制度の概略を、表-3には裁判官数、選任方法、任期等の詳細が示されている。

ニューヨーク州の住民は1977年、司法に関する条項の修正を承認した。その大要は次のようなものである。(1) 州最高裁判所裁判官を、公選ではなく知事の任命とする、(2) 裁判所の運営管理を統一する、および(3) 裁判官の懲罰を合理化する。この修正条項は、1978年4月1日に発効した。

図-4

ニューヨーク州統一裁判所制度
現行の第1審裁判所体系



*カウンティ裁判所は、第3司法管轄区および第4司法管轄区において刑事訴訟を審理する。

表-3
ニューヨーク州の司法制度の特徴

裁判所	裁判官の数	選出方法	任期
州最高裁判所	7名	上院による助言と同意を受け、知事が任命。	14年 ¹
控訴担当部	常任24名 臨時裁判官あり	公選された高等裁判所裁判官の中から知事が任命。	裁判長は14年、または高等裁判所の任期残余期間。 ¹ 裁判長は5年、または高等裁判所の任期残余期間。 ¹
上訴審法廷	多様	公選された高等裁判所裁判官の中から司法事務総長が任命し、司法管轄区首席判事の承認。	多様
高等裁判所	327名 ²	公選	14年 ¹
請求裁判所	32名	上院による助言と同意を受け、知事が任命。	9年、または欠員補充の場合はその任期残余期間。 ¹
検認後見裁判所	33名	公選	14年 (ニューヨーク市) ¹ 10年 (ニューヨーク市以外) ¹
カウンティ裁判所	119名 ³	公選	10年 ¹
家庭裁判所	116名	市長による任命 (ニューヨーク市) 公選 (ニューヨーク市以外)	10年、または欠員補充の場合はその任期残余期間。 ¹
ニューヨーク市民事裁判所	120名	公選	10年 ¹
ニューヨーク市刑事裁判所	107名	市長による任命	10年、または欠員補充の場合はその任期残余期間。 ¹
地区裁判所	49名	公選	6年 ¹
市裁判所	167名	概ね公選、代行判事は市長または市議会の任命の場合があるによる。	多様 ¹
タウン裁判所	約2,000名	公選	4年
村裁判所	約570名	公選	多様

¹ 70歳裁判官が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。

² 退官義務年齢に達した有資格の裁判官51名を含む。

³ 3つの裁判官の職を兼務している50名を含む (カウンティ裁判所を参照)。

ニューヨーク州の司法制度の運営を語る上で欠かせないのが、1976年に州議会が採択した統一裁判予算の制定法である。この予算は、タウン裁判所および村裁判所以外の統一裁判所制度の全裁判所に適用される。それ以前の制度では、州政府、地方政府あわせて120を超える裁判予算が計上されていたが、1977年4月1日をもって、単一の裁判予算に組み込まれた。

州最高裁判所

ニューヨーク州最高裁判所は1846年、州の司法制度の頂点にコモン・ロー大審院として創設された。死刑判決が下された刑事訴訟は、その判決にかかわった第1審管轄権を有する裁判所からの直接上訴、その他の場合には、州議会の定めによって上訴される。死刑の判決に関しては、法律問題および事実問題の審理を行う。その他の場合には、通常は法律問題の審理のみに制限される。民事事件における最高裁判所への上訴は、上訴を請求する判決の最終判断、問題となっている事項、訴訟手続きが開始された裁判所、および上訴担当部において意見の不一致があった場合等により、当然の権利として、または許可を得て上訴される。

州最高裁判所は、最高裁判所長官および6名の裁判官で構成される。その任期は14年であるが、裁判官が70歳に達した場合には、その暦年の終わりを任期の終了とする。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、欠員を補充することができる。最高裁判所裁判官の任命を受ける資格は、ニューヨーク州内において法曹としての実務経験が最低10年経っていなければならない。すべての任命は、上院の承認を必要とする。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高等裁判所裁判官を任命することができる。

通常、州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し、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、最高裁判所長官および裁判所書記官によって行われる。最高裁判所長官は、最高司法責任者として、管理と運営を行う。さらに、弁論の審理、および裁決にかかわる判事の協議において議長を務める。

控訴担当部

1894年に創設された州高等裁判所控訴担当部は、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-5に示すとおり、地域別に4つの司法管轄区に中間控訴裁判権が置かれているが、実際的には最終審として機能する。ここで審理された訴訟の10パーセントが、結果として州最高裁判所への再審理に送られている。

州憲法および制定法により、民事訴訟の場合には、統一裁判所制度内のいずれの第1審裁判所から控訴担当部に上訴される。ただし、ニューヨーク市民事裁判所、

地区裁判所、タウン裁判所、村裁判所、およびニューヨーク市以外の市裁判所は除外される。控訴担当部は、受理した上訴に関して、法律問題および事実問題を審理する。刑事訴訟の場合には、カウンティ裁判所および高等裁判所から控訴担当部に上訴され、民事訴訟と同様、法律問題および事実問題が審理される。控訴担当部は、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。

第1区および第2区の司法管轄区内の控訴担当部は、それぞれ7名の裁判官より構成され、第3区および第4区の司法管轄区の控訴担当部では、それぞれ5名である。知事が控訴担当部の裁判官を任命し、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、高等裁判所の裁判官として公選された中から控訴担当部の裁判官を任命し、その任期は5年である。最高裁判所裁判官と同様、控訴担当部の裁判官が70歳に達した場合には、その暦年の終わりを任期の終了とする。知事は通常、欠員が生じた司法管轄区の住民である裁判官を任命することに制約はないが、州憲法の規定では、いずれの控訴担当部に指名された裁判官の過半数は、常にその司法管轄区の住民でなければならない。

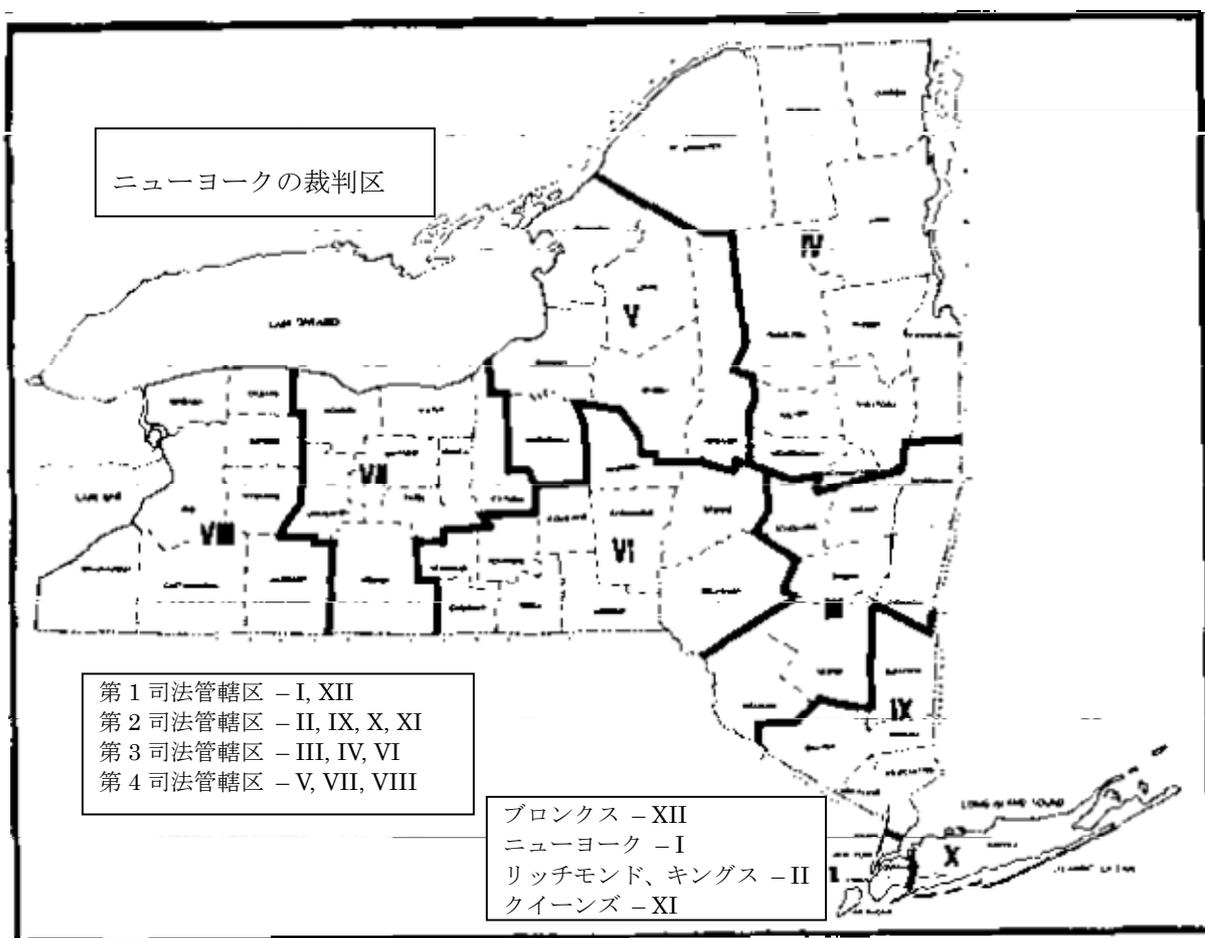
控訴担当部裁判長は、それぞれの控訴担当部の司法管轄区にある高等裁判所裁判官の中から知事が任命する。裁判長としての任期は、高等裁判所裁判官としての任期の残余期間と同等である。任期満了後または欠員が生じた場合には、知事は適宜新しい指名を行う。係争事件の累積が生じた場合、または通常の裁判官が職務を遂行できない場合には、知事は追加の裁判官を任命することができる。

控訴担当部は通常、5名の裁判官によって構成されるが、定足数は4名であり、裁決には3名の意見の一致が必要となる。控訴担当部の運営の指揮・監督は、控訴担当部裁判長および裁判所書記官によって行われる。

上訴審法廷

州憲法は、各司法管轄区の控訴担当部が、それぞれの司法管轄区またはその一部に上訴審法廷を設置できることを定めている。上訴審法廷は、高等裁判所裁判官3名以上で構成され、それぞれ上訴審法廷裁判官としての任命を受ける。裁判官のうちの2名を定足数と定め、裁決には2名の意見の一致を必要とする。上訴審法廷は、設置された司法管轄区において、地区裁判所からの民事・刑事訴訟にかかわる上訴、および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、上訴審法廷が設置されているのは、第1区および第2区の司法管轄区である。

図-5



高等裁判所

現在の形態の高等裁判所は、1846年に創設された。以前からあった高等裁判所と巡回裁判所判事部および大法官部を統合し、高等裁判所は今日、コモン・ローおよび衡平法において、全般的な第1審管轄権を有する唯一の裁判所である。

このように州憲法により付与された大きな司法管轄権により、高等裁判所ではニューヨーク州に対する請求を除き、種類および金額を問わず、あらゆる刑事・民事訴訟または訴訟手続きを審理する。実際は、ニューヨーク市以外の高等裁判所は民事関連を扱い、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高等裁判所は、民事、刑事とも審理している。

高等裁判所裁判官は、その職務を務める裁判区の選挙人により選出され、その任期は14年である。高等裁判所裁判官が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が、その後3年間職務を引き続き遂行するにあ

たり適格であることを証されることが出来る。高等裁判所裁判官の任命を受ける資格は、任命を受ける以前に、ニューヨーク州内において法曹としての実務経験が最低10年経っていなければならない。いずれの司法管轄区においても、高等裁判所の裁判官数は、州憲法に定められる上限に従い、州議会によって定められる。

請求裁判所

1897年から1777年にかけて、ニューヨーク州では州に対する損害請求をどの裁判所でも起こすことができなかつた。この時期、ニューヨーク州は州に対する訴訟から全く免除されていた。しかし、公務員の活動により個人がその身体または資産に被った被害については、救済方法が残されていた。個人は州議会に対して、個別の私的立法という形で賠償を請求することができた。1817年には、エリー運河に関連した請求において、行政救済が適用された。この1817年の規定より請求裁判所は発展し、多くの法令を経て、1897年法第36章に至るのである。

州憲法第6条第9節では、以下の規定がなされている。

「請求裁判所は、州議会の規定に従って、州に対する請求、原告に対する州の請求、または相反する原告間の請求に関する審理および裁定の管轄権を有する。」

この権限を付与するにあたって、議会は請求裁判所が州に対してなされた不動産・動産の公用徴収に関する請求、契約不履行、および不法行為の管轄権を有するよう定めた。また、軍当局者および軍職員が、車両または航空機の運転・操縦において不正行為を行った場合、あるいは無実ということで後に知事より恩赦を受けた懲役に服していた受刑者による請求の司法管轄権も付与している。請求裁判所は、州および特定の公営企業による請求、または州および特定の公営企業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、村といった政治上の機関に対する請求を認める権限は有しておらず。それらの訴訟は高等裁判所において行われる。

請求裁判所は、現在17名の裁判官で構成されており、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期の開廷があり、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。特定の訴訟の場合、裁判長が最高3名まで裁判官を任命することがある。請求裁判所裁判官は、上院の承認を受けた上で、知事によって任命される。その任期は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、ニューヨーク州内において法曹としての実務経験が最低10年経っていなければならない。

カウンティ裁判所

カウンティ裁判所は、ニューヨーク市以外の57カウンティにそれぞれ所在する。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、民事関連では、

25,000ドルを超えない範囲の訴訟に限定している。制限された上訴管轄権を有し、第3区および第4区の司法管轄区では、治安裁判所およ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、ニューヨークの市およびカウンティを除く州内の各カウンティは、カウンティ裁判官を1名ずつ擁することになった。カウンティ裁判官は4年の任期で公選される。在職年限は、今日10年となっている。ニューヨーク州内において法曹としての実務経験が最低5年経っており、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人の個人が同じ時期にカウンティ裁判所、検認後見裁判所および家庭裁判所の中の2つまたは3つの職務を兼任す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」をはいた裁判官が見られる。

検認後見裁判所

ニューヨーク州の検認後見裁判所の存在は、植民地時代にまで遡ることができる。その起源は、初期のオランダ政府当局が、財産関連の管轄権を行使したことに起源を發し、その後イギリスの植民地支配に移っても、同様であった。やがて、ニューヨーク州における遺産管理状および遺言の検認の責務は、知事が担うことになった。この責務の遂行にあたり、知事は代理人を任命することができる。初期の代理人が検認後見官という名称を使うようになった。

州憲法は、検認後見裁判所の訴訟および訴訟手続きに対する管轄権について以下の通り定めている。

- 故人にかかわる事項、遺言状の検認、遺産の管理
- 未成年者の財産後見
- その他、法の定めに従って、高等裁判所の専属管轄権に属さない訴訟および訴訟手続き

実際は、衡平法を含む検認後見裁判所の管轄権は、法の定めに従って、他の手続きにおいても適用される。遺言の検認および解釈、遺言執行状の執行者への発行、遺産管理状の付与、債権者の請求支払いに関する手続き、財産の所有権決定にかかわる被信託人および要求者による手続き、財産の遺贈に関する手続き、遺産管財人状の付与、未成年者およびその財産の後見人の任命、遺言執行人、遺産管理人、管財人および後見人による経理等が挙げられよう。

州憲法の定めに従って、各カウンティの検認後見裁判所には最低1名の裁判官、

および法の定めに従って追加される裁判官で構成される。検認後見官とも呼ばれる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、ニューヨーク市の5つのカウンティでは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、代理人を別個に選出する職務として義務づけていない。議会は、代理人がないカウンティでは、カウンティ裁判所裁判官がカウンティ裁判所の責務に加えて代理人の役割を果たす。

家庭裁判所

1962年の憲法改正に伴う司法制度の再編成において、児童および家族に関する事項を全面的に扱う裁判所として家庭裁判所が創設された。家庭裁判所は、州のすべてのカウンティに設置されている。

家庭裁判所は、法律の定めに従って生じた事項、および高等裁判所から付託された事項に対して管轄権を有する。第1審権を有するのは以下の訴訟および手続き分類においてである。

- 未成年者の保護、処置、矯正、拘留
- 未成年者の親権
- 養子縁組（検認後見裁判所と同一権限を有す）
- 被扶養者の援助
- 親権の認定
- 夫婦間の調停および家族に対する法律違反に関する手続き
（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、高等裁判所から付託された特定の事項に関して、高等裁判所と同様の権限をもって裁定する管轄権を有している。

ニューヨーク市においては、家庭裁判所裁判官はニューヨーク市長により10年の任期で任命される。ニューヨーク市を除く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、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。

ニューヨーク市刑事裁判所

ニューヨーク市刑事裁判所は、世界でもっとも多忙な裁判所である。現在の形態になったのは1962年だが、その原型は植民地時代に遡ることができる。その後、ニューヨーク市の下級判事裁判所および特別裁判所が廃止され、ニューヨーク市刑事

裁判所にとって代わり今日に至る。現在、裁判官の定員数は107名である。

ニューヨーク市刑事裁判所は、軽罪および軽罪には至らない法律違反の審理、および起訴以前の犯罪の審理に対する管轄権を有する。取り扱い事項の多くは、交通違反、ニューヨーク市の行政規則、または集合住宅基準法の違反等である。

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あり、10年の任期で知事により任命される。10年の任期以前に欠員が生じた場合には、知事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。

ニューヨーク市民事裁判所

ニューヨーク市民事裁判所は1962年9月1日、州の裁判所再編成計画の一環として、当時のニューヨーク市裁判所および自治体裁判所が合併して設立された。ニューヨーク市民事裁判所は、全米の民事管轄権を有する裁判所の中でも多忙を極めていいる。膨大な数にのぼる民事事件には、人身被害に関する訴訟、不動産あるいは財産に関する訴訟などがある。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導入・維持を定めた州法および市の条例が確実に遵守されるよう、1972年に住宅担当部門を設立した。

ニューヨーク市民事裁判所は、小額訴訟も担当している。請求人は、弁護士を立てずに自分の小額請求を提起することができる。企業、団体および指定代理人は、小額担当部門において訴訟を起こすことはできないが、被告側として訴えられることはある。ニューヨーク市民事裁判所は現在、120名の裁判官で構成され、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。

地区裁判所、タウン裁判所、村裁判所、市裁判所

軽微の民事・刑事訴訟、およびニューヨーク市以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、村裁判所、市裁判所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と呼ばれる。ニューヨーク司法制度の最古のものとして、タウンの治安判事はその起源を17世紀に求めることができ、比較的新しいものでは、ナッソー地区裁判所が1937年に、サフォーク地区裁判所が1964年にそれぞれ設立された。各裁判所が置かれる環境も、1,000人にも満たない村やタウンから、人口100万人を超えるカウンティまで様々である。交通違反から、金銭取り立て、重罪の聴聞、複雑な商事訴訟等、多くの問題を扱っている。

タウン裁判所および村裁判所には、常勤または非常勤の判事が置かれている。法

曹ではない判事もしばしばであり、報酬は1年に500ドルということもある。地区裁判所および市裁判所には常勤の判事がおり、裁判所によっては年収が50,000ドルを超えるところもある。法廷は判事の居間や事務所、またはタウンホールや村役場の一室で開かれることもあれば、もちろん公式な裁判所で開廷されることもある。自治体によっては、裁判記録を判事自身が取っているところもあるが、常勤または非常勤の書記官を置いているところもある。

ニューヨーク州の下級裁判所の傾向として手続きの標準化が挙げられるが、これは重要である。議会により制定された統一裁判所法により、州全体で事実上同一の手続きがとられるようになった。

タウン裁判所 ニューヨーク州における下級裁判所の最古の裁判所は、タウン治安裁判所である（第7章参照）。初期のタウンの機構では、治安判事はタウン理事会の一員でもあり、司法権・立法権を有していた。1934年に採択されたタウン法により、第一級の指定を受けたタウンでは、判事に代わってタウン評議員が理事会を構成するようになった。第二級のタウンでは、判事はタウン理事会に残ったが、タウン理事会は認可住民投票による決議により、判事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た。1976年にタウン法の改正があり、判事がその任期中にタウン理事会の構成員となることを全面的に禁じた。

1962年までタウンの治安判事は、そのタウンに何人治安判事がいるかを問わず、独自に裁判所を運営できた。同年に裁判所再編成修正規則が採択され、タウン治安裁判所が統一裁判所制度に組み入れられ、また統一裁判所法の制定により、各自治体においても統一裁判所の理念が確立された。ひとつのタウンの判事はすべて、同一の裁判所の判事とみなされ、1人の判事の手続きは裁判所全体の行為とみなされる。タウン治安裁判所の司法職および事務職の給与は、そのタウンによって賄われる。

村治安裁判所 地方政府の単位としての村は1790年頃まで遡ることができるが、村の治安判事はその組織において、タウンの発展に活躍したタウン治安判事ほど大きな役割を果たしていない。

憲法上の歴史を辿ると、以前は警察裁判の判事として知られていた村治安判事の職務は、1846年の憲法制定会議に始まっている。議会の承認を得るために会議において提案されたのは、市および村における民事・刑事訴訟の管轄権を有する下級地方裁判所の創設であった。今日の村裁判所は、そこに起源を求められる。

村治安裁判所は、タウン治安裁判所と同様の自治体境界線内において管轄権を有し、その運営経費は村によって賄われる。

市裁判所 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、さらに市裁判所裁判官の任期およびその選出方法を定める権限が付与されている。

その後議会は、単一の市に限った個々の裁判所を対象とした法令を発している。タウン裁判所、村裁判所および地区裁判所と同様、一般手続きおよび管轄権にかかわるガイドラインがニューヨーク市を除くすべての市裁判所において適用できるようにした。いわゆる統一市裁判所法である。

地区裁判所 最初の地区裁判所は、州憲法および代替カウンティ政府法の規定に従って、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、上記の他には第1裁判区のサフォーク・カウンティだけである。この地区は、バビロン、ブルックヘブーン、ハンティングトン、イスリップ、およびスミスタウンの5つのタウンで構成されており、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。

現在ニューヨークで運営されている地区裁判所は2つしかないが、州憲法により、影響を受ける地域の自治体が州議会に要請し、その地域に住む有権者が創設を承認した場合には、州のどの地域においても地区裁判所は設立が可能である。

管轄権 地区裁判所、タウン裁判所、村裁判所および市裁判所は、統一裁判所法の定義に従って、刑事訴訟に対する制限付きの管轄権を有する。民事訴訟に対する管轄権は通常、地区裁判所および市裁判所においては15,000ドルを超えない金額の訴訟、タウン裁判所および村裁判所の場合には3,000ドルを超えない金額の訴訟となっている。また、不動産の回復に関する簡易裁判に対する管轄権、および各裁判所とも、次に述べるように小額請求に対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。

小額裁判 各タウン、村、市、および地区裁判所は小額訴訟担当部を置き、1,500ドルを超えない金額の訴訟の審決が、略式の裁判手続きに従って行われる。小額訴訟担当部に訴訟が持ち込まれるにあたって、特別な管轄権の要件がある。タウン裁判所または村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、事業を行う事務所が所在しているか、あるいはその自治体において雇用されていなければならない。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または事務所を構えているか、あるいはそのカウンティにおいて定期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に居住または事務所を構えているか、あるいはその地区において定期雇用されていなければならない。

ニューヨーク州の法律では、簡易手続きにより費用のかからない、迅速な論争の決着が定められている。このような小額の訴訟は、聴聞をすみやかに行わねばならず、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審理が求められている。しかしながら訴訟当事者は、制定法の規定、施行、手続き、規則、申し立て、証拠の原則に拘束されていない。

裁判所の財政

1977年4月1日付けで、ニューヨーク州は統一裁判所予算制度を採択した。この制度により、ニューヨーク州は、タウン裁判所および村裁判所を除く、統一裁判所制度に組み込まれている全裁判所および関連機関の、資本費用外の全運営費用を引き受けたことになる。

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懲戒手続きが制定された。裁判官調査委員会は、知事、州最高裁判所長官および州議会によって選出された住民11名で構成される。主たる責務は、裁判官に対する申し立てに対する調査および最初の決定を行うことである。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、譴責、罷免、または退職の処分に行うことができる。これらの決定はすべて州最高裁判所により再審理される。

州憲法は、不正行為に基づき裁判官を罷免する場合、2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、もうひとつは上院および下院の同一決議によるものであるが、どちらも行使されることはまれである。

司法運営事務

1978年4月1日以降、ニューヨーク州の司法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。

- 司法事務総長は、司法運営委員会の助言と同意を得て、州最高裁判所長官により任命される
- 州最高裁判所長官および司法事務総長は、裁判所運営の中心となり指揮をとる。
- 州最高裁判所が、州最高裁判所長官により交付された、州全体の全裁判所の運営基準および方針を承認する。
- 地方の裁判官の行為規範は、州最高裁判所によって承認される。
- 裁判所運営の決定に関しては、司法運営委員会と常に協議する。

司法事務総長の責務は多様である。まず重要なのは、裁判所予算の調製、裁判所の開廷期および担当部の取り決め、および裁判官の割り当てである。また、裁判所の司法職に従事していない一般職員の組合との交渉にもあたる。さらに、州議会および知事に対して、司法・裁判所運営にかかわる法律およびプログラムの修正を勧告する。これらの責務を遂行するにあたって、司法事務総長は、法曹および管理運営の専門家を擁する司法運営事務局を設立した。司法事務総長は、司法行政を担当する裁判官の一団の1人に責務を委任でき、委任された裁判官は、それぞれの地域

ベースにおいてその責務を果たす。

司法運営事務局は、州の住民の間で起こった問題の解決にあたって、裁判に代わりうる手法を用意し、州裁判所で扱う案件の削減に努めている。その手法はコミュニティ紛争解決センター・プログラムと呼ばれ、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の部門となった。司法事務総長は、このプログラムを非営利のコミュニティ団体に外部委託し、相互が合意に達するよう紛争の調停を提供する。現在、54のカウンティで運営されており、案件は裁判官、法執行機関、個人その他から紹介される。紛争の内容としては、動物に関する苦情、契約違反、家庭内の論争、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、小額の申し立て、法律違反などが挙げられる。

第4章

自治体のホームルール権

ニューヨーク州の地方政府における憲法上および制定法を根拠とし、カウンティ、市、タウンおよび村は「多目的な機能」を有する地方政府とみなされている。これらの自治体には、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が付与されている。ただし地方政府は、合衆国憲法、ニューヨーク州憲法および制定法により委譲された権限内で運営することが求められる。

ニューヨーク州の地方政府には、合衆国内の自治体の中でももっとも寛容なホームルール権が付与されており、州と全面提携しながら住民へのサービスを提供している。

ニューヨーク州の地方政府は、自治体法人と呼ばれるカウンティ、市、タウンおよび村から構成され、地方政府として地域住民にサービスを提供している。ただし、特別行政区が上下水道などの基本的サービスを提供している場合もある。学区も同じく自治体と定義され、第1～12学年までの初等・中等教育の単一目的とする政府編成である。ニューヨーク州では消防区も地方政府とみなされているが、タウン地域の消防業務を担当する単一目的の政府編成である。消防区は、地方公営企業法人として分類されている。その他にも地方政府の性格を有するが地方政府ではない政府機関もあり、これらの機関や編成は、特定の地域内で特殊目的の遂行や管理業務に従事している。

連邦、州および地方政府により構成される米国連邦制度において、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、地域住民にとってもっとも身近で接しやすい政府機関である。地方政府は、しばしば草の根政府とみなされる。

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地方政府機関がある。これらの機関はすべて概して「公法人」¹ に属するが、広範な立法権、課税権や借入権を所有する「多目的な機能」を有する地方政府—カウンティ、市、タウンおよび村など—はそのうちごく一部にすぎない。二重課税を防ぐためニューヨーク憲法が1938年に改定され、以後課税権と借入権の両方の権限を持つ自治体その他法人格の設立は禁止された。²

カウンティ、市、タウンおよび村は、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、州議会による特別法をもって個別に創設され、法人格の認定、法人のサービス区域が指定されるとともに、権限と責務³ が認められた。その後、州議会は、地方政府の権

限の内容と範囲を制定した一般法として、タウン法、村法、一般都市法およびカウンティ法⁴ を制定した。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」⁵ の優先権が憲法により保証されるに至っている。

地方政府の権限は、主としてその立法府を通じて行使される。カウンティ、市、タウンおよび村の立法府の一般的な構成はそれぞれの章で後述されているので、ここでは省略する。ニューヨーク州憲法は、各立法府が地域住民により公選されることを保証し、またそのように定めている。⁶ 自治体の責務を遂行するために、立法府には条例を制定する広範な権限が付与されている。⁷

米国連邦制度における連邦政府と州政府の関係において、地方政府は不可欠な役割を果たしている。連邦政府または州政府によるサービスの実施には、地方政府の参加が必要とされるか、または求められる。地方政府は、その広範な立法権を通じて地域住民の生活の質に強い影響力を持っている。さらに合衆国憲法と州憲法に従い、また州議会が地方政府に委譲した様々な権限に基づき、他の政府との業務の責任を分かちあっている。

地方機関の憲法上および制定法上の根拠

合衆国憲法上の根拠

米国の州、特にニューヨーク州において地方政府は連邦制度に不可欠な要素であり、州憲法や制定法およ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ことが定められている。州政府の権限に対する特定の制限—たとえば合衆国憲法第1条第10項のような制限—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。

地方政府が州憲法または州制定法により委譲された権限を行使する場合、連邦制度における州（通例、およびその政治的下部機関）との関係が定義されている、また個人の自由を保障する合衆国憲法の各条項に違反してはならない。たとえば、合衆国憲法第1条第8項は、連邦議会が「他国との商取引、複数の州にまたがる商取引、およ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に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ためと解釈されている。従って、米国最高裁判所は過去において、州際商取引を禁止するような地方の諸規制は憲法違反とみなし、棄却している。⁸

合衆国憲法はまた、特定の個人の自由は連邦政府、州政府ならびに地方政府により剥奪されてはならないことも保障している。うちもっとも重要なのは、合衆国憲法修正第14条による州政府の権限に対する以下の制限である。

「いかなる州も、合衆国市民の特権また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、正当な法の手続きによら

ないで、何人からも生命、自由また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、法律の平等な保護を拒んではならない。」

修正第14条が禁止または制限している州および地方政府の権限に関する詳細はここでは扱わないが、「警察権」として知られる「健康、平和、道徳、教育および公衆の秩序」などの規律する権限の行使にあたっては、州および地方政府は修正第14条の「正当な法の手続き」「法律の平等な保護」および「特権または免除」に矛盾することがないように留意しなくてはならないことを記しておくに止める。

州憲法上の根拠

地方政府の機構、権限および運営手続きに関しては通常、州憲法に準拠している。ホームルール権（第6条）と財政（第8条）は、地方政府にとって重要な条項である。第6条「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、これは地方政府の資産、業務および執政に関する権利の委譲を承認し、州議会がそれらに関与する権限を一般法とホームルール条項に基づく特別法の制定に制限しているからである。⁹ この条項には以下が含まれる。

- 地方政府の権利章典
- 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機構を規定する責務
- 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地方政府の資産、業務および執政にかかわる権限の制限
- 州議会が地方政府に対し追加権限を付与する権限

第8条の「地方財政」には、地方課税と借入権に関する憲法上の権限が記載されており、以下の条項が含まれている。

- 困窮者支援以外の贈答品、公金および財産の民営事業への貸与の禁止
- 公私を問わず、個人、法人および事業に対する貸与または貸付
- 2つ以上の地方政府による共同事業のための負債借り入れ許可
- カウンティ、市、タウン、村、学区が請け負うことのできる負債額および負債目的の制限
- カウンティ、市、タウン、村、学区、消防区以外の課税権と借入権を有する自治体その他法人の設立に対する制限
- 負債上限額からの例外事項等の負債借入上限額の算出方法
- 地方支出のために賦課徴収される固定資産税の制限
- 州議会による課税・借入権限の制限

表-4は、地方政府の権限および州議会の権限の制限に関する州憲法条項をまとめたものである。

表-4

憲法条項	主題
第5条第6項	公務員資格任用制の制定
第5条第7項	1940年7月1日以降の州機関または行政機関における年金または定年制度は契約関係にあるとみなされ、削減または停止されることがあってはならないことを制定
第6条	裁判所制度の制定
第10条第5項	州議会による公法人設立の権限
第11条	教育制度の設立
第13条	欠員の補充、憲法上規定のある公職および市の公選職の報酬に関する規定
第16条	課税機関に関する一般規定
第17条	公的扶助や社会事業制度に関する基本規定
第18条	低所得者や、都市再開発目的の低家賃公営住宅や老人ホームに関する規定を設ける権限の制定

州憲法第6条には、権限を付与するにあたり2つの方法が指定されている。ひとつは、州議会による承認を必要としない自動発効の直接的権限付与、もうひとつは立法措置を通じて初めて有効となる間接的権限付与である。

直接的権限付与の一例は、「地方政府の権利章典」と呼ばれる州憲法第6条第1項に、(1) 地方政府が公選の立法府を有する権利、(2) 憲法により定められていない地方政府職員を公選または任命する権利、(3) 土地収用により個人の不動産を公共目的に使用する権利、および(4) 地方公益事業の適正な料金設定の権利、と記載されている。

憲法が直接的権限付与を制定していても、州議会を通じて初めて権限が付与される場合がある。たとえば、州憲法第6条は条例制定の権限を地方政府に委譲しているが、その行使は、憲法に従って州議会が権限を委譲するために制定した自治体ホームルール法に準ずるよう求められる。

また、地方政府が委譲された権利を行使する前に、議会の承認または指示を求められる場合がある。この例としては、(1) 州議会により承認された共同事業に参加する権利、(2) 州議会により承認された経常経費を分担する権限、および(3) 州議会により制定された一般法または特別法に基づき、カウンティが別の形態のカウンティ政府を採用する権利などが挙げられる。

以上の例によって、地方政府の憲法上の基盤が理解できるが、特定の権限または機能を行使する権利を有するか否かを判断するには憲法条項、州議会による施行例や司法解釈等のより詳細な知識が必要とされる。

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の立法措置を取るための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き上の権限付与を規定した条項を含む統合法を制定している。この法律の主題や自治体への適用は、題目を一見して明らかである。表-5は、地方自治体にとり関連の深い法律を示している。

表-5

地方自治体に関する統合法

州公務員法	ニューヨーク州の資格任用制度、州人事委員会、地方における公務員任用管理、通常テイラー法と呼ばれる公的機関機会均等雇用法
カウンティ法	カウンティ政府の構成、管理機構、権限と責務
教育法	州教育局長の権限、学区の構成、組織、権限および責務、学区への基本的州補助制度
選挙法	選挙の実施
土地収用法	収用権の施行による不動産の購入方法
一般都市法	市の一般権限と責務ならびにニューヨーク市における課税に関する特別権限
自治体基本法	留保資産の維持、計画業務、共同事業、公立病院の建設、入札資格、空港の建設、地元開催のビンゴと賭博等のゲーム、都市更新、併合、利害の対立に関する規定などの地方政府と学区の権限と責務
高速道路法	州内の高速道路と幹線道路の建設と維持、州交通局の権限、カウンティとタウン内の高速道路管理官の権限と責務、高速道路関連支出制限を含むカウンティとタウン内の高速道路の建設と維持および州高速道路補助金
地方財政法	カウンティ、市、タウン、村、学区、消防区および地方公営企業による債務許可と借入方法
自治体ホームルール法 —地方政府の法規	カウンティ、市、タウンおよび村による条例の制定に関する基本的権限付与、要件と手続き、カウンティ憲章、都市憲章と地方政府関連法規の制定と改正
公務員服務法	居住資格、公式宣誓と公式着任、辞任、欠員の補充、解任、記録の一般公開と公開会議などの州および自治体職員に適用される条項
定年退職法・社会保障法	州および地方定年退職制度
二級都市法	1923年12月31日に二級都市と分類された市の組織。本法の適用には制限あり
課税法	ニューヨーク州の一般税法と、カウンティ、市および特定学区の売上税・利用料金の認可
タウン法	タウンと消防区の構成、組織、サービス規定、権限と責務、および財政手続きと要件
車両法 交通法	州自動車交通管理と規制、カウンティ、市、タウンおよび村の規制と認可
村法	村の構成、組織、権限および責務
ボランティア消防団員扶助法	ボランティア消防団員の職務中の障害または死亡に対する消防団員またはその家族への身体傷害保険または死亡給付
労災保険法	公務員と民間雇用人に対する労働災害保険。地方政府による共済保険制度の許可

上記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く、この他にも特定レベルの政府または個々の地方政府にとって重要な法律が多数ある。たとえば、州財政法は州の歳入調整制度に関する規定、労働法は公共事業契約の賃金条件に関する規定、農業市場法は農業地区制定、犬の規制・処理、度量衡検定官に関する規定、矯正法はカウンティ刑務所と州刑務所の管理監督および市刑務所に対する州の監督権に関する規定である。また、公園・レクリエーション・歴史保全法は歴史保全地区の設立と地方のスノーモービル規制制定の許可、交通事業法は民間下水道・浄水場会社設立に対する地方政府の認可要件、社会事業法、精神衛生法、固定資産税法および公衆衛生法に関しては、本ハンドブックの他章に記載されている。

地方政府に関する法令

州憲法第9条は、州議会が地方政府に対して特定の権限を付与する「地方政府に関する法令」の制定を求めている。この権限には条例、決議、規則および規制を制定する権限、不動産と動産を購入する権限、レクリエーション施設を設立および維持する権限、料金・手数料を設定、徴収および回収する権限、市、タウンおよび村においてゾーニング規制を適用する権限、および都市計画の実施権限などが含まれる。

地方政府に関する法令により付与された権限は、州憲法第9条により、州議会が両院が承認し、州知事による同意を得ずには破棄、停止または保留されないという点で、ほぼ憲法と同様の保護を受けている。過去において、州議会は村の条例制定権限を、1973年州法第975章および1974年州法第1028章により撤廃している。

特定の権限を行使するにあたり、地方政府の権限が削減または軽減されることがあっても、州議会に権限を留保することを地方政府に関する法令は認めている。このような州議会の権限には、州の防衛措置、自治体ホームルール要請に基づく法の制定、カウンティ政府の機構を再編成するための法の制定、および州および広域圏の最重要案件にかかわる法律の制定などが挙げられる。

州議会権限の制限

州議会の権限は、州憲法第3条およびその他の憲法の規定に基づいている。州憲法第9条には、州議会のその他の権限ならびに権限の制限が定められており、第9条により付与された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。さらに、州議会が地方政府の資産や行政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、地方政府の権限の根拠は州憲法第9条にあり、自治体ホームルール権に対する州の侵害を抑制する役割を果たしている。

州議会の権限に対する制限は、「資産、業務および執政」と「一般法」がその前提となっている。州議会は、一般法または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以外にその資産、業務または執政に介入することは禁じられている。ニューヨーク市の場合は、州知事がその必要を認めた証書を発行し、上下院それぞれ3分の2の賛成を得た場合にのみ可能となる。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。

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、地方の立法府による条例制定が不可欠である。都市とカウンティ憲章は従来、その創設時に州議会の特別法によって個別に制定されていた。これらの憲章を通じて自治体の発足し、組織編成と責務が規定されると同時に権限が委譲された。自治体ホームルール法は州憲法に準じ、憲章条例に基づき市が憲章を改正し、カウンティが憲章を新しく制定または改正すること認めている。¹⁰ 従って、それぞれの地方政府が有する権限を理解するにあたっては、個々の地方政府の憲章を参照しなくてはならない。¹¹

条例や規則が制定されると、改正または廃止されるまで遵守する義務がある。条例は地方政府の権限が特定の方法により行使されることを制定し、州法に優先（後述）する場合があるため、条例や規則を明確に定義するには専門家による解釈が必要とされる。

行政上の諸規則

地方政府の権限は、州機関による規則や規制により拡張、制限または限定されることがある。これらの規則や規制は、地方に影響を及ぼす、または地方に適用される州制度の施行に関連して制定されることが多い。従って、特定の事業や施策を実施する場合にどこまで地元の承認が求められるのかは、州の諸規定を参照する必要とされる。

この一例としては、地方における衛生・保健基準の制定が挙げられる。地方政府はそのような基準を制定できるが、州の衛生基準によりどの範囲がすでに規定されているかを事前に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に掲載されており、同法令集は、州務長官の指示に基づき適宜改定されている。

ホームルール権とその制限

「ホームルール」の意味は、それがどの状況において使用されているかにより異なる。広い意味では、州による過度の干渉を受けることなく地方政府にもともと付与された地方政府の行使する機能や活動を指すが、より専門的には、責務や責任を遂行または免責するため法を制定するよう地方政府に付与された憲法上および制定法上の権限である。ただし、州議会は、地方政府の資産、業務および執政に関する特別法を制定し、その権限を制限する権利を有する。

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。こうした委任は特定事項に限られ、非常に制限されていた。裁判所はまた、立法権を地方政府に委任する目的で州法を解釈する場合、厳格な解釈規定を適用していた。しかし、ホームルール権の発展とともにその権限が広範になり、1964年に憲法によりホームルール権がすべての地方政府に付与されると、委任にあたり従来の厳格な制限はもはや適用されるべきではないことが徐々に認識されるようになった。こうして、州議会による法制定と同様の規定が条例制定にも適用されるべきであるという声が高まった。

ホームルール条項の司法解釈には、地方政府への肯定的な権利委譲および「資産、業務および執政」以外の項目の州議会による決定権の留保という相反する立場が反映されている。地方の領域を超えた多くの問題を抱える社会においては、どのような事項が州の管轄下であるかを判断することがますます重要となりつつある。¹²

ニューヨーク州における地方政府のホームルール権は、米国内でももっとも先進的なホームルール権のひとつである。地方政府にとってホームルール権を保護する上でもっとも有益なのは、その権限を認識し、継続して行使することである。そうすることにより地域住民のニーズに答え、州と地方の関係を強化していくことが可能となる。

地方立法権

地方立法の形態

地方立法には条例、規則および決議などがある。

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。従って、条例は地方立法の中で最高位を占めている。この点において、つまり住民により選出された代表者に付与された立法権の行使という点で、条例は州議会の法律と同等の性質を持つ。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局で法令集に編纂されるという事実からもうかがえる。

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、また村による規則の制定権限は1974年に撤廃されている。

決議は、統治主体あるいは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。規制措置を行う条例や規則と異なり、決議は規制権の発動を伴わないが、州議会が許可した場合は例外措置がとられることもある。たとえば、カウンティ法第153項には、カウンティ既得の権利は条例や決議を通じて行使されることが記載されている。

条例の権限

州憲法第9条は、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、条例制定手続きを定めている。

州憲法と自治体ホームルール法は、条例の権限を以下のように制定している。

- 州憲法および一般法に従って地方政府の資産、業務および執政に関する条例を制定または改正する権利
- 地方政府の資産、業務および執政との関連を問わず、州憲法と一般法に相反しない特定の条例を制定または改正する権利、また地方政府の資産、業務および執政との関連分野においては、州議会による条例制定制限の権利を条件に、条例を制定または改正する権利
- 州議会による地方政府の資産、業務および執政以外の追加権利を地方政府に付与し、またそのような追加権利を撤回または制限する明確な権利

「地方政府の資産、業務および執政」という言い回しは、主に裁判所によるそれ以外の、つまり「州の関心事」である事項を決定した判例を基に定義されている。条例の対象が「地方政府の資産、業務および執政」定義内にあるとしても、条例は一般州法ならびに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項に記載されている。たとえば、カウンティ、市、タウンおよび村は、条例により地方政府職員の権限、人数、任免方法、在職期間、報酬および勤務時間を取り決めることができる。さらに、地方政府の部局の設立と廃止、議会の構成、不動産および動産の購入と管理、賦課徴収と地方税と評価の管理、賃貸料と手数料の設定、賦課と徴収も条例に含まれる。環境保全、地域内の住民の福祉と安全の提供および事業と職業免許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項には、以下のようなカウンティ、市、タウンおよび村に委任されたその他の権限が記載されている。

- カウンティは、立法府の議長に事務機能を委任し、議長の行政補佐官を設置し、カウンティ所有地の洪水管理を定め、森林再生を行うことができる。
- 市はその憲章を改正し、地域の福祉向上に資する受益者負担事業を許可することができる。
- タウンは不動産評価の準備、実施および確認および受益者負担事業の許可に関する条例を、州法に準じて制定することができる。また、改良地区、課税地域、住民投票およびタウン財政関連条項を除き、州議会により禁止されていない限り、地方立法の認可された範囲においてタウン法

を廃止し、条例を制定することができる。

- 村は受益者負担事業を許可する権限を有し、また州議会により禁止されていない限り、地方立法の認可された範囲において村法を廃止し、条例を制定することができる。

また、裁判所も一定の地方における法的権限を有していると認められている。州の最高位の裁判所である州最高裁判所は、州一般法に優先するカウンティ憲章を採択することを支持した判例は、歴史的な意義のあるものであった。¹³ 同様に、タウンがタウン法を廃止し、条例を制定する権限も認める判例もある。¹⁴

以上から、ニューヨーク州においては、地方政府への法的権限の付与は非常に広範に及んでいることがわかる。

条例の制限

条例は無制限であるわけではなく、以下のような制限が課されている。

- 条例は、州憲法や一般法と矛盾してはならない。「一般法」は憲法により定義され、州議会により制定される法律を指し、ニューヨーク市外のすべてのカウンティ、市、タウンおよび村に同等に適用される。条例はすべての自治体ではなく、ひとつまたは複数のカウンティ、市、タウンおよび村に適用される法律を指す。
- 特定の規制や特別資格は州憲法に記載されているか、または州議会により制定されている必要がある。この例としては、自治体ホームルール法第11項が挙げられる。同項では、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。
- 条例の権限は、その内容が「州の関心事」とみなされる場合には制限される。「州の関心事」とは、憲法や制定法よりも裁判所見解に発する、地方政府が自治体法を通じて施行できないような事項—言い換えれば、自治体の「財産、業務および行政」以外の事項—の定義を裁判所が指す言い回しである。

州の関心事は、州規制が必要とされる重要な事項である。特定の事項が州の利害を多分に影響する場合、地方の利害が入り込んでも州の関心事とみなされる。¹⁵ ホームルール権の委任に関する裁判所解釈の判例によると、「州の関心事」には、課税、負債の借入、教育、水道供給、交通と高速道路、衛生、福祉、公務員または銀行取引関係などが含まれている。原則的に、地方政府は州議会による承認がない限り、「州の関心事」に関連した条例を制定することは許可されていない。

- 条例の権限は、起草条例が州によりすでに制定されている場合には制限される。先制権は、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、また州議会が必要な法規や規制を制定し、他の政府機関による規制を除外する意図を表明した場合に発生する。裁判所は、そのような表明を「特定分野を占有」する意図としている。

住民投票

ニューヨーク州は代議制を継承しており、公選された代表によりほとんどの事項が提起される。しかし、特に重要とされる事項は、住民投票を通じて有権者により決定されることがある。住民投票の対象となる事例としては、憲法改正の承認や公債発行の承認などが挙げられる。代議制政府の優先権は地方レベルにも適用されているが、自治体における住民投票は、州法により認められている場合にのみ行われる。住民投票が求められる特定の条例は、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項と第24項に記載されており、本ハンドブック第10章においても詳細に紹介されている。

章末注

1. 公法人には自治体法人、地方公営企業および公益法人が含まれる。自治体は市、タウン、村、カウンティおよび学区である。地方公営企業は、消防区のような負債の借入権と課税（または税金徴収）権が付与された州の分割区域を指す。公益法人は公的な改善事業を目的とする設立された法人で、例としては地方駐車公社が挙げられる。地方公営企業と公益法人に関しては、第9章を参照。
2. ニューヨーク州憲法第8条第3項。 *Greater Poughkeepsie Library District v. Town Poughkeepsie*, 81 N.Y.2d 574 (1993) 参照。
3. 1777年発効ニューヨーク州憲法第36条は、1995年10月14日以前にイギリス国王が承認した土地供与と自治体憲章を正式に認めた。1788年発効の州法第64章により、州がタウンと市に組織された。
4. 少数の村は、現在でも最初の特別法憲章に基づき運営されている。第8章「村の政府」参照。
5. ニューヨーク憲法第9条参照。第9条は1963年に州憲法に追加され、1964年1月1日発効した。
6. ニューヨーク憲法第9条第1(a)項。
7. ニューヨーク憲法第9条第1(a)項。
8. タウンによる、州外の子会社による選別前の廃棄物処理市場への参入を制限することにより州間の商取引を規制した固形廃棄物管理法は、いわゆる「未行使の」通商条約を基に却下された。

C. & A. Carbone v. Town of Clarkstown, 511 U.S. 383 (1994) 参照。

9. ニューヨーク憲法第9条第2(b)(2)項。

10. 自治体ホームルール法第4条。

11. これは憲章を有するどの村にも適用される。

12. 一番最近のホームルール判例は、州の懸念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) および *Albany Area Builders Association v. Town of Guilderland*, 74 N.Y.2d 372 (1989) 参照。

13. *Town of Smithtown v. Howell, et.al.*, 31 N.Y. 2d 365, 339 N.Y.S. 2d 949 参照。

14. *Kahmi v. Town of Yorktown*, 74 N.Y.2d 423 (1989) 参照。

15. *Adler v. Deegan*, 251 N.Y. 467 (1929) および *Wambat Realty Corp. v. State of New York*, 41 N.Y.2d 490 (1977) 参照。

第5章

カウンティ政府

ニューヨーク州においてカウンティは元来、州政府の業務を施行する出先機関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多目的な機能を有する政府の単位となっている。

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単位である。しかし、カウンティ政府の職務、形態および基本的性質は、20世紀に著しく変化した。

ニューヨーク州の現在のカウンティは、州の職務を執行する州の下部機関以上の存在である。今やカウンティは、地理的管轄地域ならびに住民に広範なサービスを提供する権限および財政能力を持った自治体法人となっている。ある意味でカウンティは、特定の職務を執行し、市、タウンおよび村の管轄区を網羅する—ただし必ずしも優先権をもたない—「広域」政府に発展した。

ニューヨーク市を除いてニューヨーク州は、57のカウンティに分割されている。ニューヨーク市の5区は特定の業務において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も機能しない。特に指定されていない限り、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を指す。

ニューヨーク州のカウンティは人口、人種ともに多種多様である。1998年度推定人口によると、サフォーク・カウンティの住民137万1,269人に対し、ハミルトン・カウンティは5,193人である。最大面積を持つのはセント・ローレンス・カウンティで2,700平方マイル以上、対照的にロックランド・カウンティは175平方マイルにすぎない。ナッソー・カウンティは人口密度がもっとも高く、1平方マイル当たり人口4,500人以上であるのに対し、人口密度がもっと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人である。表-6はニューヨーク州のカウンティ別人口を示している。

ニューヨーク市を除く州内の57カウンティのうち、21のカウンティには市が所在しない。ただし、どのカウンティ内にもタウンと村がある。タウン数を見ると、セント・ローレンス・カウンティ、カタラウガス・カウンティおよびスチューベン・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・カウンティとワーレン・カウンティ内には村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の村があるなど、

カウンティによりかなりの隔たりがある。

以上の統計から、ニューヨーク州内のカウンティをみな同等に語るには誤謬があることがわかる。ニューヨーク州には、合衆国でももっとも都市化されたカウンティと同時に非常に未開発のカウンティが所在し、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。

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創設された。1665年に制定された「デューク法」により、「ライディング」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、既存の10のカウンティに新規の2カウンティを加えた最初の12カウンティが認定されるとともに、各カウンティに保安官室が設立された。最初の12のカウンティは、オールバニー、コーンウォール、デュークス、ダッチェス、キングス、ニューヨーク、オレンジ、クイーンズ、リッチモンド、サフォーク、アルスター、ウェストチェスターであった。このうちコーンウォールとデュークス・カウンティは1691年以後、マサチューセッツ州に編入された。

同時に、裁判所や刑務所の業務等のカウンティ政府の支出負担を目的とした課税率が設定され、後に監督官と呼ばれるようになった自由保有権者が各タウンで選出された。これがカウンティ立法府の先駆けである。植民地時代にカウンティ政府が設立されたのは、実際的な理由によるものと思われる。カウンティの最初の責務は、外敵からの防衛や、法や秩序を維持するためのより広範な機構の設立などの機能的な分野にあった。カウンティの設立時に、保安官が総督により任命され、一任期に制限されていたことも興味深い。

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、市およびタウンに限定され、植民地議会により制定されていた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からみ、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、州議会の法令を通じて設立された。もっとも新しいカウンティはブロンクスで、創設年度は1914年である。

1788年に州議会が既存のカウンティをタウンに分割し、カウンティの基礎が築かれた。タウンの歴史はむろんそれ以前に遡るが、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ている。

カウンティは、19世紀中を通じ次々に創設された。カウンティは通常、一定地域内の住民数がおよそ1,000人に達した場合に設立された。新しいカウンティは、広大な地域を含む既存のカウンティから分割形成されるのが普通であった。

表-6

ニューヨーク州のカウンティ

カウンティ名	首席行政官	立法府	議員数	人口**
オールバニー (Albany) *	行政官	議会	39	292,586
アレガニー (Allegany)	管理官	議会	15	50,997
ブルーム (Broome) *	行政官	議会	19	196,545
カタラウガス (Cattaraugus)	管理官	議会	21	85,086
カユガ (Cayuga)	議長	議会	15	81,264
ショートクワ (Chautauqua) *	行政官	議会	25	138,103
シェマング (Chemung) *	行政官	議会	15	92,021
シェナンゴ (Chenango)	議長	監督官	23	51,052
クリントン (Clinton)	管理官	議会	10	79,970
コロンビア (Columbia)	議長	監督官	22	63,221
コートランド (Cortland)	議長	議会	19	48,033
デラウェア (Delaware)	議長	監督官	19	46,086
ダッチェス (Dutchess) *	行政官	議会	35	265,317
エリー (Erie) *	行政官	議会	17	934,471
エセックス (Essex)	マネジャー	監督官	18	37,548
フランクリン (Franklin)	マネジャー	議会	7	48,582
フルトン (Fulton)	議会議長	監督官	19	52,914
ジェネシー (Genesee)	マネジャー	議会	9	60,654
グリーン (Greene)	管理官	議会	13	47,807
ハミルトン (Hamilton)	議会議長	監督官	9	5,193
ハーキマー (Herkimer) *	管理官	議会	17	64,049
ジェファークソン (Jefferson)	管理官	議会	15	111,050
ルイス (Lewis)	マネジャー	議会	10	27,494

カウンティ名	首席行政官	立法府	議員数	人口**
リビングストン (Livingston)	管理官	監督官	17	66,000
マディソン (Madison)	議長	監督官	19	71,069
モンロー (Monroe) *	行政官	議会	29	716,072
モンゴメリー (Montgomery)	管理官	監督官	15	50,755
ナッソー (Nassau) *	行政官	議会	19	1,302,220
ナイアガラ (Niagara)	議長	議会	19	218,070
オネイダ (Oneida) *	行政官	議会	29	230,628
オノンダガ (Onondaga) *	行政官	議会	24	458,301
オンタリオ (Ontario)	管理官	監督官	21	99,662
オレンジ (Orange) *	行政官	議会	21	329,220
オーリンズ (Orleans)	管理官	議会	7	44,518
オスウェゴ (Oswego)	管理官	議会	25	124,006
オトセゴ (Otsego)	議長	議会	14	60,788
プットナム (Putnam) *	行政官	議会	9	93,358
レンスラー (Rensselaer) *	行政官	議会	19	152,689
ロックランド (Rockland) *	行政官	議会	21	281,338
セントローレンス (St. Lawrence) *	行政官	議会	15	113,688
サラトガ (Saratoga) *	行政官	監督官	23	197,606
スケネクタディ (Schenectady)	マネジャー	議会	13	145,530
ショハリー (Schoharie)	議長	監督官	16	32,438
シュイラー (Schuyler)	議長	議会	8	19,125
セネカ (Seneca)	マネジャー	監督官	14	31,943
スチューベン (Steuben)	管理官	議会	17	97,950
サフォーク (Suffolk) *	行政官	議会	18	1,371,269
サリバン (Sullivan)	マネジャー	議会	9	69,111

カウンティ名	首席行政官	立法府	議員数	人口**
ティオガ (Tioga)	議長	議会	9	52,477
トンプキンズ (Tompkins) *	管理官	議会	15	96,020
アルスター (Ulster)	管理官	議会	33	166,351
ウォレン (Warren)	管理官	監督官	20	61,261
ワシントン (Washington)	管理官	監督官	17	60,481
ウェイ (Wayne)	管理官	監督官	15	94,977
ウェストチェスター (Westchester) *	行政官	議会	17	897,920
ワイオミング (Wyoming)	管理官	監督官	16	44,049
イェーツ (Yates)	管理官	議会	14	24,202

* 憲章を持つカウンティ

出典 カウンティ政府情報 (ニューヨーク州カウンティ協会提供)

ニューヨーク市内の区およびカウンティ

区	人口**
ブロンクス	1,195,599
キングス	2,267,942
ニューヨーク	1,550,649
クイーンズ	1,998,853
リッチモンド	407,123

** 1998年度7月1日推定人口

出典 国勢調査局 (エンパイアー・ステート開発公社提供)

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の形態、権限および機能の転換は、以下の3つの主要な出来事を背景として促進された。

- 第二次世界大戦後のニューヨーク州内における急激な都市化。これは、特に大都市近郊で顕著である。
- 州憲法と法の制限内において、カウンティ住民が一般法に基づき地域のニーズを満たす政府の形態を選定し、憲章を通じてカウンティ政府に対して任意の責務や機能を指定することができるようなホームルー

ル憲章を起草し、制定する権限の付与。

- 「一人一票」の原則を遵守することを求めた連邦裁判所または州裁判所の判決による、カウンティ立法府の代議制の根本的な転換。

現在のカウンティ政府は、多くの点で州政府の出先機関としての機能を果たすと同時に、新しくわき起こる煩雑な要求に応えるために、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、都市周辺のタウンとカウンティは広範な新しいサービス、機能、責務に取り組むことを余儀なくされた。この結果、カウンティ政府の形態と行政手続きも、大都市圏の必要性に沿うように変化した。同時に、農村部の必要性や州の出先機関としてのカウンティ機能を果たすために、従来の政府形態が適当とみなされる場合には、地域によりその形態が維持されている。この場合にも、州政府は州の事業や目標を実施するにあたり、カウンティを新規目的のために従来とは別の方法で利用することがある。

その人口分布と大都市への近接状態をかんがみて、現在ニューヨーク州のほとんどの住民は都市とみなされるカウンティに在住している。カウンティによっては、その経済状態から、また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、全くの都会とはみなされない場合もある。このようなカウンティの主な活動は農村部の性格を帯びていても、同時に都会の雰囲気もかね合わせていることが多い。

カウンティ憲章運動

ニューヨーク州のカウンティ政府における著しい変化の一因として、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、従来どおりカウンティ法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、独自の組織体系を設立し、業務内容を定める特定の自由裁量が与えられている。事実、カウンティ憲章に基づき運営されているカウンティの大多数は、カウンティ管理官またはおよび類似した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案と請求を拡張できる。19のカウンティではすでに自治憲章を採択している。表-7は、憲章を持つニューヨークのカウンティと憲章を採択した年度を示している。

表-7

ニューヨーク州における憲章を持つカウンティ
カウンティ憲章制定年度

ナッソー (Nassau)	1936
ウェストチェスター (Westchester)	1937
サフォーク (Suffolk)	1958
エリー (Erie)	1959
オネイダ (Oneida)	1961
オノンダガ (Onondaga)	1961
モンロー (Monroe)	1965
スケネクタディ (Schenectady)	1965
ブルーム (Broome)	1966
ハーキマー (Herkimer)	1966
ダッチェス (Dutchess)	1967
オレンジ (Orange)	1968
トンプキンズ (Tompkins)	1968
レンスラー (Rensselaer)	1972
オールバニー (Albany)	1973
シェマング (Chemung)	1973
ショートクワ (Chautauqua)	1974
プットナム (Putnam)	1977
ロックランド (Rockland)	1983

カウンティ憲章がニューヨーク州で一般化したのは比較的最近になってからである。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を制定した。しかし、1950 年代の初期までに、州議会の制定による選択型また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、モンローおよ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 1954 年に代替カウンティ政府法を制定し、カウンティによる組織と施政の基本的選択肢を 4 つに拡張した。この法律の条項は一度も適用されずじまいであった。続いて 1958 年、個別州法の認可に基づき、サフォーク・カウンティに代替政府形態が許可された。

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。州議会が制定した制定法とともに、同憲法改正により、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制定できるようになった。反応は顕著で、まず1959年にエリー・カウンティが新法の下に憲章を制定し、続いて1961年、オネイダ・カウンティとオノンダガ・カウンティも憲章を制定した。1963年にカウンティ憲章法の条項は自治体ホームルール法として編成され、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19に増加した。そのうちのひとつ、ハーキマー・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、カウンティ法により創設された組織体系を継続維持している。

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影響を及ぼした3番目の背景は、司法命令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—およびその行政管理機構—は、その当初から理事会たる監督官委員会であった。監督官委員会は、主にカウンティ内のタウン監督官により構成された。監督官は、タウン理事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兼有していた。市を内包するカウンティにおいては、通常「市監督官」が市の選挙人により各区選出され、その責務はカウンティ職員の職務に制限されており、市職員としての職務には従事しないのが通例であった。

1960年代初期、裁判所はニューヨーク州の監督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条の平等の保護に対する違反であるとした。カウンティ内のタウンは、その規模を問わず立法府において一票の投票権しか持たない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影響力が強いことになる。従って、カウンティの立法府に対し一人一票の原則を反映させるべく議席再分配が命じられた。

この最高裁命令に対し、ニューヨーク州のカウンティは、基本的に加重投票または選挙区分割をもって対応した。一部のカウンティは監督官委員会機構を継続しているが、同時に各管理者に対し比較票数を導入した。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域を設立し、各区域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つの選択肢も適用されている。カウンティによっては、加重投票により議員は「全人口に対する代表区域の人口の割合で」法案に投票するが、他のカウンティでは、加重は単に代表している人口を反映する。また、選挙地区の設立により代表者が1名の場合もあれば、2名以上の選挙区も出現している。

現在では、カウンティ立法府の議員はその資格だけを有し、その職務の遂行にのみ専念していることが多い。これはカウンティ政府における本質的な変化とみなされる。カウンティ政府が独自に選出された立法府を持ち、独自の権限なくして、カウンティは地域必要性に対処できる能力を持つ、独立した地方政府とみなされないからである。

カウンティ政府機構

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機構が存在する。これらは、(1) 立法府と同一または別に存在する行政あるいは管理機関、(2) 立法府、(3) 管理機構、および(4) 特定の職務または機能を遂行する公選職または任命職である。

行政・管理機構

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、独自の行政・管理権限に関する条項はない。行政と立法は立法府に統合されており、異なった方法でそれぞれの職務を遂行する。立法府はまた、委員会をカウンティ政府の職務的分野に沿って組織することもある。各委員会または委員長は、特定のサービスや業務規定の実施に対し、立法府に代わって特定の監督または管理権限を行使する。議会はまだ、議長に実質的な管理権限の行使を委譲する場合もある。

カウンティ政府の職務が比較的少なく単純である限り、議会は以上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が、カウンティの機能と業務が増加するとともに多様化し、コストが大幅に増加するにつれて、行政権限の断片化は、全体としての監督や指示を行う上でしばしば不都合を生じた。1950年代と1960年代に、ニューヨーク州内の急激に都市化された大きなカウンティでカウンティ憲章の制定が広まったのは、この機構の不備を修正する目的があったのである。

カウンティ立法府は、内部手続きを通じてある程度の行政ならびに管理権限を行使することができる。また、特定の職務を議会に代わって行使できるカウンティ管理官室または同等の機構を議会が設立することを認めた条項がいくつかある。

これらの条項のひとつに、自治体ホームルール法第10(1)(a)(1)項がある。同項は、地方政府が権限、責務、資格、職員数、任免方法および公職者と職員の任期に関する条例を制定することを許可している。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やマネジャー室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る場合、または法により他のカウンティ職員に現在付与されている権限や責務が新しい職員に委譲される場合である。このような状況においては、自治体ホームルール法に基づく住民投票が義務付けられている。次に、カウンティ管理官室に機能や責務を委譲す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かが問題となる。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かということである。

別の選択肢は、自治体ホームルール法第10(1)(b)(4)項である。同項は、カウンティが条例により監督官委員会の議長に補佐役を設けることを許可している。そのような条例を通じて、特定の管理機能が補佐に委譲されることがあるが、監督官委員会は管理機能や責務についての最終権限を保有することが求められる。

さらに、カウンティ法第204項は、カウンティの立法府が条例や決議により、またはカウンティ予算に組み込むことにより、「補佐役」の職を設定することを許可している。

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能力や、日常の運営指標を維持するため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実質的執行権を保有していなければならない。

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に基づくカウンティ政府の主な違いは、カウンティ憲章の下では通常、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行政官または管理官が置かれていることである。ニューヨーク州で憲章を持つ19カウンティのうち、16のカウンティは行政官を選出しており、また2つのカウンティでは専門的職業としてのマネジャーを選出している。

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、カウンティ政府の行政府を選出している。公選による行政府を設立することは、行政府がカウンティ内の全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、行政府は強力な政治的基盤を基にカウンティを運営していると同時に、立法府に対しても強力な指導力を行使する。この原則は、憲章が行政府に広範囲な権限を付与していない場合にも当てはまる。

公選行政官は、カウンティ政府に対して住民の意思を反映させるべくカウンティ政府に働きかける。これはカウンティ法に基づく機構には見られない特徴である。他の公選職と同様、カウンティ行政官の挙動は常に監視されている。

カウンティ憲章は通常、予算の範囲内において、公選カウンティ行政官がその他の専門事務補佐を採用することを認めている。たとえば、行政官は年次予算に、特定の責務を委譲するための管理または行政補佐職としてカウンティ行政副官の設置を組み込むことがある。

公選カウンティ行政官の権限の中でもっとも大きいものとして、予算編成権が挙げられる。予算編成権は、行政機関が政策展開に参加し、強力な行政府を維持する上で不可欠である。執行予算の組み立てを通じ、カウンティ行政官はカウンティ業務における優先事項を決定し、カウンティ議会に提言する。議会による承認後、これらの優先事項は行政政策遂行の上での指標となる。

憲章を持つカウンティにおけるカウンティ行政官またはカウンティ・マネジャーのもうひとつの重要な権限としては部局の長の任免権が挙げられる。憲章によっては、行政官が議会による承認を受けずにこの権限を行使することを許可しているが、議会による同意または承認が求められる場合もある。いずれの場合にも、行政官は任免権を第13章で後述されるように公務員法に従って行使しなければならない。

カウンティ住民は、行政上の指導や日常の運営上の指標を地元で起草する憲章制定を通じて設立する必要性があるかどうかを、カウンティの人口を基準に判断することが多い。しかし、財政上の懸念なども重要な要因となることがある。ニューヨーク州内において都市化されたカウンティは、行政上の権限を強化することなくしては、新規のサービスまたはサービス拡張の要求に対処する際に困難に直面することがしばしばである。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、カウンティは地方政府の一員として、急増する責務を遂行していくことが可能となった。

カウンティ立法府

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や決議の採択を行い、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。

カウンティの立法府には、監督官委員会 (Board of Supervisors) 、代議員会(Board of Representatives)、議員理事会 (Board of Legislators) またはカウンティ議会 (County Legislature) などの名称が付けられている。すべてのカウンティの立法府は元来、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。しかし、各地で議席配分改正計画が採択され、ホームルール憲章が広まると、地域により他の名称で呼ばれるようになった。

表-6には、カウンティ立法府の基本的構成が1998年度の推定人口とともに示されている。カウンティの人口数は、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。カウンティ立法府の規模は、憲章の有無とも関連7名からオールバニー・カウンティの39名の幅がある。

カウンティ議員の任期は通常、2年か4年である。監督官委員会を採用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の立法府は一月に1度、17のカウンティでは一月に2度、会議を開いている。その他の3カウンティでは、別の形で会議が開催される。たとえば、ハーキマー・カウンティでは、年に4回会議が開かれるが、その他にも必要に応じて会議が招集される。また、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、多数のカウンティでは特別会議がひんぱんに行われている。

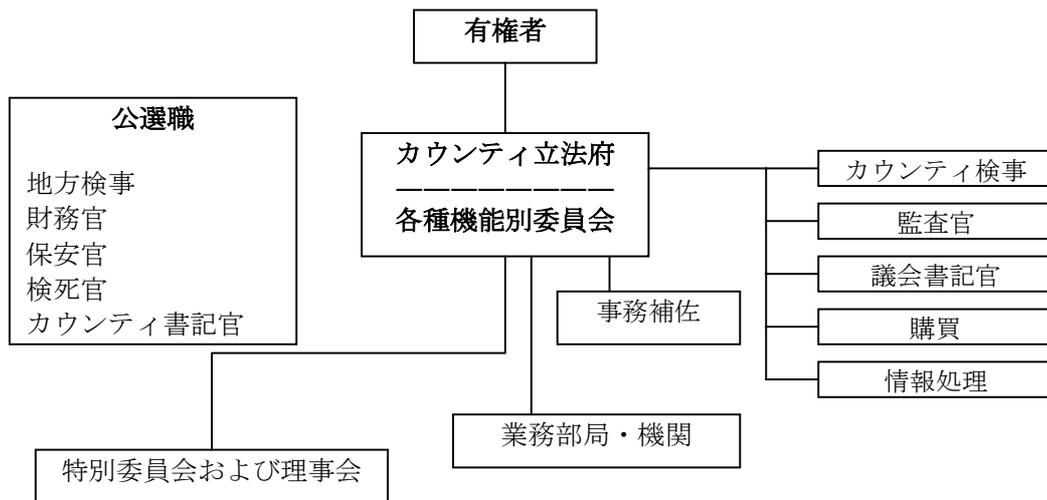
真に地方政府の一部としてのカウンティの役割が進展するとともに、ニューヨーク州のカウンティの立法府も変化し続けている。現在も委員会の機構や手続きに関する規則、および活動の形態は従来の方法を反映しているが、調整が行われていることは明らかである。カウンティ立法府の構成員による責務の増大は、毎年立法府

が作成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から明らかである。カウンティによっては予算額が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30億ドルに近い。¹

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、過去において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から変わっていない。規模が小さく、均質集団のカウンティでは、いまだ伝統的な取り決めにより管理機構が設定されている。

図-6
カウンティ政府
カウンティ立法府型組織図



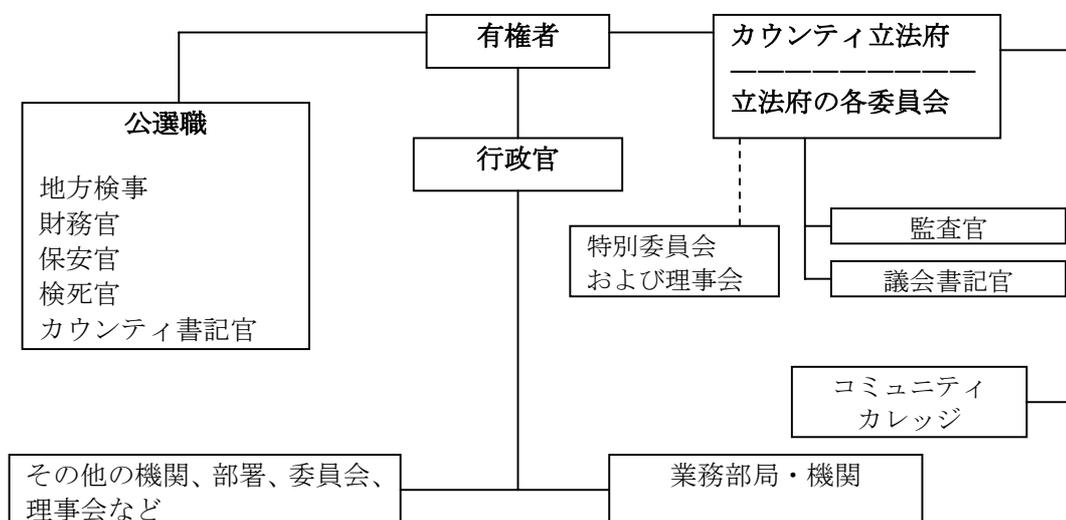
大規模なカウンティでは、都市化により新しい形態およびリーダーシップの必要性が生じ、組織は急激にその規模を拡張し、構造も複式化した。この結果、法執行機関や記録管理などの従来のカウンティ機能と、産業・経済開発、精神衛生事業およびレクリエーション施設や行事などの新規業務が可能となっている。

ニューヨーク州のカウンティの管理機構は概ね、(1) カウンティ法に基づく機構、(2) 公選カウンティ行政官の機構、および(3) 任命されたマネジャーと管理官の機構の3つに大別される。当然のことながら、これら3つの機構には類似点と相違点がある。図-6、図-7、図-8に示されるように、主要な相違点は機構の上層に見

られ、公選の代表間の関係と、カウンティの職務運営にある。カウンティ政府の管理機構は、カウンティが行政官を選出するか、マネジャーを任命しているか、また運営方針と監督を立法機関に委譲しているかなどの要素には影響されていない。しかし現状は、大規模なカウンティの多くが運営機構を多数の部署に分割するのが不可避ならずとも望まれている。運営の分割により、大規模な機構に対する指示と管理の困難さが軽減される。

図-7

カウンティ政府
行政機構型組織図



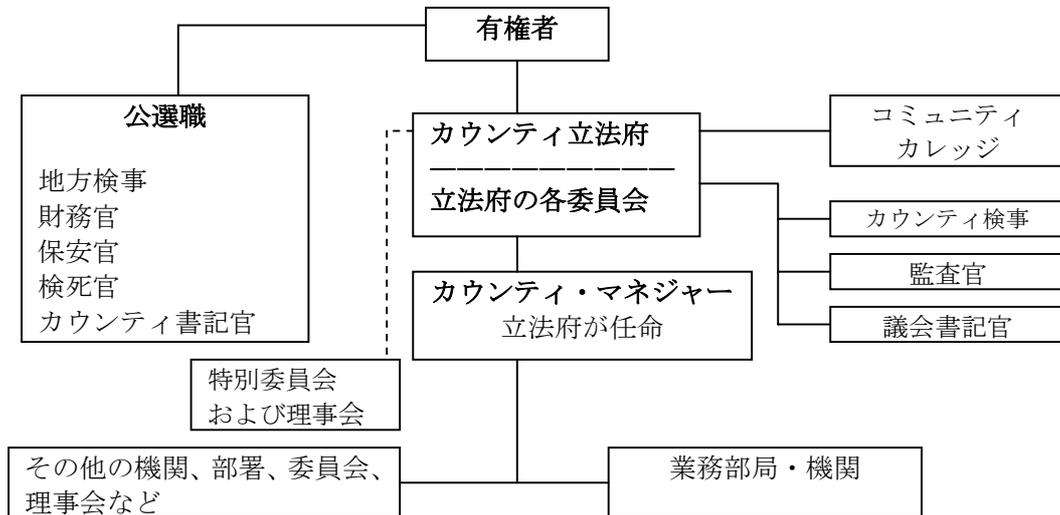
その他の公選職または任命職

カウンティ法により組織されたカウンティでは、地方検事、保安官、検死官およびカウンティ書記官は公選される。カウンティは、ホームルール法に基づき、住民投票によりこれらの職員の職務を変えることができる。財務官も同様に公選されることが求められるが、財務官職はカウンティ法またはホームルール憲章に基づき、廃止することができる。

憲章を持つカウンティの多くは、財務官室を廃止し、財政局長室と合併している。保安官職も同様に憲法に基づいているが、同職は実質的に改定することが許可されている。カウンティ警察を持つカウンティでは、保安官の法執行の機能は皆無または限られているが、民事関連の機能ならびにカウンティの矯正施設を運営する責務を保有していることがある。

図-8

カウンティ政府
マネジャー型組織図



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、外部の侵入からコミュニティを守り、公安を維持することであると述べた。

州政府が設立されるとともに、州政府が当初その業務や責務を施行するために、カウンティは既存の即座に活用できる管理機構を提供した。この結果、カウンティは州を代行して記録を保管し、州法を施行し、州政府のために選挙を行うほか、州が委任し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出先機関であり、州のために機能するというのが一般的な見解である。

しかし、ニューヨーク州のカウンティの住民がカウンティの役割に関して同様の見解を持っているかは疑問である。カウンティの住民は、その歴史の当初から、たとえ州の業務を代行していても、カウンティは市、タウンや村のような「住民による」地方政府であると感じているように思われる。

近年のニューヨーク州におけるカウンティ政府の機能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と多くのカウンティ住民が持つカウンティの考えとの溝が埋められた。法律上のカウンティ概念と事実上のカウンティ機能の統合は、おそらく人口増加と都市化により市、タウンや村では供給できないサービスに対するニーズが急激に増加したことによる。

21世紀初頭のカウンティと植民地時代のカウンティの業務には隔たりがあるが、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。1970年度におけるニューヨーク州のカウンティ政府の総支出は17億ドルであったのが、1997年には135億ドルに達した。現在のカウンティ業務とカウンティ政府に対する需要項目は、カウンティ政府による資金の支出状況に示唆されている。表-8は、1970年度と1997年度におけるすべてのカウンティにおける主要支出のドル額と割合を示したものである。

医療扶養や児童扶養費などの社会福祉を含む経済支援は、依然としてカウンティ政府の最大の支出項目である。ただし、この項目の割合は、その他の項目の支出が増加するとともに減少している。もっとも急増している支出は、固形廃棄物処理、環境保全、上下水道施設および住宅開発と地域開発を含む地元のコミュニティサービスである。また、教育費も急増しつつある支出で、これにはカウンティの身体障害のある生徒への教育支出ならびにカウンティ住民に対するコミュニティカレッジ教育提供費用も含まれる。警察と公安支出には、刑務所の運営費や保安官室の費用および保護観察や社会復帰援助費などが含まれる。

表-8

カウンティの目的別支出傾向

支出項目	1970年		1970年	
	支出額 (100万ドル)	割合 (%)	支出額 (100万ドル)	割合 (%)
一般政府	174	10.3	1,698	12.5
警察・公安	143	8.5	2,041	15.1
保健衛生	186	11.0	2,464	18.2
交通	102	6.1	985	7.3
経済支援	842	50.1	4,617	34.1
文化・レクリエーション	40	2.4	261	1.9
教育	32	1.9	668	4.9
住宅・コミュニティサービス	123	0.7	811	6.0
その他	151	9.0 ⁴	---5	---
合計	1,682	100.0	13,545	100.0

出典 ニューヨーク州会計検査官室

業務の移譲

州憲法第9条は市、タウン、村およびカウンティ間の業務の制度的な移譲を許可している。ただし、そのような移譲をする場合、市を除くカウンティの大多数と、カウンティ内に市がある場合はすべての市を「ひとつの単位とみなし」その過半数による承認が必要である。移譲はカウンティ憲章提案または憲章改正に加えられるか、または自治体ホームルール法第33-a項に定められる方法に従って条例を通じて

施行される場合がある。また、ある業務または責務が村に移譲される場合または村から移譲される場合（3分の1の賛成が必要）、影響を受けるすべての村（同様にひとつの単位とみなされる）における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、公式の移譲手続きを踏まずに新規の業務を受託することもひんぱんにある。カウンティが特定の業務—たとえば公園に関する条項など—に従事する権限がある場合、市、タウンおよび村が同様の業務に着手すると同時に、カウンティもその業務を開始する。カウンティと同様の業務を遂行する権限が他の地方機関にもあるため、どの機関がもっとも低コストで最良のサービスを提供できるかという施策課題を常に地元納税者に提示している。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ひんぱんにあるが、これ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、費用をより広範かつ平等に分割でき、またカウンティが財政的にもそのような支出を賄う余地があるからである。

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担うようになった。この結果、ニューヨーク州のカウンティは管轄区域内の市、タウンおよび村におけるサービスを賄うために、時代の変化に適応することを強いられている。

カウンティ政府は市、タウンおよび村と州政府の中間機構として強化された。ニューヨーク州議会と住民は、憲法と州法を通じてカウンティがその機構を再編成することを可能にし、カウンティが、新しいニーズを満たすために必要な行政・管理指導者、管理組織および運営上の手続きを任意に設けるための選択肢を提供している。

現在、カウンティは都市圏において主要なサービスを提供しており、21世紀も引き続き新しい責務を担っていくものと予想される。

章末注

1. 1997年度地方自治に関する会計検査官特別報告書。
2. カウンティは、検死官を公選する代わりに監察官を任命することができる。
3. 公衆衛生支出。
4. 職員福祉。現在、特別項目に含まれている。
5. この項目は現在使用されていない。

第6章

都市政府

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ー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・議会型およ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および権限の分担の面において、大きな転換を遂げている。

ニューヨーク州の都市政府は、1653年にオランダの西インド会社がニューアムステルダムに対し、後の憲章の原型とな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・スタイヴァサント総督は、地元の公職を任命した。行政官は後任を指名することが許されたが、行政命令を公布する権限はスタイヴァサント自身が留保した。

さらに1686年、英国総督のトーマス・ドンガンは、ニューヨーク市とオールバニー市により多くの特権と権限を付与し、両市は植民地政府から独立してその権限を行使できるようになった。

1777年には最初の州憲法が制定され、既存のニューヨーク市とオールバニー市の憲章が承認されるとともに議会に「都市と法人化された村の機構を設立し、課税、評価および債務と借入権限を制限する」権限が付与された。これ以後、市の創設には個別の特別法が必要となったが、後に市は自らの憲章を改廃することが認められた。

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・モホーク幹線道路沿いに新しい6市が設立され、憲章が授与された。この6都市はブルックリン市、バッファロー市、ハドソン市、

ロチェスター市、スケネクタディ市およびトロイ市である。さらに、1834年から1899年にかけて数千人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もっとも近年に憲章が制定されたのはライ市で、1942年のことである。

都市の定義

従来市は、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。都市憲章は市によりかなりの違いがあるため、それ以外に全市の共通の目的を特定、その機構を総括するのは困難である。

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、村から市へ進展するという概念も存在しない。村と市の主要な違いは、市の機構と権限が憲章により制定されているのに対し、大部分の村の機構と統治は村法に従って設立・施行されることである。村はタウンの一部という点で市と異なり、村民はタウン税を支払い、タウンのサービスを受けている。

ニューヨーク州議会は、規模や地域を問わず地域の共同体を自治体法人として認可し、市を設立できる。事実、ニューヨーク州の62の市における人口は最大の村よりも少人数で、また554の村のうち150村では、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。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、または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教書などが明確な根拠となる。

ホームルールと都市の歴史的展開

歴史的に州議会は、人口がもっとも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さらに増加し拡張するにつれて、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独自に新憲章を制定できるようになった。各市は試行錯誤によりもっと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する権限を拡充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、自治体職員の選挙の正当性を保障するために州憲法が改正された。これ以前に州政府は、市の公選者を随意に任免し、地方選挙を無効にしたりしており、州とニューヨークおよびブルックリンの両市の間では職員の任免に関する紛争が絶えなかった。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った。引き続き1854年、ニューヨーク市長は都市政府の局長レベルを任命する権限を要請し、局長任命権の獲得に成功した。

以上のような変革にもかかわらず、市は州により制約を受けることがひんぱんにあった。たとえば、1857年、警察汚職の申立てを理由に、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。その9年後、市長による法廷闘争にもかかわらず、ニューヨーク市の保健局と収税局の運営を州政府は一時的に管轄した。

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のひとつであった。改正された1894年憲法第12条第2項で規定するように、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都市、人口5万人から25万人の市は二級都市、人口5万人以下の市は三級都市とされた。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各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一般規制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。さらに同条項では、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、法律が施行される各市の市長により事前承認を受けることが求められた。市長が拒否した場合、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人以上の都市は一級都市とされた。これはもちろん、二級都市の人口幅が狭められたことを意味する。

その後も州議会は、市に多大な影響をもたらす一般法を多数制定した。1892年に制定された自治体基本法は、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都市法が制定され、特定の権限が市に対して付与されるとともに、市の業務が制限された。1913年一般法が改正され、「市の資産と業務を規制、管理、監督する」権限、ならびに「そのような権限を行使するために必要かつ正当な権利、特権および管轄権」が各市に付与された。¹

一般都市法により市は、公共施設の建設と維持、公基金による支出、公務員年金の規定など多分野における権利を保有し、また1917年改正により、ゾーニングの施行権限も与えられた。一般都市法は現在も有効であり、自治体の行政規則の制定を通じてこれらの権利の行使が認められた。1964年に自治体ホームルール法が制定されると、以上の権限はすべて条例を通じて行使できるようになった。

1900年代のホームルールと都市

州議会による都市政府機構への関与は、1906年の二級都市法と1914年の都市政府

選択法に反映されている。二級都市には二級都市法（1925年改正）に基づき共通の都市憲章が授与された。1923年当時二級都市であった都市には、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を制定し、以後市は地方憲章をもって随意に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または新憲章を制定する権限が付与された。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、業務または執政」に関する条例を制定する権限を取得したのである。全市に適用される一般法制定に基づかない限り、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、その当時に二級都市であった市に適用される以外は廃止された。市ホームルール法条項は、その大部分が1963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にもかかわらず、一級都市、二級都市、三級都市の定義は部分的に継続して使用され、その表現が問題視されるようになった。1894年以降の制定法には、市の等級表現が多数用いられていることが多い。これらの法律のほとんどはその後修正、改正または廃止されたが、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年1月以前の制定法に言及されている市の等級は、制定法の発行日に有効で憲法上の区分を盛り込んだと解釈される。1924年以降に承認された制定法に関しては、解釈方法は必ずしも明確ではない。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ものであるとみなされている。

都市政府の形態

都市憲章は市の運営の法的根拠である。都市憲章は市が統治する上での基本的権限を列挙し、政府の形態を設立し、都市政府の立法府、行政府および司法府を提示している。

市は長い間、各種の規則や条例の制定と改正を行っており、その多くは法典化されている。市の法的権限や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、州議会により承認された個別の憲章を持ち、地域レベルで憲章を改正できる権限を有するため、全市に共通な機構を総括するのは困難である。どの市にも公選市議会があり、選挙区ごとに行われる選挙区選挙、全市一区で行われる全市選出選挙、または両者の組み合わせによる選挙がある。ほとんどの市には市長が置かれ、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 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である。市長がいる場合もあるが、主に儀礼上の存在である。支配人は通常、各局長の任免権があり、予算を作成するが、議会の議決に対する拒否権を持たない。
- 強市長・議会型 強市長・議会型においては、公選による市長が首席行政官として運営機関を先導し、議会は政策決定を行う。市長は普通、各局長を任免する権限を有し、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。市長はまた予算を作成し、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、市長が専門管理官を任命し、「市長・管理官形態」により市行政が行われることもある。
- 弱市長・議会型 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、行政先導の目的で委員会を編成する。また議会は各局長を任免し、予算を作成する。市長は拒否権を持たないのが一般である。
- 理事会型 理事会型においては、理事は有権者により各部局の管理官として選出され、政策決定機関として機能する。理事が交代制により、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、専門支配人や管理官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14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一市ある。残りの45市は市長・議会型で、うち2市では管理官が置かれており、市長の権限は市によりまちまちである。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-9には、ニューヨーク州の市の一覧が1996年度人口と政府形態とともに示されている。

表-9
都市政府形態

市	人口*	人口別順位	政府形態**	理事数**
オールバニー (Albany)	103,564	6	市長・議会型	16
アムステルダム (Amsterdam)	19,843	31	市長・議会型	5
オーバーン (Auburn)	29,774	20	議会・支配人型	4
バタビア (Batavia)	16,095	38	議会・支配人型	9
ビーコン (Beacon)	13,275	46	市長・議会型・管理型	6

市	人口*	人口別順位	政府形態**	理事数**
ビンガムトン (Binghamton)	48,294	14	市長・議会型	9
バッファロー (Buffalo)	310,548	2	市長・議会型	13
カナンダイガ (Canandaigua)	10,736	51	議会・支配人型	8
コホーズ (Cohoes)	15,215	40	市長・議会型	6
コーニング (Corning)	11,356	49	議会・支配人型	10
コートランド (Cortland)	18,733	34	市長・議会型	8
ダンカーク (Dunkirk)	13,354	45	市長・議会型	5
エルマイラ (Elmira)	32,009	19	議会・支配人型	6
フルトン (Fulton)	12,536	48	市長・議会型	6
ジェニーバ (Geneva)	13,890	43	議会・支配人型	8
グレン・コーブ (Glen Cove)	24,716	26	市長・議会型	6
グレン・フォールズ (Glens Falls)	14,772	42	市長・議会型	6
グローバースビル (Gloversville)	15,946	39	市長・議会型	12
ホーネル (Hornell)	9,380	53	市長・議会型	10
ハドソン (Hudson)	7,995	56	市長・議会型	11
イサカ (Ithaca)	28,507	22	市長・議会型	10
ジェームズタウン (Jamestown)	33,154	18	市長・議会型	9
ジョンスタウン (Johnstown)	8,768	55	市長・議会型	5
キングストン (Kingston)	22,195	29	市長・議会型	10
ラカワナ (Lackawanna)	19,780	32	市長・議会型	5
リトル・フォールズ (Little Falls)	5,536	60	市長・議会型	8
ロックポート (Lockport)	23,300	28	市長・議会型	8
ロング・ビーチ (Long Beach)	34,335	16	議会・支配人型	5
メカニックビル(Mechanicville)	5,212	61	理事会型	5
ミドルタウン (Middletown)	24,192	27	市長・議会型	9
マウント・バーノン (Mount Vernon)	67,112	8	市長・議会型	5
ニュー・ロッシェル (New Rochelle)	67,369	7	議会・支配人型	6
ニューヨーク市 (New York City)	7,380,906	1	市長・議会型	51
ニューバーグ (Newburgh)	26,248	24	議会・支配人型	4
ナイアガラ・フォールズ (Niagara Falls)	58,357	11	市長・議会・管理型	7
ノース・トナワンダ (North Tonawanda)	33,773	17	市長・議会型	5
ノーウィッチ (Norwich)	7,327	58	市長・議会型	6
オグデンズバーグ (Ogdensburg)	12,993	47	議会・支配人型	6
オリーン (Olean)	16,494	36	市長・議会型	7
オネイダ (Oneida)	10,958	50	市長・議会型	6
オネオンタ (Oneonta)	13,398	44	市長・議会型	8
オスウェゴ (Oswego)	18,522	35	市長・議会型	7
ピークスキル (Peekskill)	20,805	30	議会・支配人型	6
プラッツバーグ (Plattsburgh)	19,043	33	市長・議会型	6
ポート・ジャービス (Port Jervis)	8,935	54	市長・議会型	9
ポーキプシー (Poughkeepsie)	27,808	23	市長・議会型	8
レンスラー (Rensselaer)	7,986	57	市長・議会型	10

市	人口*	人口別順位	政府形態**	理事数**
ロチェスター (Rochester)	221,594	3	市長・議会型	9
ローマ (Rome)	40,979	15	市長・議会型	8
ライ (Rye)	15,189	41	議会・支配人型	6
サラマンカ (Salamanca)	6,327	59	市長・議会型	5
サラトガ・スプリングズ (Saratoga Springs)	25,1182	5	理事会型	5
スケネクタディ (Schenectady)	62,893	9	市長・議会型	7
シェリル (Sherrill)	3,093	62	理事会・支配人型	5
シラキュース (Syracuse)	155,865	5	市長・議会型	10
トナワンダ (Tonawanda)	16,410	37	市長・議会型	5
トロイ (Troy)	52,518	12	市長・議会型	9
ウティカ (Utica)	61,368	10	市長・議会型	10
ウォータータウン (Watertown)	28,700	21	議会・支配人型	4
ワテルフリート (Watervliet)	9,837	52	議会・支配人型	2
ホワイト・プレーンズ (White Plains)	49,653	13	市長・議会型	6
ヨンカーズ (Yonkers)	190,316	4	市長・議会型	7

* 1996年7月1日現在推定。出典 米国情勢調査局。エンパイア開発公社作成。

**出典 ニューヨーク州市長・自治体職員協議会

弱市長・議会型および理事会型は近年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もっとも一般的な都市政府形態である。表-10は、ニューヨーク州内の市の政府形態と、合衆国内の市の政府形態を比較したものである。

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、歴史的、社会的および経済的要因によるものと考えられている。議会・支配人型は、米国中西部や西部の近年創設された市や同一民族からなる均質集団の地域に多く見られる。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・議会型の、特に市長の権限が強い都市政府形態がより一般的である。

表-10

全米とニューヨーク州における市の政府形態比較

	市長・議会型 ¹		議会・支配人型		理事会型	
	総数	%	総数	%	総数	%
人口2,500人以上の市、全米 ²	3,263	42.8	3773	49.4	151	2.0
ニューヨーク州の市	45	72.6	14	22.6	3	4.8

¹ 強市長型と弱市長型の市の統計を区別する一定の分類方法がないため、両方の型の市を含む。

² 443の市ではタウン職員型の政府を採用している。

出典 全米統計は1999年度地方自治体ハンドブックからの抜粋。

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、州憲法および市の条例制定の権限に対する州議会の許可に従って行使されなければならない。市は、州憲法と一般法に相反しない限り、憲章を制定・改正する権限、および条例に従って施策を立案施行する権利を有する。さらに、政府の利益、管理と事業、資産の保護、衛生、および住民の安全と福祉のために活動する。

一般に、都市憲章には以下の項目が定義されている。

市の名称

市境界

区、選挙区その他の行政単位

法人権

財政年度

立法機関—市評議会（City Council）、市議会（Common Council）、市会（Board of Aldermen）など

立法権限

構成

会議

議事規則

首席行政官

市長

任命権

拒否権・議会による拒否権の無効化

市支配人

法人の法律顧問または市顧問弁護士

市書記官

部局、部署および委員会

予算—財政手続き

課税行政

分散化と都市問題

ニューヨーク州には62の市が所在し、人口も最少3,093人から最大700万人と隔たりのある。人口2万人以上の市は30あり、人口5万人以上の市は12ほど所在する。市の面積もわずか0.9平方マイルから303.7平方マイルにおよぶ市もある。

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おり、その結果として人口変動が起こることもあれば、人口変動が社会変動の起因となることもある。ニューヨーク州内の大都市では、いずれも1900年から1930年にかけて人口が急増した。同期間中、特に最大6都市では人口が420万2,530人から830万3,038人と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。人口の急激な増化は、市における施設やサービスの拡張を押し進めた。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年にかけて緩慢化し、1940年から1970年の30年間で人口増加は停滞した。1970年から1990年の20年間は都市で人口が減少し始め、この傾向は1990年代に入っても継続した。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。しかし、ニューヨーク以外の5大都市では、人口が同時期23パーセント近く減少している。

市中心部における人口増加の緩慢化あるいは人口減少が起こると同時に、都市近郊の人口増加が新たに見られるようになった。住民が郊外に移るにつれ、商業および産業の分散化が生じ、企業も拡張する上で地価が安い郊外に支店を移し始めた。コスト削減と労働力の移転により、産業にとっては郊外移転が非常に魅力的となったわけである。

市では人口構成が変化し、市の人口には移民、低所得者、子供（5歳以下）および老人（65歳以上）人口が比較的多く、都市政府は新しい特殊な問題に直面している。

中でもニューヨーク市では都市基盤の荒廃、低水準住宅、失業、犯罪と環境汚染などのあらゆる都市問題が集中している。ニューヨーク市は他の都市と比べて歴史が古いため、物理的な荒廃がもっとも深刻な問題となっている。

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もっとも古い都市であるが、現在の都市政府が創設されたのはわずか1世紀前である。30年におよぶ合併運動の後、州議会がカウンティ、市、タウンおよび村を集めて市を編成した。この結果、都市政府機構として5つの区が設立された他、カウンティの境界と区の境界が同一に定められ、5区を統合してニューヨーク市が構成された。

現在のニューヨーク市の境界は、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。人口は現在700万人を超えているが、これは合衆国50州のうち39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となっており、その住民数は第2、3および4番目の都市の人口を合計した数にほぼ等しい。1997年の人口は734万2,636人である。

ニューヨーク州の住民の40パーセントは、ニューヨーク市に在住している。ニューヨーク市は、ニューヨーク州の中で唯一の統合自治体で5カウンティあるが、カウンティ政府は存在せず、村、タウンや市内の自治機構もない。

ニューヨーク市では市長のほか、会計検査官と護民官が住民により選出される。議会は護民官と51人の議員から構成されており、各議員は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分権化を推し進めた。そのうちもっとも重要な施策は、59のコミュニティ委員会の設立である。

市長 市長は市の首席行政官たる首長であり、4名の助役の協力のもとに多数の部局、委員会や理事会を統括する。市長は都市政府内に部局や職務を設置、改定および廃止する権限を有する。任期は4年間で、再選により4年の任期を2回まで務めることができる。市長は予算を作成し、各局の長その他の非公選職の任免権を有する。

会計検査官 会計検査官の任期は4年間で、再選により4年の任期を2回まで務めることができ、市の首席財政官として機能する。会計検査官は市の財政状況に関して市長、市議会および市民に報告し、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、市の財政事項を監査および検査し、契約提案を登録し、予算権限と契約規則を照合し、貸付の必要性、期間および条件を決定し、支払令状を作成し、市債権を発行・販売し、事後監査を担当するとともに、予算委員会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、会計検査官は財政事項の調査、減債基金の管理、会計の維持および報告書を発行する。州知事は事情聴取の後に起訴された場合に限り、会計検査官を解任する権限を有する。

護民官 護民官は、市のサービスに対する消費者代表として公選される。任期は4年間で、護民官は議会の議長を務めるほか、条例案を提出できる。護民官はまたすべての委員会における職権上の委員であり、議会の協議に参加することもあるが、投票数が同数の場合以外には投票しない。さらに護民官は市のサービスに対する不服申し立てや市機関の住民に対する対応を調査し、市機関業務の向上に関する提言を行い、業務手続きを評価し、市のサービスを受けられない市民や、市機関から支援または返答を得られない市民のためのオンブズマンとしても機能する。

議会 議会は市の立法府であり、都市憲章および行政規則の改正などの条例を制定する権限を有し、ホームルール教書を発し、資本および経常予算を採択する。

各選挙区を代表する議員は、4年間の任期で公選される。立法上の役割およ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、土地使用の決定権も有する。

区長 ニューヨーク市の5区の区長は各区の行政官として機能し、任期は4年間である。区長の主要な責務は、市長と協力して執行予算を組み、区予算の優先事項を直接議会に提出し、主要な土地利用決定を審査・評価し、市の施設用地を予算に従って提案し、区内の市サービスの提供を監督・修正し、区の戦略的開発に参加することである。

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

コミュニティ委員会 ニューヨーク市内には委員会が59存在し、ゾーニングその他の土地利用問題、地域開発、市の予算手続きや自治体サービスの円滑化などの事項における助言的役割を有している。各委員会には50人の無報酬の委員がおり、委員会地域を代表する市議員との協議のもと区長が任命する。

大都市圏交通公社 ニューヨーク市のもっと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、住民にニューヨーク市内に地下鉄、公共バスおよびロングアイランド鉄道、ロングアイランド・バスやメトロ・ノース鉄道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、多数の橋梁やトンネルの維持も担っている。MTA委員会は、州知事が上院の推薦により任命した局長、首席行政官および18人の委員から構成される。

ニューヨーク大都市圏交通協議会 ニューヨーク大都市圏交通協議会は、選出公職者と交通・環境機関から構成されるニューヨーク大都市圏の公式の都市計画機構である。

ニューヨーク大都市圏交通協議会は、ナッソー・カウンティ、プットナム・カウンティ、ロックランド・カウンティ、サフォーク・カウンティ、およびウェストチェスター・カウンティの行政官、ニューヨーク市計画委員長とニューヨーク市交通局長、MTA総裁、およびニューヨーク州交通局長（協議会の常任議長の一人）という、州南部の交通計画の主要管轄区を代表する9人の委員から構成される。また、顧問（投票権なし）には、ニューヨーク・ニュージャージー港湾公社、米国運輸省の連邦高速道路局と連邦交通局、米国環境保護庁、ニューヨーク州環境保全局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、他に毎年改選される委員の2名で分担される。

ニューヨーク大都市圏交通協議会は、大都市圏の交通計画の調整、個人旅行者向け交通案内、広域交通問題の公開討論会の開催、旅行関係情報の収集、分析および解釈を行う。主要業務としては、5ヵ年交通改良計画と長期広域交通計画の策定が挙げられる。

章末注

1. 一般都市法第19項。1913年法第247章により追加。

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溪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出来る。ニューヨーク州内のタウンは、市を除き州内のすべての地域を網羅しており、地方政府単位の中でもその規模にもっとも幅がある。

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た。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おり、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融通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、市およ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在住しており、タウンの数は村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、1998年度推定人口が73万2,138人—バッファロー市の2倍以上の人口—で課税不動産評価額が440億ドルを超えるヘムステッド・タウンから、人口51人で1997年度および1998年度の不動産課税評価額が1,160万ドルにすぎないモンテグ・タウンまで幅があり、この両極の間に930のタウンが存在する。タウンの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タウンもある。

タウン政府の始まり

英語の言葉「タウン」がチュートン語の囲いを意味する言葉「タン」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、古くはドイツ民族の伝統も受け継いでいる。

17世紀初頭にハドソン溪谷に定着したオランダ人地域共同体は、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、より強固に結束したタウン政府により統合された。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は総督としての委任状を携え、ニューアムステルダムに艦隊を着港させたが、これを見て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、1665年に「デューク法」として知られる法典を發布した。デューク法は、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、タウン裁判所制度が創設されていった。さらに、現在の管理官に相当するタウン財務官として知られた首席財政官職が制定された。1683年には一般不動産課税徴収が初めて施行され、続いて1703年に高速道路システム設立のための条項が採択された。

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可するとともに、「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多数のカウンティやそのほかの領域に細分化する権限を保有する」としている。同憲法に従って1788年から1801年にかけて、特にカウンティのタウンへの分割化が進んだ。これらの変化にもかかわらず、英国統治時代に設立された機構はタウン政府の機構に受け継がれていった。

19世紀初頭になると、タウン政府組織も時代とともに近代化された。ニューヨーク州改正法令集第9版では、タウンに関連した法律が一般法第20章に総括された。これ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年の制定法第569章として再法典化され、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思われる。さらに1909年には、タウン関連法が統合法第62章として再び法典化された。

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令と特別法令が含まれていた。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年法第634章のタウン法である。

タウンの特徴

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932のタウン領域にはかなりの幅がある。最大のタウンはハーキマー・カウンティのウェブ・タウン（451.2平方マイルで、州内の11のカウンティよりも大きい）で、最小のタウンはグリーン・アイランド・タウン（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・カウンティの人口は130万2,220人で、ニューヨーク市を除き人口が二番目に多いカウンティであるが、タウンは3つしかない。反対にカタラウガス・カウンティは人口が8万5,086人（ナッソー・

カウンティの5分の1以下) にすぎないが、32のタウンを有する。

法的地位

現在では、裁判所がタウンを事実上の自治体法人であると結論しているが、過去においては、「州の出先機関として、州内の住民の利益のために州政府の機能を行使するための便宜上の目的で設立された」と解釈されていた (Short v Town of Orange, 175 App. Div. 260, 161 N.Y.S., 466, 1916 参照)。現行のタウン法には、タウンの自治体法人としての地位が以下の通り定義されている。

「タウンは領域内に住民を有する自治体法人であり、その権限を行使し、従来の、または法により委譲されたあるいは課された地方政府と公務の責任を果たすために設立された。」 (タウン法第2項)

タウンが地方自治体の一部として事実上認可されたのは、1964年にホームルール権が憲法上タウンに付与されて以来である。

農村から郊外化への発展

タウン内では法律による自治体法人化に先立ち、市街地化が顕著となっていた。タウンの法的地位の獲得は事実、市街地化から生じた必要性によるところが大きかったのである。長期にわたり、タウンは選挙の準備と監督、司法業務の管理および高速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。しかし、これらの政府機能を遂行する上で、タウンは州政府の業務を施行すると同時に自らのニーズも満たしていた。たとえば、タウンの選挙機構は地元の政治団体の維持につながり、同時にタウン職員がカウンティ、州およ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。カウンティ保安官と州警察また軍機関の警察業務に関連した地元の司法機能は、タウン住民の公安につながった。また高速道路の管理を通じて、隣接する地域や遠距離の都市中心部との交流が維持され、農産物の市場販売が可能となった。

農村部においても人口の増加により小村落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。たとえば天候にかかわらず年間を通して利用できる道路、歩行者の安全のための歩道、公衆衛生に関連した公共水道の建設、排泄物処理のための下水道の建設、人口増加と固定資産価値の上昇にもかかわらず公安を維持しうる警察力などである。

1920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1990年にかけて都市人口の増加率が20パーセント (ニューヨーク市を除く) であったのに対し、タウン人口は110パーセント増加した。過去20年間にこの傾向は顕著に緩慢化したものの、近年都市からの流出人口は、郊外よりも農村部タウンに移っている。都市から移住した

住民は、郊外や農村部を問わず、都市と同様の上下水道、廃棄物回収、街灯、レクリエーション施設などを求める傾向にある。しばしば郊外の開発は、無計画でビジネスの中心部も存在しないことが多く、また村の合併は多種多様な問題を巻き起こした。タウン政府は、こうした郊外における諸問題に対処することを余儀なくされ、従来の下部単位の地方政府としての役割を果たすと同時に、各種の新サービスを提供することが求められるようになった。

政府機構

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年ごとに行われる米国情勢調査局に基づき、人口1万人以上のタウンは、サフォーク・カウンティとブルーム・カウンティ内のタウンおよびアルスター・タウンとポツダム・タウンを除き、法律によりすべて一級タウンとみなされる。ただし、ウェストチェスター・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。

一級タウンでないタウンも、以下の条件を満たし、住民投票により住民の承認を得た上でタウン理事会が採択すれば、一級タウンに昇格できる。

- 米国情勢調査局（10年毎に行われる国勢調査でなくともよい）に基づく人口が5,000人以上
- 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1名、理事4名（タウン法により6名の場合と2名の場合がある）、書記官1名、タウン判事2名、高速道路管理官1名および課税・評価徴収官1名であるが、二級タウンの有権者は管理官1名、理事2名、治安判事2名、書記官1名、高速道路管理官1名、評価官3名および収税官を1名選出する。

1962年州議会は、別途「郊外タウン」の区分を制定した。郊外タウンは以下の条件を満たす一級タウンである。

- 人口が最低2万5,000人以上のタウン
- 人口が最低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特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、タウン理事会は認可住民投票により随意に郊外タウンに編成できる。

タウン等級の設立時には各等級の権限は明確に定義されていたが、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が不明確となり始めた。たとえば、1964年の憲法によるホームルール修正条項により、従来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も付与され、組織上の違いも不明瞭となった。さらに、1976年の制定法により、すべてのタウンは選出公職者および任命職員を任免し、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。これ以前には、タウン政府の運営を細分化する権限は郊外タウンにのみ与えられていた。現在では事実上、制定法上の等級に関係なくほぼ同等の法的権限を全タウンが所有している。

立法機関

タウンの立法府はタウン理事会である。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から構成されていた。タウン治安判事（現在はタウン判事と改名）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、コスト削減とみなされ農村部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年タウン法が改正され、二級タウンの理事会にタウン判事2名の代わりにタウン理事を任命することが許可された。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切り離され、すべてのタウンにおいて立法府と司法府が独立するに至った。

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、特定の制定法またはタウン理事会により付与されており、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、市および村の基本的形態とほぼ同じである。相違点は、近年までタウンの権限は他の地方自治体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、独自の政府形態を改編する権限が与えられていなかった点である。

カウンティ、市および人口5,000人以上の村が享受していたホームルールは、1964年になってようやくタウンにも付与された。これによりタウンは完全な自治体法人へと一歩近づいたが、依然としてカウンティ、市および村と比べて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。ホームルール手続きを踏んで独自のニーズにあった政府形態を選択できたカウンティ、市および村と比べ、タウンの権限は制限されていたわけである。州議会は1976年、憲法により「一般法」と定義されているにもかかわらず、資産、業務または執政にかかわる特定のタウン法条項を破棄する権限をタウンに与え、状況を是正した。この改正によりタウンのホームルール権が拡張され、

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。

行政機構

管理官 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。管理官は、立法府の構成員であるとともにタウン理事会の議長を務めており、全議題に投票するが、賛否同数時の決定票を投じる権利や拒否権を有さない。

管理官は従って、首長というよりは行政管理官である。法に定められた管理官の職務としては、財務官として機能し、タウンの資金管理と支出、帳簿管理、必要に応じた報告書の作成、給与その他の請求に対する支払い、タウン理事会の指示に従ったタウン資産の貸借、売却または譲渡などがある。

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、支配人型の政府を持つタウンに対するタウン法の条項が定められ、タウン機能を行行使する上での行政権限が拡張された。当時この考えは定着せず、1957年に廃止された。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条が制定され、タウンは再び条例を通じて支配人型の政府形態を設立できるようになった。こうして1998年までにコリンズ、アーウィン、マウント・キスコ、プットナムおよびサザンプトンの5タウンが支配人型の政府形態を採択した。

また郊外タウン法は、タウン管理官に2～3の特定権限を付与し、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「首席行政官」という名目が与えられているものの、実際には新規の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条項を廃止できる権限を付与したが、立法府から独立した行政府または管理機関を有するタウン形態の設立を意図するものであった。タウンは行政官または支配人を設け、カウンティにおけるカウンティ行政官や支配人、市における市長や支配人、または村における村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第10項は、地方政府が職員の権限、資格、定員数、選出・解任方法およ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し、逆に任命職を条例の制定による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役職の任期を変えることもできる。

司法機関

州の司法機関については第3章に記載されている。前述の通り、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もあり、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および、村裁判所と管轄区域が重複する場合は、村領域まで拡張されることもある。タウン司法制度の費用はタウンの全住民により賄われている。

タウンの運営とサービス

タウンに立法府、行政府および司法府の明確な定義が存在しないように、タウンの運営自体にも明確な区別がなされていない。多くのタウンでは運営は、事実上部局化され、正式な局が特定の法律上の許可またはホームルール法の制定により設立されているものの、各部局を定義する一般的条項は存在しない。

ここでは便宜上タウンの運営機構を、(1) 村へのサービスを含むタウン全域に提供されるサービスと機能の施行、および(2) 既存の村以外のタウン地域に提供されるサービスおよび機能の施行、または既存の村以外の特定タウン地域に提供されるサービスおよび機能の施行の2つの一般区分に分類する。

タウン全域におよぶ組織とサービス

タウンは当初、「専管」機能ではなく、一般的な政府機能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を含んでおり、その費用はタウン全域に賦課される。タウンと村による共同サービス、または村の同意に基づき村領域内に提供するサービスを含め、新たに追加されたサービスもある。

選挙手続き タウン全域におよ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。各選挙区は選挙機構の欠かせない要素であり、モンロー・カウンティ、ナッソー・カウンティおよびサフォーク・カウンティ内以外の全タウンは、市外に選挙区を設立・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と選挙区職員が置かれる。また、各政党の組織は選挙区ごとに設立される。政党委員は各選挙区から選出され、タウン、カウンティおよび州の各政党委員会の基幹となる。政治家が「政党の草の根」を引用する場合、このタウンの政党委員会を指しているわけである。タウン職員は政党組織の産物であると同時に管理人であり、その経歴は政党組織と密接に繋がっていることが多い。タウン職員はこのように政党との連絡を保つことにより、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言える。タウンの権限がその他

の政府機構に脅かされている場合、常にその選挙機能を発揮することにより、そ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または人口1万人以下のタウンでタウン法第12項および第81項に準じて一級タウンとなったタウン）では通常、公選または任命による書記官、判事および評価官とは別に、タウン管理官1名および理事4名がタウン理事会の構成員として選出される。

現行の全域一区選挙制では、有権者は空席の議席に対して一票投票できる。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、過半数票を必要としない。

また、タウン法第81項および第85項に従って、全域一区選挙制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。全市一区選挙制と選挙区選挙を通じて理事が選出されるニューヨークの都市の制度とは異なり、選挙区ごとに理事を選出しているタウンはほとんど存在しない。2000年にニューヨーク州の932のタウンの中で選挙区選挙を行っているタウンは10にすぎず、1970年以降にタウン住民が同制度を投票時に選んだ例は一度も無い。しかし、近年の裁判所判例に基づき選挙区選挙に対する関心が高まりつつある。

一級タウンは理事会の承認を受けて、または正当な請願手続きを踏んだ上で住民投票による有権者の賛成が得られれば、選挙区選挙制度を設立することができる。提案が承認されると、カウンティ選挙委員会はタウンを4選挙区に分割し、「可能な限り、各区域における有権者の数が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項第1号）。選挙区選挙制度は、カウンティ選挙委員会が「各選挙区とその位置を正確に示した」地図（タウン法第85項第1号）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。有権者はまた、選挙時に理事数を4名から6名に増加する提案にも同時に投票でき、承認されると選挙区が6つに分割される。

選挙区域は投票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。憲法上の要求である「一人一票」（*Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533, 84 S. Ct. 1362 参照）の原則と、各選挙区の有権者数が「ほぼ」同数であるべきであるという制定法上の規定以外、有権者に対しては選挙区がどのように分割されるかは明らかにされない。

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、また選挙区選挙を設立することが許可さ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項および第85項によると、まず有権者が一級タウンへの転換に賛成し、それ以降の選挙で理事数を増加し、選挙区選挙を設立することができる。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、カウティおよび村は、憲法または一般法に相反していない限り、特に「役職と職員の権限、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項(1)(ii)(a)(1)、下線追加）。このような条例には、住民投票が求められる（自治体ホームルール法第23項(2)(b)(e)(g)参照）。

従って、有権者の希望によりタウンには選挙区ごとの代議制を設立する選択肢があるということになる。

課税評価 タウン政府の基盤のひとつは税金の評価、課税および徴収の権限である。消費税、使用税、入場税、場外馬券税や所得税の導入にもかかわらず、固定資産税は現在でも地方税のもっとも重要な収入源となっている。自治体のもうひとつの収入源は政府間振替である。不動産の課税と徴収の土台は不動産評価であり、その目的は不動産の公平で一貫した評価にある。自治体内では不動産の完全価値の一定率で課税評価がなされ、自治体間で課税率が平衡化されている。固定資産課税徴収の詳細は、本ハンドブック第11章に記載されている。

不動産評価は、タウンの評価官または評価委員会により行われる。タウンは従来、3名の評価官から構成される評価委員会を維持することが要求されていたが、後に評価官を1名に削減できるようになった。さらに、1970年の評価改善法により評価官の研修が義務付けられるとともに、カウティ支援も保証され、3名の評価官からなる評価委員会を住民投票による承認を通じて維持する以外、タウンは評価官を1名任命することが定められた。またタウンは、不動産評価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には複数の目的がある。まず、課税原簿はタウン内の一般課税とカウティ課税に使用される。次に、課税原簿の複写はタウン内の学校区に配分され、学校区はそれを基に、ただし評価内容自体は変えずに、学校税原簿を作成する。さらに、タウン内の村は独自の不動産評価をする代わりに、部分的または全域にわたりタウン課税原簿を適用し村内の課税徴収を行う。

税金の徴収 タウン課税原簿が作成されると、タウン予算とタウン目的の課税

徴収額見積とともにカウンティに提出される。この金額と、タウンに対するカウンティの課税額が毎年12月31日までに徴収され、課税原簿に記録される。この時点で、過年度の学校税原簿における未払い学校税は、再徴収のためにタウン課税原簿に記録される。

徴収と取り立て 一級タウンでは税金と評価額の徴収官が徴税する。徴収官は地域住民の選択により、公選または任命される。一級タウンでは通常、タウンと学区間で別途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所在するまたは部分的に所在する学区の学校税も取り扱う。二級タウンにおいては、公選のタウン収税官が徴税を担当する。収税官を廃止し、タウン書記官が徴税を行うタウンもある。

一般業務 タウン職員の給与を含むタウンの一般業務の費用は、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徴収される。たとえば、タウン高速道路管理官の給与と高速道路駐車場の費用と運営は、タウンの一部を対象としていても（村以外の地域）一般経費（タウン全域に対して賦課）とされる。一方、高速道路職員給与は、高速道路項目により一般経費とされる場合と、タウンの一部に対してのみ徴収される場合がある。

部分的タウン組織

タウンの一部に対するサービスは、村を除くタウン全域へのサービスとみなされる場合と、タウンの改良地区または改良地域へのサービスとみなされる場合がある。

数十年前まで、村を除くタウン住民により要求された唯一の主要事項は、高速道路の維持であり、タウン政府のサービスは、治安裁判所のような政府業務や基本業務に限られていた。しかし近年、村以外のタウンの人口が増加するにつれ、村内で提供されているようなサービスがタウン内にも求められるようになった。廃棄物回収やごみ処理などのような業務は、タウン全域に提供される場合と村を除くタウンにのみ提供される場合がある。村以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、以下が挙げられる。

- 区画整理の規制、敷地図の評価、ゾーニングの施行と管理のための計画委員会の設立。
- 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またはゾーニング検査官の任命、および抗議に対処し、適宜救済措置を許可するゾーニング抗議委員会の委員の任命。
- タウン全域の警察による公安の維持。ただしタウン内の村に警察組織が存在する場合は、村以外のタウン地域への警察による公安の維持。

- 高速道路の建設と維持。通常、村領域外のタウンの道路と高速道路が対象であるため、村を除くタウン地域における業務とみなされる。ただし、タウンの高速道路関連業務は村の設立に先立っているため、特定の高速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、タウン高速道路費用の村納税者への賦課は、タウンと村間の紛争のもっとも大きな原因となっている。従って、この紛争をできるだけ軽減し、費用を均等に分割するための努力が払われている。妥協案のひとつは、タウンによる村の高速道路機材の取得原価と修繕費にかかわる不動産評価の免除、村の除雪作業費その他の雑費からの免除である。

消防 消防は第9章で紹介される特別行政区一消防区、防火地区や火災警報地区一を通じてのみ提供しうるため、タウン業務ではない。村以外のタウン領域のほとんどは区域化されているため、消防は村以外のタウンへのサービスであると言える。

改良地区 郊外の拡張上にあるタウンは、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し、その必要性はタウン全域にあるわけでもなく、従って全タウン有権者に支持されない。このような問題の解決法は、改良地区の設立である。サービスが必要な区域を限定し、区域内の不動産所有者により費用が賄われているのが改良地区であり、従って改良地区にとってタウン組織は、資金借入時におけるタウンの信用および区域内サービスの管理に必要なだけである。改良地区制度は非常に実用的で、その数と種類は急増している。

第9章で紹介される特別行政区と異なり、タウン法に基づき設立される改良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、上下水道、排水路、公園、公共駐車場および廃物処理区域が全体の95パーセント以上を占めている。改良地区は融通性がありかつ機能的なため、特殊な必要性も満たすことができる。高架線のある地域では、利用者のため駅にエスカレーターを設ける目的でエスカレーター地区が設立され、ロングアイランドで海岸沿いでは不動産改良の目的で埠頭・砂防指定地区が設立されている。

1997年度末までに設立、拡張または合併された改良地区は約7,232(消防区を含む)で、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り、1985年と比べ373増加した。1997年度州会計検査官は、タウン水道区4、タウン下水道区2、タウン排水路区1、その他5つの改良地区を認可している。

改良地区の多くは、タウン法第12条の一般条例と第12-A条に従って設立されている。それ以外は、州議会による条例を通じて設立されることが義務付けられている。

表-11

種類別タウン改良地区と消防区

1997年12月31日現在

排水路	480
消防	858
防災	957
照明	1,766
公園	145
廃棄物・廃物	144
下水道	1,072
水道	1,359
その他	451
合計	7,232

出典 1997年度地方自治に関する会計検査官特別報告書

タウン法第12条には、不動産所有者による改良地区の請願書に地区の詳細と最高支出額を記載することが指定されている。改良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の課税評価額の半分以上で、提案している改良地区内の課税対象資産の全評価額の少なくとも半分に相当する資産所有者の署名を必要とする。請願がなされた場合、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に賛成または反対する。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すると、タウン理事会は州会計検査官に申請し、承認を得ることが求められる。州会計検査官は審査を行い、改良地区の設立が公共の利益に貢献し、地区内の不動産または不動産所有者に不当な負担をかけないかどうか判断する。州会計検査官の承認を得られれば、タウン理事会は改良地区を設立するための条例を採択する。

第12-A条は、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、タウン理事会は住民投票による承認が得られれば、独自に提案し地区を設立できる。その他の手続きは本質的に第12条と同じである。

独自の理事会を持つ比較的古い78の改良地区を除き、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徴収方法を決定し、上下水道賃料その他のサービス料を決定し、資本費用を支払う目的で債務発行をする権限を付与している。改良地区における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、改良地区自体は借入権限を有さない。改良地区の債務はタウンの一般債務とみなされ、タウンの債務の借入限度枠に加算される。

タウン改良策 タウンが郊外へ拡張し続けるにつれて、タウン全域におよぶサービスや、少なくともタウン内の村以外の地域へのサービスの提供が緊急事項となった。「タウン改良策」は、サービスを区域に分割する方法とタウン全体としてのサービス提供の妥協案である。タウン改良策により、タウン理事会はタウン内を区域に細分化することなく、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、郊外タウンにのみ適用されたが、後にはすべてのタウンにも適用された。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村以外のタウン全域に対して課税するか、恩恵を受ける地域に対してのみ課税するか、または任意に2つを組み合わせる選択肢がある。改良の運営費と維持費は村以外のタウン全域に対して課税される。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。

まとめ

ニューヨーク州のタウンの多くは、農村部に基本的サービスのみを提供している小政府であり、独立戦争以来のタウン政府形態を維持している。タウン政府によっては、20世紀の大規模な郊外への人口流出の結果、都市部と同様のサービスを提供することを余儀なくされている。この両極端のタウンとその間に位置するタウンにとって共通なのは、コスト増加にもかかわらず環境を保護し、自治体サービスを提供し続けなくてはならないことである。コストの増加により、将来タウン政府は他の政府と協調してサービスを提供していくことを強いられると予想される。タウンの住民とタウン職員は過去にも似通った問題に直面しており、その経験を生かして将来もタウン政府の伝統にのっとり、時代の変化に対応していくものと思われる。

第8章

村の政府

ニューヨーク州において村は、ひとつまた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多目的な機能のある自治体法人である。村が形成された後もその地域はタウンの一部であり、居住者はタウン住民であるとともにタウン納税者でもある。

ニューヨーク州において、初めて村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村という形態は、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。村組織の形態は概して、市の形態と類似している。

村は、小規模の農村共同体であると思われることが多い。一共同体が村になるか、未法人化のままタウン内の「小村落」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、村は法的概念に基づく自治体法人である。ニューヨーク州の最大の村はナッソー・カウンティのヘムステッドで、1990年度の人口は4万5,000人以上であるのに対し、もっとも小さい市であるシェリルは人口3,000人にも満たない。また、ニューヨーク州における62市のうち48市の人口は、ヘムステッドよりも少ない。

村は従来、タウン内の農村部の住民、また後には大都市周辺の郊外に在住する住民へサービスを提供するために設立された。今日では、州内の554村のうちの多数は大都市近郊に集中している。村の多くはタウンおよ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、村の職員は自治体としてのあらゆる責務と問題に直面している。

村の定義

村はしばしば「法人」とみなされており、市、タウン、村およびカウンティは、法律上みな「法人化」されている。従って、「未法人」の村は存在しない。「法人化された村」という言い回しは、村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、市や村でなくとも人口が一部密集した地域がある。こうした地域の多くには地域名が付けられ、郵便局もある。中にはロングアイランドのレビットタウンのように数千人の住民がいる地域もあるが、地域住民が村法に従って法人化していない限り村ではない。このような場所は通常「小村落」とみなされているが、「小村落」という言葉はニューヨークでは法律用語ではない。

定義によると、村は制定法の法人化要件を満たして設立された自治体である。村法は当初村が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、既存の村の中には、現在の人口が制定法上の人口よりも少ない村が多数存在する。

歴史的展開

ニューヨーク州において初期の村が法人化された理由のひとつは、英国法の改正に起因したタウン政府の権限の法的混乱を回避することにあつた。独立戦争後の数十年、ニューヨーク州では人口が希薄であつたタウン内の住民が一部密集した地域において、消防や警察などの公共サービスを提供するために村が設立された。消防や警察などのサービスを享受した特定地域の住民は、自分たちでその費用を支払つた。こうした村の先駆けは、1787年に制定されたタウン内の一部に特権を付与した「ブルックリンのタウンにおける効率的な鎮火のための措置」であると思われる。

村が地方政府の正式な単位となつたのは1790年代である。村は当初、州議会の特別法によって創設されたが、初期の法令制定の正確な日付が明らかでないため、村の正確な創設日も明確でない。しかし、1790年に州議会が「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」の理事に特定の権限を付与したことは記録に残っている。「村」という言葉自体が州法に記載されたのは、ウォータフォードの法人化を認可した1794年の法律制定が最初である。また、1798年の議会の制定法によりランシングバーグとトロイが村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村形態の政府が正式に許可された最初の例であるという見解を持っている。1798年の制定法には、正当な地方政府単位に必要な法的要素（法人化条項、課税権限の委譲や規制権限など）がすべて含まれているからである。

村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年の憲法である。さらに、1846年に制定された憲法は、州議会に「市と法人化された村の組織を定める」ことを求めている。続いて州議会は、1847年に一般村法を通過させ、村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、類似した村においても異なる政府形態が見られるようになった。1874年の憲法改正により、州議会の特別法による村の法人化が禁じられ、それ以降ニューヨーク州の村は、村法に従って地域主導で設立される運びとなつた。

1897年には村法が改正され、独自の憲章を持つ村も村法が憲章に相反していない限り、村法の条項を遵守することが定められた。同改正により、憲章を持つ村は一般法の基づく再法人化する選択肢が与えられた。独自の憲章を持つ多くの村はこうして再法人化されたが、アレクサンダー、カーセージ、キャッツキル、クーパーズタウン、デポジット、フレドニア、イリオン、モホーク、オシング、オウエゴ、ポート・チェスターおよびウォータフォードの12の村では、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年間には、都市から郊外への人口移動が進んだ結果、村法に準じて160以上の村が法人化された。また、1930年代後半と第二次大戦後の郊外における人口増加により、村の設立以外の対処法が急務となった。こうして、郊外の住民にサービスを提供するために、タウン改良地区が設立され始めた。改良地区の設立は村の設立に多大な影響を与え、1900年から1940年間の160村に対し、その後の60年間に創立された村は37にすぎず、18村が同期間中に解散した。

1999年度の統計によると、ニューヨーク州には554の村が存在する。村の規模は1996年度の推定住民数がわずか27人のデリング・ハーバーから、やはり1996年度の推定人口が4万6,609人のヘムステッドまでかなりの幅がある。大多数の村の人口は2,500人以下であるが、1990年の統計では人口1万人から2万人の村が21、人口2万人以上の村が10ほど所在する。

また、2つ以上のタウンにまたがっている村は70以上あり、2つのカウンティにまたがっている村は7つある。中でも、サラナック・レークは3つのタウンと2つのカウンティにまたがっている。オールバニー・カウンティのグリーン・アイランド、モンロー・カウンティのイースト・ロチェスター、ウェストチェスター・カウンティのスカーズデール、ハリソンおよびマウント・キスコの5つの村は、同名のタウンと領域をひとつにしている。タウンと村の領域が同一なのは、地方政府の中で特異な存在である。この場合、タウンと村は共通境界を持ち、一方の執行機関が他方の執行機関として機能する場合もある（村長がタウン管理官であり、評議員がタウン理事会の委員であるなど）。

村の設立と組織

村法は、新しい村の法人化と既存の村の多くに適用される。独自の憲章を有する12の村は、村法が憲章と相反していない限り、村法に従う義務がある。

法人化

ニューヨーク州では住民が500人以上の地域は、すでに市または村の一部でない限り村として法人化できる。面積は法人化された時点で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、その他の地区また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。¹

法人化の手続きは、地域内に居住する有権者の20パーセントまたは地域内の不動産評価額50パーセント以上の所有者により署名された請願書が、提案されている村の全領域または大部分が属するタウンの管理官に提出された時点で始まる。提案されている村領域がひとつ以上のタウンにまたがっている場合は、請願書の複写がそれぞれのタウンすべてに送付される。

タウン管理官は、受理してから20日以内に請願書に関する公聴会開催を通知しなければならない。提案された村が複数のタウンにまたがっている場合、公聴会は合同で開催される。公聴会の目的は、請願書と村の法人化が村法の条項に準拠しているかどうか判断することであり、その他の事項や法人化に対する抗議は扱われない。公式公聴会は、通知の発表後20日～30日以内に開催されなくてはならない。

公聴会が終了して10日以内に、タウン管理官は請願書が法要件を満たしているか判断する。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が、30日以内に審理されない場合は、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、また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また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にのいて住民投票が行われなければならない。投票権を有するの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制限されている。

表-12

1940年以降に法人化された村一覧

村	カウンティ	日時	村	カウンティ	日付
ブリックバーグ	スチューベン	12/07/1948	ライ・ブルック	ウェストチェスター	07/07/1982
タキシードパーク	オレンジ	08/13/1952	ウェスリー・ヒルズ	ロクランド	12/07/1982
ソダス・ポイント	ウェイン	12/30/1957	ニュー・ヘムステッド	ロクランド	03/21/1983
ニュー・スクエア	ロクランド	11/06/1961	アイランドディア	サフォーク	04/17/1985
アトランティックビーチ	ナッソー	06/21/1962	ケープ・ビンセント	ジエアーソン	04/15/1986
アムカー	オレンジ	09/09/1964	モンティベロ	ロクランド	05/07/1986
ポモナ	ロクランド	02/03/1967	チェサット・リッジ	ロクランド	05/16/1986
レイク・グローブ	サフォーク	09/09/1968	パイン・バレー	サフォーク	03/15/1988
ラウンド・レイク	サトガ	08/07/1969	ケーサー	ロクランド	01/25/1990
シルバンビーチ	オネイダ	03/17/1971	エアモント	ロクランド	03/28/1991
ランシング	トンガキンズ	12/19/1974	ウェスト・ハンプトン	サフォーク	11/19/1993
ハリソン	ウェストチェスター	09/09/1975	デューンズ		
ギアス・ジョエル	オレンジ	03/02/1977	イーストナッソー	レンスター	01/14/1998

住民投票では、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は、有権者の過半数を必要とし、また複数のタウンにまたがっている場合は、各タウンにいて法人化が問われている地域の過半数票が得られなければならない。過半数が得られない場合、提案は棄却され、翌1年間はその地域において法人化の再請願ができない。住民投票で賛成が得られ、裁判所での異議申し立てがされなければ、請願書が提出されたタウン書記官が村の法人化を報告する。

報告書は州務長官、州会計検査官、州不動産業務室、カウンティ書記官、および村が所在するカウンティの財務官とタウン書記官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を作成登録する。法人設立証明書は、村が所在するタウンでも登録される。州務長官に報告書が提出された時点で、村は法人化されたものとみなされる。村が所在するタウンの書記官は、法人設立証明書が登録されてから5日以内に、創設された村の住民の一人を村の書記官に任命する。任命された書記官は、村で初めて選出された評議会により後任が任命されるまでその職務を継続する。さらに、創設された村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日以内に評議員と村長の選挙が行われる。タウンと村の領域が同一である場合は、村の選挙は次回のタウン職員の選挙と同時にされる。ただし、選挙日は村の法人化証明書が登録されてから30日を経過していなければならない。

立法機関

村の立法府である評議会は、村長と4名の評議員から構成されている。条例により、請願による住民投票または義務的住民投票に従って評議員の数を増減することができる。評議員の任期は、条例により特別に定められていない限り2年間である。

村評議会は、村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き規則の設立
- 予算の決定と村の活動の資金調達
- 部局や部署、機関、理事会、および委員会の設立と廃止、ならびにこれらの機関への権利の委譲
- 村資産の管理
- 村長により任命された非公選職員の最終承認

村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り、定足数に達しない場合、会議は無効とされる。

行政機構

ニューヨーク州における村の多くでは、村長が首席行政官である。条例または憲章により別途定められていない限り、その任期は2年である。村長は行政上の職務の他にも、評議会のすべて会議で議長を務め、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、村長の投票が同点決選投票となる。条例または憲章に定められていない限り、村長は拒否権を有さない。² 村長はまた、村内における法律の遵守および村の警察その他職員を監督する義務を負う。さらに、村法違反を起訴する村の検事、およ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とともに司法責任を分担することもある。

評議会の指示により、村長は村を代表して「村と村民の権利を守るために」民事

訴訟を提起するか、あるいは訴訟に介入することがある。また評議会の承認を受けて、全部署の公選以外の職員を任命する。支配人がいる村を除き、村長は主計官も兼任する。村長は、村職員を主計官に任命することもでき、その任免は随意に行われる。³ 村長は、村に対する申し立てが正当に調査されるよう配慮し、評議会により承認された契約を履行し、許可証を発行する。特定の場合において村長は、評議会の承認後に小切手に署名し、書記官とともに申し立てに対する支払命令を発行する。

村長は評議会の年次議会において、評議員の一人を助役に任命する。村長が不在である場合、または村長としての職務を果たせない場合は、助役に村長としての権限が付与され、村長に代わってその職務を遂行する。

支配人と管理官

専任の運営監督と指示を目的に、村によっては支配人または管理官職が設けられている。支配人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。ただし、支配人職創設のために条例を制定する代わりに、村によっては委員会を設立し、委員会に支配人の創設ならびに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特定期間内（少なくとも委員会委員の任命から2年以内）に報告書を提出する。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、住民投票により村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、村長による通常の運営業務を担当する。また、村法に従って村職員を主計官に指名することができ、その任免は随意に行われる。

表-13

管理官または支配人がいる村の一覧

アティール	イーストロチェスター	ハチントン・ベイ	オークフィールド	サウス・フローラパーク
アースレイ	エレビル	イオン	オーシャンビーチ	サウザンプトン
アテカ	エアポート	アセントン	オシニング	スチュアート・マナー
バーゲン	フローラパーク	レーク・サウセス	ベリナム	タリタウン
ブラズテル	ブアーヒル	ローレンス	ベリナム・マナー	タッパー・レイク
ボクスビル	ブルニア	リロイ	ブルザンビル	パレー・ストリーム
ブライアック・マナー	ガーデンシティ	リンデンハースト	ポート・チェスター	ワルデン
ブキャナン	ゴーシェン	リングレック	ポツダム	ウェプスター
シダーハースト	ゴーパー	マモンネック	ロクセル・セター	ウィリアムズビル
クーペーズタウン	ハンバーグ	マサベック・パーク	ライ・ブルック	ウッドブリッジ
クロトン・オン・ハドソン	ハミルトン	メキシコ	サラナック・レイク	
ドッグス・ファースト	ヘイステイグ・オン・ハドソン	モティフクロ	シー・クラフ	
イースト・オーロラ	ヒルトン	マウント・キスコ	セネカ・フォールズ	
イースト・ハンプトン	ホースヘッド	ノース・ヒルズ	スカーズデール	

出典 1999年度NYCOM市村役職一覧。1999年度ニューヨーク州市長・自治体職員協議会による。

表-13に示されているように、1999年にはニューヨーク州の65の村で管理官または支配人が設けられている。複数の職務を持つ管理官または支配人もおり、「調整官（コーディネーター）」という名が与えられている場合もある。

その他の村の職員

村財務官は、首席財政官として機能する。財務官は村の公金を管理し、小切手を発行し、村財政の年次報告書を作成する。⁵

村書記官は、村の記録管理がその責務である。⁶ 課税徴収と課税評価を記録し、評議会により承認された場合は財務官に申し立てに対する支払いを行うよう指示する。書記官は、「いかなる要請」に対しても「書記官が管理する帳簿、記録および文書を公開する」義務がある。また、村道、高速道路、橋梁、街路の不備欠陥に関する書面通知の索引を管理し、次期評議会の会議において通知を報告するか、通知を受けてから10日以内に評議会に報告するか、いずれか早い方で対処しなければならない。⁸

条例により別途定められていない限り、村長は評議会の承認を受けて書記官と財務官を任命する。評議会は条例により、書記官と財務官の任期を定めることができる。多くの村では書記官と財務官が併職され、1名の職員がその職務を果たしている。

評議会はさらに、村判事職を設立することができる。村判事がない場合、または村判事職が廃止された場合、その機能は村が所在するタウンの判事—村が複数のタウンにまたがっている場合は複数のタウンの判事—に帰属する。

サービス提供のための機構

村はその規模と提供するサービスに幅があるため、典型的な村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署を持つ大きな村もあれば、職員が1~2名しか雇用されていない小さな村もある。村政府の機能は、道路の修復や除雪から大規模な地域開発や公益事業計画まで多様であり、独自の電力システムを設立している村も多数ある。

サービスの資金調達

村業務を賄う資金は多くの地方政府と同様、固定資産税より調達している。1997年会計年度には、ニューヨーク州の村の収入の47パーセントは固定資産課税徴収により、残りは上下水道、電気供給、空港、マリナー等の使用税、ならびに免許税、賃貸料金や追徴税などにより賄われている。

州補助金と村財政

州の村への主要補助は、一人当たりの歳入分与によっている。また、住宅ローン税、下水道施設建設・管理支援金および青少年課やレクリエーション行事への支援金がある。歳入分与に関しては、本ハンドブック第11章に詳細が記述されている。

住宅ローン税は、カウンティが徴収する州税である。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。村を内包するタウンでは、住宅ローン税の分配金の一部が村に配分される。村への分配金は、タウンの課税評価総額の倍額に対する村の課税評価額の割合を基に算出される。この方法によると、村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、タウンは収益源である不動産の大部分がタウン内の村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。⁹

村の解散

村は地元の措置により創設され、同様に地元の決定により解散する。村法第19条には、村職員と有権者が村を解散する手続きが定められている。村はタウン内に設立されているため、村の属するタウンは解体後、その領域を管轄する責任を負う。

村の解散手続きは、村の評議会の動議による解散提起、または評議会に適切な解散請願の提出によって始められる。請願が提出された時点で評議会は、「解散計画」を作成し、有権者に解散提案を提出しなくてはならない。評議会が解散手続きを開始した場合も同様に解散計画が作成され、有権者に解散提案が提出される。いずれの場合も、解散は村の有権者により選挙時に決定される。

村の評議会は、村の解散を考慮する上で地域住民や政府関係者に支援を求めるする場合も少なからずある。たとえば、評議会が審査できるよう解散調査報告書と解散草案を作成する調査委員会の設立が挙げられる。評議会はまた、村職員の協力のもと、独自に解散調査報告書を作成することもできる。村の解散は自法人機構の終結も意味するため、以下のような課題が考慮されねばならない。

- 消防、ごみ回収、上下水道のサービスを継続する方法とサービス提供の費用
- 村の余剰資産の処理
- 土地利用規制の継続などの規制問題
- 公務員の継続契約事項

表-14

ニューヨーク州における村の解散一覧
(カッコ内はカウンティ名)

村	解散日時	村	解散日時
ベルビル (ジェファースン)	04/20/1979	オールド・フォージ(ハーキマー)	10/21/1933
ブルーミングデール (エセックス)	02/26/1985	オラメル(アレガニー)	12/23/1925
ダウズビル (デラウェア)	09/21/1950	ブラッツバーグ (スチューベン)	09/22/1972
エリザベスタウン (エセックス)	04/23/1981	ブラッツビル (グリーン)	03/26/1900
フィルモア (アレガニー)	01/13/1994	リフトン (アルスター)	08/18/1919
フォレストポート (オネイダ)	06/18/1938	ローゼンデール (アルスター)	05/23/1979
フォート・コピトン(フランクリン)	04/05/1976	パイン・バレー (サフォーク)	04/04/1990
フレンドシップ(アレガニー)	04/04/1977	パイン・ヒル (アルスター)	09/24/1985
ヘンダーソン (ジェファースン)	05/23/1992	プレザント・バレー (ダッチェス)	05/22/1926
ラファージビル (ジェファースン)	04/18/1922	ロックスバリー (デラウェア)	04/18/1900
マルボロ (アルスター)	04/20/1928	サバンナ (ウェイン・ カウンティ)	04/25/1979
モアーズ (クリントン)	03/31/1994	シェネバス (オトセゴ)	03/29/1993
ニューフィールド (トンプキンズ)	12/02/1926	ザ・ランディング (サフォーク)	05/25/1939
ノース・バンガー (フランクリン)	03/24/1939	ティコンデロガ (エセックス)	05/01/1992
ノースビル (サフォーク)	05/16/1930	ウェストポート (エセックス)	05/29/1992
		ウッドハル (スチューベン)	01/13/1986

これらの諸問題は村が所在するタウンとかかわっているが、制定法上タウンは村の解散に関与しないことになっているが、村の解散の成功にはタウン職員が村の解散に当初から関与している場合が多い。タウン職員は、村の解散調査委員会に積極的に参加し、タウンと村の合同会議の招集などを通じてその声を反映させる。村の解散の決定権は村の有権者のみ有するが、これらの有権者は解散後もタウンの有権者である。従って、タウンが村の解散計画の当初から積極的に参加することはタウン職員の利益でもある。

社会動向

20世紀終わりの25年間に、ニューヨーク州の村政府に影響を及ぼす社会動向や問題点などが表面化した。

ゾーニング

村を法人化する理由のひとつは、タウンの他地域とは別に村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村法は、土地利用、区画面積および開発の程度を規制する権限を村評議会に付与している。例外を除き、村が独自でゾーニングを行う場合、規制草案を作成し区画領域の決定を行うゾーニング委員会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村職員に対する抗議に対処するため、ZBAを設立することも義務付けられている。ゾーニングとその他の土地利用規制は、本ハンドブック第16章に記載されている。

村とタウンの関係

財政問題は、タウンと村の紛争の原因となっている。村の住民は、村が所在するタウンと村の双方から税金を賦課徴収される。自動車の普及以前には、村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、自動車が普及するとともに舗装道路が必要になり、また州の大都市圏近郊のタウンで人口が急増加するとともに、タウンの高速道路と高速道路関連支出が大幅に増加した。

ニューヨーク州高速道路法は、村の住民にタウンの高速道路修繕費と改良費の支払いを免除しており、従って村住民はタウンの高速道路維持費の大部分を免除されている。しかし、村民はタウン理事会により免除されている場合を除き、タウン高速道路用機材と除雪費用を一部負担しなくてはならない。このような高速道路費用を免除されていない村民は、しばしば自分たちが享受できないタウンサービスに対して課税されており、また村のサービスと同様のサービスに対して二重課税されているという不満を持っている。村はまた、村民がすでに課税徴収により高速道路機材の支払いに貢献していることを取り上げ、タウンが村に対して同機材の使用料を課すのは不公平であると見ている。

どの政府がどのサービスの支払いをするかは、1950年代以来タウンと村の紛争の原因となっているが、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村は、しばしば公式または非公式の共同出資を行う。タウンと村が自治体の庁舎、公選職、職員、共同購入、車両維持や救急車手配を共同で行くこともひんぱんにある。一方の政府が、合意した手数料で他方の政府に図書館、救急車、埋立地やレクリエーション行事を提供することもある。自治体間協力に関する詳細は、第17章に記載されている。

章末注

1. 村法、第2条は村合併法。
2. 村長の権限と責務は通常、村法第4-400項に定められている。
3. 村法第5-500(2)項。
4. 村法第18-1820項～第18-1828項。
5. 村法第4-408項。
6. 村法第4-402項。
7. 村法第4-402(e)項。
8. 村法第4-402(g)項。
9. 税法第261(3)項。

第9章

特別行政区

ニューヨーク州では、地方政府のサービスはカウンティ、シティ、タウン、村のような多目的な機能を有する自治体法人だけでなく、各種の特別な目的のために設立される政府機構によっても提供されている。特別行政区には学校区、消防区および各種の公益法人などがあり、しばしば「公営企業」という名称で呼ばれる。多くの場合、そのような機構は単一のサービスまた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。

ニューヨーク州には、多目的な機能を有する自治体法人の他にも特定のサービスを提供している公的な主体があり、このような行政主体は特別行政区と呼ばれる。歴史的には、学校区と消防区は特別行政区に含まれるが、学校区は（常にではないが）自治体法人とみなされることもあり、消防区は通常「地方公営企業」とされる。自治体サービスの需要が高まるにつれ、上下水道や空港の管理から産業開発などの多様なサービスを提供する公営企業をふくめ、多数の新しい公益法人が設立されている。

自治体が広範な政府業務を提供しているのと比べ、これらの団体は単一のサービスまたはサービスの類を提供しているが、しばしば個人または個人の財政に大きな影響を与えることがある。

本章では、以下に学校区、消防区および「地方」公営企業を順に説明していく。

公教育

学校区制度の憲法上の根拠は、州憲法第11条に以下の通り記載されている。

「州議会は、州のすべての子供が学校教育を受けられるように無料の一般学校を設立し、これを維持しなければならない。」

1795年の立法議会では、全州における5年制の学校制度の設立が採択されたが、学校区を設立する包括的法案が制定されたのは1812年になってからである。

今日、ニューヨーク州における学校教育は膨大な組織に成長した。教育費は地方政府の最大の支出分野であり、州全体において地方政府歳出の約3分の1を占めている。最大の支出は705におよぶ各学校区に払われており、1998年度から1999年度中、学校区の総生徒数は280万人以上、また支出総額は約280億ドルに達している。

学校区はニューヨーク全州を網羅しており、市、タウン、村やカウンティ境界に

またがっていることも多い。州内の「5大都市」（人口が12万5,000人以上の都市）では学校の予算が自治体の予算により充当されているが、それ以外の地域では、学校区は課税権や借入権限を有する独立した政府機構である。

ニューヨーク州大学評議員会が決定する方針に従って、州教育局が公立学校の管理指導を行っている。この責務の一部はまた、学校区教育長が統率する監督区を通じて施行されている。

基本的な学校区形態

ニューヨーク州には、5種の学校区がある。

公立学校区 学校区の中でもっとも歴史が古い公立学校区は、その設立を1812年まで遡る。公立学校区は、他の学校区と同様に中等教育を提供する義務があるが、高校を運営する法的権限はない。このため、隣接した学校区（複数の場合もある）の高校を指定し、そこで学校区内の生徒に高等教育を提供している。1999年度中、ニューヨーク州内で運営されている公立学校区は10である。そのうちのひとつ、ビンガムトン・タウンのサウス・マウンテン・ヒッコリー学校区は委託教育を採用しており、直接教育を行っていない。公立学校区は理事1名または3名の理事から構成される理事会により管理されている。

連合公立学校区 州議会は、1953年の州議会において、2つ以上の公立学校区を併合し、高等教育を提供する目的で連合公立学校区を制定した。初期の連合公立学校区は、村や市と境界をひとつにしていることが多い。

連合公立学校区の本来の目的は高等教育を提供することにあつたが、現在高等教育を運営しているのはその5分の1にすぎない。ニューヨーク州内には151の連合公立学校区が所在するが、うち31学校区は小学校のみ運営している。そのうち13学校区は中央高等学校区の一部を形成しており、その他は隣接した学校区との契約を通じて高等教育を提供している。別の16の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おり、しばしば「特別法」学校区として知られている。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により運営されている。

中央学校区 中央学校区はニューヨーク州でもっとも一般的な学校区で、20世紀の初めまでには1万ほど運営されていた小規模な公立学校区に包括的かつ集中的教育を提供するために設立された。法的根拠としては1914年制定の中央農村学校法（1925年に改正）が挙げられ、同法と州の支援により学校の包括的再編成が実施され、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、連合公立学校区また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、前者は後者の一形態であると見なすことができる。

表-15

ニューヨーク州における学校区（1999年7月現在）

	タイプ別数	合計
公立学校区		11
現在運営中	10	
運営停止	1	
連合公立学校区		167
高校有り	120	
高校無し	31	
施設	16	
中央学校区		461
高校有り	457	
高校無し	4	
市学校区		62
大都市	5	
小都市		
— 市	16	
— 拡大市	34	
— 中央市	7	
中央高等教育区		4
合計		705

出典 ニューヨーク州教育局

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名の委員で構成される。委員数とその委員の任期（3年～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。

市学校区 市学校区には2つの機構があり、そのひとつは人口12万5,000人以下の市に適用され、もうひとつは人口12万5,000人以上の市に適用される。

人口12万5,000人以下の57の市における学校区は独立した行政単位であり、それぞれ独自の教育委員会により管理され、課税権と借入権限も有する。また、教育委員会の全委員は公選されている。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つことから「拡大市学校区」と呼ばれている。このうちの7つの学校区は、人口10万人以下の市にある学校区を指す「中央市学校区」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人以上の5市（バッファロー市、ロチェスター市、シラキュース市、ヨンカーズ市およびニューヨーク市の「5大都市」）では、教育機能は都市政府の一部であり、学校区の区域は市の境界と同一である。これらの学校区でも学校制度の方針を立てる教育委員会が設けられているが、教育委員会は課税権や債務負担の権限はなく、学校資金は全体の自治体予算に組み込まれている。

中央高等学校区 中央高等学校区は学校区の中でもっとも特殊な組織であり、ナッソー・カウンティに3つ、サフォーク・カウンティに1つと、合計4つ存在するだけである。設立は1917年、小さな学校区を併合する上で有用な学校区である。

中央学校区は、初等教育を提供する一般学校区あるいは連合公立学校区から卒業した子供に中等教育を提供している。中央学校区の教育委員会の委員は、各学校区の教育委員会から任命される。

当初、中央学校区機構は一般に受け入れられず、1944年に新規設立が禁止された。その後、1981年の制定法により中央学校区設立の選択肢がサフォーク・カウンティに限って許可されたが、同法令により設立された学校区はひとつに留まっている。

監督区

監視区は1910年、当時存在していた数千におよ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。各監督区には地区教育長が任命され、教育長を通じて監督区が運営されている。

監督区が制定された当初は208区存在し、ひとつのカウンティ内に7つにおよぶ監督区が所在することもあったが、1999年7月1日現在では38に減少した。監督区の領域は、州の38の連合教育委員会（略称BOCES）の管轄区と同一となっている。

地区教育長は、教育局長の地区代表および連合教育委員会の首席執行官としての役割を果たす。この2役を兼任し、その職務が非常に重要であることから、地区教育長は教育局長が承認した候補者リストの中から連合教育委員会の執行部により任命されている。

連合教育委員会（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、連合教育委員会（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の過半数の承認により設立され、5人～15人の委員により統率される。各学校区の教育委員会の年次会議で任期をずらして選出され、委員の任期は3年間である。

BOCESは、身体障害を持つ生徒用のクラスや職業教育などの専門指導を行うほか、データ処理、購買、および学校区への特殊機材の提供などの援助も行う。

BOCESの財源は2つある。運営費の一部は州政府の補助によるが、残りはBOCESの活動に参加しているか否かを問わず、区域内の学校区に分割請求される。請求額は総人口比、入学者数に基づく生徒数、または各学校区の在住生徒数の出席率加重平均により決定される。

個々のサービスの資金調達は、BOCESと学校区との契約に従って行われる。学校区は適用されるサービスの支払いのみを行い、州政府はその支払い額の一部を学校区に償還する。ニューヨーク州には、1998年～1999年学校年度中38のBOCESが所在し、各BOCES内の学校区の生徒数は1万45人から19万5,962人と幅がある。

1998年度中、12学校区を除く学校区のすべてがBOCESに加入している。その他の学校区は「5大都市」内の学校区、その他の5つの市学校区または2つの無所属学校区のいずれかであり、州全体の生徒の43パーセントがこれらの学校区に登録されている。

教育資金の調達

固定資産税 2、3の例外を除き、固定資産税は学校区の唯一の主要地方財源である。学校支出用の不動産課税額は、1998年～1999年度中142億ドルであり、全学校の収入の50.7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。ただし、この住民投票の実際的効果は法律によりかなりの制限を受けている。たとえば、有権者が予算提案を拒否しても、委員会作成による予算が過年度予算の一定増加率以内に止まっていれば、債務返済、教員の給与および「一般歳出と臨時費」を賄うために必要な課税徴収を行うことができる。ちなみに1998年～1999年学校年度の一定増加率は1.92パーセントであった。

ニューヨーク州の5大都市では、市議会が学校税の賦課徴収を決定する。予算は教育委員会が作成し、市議会に提出する。市議会は予算額を調整できるが、個々の予算項目を変更することはできない。市議会が予算を承認すると、学校税は市全体の課税徴収に組み込まれる。さらに、学校税の課税は憲法上制定された市の課税制限からバッファロー市、ロチェスター市、シラキュース市およびヨンカーズ市では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ることが求められている。

動産税 動産税収入は固定資産税収入と比べて小額で、1998年～1999年度中1億8,720万ドルと課税収入額全体の1パーセント以下である。

学校区が直接課税できる唯一の動産税は公共施設費で、最高3パーセントまで課税できる。ただしこの課税権限は、市内の人口12万5,000人以下の学校区に制限されている。1998年度中、ニューヨーク州全体で動産課税を徴収できる学校区は65で、うち18区が最高率の3パーセントの課税徴収を実施している。

消費税を賦課徴収できるのは市またはカウンティのみであるが、税法はその一部またはすべてを学校区に配分することを許可している。1998年～1999会計年度中に消費税を賦課徴収した7つのカウンティは、いずれもその収入の一部を学校区に配分している。

州の補助金 1998年～1999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119億ドルで、学校の総収入の42.6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の2種類である。特別補助は比較的小額で、実験的プログラムや特定の生徒に対する特殊な必要性に充当される。

一般補助はすべての学校区に配分され、課税対象物件、各学校区の生徒あたりの住民収入、学校区の規模や組織などを考慮した計算方法に従って調整されている。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
- BOCES財政補助
- 交通補助
- 高率税補助
- 成長補助
- 建築費補助
- 再編成奨励補助

学校区の一般運営費への補助である運営支出補助は、州による全補助額の約半分を占めている。上記以外にも学校運営、建設費、重税や交通費などの特定の費用を特に考慮に入れた一般補助の計算方法もある。

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収入と比べて小額である。1998年～1999会計年度中、連邦補助金総額は19億ドルで、学校区の全収入の6.7パーセントを占めている。

消防組織

隣接した建物は火災による被害を受けやすいため、ニューヨーク州では消防は個人の責任に止まらないというのが通念であり、人口が密集した地域では、消防は本質的な政府機能のひとつとみなされてきた。過去においては、市と多くの村は職業消防士とボランティアによる消防局および消防団を設立してきた。反面、人口が希薄なタウンでは、火災は集団的脅威よりも個人的脅威とみなされた。古くは、農村で火災が起きた場合、隣人が集結してバケツに水を汲んで消火に当たっていたが、やがて初歩的な消火機材を利用した集団が消防を行うようになり、これが高度の組織と機能を備える現在のボランティア消防団となった。

長年にわたり、ボランティア消防団は政府の援助や支持を受けずに農村部で効果的な消防を行っていた。しかし、消防の必要性が高まり、高価な近代的機材、ボランティア消防団員の消防活動中の負傷や死亡など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。

タウンでは、この問題に対する解決は他のサービスと同様、タウン全域でなく地域ごとの消防区の設立を通じて行われた。これには2つの形態あり、そのひとつはタウン政府から独立した地方公営企業として設立された消防区である。もう一形態は防火地区、火災警報地区や特定の水道区等の地区で、これらは主に消防が提供されるタウン内の指定地域に存在するだけである。

消防区

消防区は、消防やその他の緊急事態に対処するために設立された公共団体である。ニューヨーク州憲法は、消防区が多目的な機能を有する自治体法人の性質を備えることを認めている。消防区は債務負担と課税徴収の権限を有し、ほぼ完全に独立した機構として独自の運営組織を持ち、管理者を置き、支出を決定する。消防区の設立はタウンにより決定される。消防区の税金は通常、カウンティによって課税され、徴収は消防区が所在するタウンが行う。

ニューヨーク州には、1997年12月31日現在858の消防区が所在する。年次予算が数千ドルの小規模の消防区や、職業消防士とボランティア消防団員を持ち、年次予算が数100万ドル以上の消防局を持つ消防区など、その規模には幅がある。

消防区の設立 消防区は村を除くタウン内で消防を提供するために設立されている（通常、村には独自の消防施設がある）。ただし、村とタウン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、または設立が提案されている地域において、土地所有者の課税総評価額50パーセント以上を集めた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業務の対象となり、例外なくそのサービスを享受でき、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、債務によりその費用を賄う場合は、州会計検査官に申請しなくてはならない。州会計検査官は、消防区の設立が住民の利益となるか、費用が不当にその地域の不動産に課されないかを審査する。州会計検査官による承認を必要としない場合、公聴会開催通知の証明書の複写を州会計検査官に提出することが求められる。

以上の手続きをへて消防区が設立されると、タウン理事会は5名の消防委員を任命し、臨時消防委員会を設立する。最初の選挙で5名の委員は1年～5年の時差任期で選出され、その後は各選挙で消防委員が一人ずつ5年の任期で選出されていく。消防区会計は3年の任期で選出されるが、任命制の1年の任期に変更することが許可されている。消防区書記官は、消防委員会により任命され、任期は1年間である。

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、消防区の日常の運営は実質的にタウンから独立して行われる。消防区は、制定法に記述された権限、または制定法により明示された権限のみ有しており、タウン、村、市やカウンティのような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定義され、また厳しく制限されている。以下は、タウン法第176項に記載された消防委員会の主要かつ一般的な権限の一覧であるが、消防区的主要な業務を物語っている。

- 消防区は、納税者により承認された予算内で、または制定法の規制内で許可された目的のために、契約を締結する権限を有する。
- 消防区は、消防団を組織、運営、維持し、機材を装備することができる。
- 消防区は、区内の消防団と消防局の規制と規則を制定し、構成員の職務を規定し、訓練を義務付けることができる。
- 消防区は、消火や防火、緊急救助および救急処置隊、防火活動用の装置や機材を購入することができる。
- 消防区は、不動産を購入し、機材の保管を目的とした、また消防団および消防区の住民の交流また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、消防の目的で水道を購入し、整備しまたは契約することができる。
- 消防区は、消防区外の地域と消防提供のための契約を締結できる。ただし、そのような契約は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。

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債務権限と課税制限が適用されない。ただし、その支出および財政権限は制定法上の制限対象となる。

タウン法第176-18項に基づき、消防区には2,000ドルの支出制限、および区域内の課税対象不動産の完全評価額100万ドル以上につき1ドル当たり1,000分の1ドルの支出制限が課されている。ただし、特定保険費用、職業消防士の給与、ほとんどの債務返済や消防および水道供給契約など、支出制限の免除対象となる項目がある。支出制限は、消防区の有権者が承認した額に限り超過することができる。支出制限に含まれない特定の支出は、法規に従って有権者の承認を得ることが求められる（自治体基本法第6-g項、資本準備金関係条例など）。

消防区はニューヨーク州地方財政法に従って、債券発行により債務を負担できる。ただし、消防区には制定法上の債務限度枠（通常、消防区の課税対象不動産の完全価値の3パーセント）が設けられており、債務を負担する場合に義務的住民投票が求められることもある。

消防区は、制定法上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主計官に提出される。タウン理事会は消防区の予算を変更する権限はなく、課税とタウン課税調整の目的で、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「即時」消防区用に課税徴収された額を消防区会計に送付する。

1956年、ボランティア消防団員扶助法が制定され、勤務中に負傷したまた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、村および消防区の年次予算から充当されている。

消防局の組織 消防委員会は消防局の方針を決定し、緊急時には、消防局長は第一線で陣頭指揮にあたる。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。消防団は通常、非営利法人条項に従って法人化されたボランティア消防団であるが、別の方法によって組織されることもある。消防団は消防区内において消防委員会の同意によってのみ組織され、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。

消防局の管理職はすべて消防局の職員であり、ニューヨーク州に居住していなくてはならない。また消防委員会により、消防区内に居住していることが求められる場合もある。消防局員候補者は消防局の会議において投票により指名され、その指名者の中から消防委員会によって任命される。

タウンと村の合同消防区 タウン法第11-A条第189-a項～第189-l項、および村法第22-A条第22-2210項と第22-2212項は、ひとつ以上のタウンやそれ以上の村が合同で消防区を設立することを許可している。タウン法では、消防区の設立が住民の利益であるとみなされた場合、タウン理事会と村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村評議員の過半数の賛成が得られると、次は公示により、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、タウン理事会と村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、タウン理事会と村評議会はそれぞれ選択的住民投票を通じて決議を採択し、合同消防区設立の運びとなる。

新しく設立された合同消防区は、タウン法第11-A条と相反していない限り、タウン法第11条の条項に従って運営される。合同消防区の管理は、合同会議中にタウン理事会および/または村評議会の管理人により選出された、またはタウン法第11条に従って選出された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。

合同消防区の設立と同時に、消防区内のタウン理事会と村評議会の理事は、条例により既存の消防区、火災警報地区または防火地区を廃止しなくてはならない。新しく設立される消防区内の村の理事会または消防区委員会は、採択により、村

や消防区が所有する消防団施設、土地や器具を、村理事会や消防区委員会により妥当とみなされた条件に従って売却または委譲することができる。

防火地区と火災警報地区

防火地区と火災警報地区は公共団体ではない。このような区域は、タウンにより区域内の課税対象不動産に対する費用が評価され、制限されたサービスが提供される評価地域とみなされている。

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、村、消防区また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、契約によりその使用、維持や修理を市、村、消防区また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。契約業務は防火地区の設立に伴う特定の費用とともに、年次課税台帳に登録されている区域内不動産に対して課税徴収される。

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。タウン理事会は、これらの地区の消防を防火地区と同様の方法で委託できる。

公益法人

公益法人の特質

「公益法人」には通常、「オーソリティ (Authority)」という名称が付けられているが、多数の特定目的組織を定義するには公益法人という名称のほうが正確である。公益法人には事実、「オーソリティ」という名称を持たず、「委員会」「地区」「法人」「財団」「エージェンシー」または「基金」と呼ばれる団体が多数ある。公益法人の多くは、公営企業と同様の性質を備えている。定義を明確にするため、本章では自治体レベルの公営企業と公益法人のみ説明し、全州におよぶ、または複数の州にまたがる公営企業の説明は別の文献に譲ることとする。

ニューヨーク州における最初の公営企業は、州間の協定を通じて1921年に設立され、合衆国議会の承認が必要とされた。公益法人や地方公営企業が債務を負い、その延長として債務支払いのために課税するなどの独立権限を有するという概念は、一般市民にはなかなか受け入れられなかった。1956年度の公営企業数は、ニューヨーク州にわずか90団体しかなかったが、その後は発展し、1997年末までの期間に854もの住宅、都市再生、産業開発等の公営企業が設立された。まさに「公営企業の時代」と呼ばれるにふさわしい40年間であった。¹ 1997年末までに、こうした地方公営企業や公益法人が発行した債券による債務総額は、138億ドルにのぼっている。²

表-16

独立・個別地方公営企業

住宅公社	124
駐車場公社	12
都市再生公社	28
産業開発公社	124
自治体図書館	241
土壌・水質保護区	53
特別行政区	65
総合衛生区	66
その他	141
合計	854

特定の種類の改善事業を実施・運営し、資金調達を行うのが公営企業の従来の目的であったが、今日ではより広い解釈がなされている。改善事業の実施後に州または自治体機関に移譲、既存の改善事業の運営、改善事業のための資金調達等の分野のいずれか、または2つ以上の組み合わせを目的に運営している多くの公営企業がある。地方の公営企業は住宅、駐車、水道、下水処理、産業開発、固定廃棄物管理、都市再生、交通および公共開発など多様の必要性に対処している。

目的

公益法人は、以下のような多くの理由により設立されている。

- 広域、複数の州または国際的な施設運営またはサービスにおける管轄問題を解決する。
- 州と州政府機関の運営に適用される多くの制限を回避し、公共企業体の運営と管理を監督する機構を提供する。
- 民営から公営への移管を援助する。
- 追加課税徴収によらず、改善によるまたはサービス自体の賃貸料や使用料により、公共改善またはサービスの資金調達をする。
- プロジェクトの資金として、自治体の一般保証債の発行よりも、改善がもたらす収益により確保された歳入担保債を利用する。
- 有権者の承認の必要性または憲法上の債務制限を回避し、資金調達を行う。
- 地方自治体が通常受けることのできない特定の連邦援助やローンを通じた手段を提供する。

権限と制限

公益法人は、地方自治体と同様の権限を多く有すると同時に、地方自治体に付与されていない重要な権限も有している。

公益法人には特定権限が付与されているとともに、通常地方自治体に課される憲法上または制定法上の制限が一部免除されている。

- 憲法上の債務制限の対象とはならないが、授權法に従って制定法上の制限が課されることがある。
- 授權法の規定以外に債権を発行する上で州財政法の条項や地方財政法に拘束されず、また地方自治体よりも債務支払方法に融通性がある。
- 州政府または地方自治体に適用される入札規定に拘束されない。

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。公営企業が設立される場合、地方自治体に適用される要件（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。投資基準の採択要件や個人サービス契約の規定要件など、公営企業法の条項のいくつかは、すべてのまたは特定のレベルの公営企業に適用される。公営企業と自治体を区別する財政に関する条項は、公営企業の授權法にもよるが、適度に維持されている。

公共サービスを提供する上で、公営企業を設立する最大の理由は財政権限にあるため、以下その詳細を述べる。

財政権限

公営企業は通常、自治体と区別される財政制限がひとつ課されており、債務負担の権限と、課税権限や税金徴収または評価を要求する権限の両方が付与されてはならない。³ 両権限を兼ね備えているのは通常、自治体法人に制限されている。また、債務負担の権限と賃貸、使用料、手数料、サービス費用を回収する権限の双方を有する公営企業を、州議会の特別法によらずして設立することも禁じられている。一般に、債務契約を結ぶ権限と市によって公式に提供されているサービスに対して、不動産の所有者や居住人から手数料を取り立てる権限を持つ公営企業は市内において設立できない。⁴

以上の制限が守られている限り、公営企業はその財政権限を利用して認可されたサービス遂行を目的に資金調達を施行できる。しばしば公営企業は、自治体法人が直接提供できない分野の改善やサービスの資金調達が行えるため、多くの自治体は、大きな資本を必要とする改善やサービスの提供を公営企業に頼っている。

金融債務の発行に関しても、公営企業は地方財政法の満期その他の要件条項に制限されていない。

公営企業は、その債務支払いが将来の収益に依存しており、自治体法人のように課税権に基づく信用と与信に発していないため、現金借入するにあたり高利子が課される場合がある。しかし公営企業は、しばしば自治体と同様、債務の利子に対する所得税免除の優遇措置を受けている。

州と自治体は公営企業の債務支払いに責任を負わないが、州議会により許可されている場合、州や自治体が公営企業の資産を買い取り、その債務を支払うことができる。加えて、州憲法では州や自治体が債務支払いのために予算を割り当てることを認めていないので、法律によって、公営企業自身が債務の償還を求めることになっている。

章末注

1. 1997年度地方自治に関する会計検査官特別報告書、付録A。
2. 1997年度地方自治に関する会計検査官特別報告書、表-10および表-11。
3. 州憲法第8条第3項。
4. 州憲法第10条第5項。

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、住民が政府運営全般、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。自治体職員は、地方政府の業務や活動を住民に通知し、自治体の公共政策やその実施に関して住民がその意思決定に重要な役割を果たす機会を与える責任がある。

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、責任ある住民が敏感に反応し、地方の政治過程に関心を寄せ、積極的に継続した参加をするという信念があつてこそである。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、地域社会の価値が育てられ、実践されていくという基本原則の上に成り立っている。従つて、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がアメリカ民主主義の偉大なる挑戦のひとつとなっている。

個人は、多様な方法で政府に影響をおよぼすことができる。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が、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正式な手段が組み込まれている。たとえば、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の会議などにおいても意見を表明できる。すべての自治体職員は、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り、地元有権者との関係を密にするだけでなく、公共の諸課題に関して住民に情報提供する。これを受けて、住民は選挙過程を通じてその意思を表明するのである。

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方法のひとつである。

公選職

20世紀の初頭、啓蒙的な市民グループにより、短い投票用紙の採用など一連の選挙制度改革が提言された。投票用紙に記載される公職候補者の数が少なければ、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。彼らはまた、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ではなく、実際に政策を策定する公職者の選出にあるとした。その後の1世紀における改善にもかかわらず、投票用紙の長さは現在でも政府レベル—連邦、州、地方—によりまちまちである。合衆国は三権分立制度であるため、少なくとも

首席行政官（1名か2名）および1名または2名以上の議員が投票用紙に記載され、また裁判官も含まれることがある。州選挙では、投票用紙に司法長官、州会計検査官または監査役候補も含まれ、地方選挙では、さらにタウン書記官や高速道路管理官などの候補名が加えられる。

ニューヨーク州の住民は、地方選挙で2～3、またはそれ以上の公職を選出しなければならない。たとえばニューヨーク市の住民は、カウンティ、市、学校区、村の住民は、村の役付きに加えてカウンティ、市、学校区の公職にも投票する。選出される役職は一律ではないが、以下はその一般的なりリストである。

カウンティ	—	行政官(憲章を持つカウンティのみ) カウンティ議員 (管理官委員会を維持するカウンティを除く) カウンティ書記官 カウンティ財務官 ¹ 検死官 ¹ 会計検査官 ¹ 保安官 地方検事 カウンティ判事 家庭裁判所判事 遺言検認判事
市	—	市長 会計検査官 議員 自治体判事
タウン	—	監督官 理事 判事 タウン書記官 高速道路管理官 徴収官または収税官 評価官 ²
村	—	村長 理事 判事

¹ カウンティによっては任命職となっている。

² タウンによっては任命職となっている。

カウンティと市では、公職の数が憲章の制定または改正時に減少する傾向にある。また、タウンと村でも州法の改正とホームルール権の拡張により、条例の制定を通じて公職の数を減らすことが可能となった。

議会選挙 1960年代と1970年代において、多数のカウンティはその運営機構を監督官委員会からカウンティ議会に移譲し、各区域に基づく代表制を採用した。こ

これらのカウンティでは、タウン住民は、カウンティの立法府において職権上タウンを代表するタウン管理官の他に、1名またはそれ以上のカウンティ議員にも投票しなくてはならない。カウンティ議会を置くカウンティでは、議員はひとつまたは複数の地区、またはその組み合わせによる選挙区から選出される。市では市議会議員が全市一区選出あるいは選挙区毎に選出されるか、または全市一区選出と選挙区選出が同時に行われる。2、3の村では選挙区選挙が採用されている。

消防区における選挙 消防区選挙は比較的簡単で統一されている。タウン法に従い、各消防区は全区選出により5名の消防委員と財務官を選出する（詳細は本ハンドブック第9章参照）。

学校区における選挙 例外を除き、ニューヨーク全州の各学校区教育委員会の委員は選挙により選出される。選挙の方法は区域により異なる。委員が選出される学校区では、区内の住民は全区選出に基づき全委員を選出する。州法が規定する教育委員会の委員数は公立学校区で1名～3名、連合公立学校区、中央学校区および市学校区で9名以下と学校区により違いがある。（学校区の詳細な説明は第9章を参照）学校区には通常、委員数の決定にある程度の自由裁量が認められており、また任期をずらして選任することにより全委員が一度に選出されないようになっている。

改良地区 少数のタウン—多くはナッソー・カウンティとエリー・カウンティに所在している—では、住民は独立改良地区の理事会も選出する。1932年以来、タウン法に基づいて独立区域を新規に設立することができなくなったため、この種の選挙は既存の独立区域でのみ継続して行われる。

政党制度

州法では政党規制に基づき、州およびカウンティで政党委員会、また政党規則に従ってその他の委員会を編成することを許可している。カウンティでは通常、カウンティ内の各選挙区から予備選挙時に少なくとも2名の委員が選出され、政党委員会が編成される。実際には、政党制度はさらにタウン委員会と市委員会に細分化されている。多数の村、学校区および消防区では選挙は党派別に行われていないが、タウン、カウンティ、および（少数の例外を除き）市では州で認められた政党別に党公認候補者に対して投票が行われる。

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、別の候補者により特定数の有権者の署名が集められた場合、要請により全州で予備選挙が開かれることもある。ニューヨーク州では予備選挙は閉鎖式で、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。ニューヨーク州では1967年以後、州内における恒久有権者登録制度が採用されている。

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、奇数年度の11月にのみ行われる場合もある。ニューヨーク州憲法には、市長選挙と知事選挙が同年に行われてはならないことが制定されているが、市長が空席の場合は、偶数年度に選挙を行うことが認められている。村では通常選挙は3月または6月に行われるが、各地域は投票日を任意に決定できる。市を除き、学区の選挙は一般に毎年5月または6月の第1火曜日に行われ、消防区の選挙は毎年12月の第2火曜日に行われる。

選挙日程一覧

州	偶数年の11月
カウンティ	偶数年または奇数年の11月
市	奇数年の11月
タウン	奇数年の11月
村	毎年または隔年の3月または6月
学区	毎年5月または6月
消防区	毎年12月

住民投票

住民投票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。合衆国では有権者が政府職員を選出し、その代表を通じて意見を表明するという原則があるため、政府職員は有権者に意思決定権を委譲する権限が制限されている。これは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または州法に基づく特定の権限の適用が必要とされ、そのような権限が適用されない場合は住民投票を実施できない。また、州法により許可さ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」実施のために公金を使用できない。

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、認可住民投票、請願住民投票および任意住民投票がある。

義務的住民投票では住民投票が義務付けられており、地方政府は例外なく特定の議案を住民投票に付さなければならない。

認可住民投票には、地方政府が自らの裁量によって有権者に議案の承認を問う場合と、提案措置の実行を決定し、措置の発効日を記した通知の公表から特定期間の経過を待ち、その間に提案措置を住民投票に付すための申請をする場合がある。制限期間内に正式に申請された場合、提案措置は住民投票に付される運びとなる。

請願住民投票は、特定の事項の投票が公式申請の配布と出願を通じてのみ可能な

場合に用いられる方式である。

任意住民投票はもっと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、またその場合に義務的住民投票に付すか認可住民投票に付すか決定できる。

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。顕著な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市における過半数の承認と同時に、市以外の地域においても過半数投票を獲得することが求められる。もし憲章内容に村からカウンティへのサービスの移譲が含まれている場合、その移譲により影響を受ける村における過半数の賛成票も必要とされる。

住民投票の内容

地方政府においては通常、カウンティや自治体憲章の制定、境界や立法院の変更および公職の廃止や設立など、政府の形態や機構の根本的再編を伴う法案は住民投票に付すことが求められている。市外の学校区は、その予算を義務的住民投票に付すことが義務付けられている。

カウンティ、市、タウンおよび村は、準備金からの充当、公益事業にかかわる建設、貸与や購入などの事項に対して認可住民投票が行われる場合、その手続きを監視する義務がある。認可住民投票は、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、および一級タウンから郊外タウンに変更する場合にも求められる。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。また、タウンには住民投票が義務付けられていることが多い。建物の建設、購入や賃貸、用地の購入や賃貸、または空港、公共駐車場、公園や遊び場、さらに固形廃棄物の回収と廃棄などの事項において認可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。

住民投票は、カウンティ、市、タウンや村の条例が入札、購入、契約、評価、解職、監査または財産の譲渡や貸与などに関する既存の法律の変更を生じる場合にも求められる。

さらに、タウンとカウンティにおける改良地区の設立に対しても住民投票が課せられることが多く、カウンティの水道、下水道、排水路または廃棄物廃棄場の設立は認可住民投票の対象となる。タウン改良地区はタウン理事会による申請や採択、またはタウン理事会による提案が関連区域内における認可住民投票により承認された場合にも設立される。

実際には、認可住民投票または請願住民投票の対象となる議案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
- 自治体職員の任期の2年から4年への延長
- 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、タウンや村からの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
- 村の法人化
- タウンと村の合併
- 村の解散

住民発案（イニシアティブ）と解職要求（リコール）

選出公職者を一般投票により解雇する解職要求（リコール）の原則は、ニューヨーク州法では認められておらず、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案（イニシアティブ）の例もほとんどない。ただし、厳密には住民発案ではないが、ニューヨークの住民は請願により、地方政府機関が採択した特定の法的措置に対して住民投票を要求できる。また請願が公式な法的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関して一般選挙で住民投票の提案を要求できる。有権者により承認された場合、カウンティの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または新しい都市憲章の提案を要求できる。条例の提案内容すべてが請願に記載されていることが求められている点、この手続きは他の州の住民発案と類似している。また、州議会の特別法によりサフォーク・カウンティの有権者は、住民発案または住民投票手続きによりカウンティ憲章改定を決定することが許可されている。

住民参加の促進

理事会と委員会

教育委員会の委員と消防区の消防委員は、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首席行政官や立法議員を含む他の自治体職員の給与は小額である。そのため、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、農村部が都心化するにつれ、自治体職員の責任も増加し、非常勤の指導者が地方政府を効率的に運営することが困難となりつつある。政策決定権を有する公選職が住民のリーダーシップをとるため、首席行政官には日々の運営を監督する有資格の専門家が必要となっている。

ニューヨーク州の住民は、都市計画委員会、環境評議会、レクリエーション行事審議会などの諮問機関や実際運営されている特別目的機関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、地域の才能、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、地方の首席行政官や立法府は、議席再配分、ケーブルテレビ、歴史的式典や庁舎建設などの多くの事項に関して住民による臨時の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維持することも許可されている。

自治体職員が住民の積極的参加を呼びかける理由は多々あるが、主たる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、誤解や問題が後に起こらないようにする。
- 住民の必要性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。
- 広報を改善する。
- 特定の連邦プログラムの要件を満たす。

公聴会

公聴会は、政府の意思決定手続き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公開討論である。一般原則として、ニューヨーク州の地方政府の執行部による法的措置が住民に重大な影響を及ぼす場合、公聴会が求められる。たとえば、法律により以下の事項の承認が必要な場合、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
- 特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、ある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（以下の「情報公開と報告」項を参照）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をするにあたり、民主主義の維持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、議案

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。

通知 公聴会の通知に関する条項には通常、一般市民に日時、場所、公聴会の内容を通知することが定められている。多くの場合、小さな記事を新聞に載せるだけでは通知として不十分である。特定の地区またはすべてのコミュニティがかかわる場合、公示はその地区内の主だった場所数ヶ所で明示されなくてはならない。また通知は法律用語ではなく、一般の人が理解できるように書かれていることが求められる。別の選択肢として、地方ラジオ局やテレビ放送を通じて一般市民に通知されることもある。

公聴会の場所 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場合は住民参加を促し、関心を引き起こすためにその地域内で開かれる事もある。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、問題の理解を深めることも期待される。

法規定 公聴会やその手続きを統一する州法は存在せず、一般にその手続きは各種の地方政府の条例により規定されている。また、公聴会の法的規制は関連法の条項によって異なっていることも多い。

情報公開と報告

情報公開法

1974年、ニューヨーク州議会は情報公開法（公務員服務法第6条）を制定した。同法はその後本質的に修正され、一般市民が州政府と地方政府の記録を検査し、複写することを許可する広範な権限が与えられた。情報公開法は、法令により政府が情報公開義務を免除さ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。情報公開が潜在的に弊害を引き起こす場合、通常非公開の正当性の根拠が法令に記載されている。

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」を設立した。同委員には委員会を所管する州務長官、副知事、予算局長、総務局長、6名の一般市民、および地方政府の公選職1名が含まれている。州知事は一般市民の委員のうち4名を任命し、うち少なくとも2人は報道機関を代表して現職者あるいは前職者があたり、もう1名は地方政府の公選職でなければならない。また、州議会下院議長と上院臨時議長もそれぞれ1名任命する。同委員会は、法令により以下の権限が付与されている。

- 政府機関への助言的ガイドラインや意見、およびやその他の法令に関する該当情報の一般市民への提供
- 法律に関する助言的意見または該当情報の一般市民への提供

- 法の施行に関する公布規定および規制
- 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政府機関からの支援、サービスおよび情報の要求
- 法律改正の提言を含む委員会の活動や確認事項の州知事および州議会への年次報告

州の各政府機関は、開かれた政府委員会による規定に従って（またそれ以上の拘束性をもたない）細則を取り決めなければならない。記録へのアクセスを保障すると同時に、地方政府の部局および州機関は以下を含む3種類の記録を管理することが求められている。

- 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、職名および給与を記載した職給与一覧
- 各機関のすべての記録を題目別にある程度詳細に記した一覧（注：自治体は、その決議により州公文書管理局（略名SARA）が発行する記録保存リストを題目リストとして使用できる）

また、情報公開法は、同法の制定以前に他の法律や判決により許可された情報アクセス権限も認めている。

記録公開の拒否に対して裁判所による異議申し立てがあった場合、政府機関はその情報が公開拒否権に基づいてい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、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検査のために公開される政府記録の多くは、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る。しかし、情報公開法は州および地方政府の情報公開手続きに一貫性をもたらし、その普及によりアクセス権の利用の増加を促進している。

公開会議法

政府機構、政府機構のメンバーによる委員会と小委員会および類似した機構を含む、ニューヨーク州のすべての公共機関に適用される公開議事法（公務員服務法第7条）が1976年、ニューヨーク州議会によって制定された。制定当初には多分にあいまいな規定を含んでいたものの、その後の改正により明確化されている。公開会議法は司法手続きまたは準司法手続き（ただし、ゾーニング審査委員会による手続きを除く）、政治的委員会、会議および党員集会の討議、連邦法あるいは州法により守秘とされた事項の会議などの事項には適用されない。

公開会議法は、一般市民が公職者を職務評価し、公共政策の決定に至る討議に参

加し、決定事項を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の情報へのアクセスを保障するように、公開会議法は公開性を保障する。公共機関の討議は、秘密会議の前提となる8項目に該当しない限り、一般公開されねばならない。秘密会議の前提は、主に特定事項の公開が弊害をもたらす場合に適用される。

法律に制定される特定項目の討議が秘密会議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ことが法律の一般主旨書に定められている。同制定法は、「秘密会議」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、公金の充当に関して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、できるだけ事前に一般市民と報道機関に通知されることが求められる。

また、公開会議および秘密会議における決定事項の議事録が管理されることも求められており、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除外されている事項は、秘密会議の議事録に記載される必要はない。

個人が法的侵害を受けた場合、同人は公開会議法条例を実施する当事者適格を有するものとみなされる。さらに、公共機関が公開会議法違反を起こした場合、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、勝訴側に妥当とみなされる弁護士費用を弁償する自由裁量が認められている。

文書管理

適切な文書管理により、自治体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、維持、引き出し、処分することができる。また同時に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づけて維持することも促進する。芸術・文化事業法第57-A条、すなわち「地方政府の記録に関する法」は、「秩序ある効率的な記録管理計画を奨励し、支持する」とともに、各自治体が「記録管理官」を指名することを求めている。タウンと村では補佐官が、消防区では地区書記官がそれぞれ記録管理を担当している。

ニューヨーク州教育局の一部門である州公文書管理局は、地方文書課を通じてニューヨークを除く地方政府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有および処理一覧表を発行している。地方政府職員は、公文書管理局の所蔵する記録管理に関する各種の出版物を閲覧することができる。

裁判所記録の管理情報は、州の司法運営事務局により作成されている。ニューヨーク市では、記録情報サービス局が、自治体の記録管理情報を提供している。

一般報告

年次報告と会報 自治体の報告には、公金の使用状況を一般市民に通知する必要のためになされるが、それは現政権の実績を誇張するためにも用いられ、両者は紙一重である。ニューヨーク州の多くの自治体は、年次報告書や定期刊行物を発行し配布しているが、州法はこれを義務付けてはいない。報告に関してカウntyや市に適用される条項を州法は制定していないが、タウンや村に対しては規制を設ける傾向がある。タウン法と村法は、自治体の財政業務に関連する報告の出版や配布の際の支出を許可しており、これには事務・事業、資本計画、不動産や資産の購入など普通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が、現職議員の経歴などのように明らかに財政分野でない事項は記載されない。

非公式報告 自治体職員がメディアや自治体のソース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。従来の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、議事録およ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
- 毎週のラジオまたはテレビ取材番組
- 新規の自治体業務や予算などを住民、専門家および教育者などに紹介するスライド上映会やビデオ
- 学校、ショッピングセンター、バザーやその他の公共の場における公共サービスやプログラムの表示
- 議会の会議（公聴会を含む）の日時や場所の主だった場所での表示
- 自治体内の地元民に対する議会の巡回会議
- 議会の会合場所のラジオやケーブルテレビ放送による報道
- 新規の計画や重要な問題の非公式集会
- 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、公共サービスや計画の会報および特別サービスを紹介したパンフレットや折りこみ広告などの出版

近年は、ケーブルテレビ放送も公共情報の発信や住民参加の勧誘の機会を提供している。ケーブルテレビ放送が一般的になるにつれて、地域番組への利用の関心が高まった。特定地域では双方向有線ケーブルテレビ放送も出現し、自治体職員がテレビを通じて住民の照会に直接応じることも将来予想される。

メディアによる広報 メディアは、地方政府にとって非常に有用な手段である。特定の番組にメディアを利用する他、自治体職員は政府業務を一般市民に通知する

ために報道機関、ラジオ局やテレビ局との連絡を維持する必要がある。過去の例から見て、できる限り情報を公開し、論争を引き起こす問題もあえて避けないことが自治体職員のメディアへの最善の対処方法である。

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いのかわからないこともあり、住民を州政府や地方政府から遠ざける原因となりうる。住民と政府間の意思の疎通は、上記の通り住民への様々な報告手段を通じて改善することが可能である。問題の多くはコミュニケーションの向上により解決されうるが、法律に相反したり、法律で認められていない対応を住民が政府に要求する場合、解決しかねる状況に落ちかねない。そのような場合にも、政府が注意を向けていることが理解され、対処を渋っているのではなく法律の遵守に基づいていることが明らかになれば、住民が納得してくれる場合もある。

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（オンブズマン）が設けられている。多くの場合、自治体の首長補佐、自治体書記官、広報担当官、地方政府の立法府構成員やその他の職員が一般業務の流れで住民への支援を行っている。

第11章

自治体の財政

地方政府の財政では、利用可能な財源でいかに自治体の各種事業や活動を賄うかが重要になってくる。地方自治体の財政活動は法律、憲法、市民に対する責任、公共政策等の制約を受けるため、民間企業とは異なる状況下において行われる。

地方政府の財政には、大別すると2つの活動が含まれる。一方は歳出面において地域社会が取り組む活動、サービス、改善の範囲や質を決定することであり、他方は地域社会に可能な歳入と借入の範囲内でこれらの活動に資源を配分することである。この過程では政治的、経済的、社会的な側面を考慮しなければならない。上記をもとにして、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、自治体の予算が策定される。

民間と異なり、地方政府の財政決定は一般市場から切り離されたような形で行われる。地方政府の財政決定は州憲法、州法、憲章、条例およ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に、新任の地方公務員は強い印象を受けるであろう。法的制約は事実、自治体財政運営のすべての面に現れている。地方政府の歳出が、州憲法や州法ならびに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制限されていることもある。地方政府にどのような一般歳出が認められているか、法律によって異なる。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を制限されており、不動産税以外の課税は州議会が許可する場合に限り許可される。

ニューヨーク州法は地方政府に対して、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債務に課している。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。地方公務員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。

ニューヨーク州における地方歳出

ニューヨーク州における地方政府の歳出は、1987年から1997年の間に実質ドルで70パーセント増加している。これはインフレ率で調整すると、26パーセントの増加に相当する。

地方政府の歳出は経常営業支出、設備投資および債務返済に分けられる。設備投資には固定資産の建設、改善および購入が含まれる。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る。経常支出は最大の歳出で、1997年度のニューヨーク州において全地方政府歳出の84パーセントを占めている。

支出の傾向 表-17は、ニューヨーク市を除く地方自治体の1997年度経常支出をドル単位でまとめたもので、各地方自治体はその責を負う業務の実態を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ですが、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、市財政と村財政は類似している。
- 表-17からは、タウンによる自治体業務と高速道路に対する支出状況も読み取れる。タウンはまた、上下水道設備、ごみ処理や治安に深く関与している。

表-17

地方政府の項目別支出 (1997年度)
(ニューヨーク市を除く)

(単位 百万ドル¹)

項目	カウンティ	市	タウン	村
総務	\$ 1,348.1	\$ 319.7	\$ 489.2	\$ 202.7
治安	1,566.7	722.0	438.6	267.5
保健	2,086.4	5.9	67.6	2.9
公衆衛生	430.4	191.1	554.3	149.4
高速道路	360.2	124.3	632.2	120.3
社会福祉	4,108.4	0.1	1.9	-
文化・レクリエーション	168.3	140.1	263.6	71.7
教育	606.4	0.8	-	-
公務員の福利厚生	1,286.1	375.8	386.7	162.2
その他	714.4	360.7	358.3	206.9
合計	\$ 12,675.4	\$ 2,240.5	\$ 3,192.4	\$ 1,183.6

(構成比¹)

項目	カウンティ	市	タウン	村
総務	10.6	14.3	15.3	17.1
治安	12.4	32.2	13.7	22.6
保健	16.5	0.3	2.1	0.2
公衆衛生	3.4	8.5	17.4	12.6
高速道路	2.8	5.5	19.8	10.2
社会福祉	32.4	-	0.1	-
文化・レクリエーション	1.3	6.3	8.3	6.1
教育	4.8	-	-	-
公務員の福利厚生	10.1	16.8	12.1	13.7
その他	5.6	16.1	11.2	17.5
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

¹ 端数処理により合計が100%にならない場合がある。

出典 地方自治に関する会計検査官特別報告書

支出要因 個人所得の増加と住民の要望から、教育、環境保全、高速道路への支出が増加している。また、衛生と社会福祉関連支出は、連邦政府と州政府が委託・資金提供しているプログラムによって急激に増化している。さらに、人口構成の変化は、ニューヨーク州の地方自治体に新たな問題を引き起こしている。

表-18

地方政府の経常支出 (1987年度・1997年度)

(単位 百万ドル)

地方政府	1987年	1997年	増加率 (%) 1987-97年	
カウンティ	\$ 7,151.2	\$ 12,675.4	77.2	
市	ニューヨーク市 (学校を含む) ¹	22,676.2	37,556.6	65.6
	その他の市	1,573.1	2,240.5	42.4
タウン	1,895.2	3,192.4	68.4	
村	760.3	1,183.6	55.7	
学校区 (ニューヨーク市を除く)	9,887.4	17,022.2	72.2	
消防区	112.6	226.2	100.9	
合計	\$ 44,056.0	\$ 74,096.9	68.2	

中心都市および周辺自治体における財政難の結果、ニューヨーク州内の多数の地域で、従来の自治体機能がカウンティ政府に移管された。財政援助の有無にかかわらず、連邦政府ならびに州政府の行政命令 (マンデイト) により、カウンティでは歳出増加を余儀なくされている。こうした状況に起因するカウンティ政府の歳出増加傾向が表-18に示されている。この表には、各レベルの地方政府における1987年から1997年間の経常支出の増加が、実質ドルならびに増加率で示してある。各レベルの地方政府の1987年および1997年の歳出を見ると、経常支出の増加率が50パーセント以下に止まっているのは市政府 (ニューヨーク市を除く) だけである。同期間中、村における経常支出増加率は50パーセント強であり、ニューヨーク市 (学校を含む) とタウンでは約66パーセント、ニューヨーク市を除く学校区の歳出は70パーセント以上増加している。また、消防区の同期間中の歳出は2倍に増加している。

地方政府の歳入

1987年度から1997年度にかけて、ニューヨーク州における地方政府の歳入は67パーセント、額にして501億ドルから840億ドルに増加した。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ならびに地方政府に委譲しており、ニューヨーク州もまた、地方政府への一般助成金および特定プログラム向けの財源を増加させている。

1972年に採用された連邦一般歳入分与制度により、連邦政府の地方政府への補助金は個別補助金 (カテゴリーカルグラント) から包括補助金 (ブロックグラント) 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へと統合する努力が払われ、1986年には連邦歳入分与制度は廃止された。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、1997年度には81億ドルと、1987年度の42億ドルと比べ92パーセント増加している。また、州政府による援助は1997年度には168億ドルと、1987年度と比べ43パーセント増加した。州政府の援助においては、特に学区への援助増加が顕著である。

政府間援助と売上税の増税により、地方政府は1970年代中頃には32パーセントであった歳入における固定資産税への依存度を、1987年度には29パーセントにまで削減することに成功している。1997年度の固定資産税徴収額は245億ドルで、過去10年間に66パーセント増加している。固定資産課税は地方政府の歳入の29パーセントを占めており、この割合は1987年度と同じである。

表-19は、ニューヨーク州と地方政府の税収を税別に示したものである。固定資産税の割合が、他の税金と比べて非常に大きな割合を占めていることが分かる。

表-19

ニューヨーク州における地方税（1997年度）

(単位 10億ドル)

地方税	1987年	1997年
固定資産税	\$14.7	\$ 24.5
所得税	4.1	7.6
売上税	4.2	6.9
その他の税金および手数料・使用料 ¹	1.5	1.3
合計	\$ 24.6	\$ 40.3

¹ 不動産課税を減免するためにタウンに交付される売上税控除、公共施設総売上税、消費者公共施設税（売上税に含まれていない場合）、OTB付加税、ホテル利用税、ハーネス・フラットトラック入場税、コイン式機器営業税、専売権からの収益、非固定資産税利子および罰金などを含む。

出典 1997年度地方自治に関する会計検査官特別報告書。1997年度会計検査官によるニューヨーク市包括年次財政報告書。

固定資産税

ニューヨーク州では、固定資産課税額は不動産の価値（土地と改善価値）により決定される。固定資産税は地方政府の歳入に対する割合ならびに自治体の財政手続きにおいて、特殊な位置を占めている。

固定資産税と地方財政

自治体の予算編成では、まず支出見積または予算割当が行われ、続いてその見積額から固定資産税以外の財源見積を差し引いた残高が課税額とされる。つまり、固定資産税は自治体の財政のバランスを取る役割を果たしているのである。ただしこ

の手続きは、どのレベルの地方政府がどれだけ固定資産税を徴収できるかの法的制限により制約されている。

手続きの最後は、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った結果が課税率であり、通常、評価額1,000ドル当りの額で表記される。

カウンティ、学区または改良地区の課税が2つ以上の自治体にまたがっている場合、均衡レートにより、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。均衡レートの目的は、不動産が複数の自治体にまたがっていて、かつ各自治体で不動産評価率が異なるような場合に、課税評価額を公平にするところにある。

学区とカウンティの大半の課税割当に関しては、州不動産業務委員会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、州委員会の承認に基づきカウンティの立法府が均衡レートを決定する。

固定資産税と自治体歳入

表-20

地方政府財源構成比 (1997年度)¹

自治体	不動産税と 不動産評価	不動産税 以外の税	州 補助金	連邦 補助金	その他	合計
カウンティ ²	24.5	22.9	14.5	11.9	26.2	100.0
市						
ニューヨーク市 (学校 を含む) ³	17.2	26.3	17.0	12.6	26.9	100.0
その他の市	28.3	21.4	14.1	6.9	29.3	100.0
タウン ²	54.4	9.6	7.2	3.9	24.9	100.0
村	47.6	7.5	4.2	4.1	36.6	100.0
学区 (ニューヨーク市を除く)	53.4	1.2	36.9	3.4	5.1	100.0
消防区	91.0	-	-	-	9.0	100.0
自治体合計	29.2	18.9	20.1	9.7	22.1	100.0

¹ 端数処理により合計が100%にならない場合がある。

² 改良地区を含む。

³ 高等教育援助用収益を含む。

出典 地方自治に関する会計検査官特別報告書

表-20は1997年度の地方自治体、学区および消防区における固定資産税の歳入中の割合を示している。この表から明らかなように、固定資産税は学区、タウンおよび村の財政の主要部分を占めている。消防区の財政もまた、固定資産税に多くを負っている。

各レベルの地方政府における1987年度と1997年度の固定資産課税収入の増加率をそれぞれ示したのが表-21である。全体で見ると、1997年度の固定資産課税額は1987年度から66パーセント増加している。

固定資産税免除

連邦資産の地方課税からの免除は、合衆国憲法の原則である政府間免責に基づいている。州の資産が地方課税から免除されるのは、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、州政府は州資産に対する課税を許可することがある。

表-21

1987年度と1997年度における地方政府別不動産税収入

(単位 百万ドル)

自治体	1987年	1997年	増加率 (%) 1987-97年
カウンティ	\$ 2,159.1	\$ 3,332.4	54.3
市			
ニューヨーク市 (学校区を含む) ¹	5,088.8	7,514.9	47.7
その他の市	469.4	752.9	60.4
タウン	1,277.4	2,147.6	68.1
村	412.8	684.2	65.7
学校区 (ニューヨーク市を除く)	5,181.3	9,735.8	87.9
消防区	159.6	325.2	103.8
合計	\$14,748.4	\$24,493.0	66.1

¹ 高等教育援助用収益を含む。

出典 地方自治に関する会計検査官特別報告書

特定の私有不動産に対する地方税の免除は理論、歴史または慣習に基づいている。基本的には、宗教、教育または慈善行為のために専ら使用される不動産は、道徳心の向上、公共福祉、公共衛生の保護に貢献しているとみなされる。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）の費用が部分的に課税されることがある。

ニューヨーク州における固定資産税の免除は、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もっと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免除を義務付けることもあるが、条例制定をもって免除を認めることもある。

会計目的外徴収 固定資産税を自治体の歳入以外、つまり会計目的以外の目的で徴収することについては議論が絶えない。特に、宗教的、教育的または慈善行為といった従来の枠を超えて、経済、環境、社会目的で徴収される場合には、一層の

困難さが伴う。固定資産税免除が部分的または全体に適用される不動産にはたとえば、公営住宅、私有の集合住宅、産業開発公社施設、商業および産業施設、鉄道、大気汚染管理施設、産業廃棄物処理施設、農業用地および森林地帯、退役軍人および低所得高齢者用の居住施設などがある。

固定資産税免除は、地方政府の財政に深刻な影響を及ぼすことがある。固定資産税免除は税額を削減するものではなく、免除対象とならない納税者に免除分の課税を負担させ、より高い税金を支払わせるものである。例外は大部分の居住用不動産に適用される学校税救済免税措置（STAR）と呼ばれる部分的学校税免除で、これは州政府の援助により実施されている。会計目的以外の固定資産税免除については、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。

州不動産業務委員会は、州レベルでの固定資産税免除に関連した税法ならびに施行に関する具体的な支援を行っている。同委員会は、各種の租税免除が自治体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。また同委員会は、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おり、また明確な用途を欠く免税不動産リストについては定期的にすら改定しない。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、税収に対する影響または免税不動産が課税対象となった場合の自治体の税収を、適切には表していないと考えるのが妥当である。ニューヨーク州における免税不動産評価額の課税および免税不動産評価額の合算に対する割合が、20世紀初頭には11パーセント、1984年度32パーセント、1997年度には25パーセントであったという統計があるが、この数値は前記を念頭に置いて解釈されるべきである。

市とタウンにおける免除 1997年度には、ニューヨーク州の課税対象不動産の約20パーセントに相当する117万件の固定資産税控除が課税原簿に登録されている。1997年度の市およびタウンにおける免税不動産の評価総額は3,180億ドルと、ニューヨーク州の全不動産評価額の25パーセントに達している。また、ニューヨーク州内の12の市では、不動産評価額の半分以上が免税不動産となっている。オールバニー市とオグデズバーグ市でも、不動産のほぼ75パーセントが免税になっている。1997年度課税原簿によると、ニューヨーク州内には932のタウンがあるが、そのうち23のタウンでは不動産評価額の50パーセント以上がやはり控除対象となっている。

ニューヨーク州北部の市における免税不動産評価額割合の中央値は約35パーセント、平均値はやや高く37パーセントである。これら数値は、ニューヨーク市を統計に加えた場合でも変わらない。これを不動産評価額から見ると、ニューヨーク州における免税不動産評価額の60パーセント以上が市に集中している。そのうち47パ

一セントをニューヨーク市が、オールバニー市、バッファロー市、ロチェスター市、シラキュース市、ヨンカーズ市がそれぞれ7.3パーセントを占めている。

公営企業のような政府および準政府機関が所有する不動産は、全免税不動産評価額の65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の奉仕機関、社会事業組織および専門家団体である（全免税不動産の17パーセント）。集合住宅以外の免税住宅用不動産を見ると、退役軍人が所有する不動産（全免税不動産の6パーセント以上）と高齢者の所有する不動産（約2.5パーセント）の割合がもっとも多い。

1997年度に課税免除が認められたニューヨーク州の不動産所有者のうち、約39パーセントは地方免除ではなく州指定の免除によるものである（州指定の控除を削減または無効にする権限は地方政府に与えられていない）。ただし、ニューヨーク州における全免税不動産評価額のうち、州指定の免税分は87パーセントを占めている。1997年度課税原簿における州指定の免税評価額は、絶対額にして合計2,782億ドルに達している。

地方免除は、主として高齢者、特定の退役軍人、特定の準公営住宅会社、および不動産に適切な改善を行った事業団体に対して与えられている。これらの地方免除評価総額は、1997年度には263億ドルであった。

固定資産税の行政

固定資産税にかかわる行政は、（1）土地および建物の確認および識別、（2）合理的もしく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、および（4）不公正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。

評価組織 上記業務の最初の3点は、地方の評価官によって行われる。ニューヨーク州の評価区域には、62の市と932のタウンが含まれている。その他の地方政府では、必要に応じて課税原簿が使用される。前述の通り、カウンティと学区に対する課税は、均衡レートに基づき該当自治体に配分される。ニューヨーク州内の557の村には課税の目的で不動産を評価する権限が付与されているが、多くの村はタウンの課税原簿を適用しており、ほとんどの村では評価権利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を有しているのは、トンプキンズ・カウンティとナッソー・カウンティだけである。トンプキンズ・カウンティ憲章の下、任命されたカウンティ評価の長はカウンティおよびカウンティ内のタウン、村、学区または改良地区のすべての課税対象不動産の評価を行う。ナッソー・カウンティ政府法は、4人の任命された評価官とカウンティから選出された議長兼執行官から構成されるカウンティ評価委員会の設置を規定している。この委員会がカウンテ

イ、タウン、村、学区および改良地区における賦課徴収の目的で不動産評価を行う。

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1名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、村では任命による評価員が1名または3名置かれている。村理事会に評価官の責を担わせている村もある。

州固定資産税法第3条第2項は、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10万人以下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。1名以上の評価官が選出されている市またはタウンでは、評価官を継続して選出するという条例を1971年4月30日までに制定すれば、評価官を選出する権限が与えられた。こうして、約50パーセントのタウンが評価官を独自に選出する条例を制定した。

不動産評価 課税の目的で不動産の価値を決定するには、売買額の分析と比較、所得資本化、取替原価の3つの方法がある。また土地を分離して評価することにより、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効果を判断することができる。主な評価基準には、土地の使用目的および分類、売買・収入のデータ、および評価の標準単位の設定（たとえば間口幅）があるが、これは区画面積、奥行き、または例外等をもとに調整される。

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に対する公平性の確保と固定資産税の効率的な徴収にある。固定資産税法第306項は1981年12月まで、不動産はすべて全評価額で徴税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全評価額の数パーセントで徴税されるのが通例であった。そのため、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正さが存在していた。こうした不公正さが、ニューヨーク州の固定資産課税手続きに対する一連の訴訟の引き金となった。これらの訴訟判例でもっとも著名なのは、ヘラースタイン対イスリップ・タウン評価官とグース対ギンゴールドである。

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不動産税法が部分評価を認めていなかったため、不動産の評価は全額で行われるべきであるという判決を下した。グース対ギンゴールド訴訟では、州最高裁判所は不動産所有者が不動産評価における不平等を証明する唯一の方法として、州固定資産課税評価平準化委員会（現在の州不動産業務委員会）の策定した均衡レートを使用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項を無効とし、これにより全額評価の要求を廃止した。固定資産税法第306項は、各評価区分において既存の評価方法を継続することを許可している。しかし各評価区分内においては、一定の割合（部分

評価) で評価を行なうように明示的に規定している。

ニューヨーク市とナッソー・カウンティでは、区分方法を規定した特例が適用される。ニューヨーク州のその他の地域では、主として市、タウンまたは村といった評価区域内の課税管轄区域において、ホームステッド区分の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家族以下の住宅）と農業用不動産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。

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、記録方法の向上、租税地図、評価情報のコンピューター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。また、評価を行う評価機関には区画単位で州政府から財政的支援が与えられる。しかし州全体で見ると、不動産区分間および不動産区分内において、全額評価の一貫性と公正性の面でかなりの評価不均等が存在している。

州不動産業務委員会は、すべての評価機関が利用できる不動産システム（RPS）という統合ソフトウェアシステムを管理している。このシステムは現在、約925のタウン、市および村の評価機関で利用されており、評価記録、土地様態目録、およ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いる。RPS V4と呼ばれる最新版のRPSは1999年11月に出ており、およそ100の評価機関に配布された。旧版同様、RPS V4は評価リスト、課税リスト、およ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、図書管理システム（DIM）により、写真、スケッチ、証書、地図といった各種の書類を、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、カスタマイズ報告作成機能（CRW）を利用して評価、売買、目録などの報告を作成できる。RPS V4には、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。これから4、5年の間には、さらに800～900の評価機関がRPS V4に移行することが見込まれている。

1970年、州議会は各地域の評価の調整・援助の目的で、カウンティレベルで不動産税の長を任命できる法案を通過させた。この法案はまた、評価官を公選から任命に変更する選択肢をタウンに与え、各自治体に評価審査委員会を設立させ、ニューヨーク市内のカウンティとウェストチェスター以外のカウンティに対して最新で正確な租税地図を評価官に提供することを義務付けている。さらに、任命評価官の必要資格を制定し、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による検定書を取得することを義務付けている。同法によりまた、要求があれば州の委員会が課税対象公共施設の評価勧告も行えるようになった。

1977年には、固定資産税の管理機構改善を目的とした政府から地方政府への資金援助のために、固定資産税法第15-B条が制定された。同条項は以後数回に渡って修正されており、直近では、1999年度に年単位での再評価の施行を奨励するように修正されている。

州議会は1982年に固定資産税法を改正し、以後、公選・任命を問わず、すべての評価官およ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た。また、任命評価官およ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。

固定資産税以外の地方税

課税権は州の統治権に内在する権限であり、州の政治的下部機関には課税権は与えられていない。州憲法第16条は、以下のように定めている。

「課税権は、法律に基づき公共のために発行された債券を除き、決して放棄、停止また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、その法律下で課される税目を明確にし、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の賦課徴収を許可している。

ニューヨーク市の税金

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年代にニューヨーク市が直面した不況がある。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、州が賦課徴収できる税金ならばニューヨーク市も同様に賦課徴収できることを6ヶ月間認めた。この課税権の委譲は執行から6ヶ月後に解消するようになっていたが、同課税権は激しい論争の末、更新修正された。しかし、州政府が特別地方税に関する大綱を最終的に制定したのは1939年になってからである。1938年の憲法制定会議以降、州議会はニューヨーク州の課税権限に対する「ホームルール」的な態度を変え、ニューヨーク市による特別課税範囲を縮小するとともに、課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あつて、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、売上税、公益事業税、総所得税、事業税、パリティミューチュエル賭博税などが上げられる。

地方公益事業税

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益の1パーセントを地方税として課する権限を与えることで、自由裁量で課税のできる地方の権限を拡張した。当初、この税収は生活保護目的としてのみ許可されたのだが、州議会は1942年に公益事業税収入の福祉目的制限を撤廃し、自治体の一般歳出への充当を承認した。公益事業総売上税は州内の各都市で採用されている。

住宅補助金税

州憲法への1938年住宅関連修正条項により、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人以上の市や村に委譲した。この課税による収入は、定期的な住宅補助金また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、同法律は地方課税権の進展に大きく貢献している。

地方裁量課税権の拡張

ニューヨーク州では、以後も継続して地方の自由裁量で課税のできる権限の拡張が行われた。第二次世界大戦後、自治体の歳出が急激に増化した。住民の多くは、こうした追加支出の負担が固定資産税にしろよせされるのを好まなかった。国内各地の自治体職員と地方財政官は、非固定資産課税権の取得に関心を示し始めた。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」税法にもっとも顕著に現れている。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、地方裁量の税制にかかわる法を制定している。これら法律の制定を促した主な要因に、常勤教員給与法の制定が挙げられる。これら地方裁量税関連法は、随意的な地方税が州政府の現行の財源に代替や補完されないよう定義されねばならないという、州の政策を反映している。

こうした法によって定められた地方税の中では、売上税が最大の割合を占めている。売上税以外には事業税（州北部では後年廃止）、消費者の公共料金支払に対する税金、その他の各種の税金や物品税が上げられる。地方裁量税関連法はひんぱんに改正されており、追加の地方税やオプションが他の法規に基づき認可されている。

地方裁量税の適用

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（1991年3月1日現在）。

- 市の学区の地方裁量課税権を、制限を付けた上で拡張した。この結果、1999年までに19の学区が公益事業利用税を採用した。
- 州北部の60の市と348の村が、公益事業会社の総収益に対して1パーセント以上の課税を採用した。
- 州北部の認定された61の市のうち10市が、コイン式遊興機器営業税、ホテル利用税、不動産譲渡税、飲食税、遊興税、公益事業利用税など、法で認められた雑税および物品税を採用した。

- 1991年3月1日現在で、州内の57カウンティすべて（ニューヨーク市を除く）で売上税と使用税が採用されている。
- 州内の62市のうち24市が独自の売上税と使用税の課税を開始した。
- 認定されたカウンティと市がハーネス・レーストラック入場税を賦課した。
- ニューヨーク市の地方所得税を含め、特定の自治体における地方非固定資産課税権が拡張された。

特別地方税は、現在、ニューヨーク州自治体の主要な財政源となっている。表-20では、地方自治体と学区の一般機構における1997年度の固定資産税以外の地方税収入の全収入に対する割合が示されていた。1997年度には、ニューヨーク市（学区と高等教育を含む）の必要とする歳入の約26パーセントが特別地方税で賄われており、ニューヨーク市以外の市やカウンティでも、特別地方税による歳入は全歳入の20パーセント以上を占めている。タウンと村における特別地方税収入の割合は、市やカウンティほど顕著ではない。

ニューヨーク市を除く市、タウンおよびニューヨーク市外の学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。また、多数の地域が近年売上税を賦課徴収し始めている。表-22の1987年と1997年の比較をみると、各区域で売上税による税収が増加していることが分かる。税法の規定する分配方法は多様かつ複雑であり、州会計検査官の承認に基づき一層多様化させ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理事会である。

表-22

地方不動産税外収入 (1987年度・1997年度)

(単位 百万ドル)

自治体	1987年	1997年	増加率 (%) 1987-97年
カウンティ ¹	\$ 1,860.6	\$ 3,112.2	67.3
市			
ニューヨーク市 (学区を含む)	7,218.3	11,453.5	58.7
その他の市	394.9	570.9	44.6
タウン	179.5	380.1	111.8
村	58.6	108.1	84.5
学区 (ニューヨーク市を除く)	139.9	218.1	55.9
消防区	-	-	-
合計	\$ 9,851.8	\$ 15,842.9	60.8

¹ ニューヨーク市内のカウンティを除く。

出典 地方自治に関する会計検査官特別報告書

特別課徴金、手数料、収益

特別課徴金、手数料および地方公営企業からの収益は、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、たとえば免許証、許可証、賃貸、各部署の手数料や料金、販売、回収、罰金や没収などを通じて手数料や特別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、バスなどの交通整備、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に対する受益者負担や雑収益が含まれる。特別課徴金、手数料および地方公営企業による地方政府の歳入総額は、1987年度に98億5,180億ドルであったのが、1997年度には60パーセント増の158億4,290億ドルに達している。

自治体の活動

地方政府には使用料や修理費の設定にお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、州法により規制されているのが通例である。免許証手数料や許可証手数料は通常、該当する規制を実施する自治体にかかるコストから妥当な範囲で設定されなければならないが、また自治体のサービスや施設の使用手数料は、サービス提供や施設運営にかかるコストに従って設定されることが求められている。自治体は独自の利益のため手数料を定期的に審査し、コストに見合うように料金を変更する。消費者に課される手数料は、政策、地元独自の考え方、実際的な見地から決定される。たとえば多くの地方自治体は、水道にかかるコストを回収できる、もしくはそれ以上になるように水道料金を設定している。しかし、空港、病院、公会堂、バス交通や高速鉄道といった特殊な事業においては、年度内のコスト回収以外の要因も考慮される。

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。一部には例外もあるが、これらサービスは個々の便益にかかわらず、全体として公の利益をもたらすものと見られている。

州補助金

州政府から地方政府への政府間移転は、地方財政において重要な役割を果たしている。州補助金は、特定の目的で地方自治体に支払われる無償資金援助と一般補助金から構成される。州政府の財政支援は、1997年度には自治体や学区の総歳入の20パーセントを占めており、州補助金は1987年から1997年にかけて実質ドルで42.8パーセント増加した。

州補助金の背景

初期の補助金 ニューヨーク州の補助金の歴史は、州設立時点まで遡ることができる。州政府による教育支援は1795年に言及されており、1840年代の無料公立学

校教育運動を通じて、州政府の教育支援の重要性が広く認知されるようになった。しかし、無償教育の実現は南北戦争後まで達成されなかった。この時期、州の教育支援は、授業料免除による収入損失を埋め合わせる目的で行われた。その後、州政府は公教育の特定の部分を地域が担うよう、奨励補助金を導入した。これら支援、つまり州指定のプログラムを施行するための資金援助とそのようなプログラムへの地域住民参加を促すための奨励金の支給は、今日まで継続して行われている。

補助金の増加と拡張 州補助金は当初の微々たる始まりから現在の規模にまで拡大したが、これには、無償教育、自動車の普及、保健、精神衛生、公衆衛生、公共福祉などの分野における州のイニシアティブなど、経済的・社会的な変化が要因となっている。最近では、環境や天然資源に対する懸念、高等教育より先の教育における教育機会の向上、治安、大量輸送機関などが拡張の要因となっている。

州補助金の額

表-20では、ニューヨーク州における地方政府の1997年度の一般歳入における州補助金の割合が示されていた。全体的に見ると、州補助金は1997年度の地方政府歳入の20.1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校区で非常に重要な財源となっており、1997年度の中学校区歳入では36.9パーセントを占めている。

表-23は、各政府における州補助金の変化を1987年と1997年の統計から示したものである。カウンティ、ニューヨーク市（学校を含む）、学校区（ニューヨーク市を除く）への州補助が増加している反面、市（ニューヨーク市を除く）、タウン、村への州補助金は減少している。

表-23

政府別州補助金 (1987年・1997年)

(単位 百万ドル)

自治体	1987年	1997年	増加率 (%) 1987-97年
カウンティ ¹	\$1,317.6	\$1,963.9	49.1
市			
ニューヨーク市 (学校区を含む)	5,112.5	7,424.0	45.2
その他の市	393.9	374.4	-5.0
タウン	374.2	283.2	-24.3
村	85.0	59.9	-29.4
学校区 (ニューヨーク市を除く)	4,503.4	6,723.5	49.3
消防区	-	-	-
合計	\$11,786.6	\$16,828.9	42.8

¹ ニューヨーク市内のカウンティを除く。

出典 地方自治に関する会計検査官特別報告書

州補助金の目的

1998年出版の「会計検査官による州議会への州基金現金主義会計年次報告書」には、州のすべてのカウンティ、市、タウン、村、学校区、BOCES（連合教育委員会）、VEEBS（職業教育委員会）、コミュニティカレッジに対してニューヨーク州の機関が支出した一般資金の区分別一覧が記載されている。表-24は、州補助金額を補助区分別に示したものである。

表-24

地方政府への州補助金
(1998年3月31日を末日とする会計年度)

(単位 百万ドル)

目的	金額	構成比
区分別援助		
教育	\$10,310.3	61.9
福祉	4,559.5	27.4
健康・環境	218.2	1.3
精神衛生	431.1	2.6
交通	65.4	0.4
刑事裁判	215.1	1.3
その他	206.6	1.2
合計	\$16,006.2	96.1
一般補助金	642.9	3.9
合計	\$16,649.2	100.0

出典 『会計検査官による議会への州基金現金主義会計年次報告書
(1998年3月31日末日会計年度)』州会計検査官室

地方政府への州補助金

一般補助金 一般補助金は地方自治活動支援を目的とした財政援助と定義でき、使途に制約は設けられておらず、包括補助金のように特定のプログラムに付帯させたり、手続きに条件が課せられたりすることもない。1990年代後半には、地方自治体援助プログラムに対する関心が高まり、1999年～2000年会計年度には市、タウン、村への補助総額が7億7,000万ドルを超えるに至った。1970年代初めには「歳入分与」と呼ばれた同プログラムは、人口割補助金、市、タウンおよび村への特別補助金、超過補助金、必要に応じた補助金の4要素を含むようになるまで拡大した。

地方政府への一般補助金の起源は、州の課税方針に発する「人口割補助金」に遡ることができる。この方針により、個人の所得税、法人税、またはその他の税からの歳入の固定した割合を州が地方に還元する租税分配制度が生まれた。第二次世界大戦後の安定化計画により租税分配制度は廃止され、人口割補助金に取って代わられた。個人所得税と法人税の地方への割当は、過去においては、経済状態により年ごとに変動した。大恐慌時には顕著に減少したため、地方財政の悪化を招いた。

1946年に制定された人口割補助金プログラムにより、それまでの個人所得税、法人営業税、アルコール飲料および許認可の歳入の中から分配されていた補助金に代わり、州の市、タウンおよび村は1人当たりで定額の補助金を受けられるようになった。こうした補助金は、総額で年間約1億ドルに達していた。市、タウン、村への補助率は、それぞれ1住民あたり6ドル75セント、3ドル55セント、3ドルであった。

1965年、人口割補助金プログラムは大幅に改定され、同プログラムによる援助額は約2億ドルに増額された。地域ごとのニーズを測る新規の方法も採用され、人口割補助金プログラムの対象がカウンティと村外のタウン地区にも拡張された。補助金の分配方式には均衡化の手法も導入された。市、村、村外タウン地域は、不動産の全額評価が1人当たりで8ドル以下になった場合は、1住民につき100ドルあたり5セントの追加援助を受けられるようになった。人口割補助金の最低の割合は、市で8ドル60セント、村で3ドル60セント、村外タウン地域で2ドル5セントと設定された。タウン全域に対する補助額は、住民1人当り3ドル55セントに固定された。カウンティ住民への補助額は、不動産と個人所得の合算から導かれた均衡化を考慮した上で、1人当たり最低65セントと定められた。ニューヨーク市は、カウンティ向けと市向けの双方の援助を享受できるようになった。平準化の結果、住民当りの最低補助率は、支給された補助額を必ずしも反映しなくなった。中央値で見ると、ニューヨーク州北部における初期の人口割補助金は10ドル65セント、村では5ドル80セント、村外タウンでは4ドル10セントになっている。ニューヨーク州北部の全カウンティにおける加重平均額は2ドル25セントになっている。

1968年には市への特別援助が制定され、州内の各市には、人口に1人当たりの補助率を乗じた額が追加支給されるようになった。住民1人当たりのレートは、1969年には3ドル70セント、1970年には9ドル26セント、1971年には13ドル89セントであった。

1970年には、人口割補助金にさらなる改正が加えられた。当初、州議会は前年度における州の個人所得税のうち21パーセントを積み立てており、地方政府による補助金の用途にも制約を設けていなかったが、州議会は補助金割当の源泉を前年度の個人所得税の18パーセントに減額した。さらに1979年の改正では、源泉を州の個人所得税18パーセントから一般歳入の8パーセントに変更した。1980年初頭には、人口割補助金の上限額が1979年度の水準までと制限された。1989年には、ニューヨーク市内のカウンティを除いて、人口割補助金制度は廃止された。

資金の割当は以下のように行われる。まず、補助金割当の半分は人口比に従って州内の62の市に分配される。この特別市補助金が、1968年度に制定された特別市補助金を代替している。残りの半分は、1965年に改正された人口割補助金の方式に基づいて、すべてのカウンティ、市、タウン、村に支給される。しかし、この基本体系に基づく自治体への支給額は、州一般歳入の4パーセント超過比率に取って代わられた。

市、タウン、村への特別補助金 この補助金は、創設時には「自治体特別補助金」と呼ばれたが、1984年会計年度にカウンティが補助対象から除外された後、「市、タウンおよび村への特別補助金」と改称された。この方式では、タウンと村への補助割当は、土地面積、1979年度の地域歳入、1980年度国勢調査による人口、および1980年度時点の課税対象不動産の全額評価に基づいて決定される。州内の53の市に対する補助は、1970年度国勢調査による人口と1979年度時点の不動産の全額評価に対する課税率に基づいて決定される。残りの8市に対する補助は、州法に従って分配された。ニューヨーク市は、このプログラムの補助を受けていない。

超過補助金 1985年に制定された州法第69条および第70条ののっとり、1985年～1986年に合計3,040万ドルの超過補助金がカウンティ、市、タウン、村外タウン、村に支給された。この補助金の配分は、人口割補助金および基準年度（1984年～1985年）における市、タウン、村への特別補助金の総額と、人口割補助金および予想年度（1987年～1988年）における市、タウン、村への特別補助金の総額を比較することで決定された。基準年度と予想年度との総額の差額の20パーセントが、補助対象の自治体に支給された。

必要に応じた補助金 超過補助金と同様に、1985年に制定された州法第69条と第70条ののっとり、合計3,880万ドルの当該補助金が、1985年度と1986年度にカウンティ、市、タウン、村外タウン、村に支給された。カウンティに対しては、(1) 各カウンティの1983年度失業者加重平均数、および(2) 各カウンティの年次財政報告書に基づく1983年度のカウンティの公共サービスのデータ、という2つの異なる割当基準に基づいて、同補助金の11パーセントが分配された。市（ニューヨーク市を除く）、タウン、村に対しては、各自治体が州会計検査官室に提出した1983年度財政報告書による歳入額に基づき、同補助金の49パーセントが支給された。残りの40パーセントはニューヨーク市に支給されている。

補助金プログラムの統合

州議会は1990年～1991年の会計年度中に、上記4つの一般補助金を削減した。この結果、ある補助金においては受益自治体が影響を受け、別の補助金では暦年会計を行っている地域が影響を受けた。他の補助金では、各地方政府の年金支出額のための貯蓄に対する一定比率（35パーセント）を基に削減された。5つの補助金プログラムいずれの削減分も、別の補助のためにとり置かれた。この措置と1991年の法により、5つのプログラムはそれぞれの特性を失い、「州歳入分与金」と称される単一の補助金プログラムに統合されることになった。1997年～1998年には、同制度はさらに「地方自治体補助金」と改名された。表-25に、この地方自治体補助金による補助金額を示した。

表-25

地方自治体補助金 (GPLGA)

(単位 百万ドル)

配給区分	金額	
地方自治体補助金		
市		
ニューヨーク市	\$ 547.5	
ニューヨーク州北部61市	171.8	
合計		\$ 719.4
タウン (村外タウンを含む)	35.6	
合計		35.6
村	15.1	
合計		15.1
合計—GPLGA		\$ 770.4

出典 ニューヨーク州会計検査官室

その他の一般目的州補助金

都市緊急財政補助金 (過重負担補助金) 1975年以後、財政困難に陥ったニューヨーク州内の都市部に対し、州の特別援助プログラムがいくつか発動された。「都市緊急財政補助」は、バッファロー市、ロチェスター市、シラキュース市、ヨンカーズ市、オールバニー市に対して1976年度以降支給されている。同法は、固定資産課税が免除される固定資産が多い市への財政援助を目的としているため、「過重負担自治体補助金」と呼び習わされている。1998年～1999年州会計年度には、上記5都市に2,600万ドルが支給されている。

特定自治体用緊急財政補助金 (過重負担特別補助金) 別の緊急補助金として、1980年度から「特定自治体用緊急財政補助金」が提供されている。この制度を通じて、1998年～1999年度にはバッファロー市、ロチェスター市、シラキュース市およびヨンカーズ市に対して過重負担軽減の目的で、またナイアガラ・フォールズ市とエリー・カウンティに対してコンベンションセンター関連債務返済要求を満たす目的で約3,200万ドルが支給された。

困窮地域援助 1990年代の半ばから後半にかけて、特定の目的で特定の自治体に給付される3つのプログラムが新設された。特定自治体用緊急財政援助 (困窮市用援助)、特定自治体用特別援助 (困窮自治体追加援助)、および特定自治体用追加援助 (困窮自治体援助 III) である。1999年～2000年の州会計年度には、これら3種の補助プログラムは「補足援助」という名の下に統合され、82のカウンティ、市、タウンおよび村に合計1億1,400万ドルが支給された。

連邦補助金

表-26に、1987年度と1997年度の地方財政への連邦補助金を示した。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、1987年から1997年の間に、42億ドル

から81億ドルへと92パーセント増加している。

連邦政府プログラムが州政府および地方政府には複雑で利用しにくい、また個別の要求に対処するとともに管理もしなければならないといった要求から、連邦議会は1970年代に、個別補助金制度のいくつかを、教育、人件費、強制執行、および地域開発といった幅広い分野を含めた包括補助金制度に統合する法案を成立させた。この制度は概括的に「特別歳入分与」プログラムと呼ばれる。この法は、補助金交付事務を簡略化し、州補助金および地方政府補助金の使途範囲に大幅な自由裁量を認め、従来からのマッチング要求を廃止することを目的としている。

連邦補助金制度は、1972年の連邦特別歳入分与法案の通過をもって重大な転機を迎える。同法により初めて、連邦政府から地方政府および州政府に分配される補助金の使途に制約がほとんどなくなり、また、地方政府は補助金を申請する必要もなくなった。地方政府への補助金は、複雑な積算方法により決定される。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、各政府機関での政府間移転などが考慮される。

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、これには1972年1月1日から6月30日までの期間分がカバーされている。なお、連邦歳入分与制度は1980年代半ばに廃止された。

連邦補助金の額

表-20では、ニューヨーク州地方自治体の1997年度の一般歳入における連邦補助金の割合が示されていたが、全体的に見ると、連邦補助金は1997年度の地方自治体歳入の9.7パーセントを占めている。連邦補助金が歳入に占める割合がもっとも高いのはニューヨーク市とカウンティ政府で、それぞれ12.6パーセントと11.9パーセントとなっている。表-26は、1987年度と1997年度における各政府への連邦補助金支給額を実質ドルと増加率で示している。

表-26

地方政府種別別連邦政府地方補助金 (1987年・1997年)

(単位 百万ドル)

自治体	1987年	1997年	増加率 (%)
カウンティ ¹	\$ 977.6	\$1,613.6	65.1
市			
ニューヨーク市 (学校区を含む)	2,648.8	5,483.3	107.0
その他の市	150.4	184.8	22.9
タウン	70.9	152.5	115.1
村	57.5	58.8	2.3
学校区 (ニューヨーク市を除く)	328.5	626.7	90.8
消防区	-	-	-
合計	\$4,233.7	\$8,119.7	91.8

¹ ニューヨーク市内のカウンティを除く。

出典 地方自治に関する会計検査官特別報告書

第12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課税徴収による年間収入額を制限している。また、自治体は同様に債務金額についても制約を受けており、多数の規定により借入能力を制限される。このように地方政府の財政管理は、州憲法と州規制により制約されるとともに、州政府による指令、検査および監査の対象となる。

地方政府の歳出傾向、収入源と政府間財政関係については前章で解説された。本章では地方政府の財務活動における主な法的制約、自治体財政当局の概要、および州政府の地方財政管理に関して検討する。

課税および負債制限

課税制限

州憲法第8条では、地方政府による固定資産税の賦課徴収額が制限されている。固定資産税の徴収制限の歴史は100年以上遡り、州補助金、地方動産課税、教育費、一般援助や特別市補助金等、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、現在でも各種論議が交わされている。

地方財政における州政府の関与が強まる中、1884年度の州憲法修正により以下の課税制限が制定された。

「人口10万人以上の市、または市を含むカウンティにおける賦課徴収額は、既存債務の元本と利息支払に加え、総計において、各年度中カウンティまたは市の不動産および動産の課税評価額の2パーセントを超えてはならない。」

従って、課税制限は当初ニューヨーク市、ブルックリン市、バッファロー市およびロチェスター市、ならびにニューヨーク・カウンティ、キングス・カウンティ、エリー・カウンティ、モンロー・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、税金の賦課徴収上限は、ニューヨーク市全体および同管轄区域であるカウンティ政府において2パーセントが適用された。人口増加に伴い、シラキュース市、オールバニー市およびヨンカーズ市、並行してオノンダガ・カウンティ、オールバニー・カウンティ及びウェスチェスター・カウンティも、州憲法による課税制限の対象となった。

課税制限の拡張 その後、ニューヨーク州内の他の市も条例や各憲章による課税制限の対象となり、1920年までに33の市で課税制限が試行されるに至った。当時の課税制限は、賦課徴収額を課税総評価額の1～2パーセントに制限し、予算割当を制約するなどの方法を通じて行われた。しかし、ほとんどの場合、教育や債務返済のための課税、または特定の市におけるその他の自治体業務に対する課税に関しては、制限対象となっていない。

第一次大戦後、米国では1920年代の繁栄にもかかわらず、すべての都市はインフレーションの危機にさらされた。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、過小課税評価政策の結果と思われる。恐慌は、その初期には、課税権の有効性を左右する課税評価額の減少と市民救済の追加出費を促し、財政困難を引き起こした。

1938年度の改正 1938年度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。課税額を課税評価額の2パーセントに制限する条例は、州内の市と村に1944年まで更新適用されたが、州議会は、人口が10万人以下の村や市では、教育目的で徴収される各地の固定資産税収入は除外できるという法律を制定した。1938年の修正により、州議会によるカウンティ、市、タウン、村および学区の固定資産課税権を制限する権限が一層強まる結果となった。

現在の課税制限 州憲法第8条の課税制限は、第二次世界大戦後に大幅な変更が行われた。また、譲与税交付、項目別援助、学校補助金、地方動産税および市と学区の関係などにおいて、州と地方の財政関係が著しい変化を迎えた。

州憲法の課税制限条項は、1949年、1951年、1953年および1985年に以下のように修正された。

- 憲法上の課税制限は、課税固定資産の全評価額の5年間平均値に基づき決定される。
- 市および学区におけるニューヨーク市の課税上限は2.5パーセントに固定される。
- ニューヨーク市以外の、人口12万5,000人以上の市および学区における課税上限は2パーセントに固定される。
- 人口12万5,000人以下の市における課税上限は2パーセントに固定される。
- ニューヨーク市以外のカウンティの課税上限は1.5パーセントに固定されるが、カウンティの条例に従って、カウンティ理事会は上限を2パーセントまで増加することができる。
- 村の課税上限は2パーセントに固定する。
- 特定の状況下では、「都度払い」ベースの資本支出用資金調達と債務

返済目的の課税は課税制限から除外される。

- 人口12万5,000人以下の市域内の学校区とタウンは、憲法による課税制限対象とはならない。

州憲法による固定資産課税制限は、上記の最初の6項目のような運営目的上の比率制限、および債務返済と資産改善に必要な額の除外という2つの主要項目から構成されると解釈できる。

課税制限除外に対する訴訟提起 人口12万5,000人以下の市域内あるいは部分的にでも重なっている学校区、バッファロー市、ロチェスター市およびヨンカーズ市の財政上の必要性を満たすため、州議会は、これらの区域の年金と社会保障負担金を課税制限から除外する法律を制定した。

しかし、年金支払は経常支出であり、従って課税制限対象であるという反論が1973年に提起され、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において、最高裁判所はバッファロー市のみ適用される法規は排他的であり、従って憲法違反であるという判決を下した。この決定により、他の除外法規の合憲性も疑われる結果となった。

州議会は1974年以降、いわゆるハード判決の直接の影響を未然に防ぐ目的で暫定措置を適用、これに関連して憲法課税制限に関する臨時州委員会（バーガン委員会）が設立された。

同委員会は、1975年初頭に問題点を公表し、その解決が憲法改正を通じて行われるべきことを勧告した。こうして年金および社会保障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が、承認されなかった。

これに対し、州議会は1976年にバッファロー市、ロチェスター市ならびに特定学校区に対して、一定の年金と社会保障負担を憲法上の課税制限から1980年まで除外する臨時救済措置—臨時市・学校区救済法を継続するための法案を通過した。

しかし1978年、最高裁判所は臨時市・学校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返済要求訴訟提起の可能性が生じた。これに対応するため、市・学校区財政特別対策委員会が1978年に設立され、州議会は（1）影響を受けた市ならびに学校区に対して特別衡平率を適用し、（2）貸付返済資金の財政「ギャップ」に対し州基金による前払いを行うという、同特別対策委員会による2つの主要勧告事項を実施した。

特別衡平率の施行により、財政格差は当初1億1,200万ドルから2,000万ドルまで縮小されたが、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年～1993年度まで毎年繰り越された。1991年制定法第53条により、各地域への貸出金は毎年50パーセント減少され、2011年～2012年までに段階的に解消されることとなった。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いる。

特別対策委員会による他の勧告事項としては以下が挙げられる。

- 貸出金を享受する学校区に対し、売上税と公益事業税を最大限に利用することを要求
- カウンティの売上税を再分配または増加し、学校区の財政に充当
- 機能の再分配を実施
- 州全域にわたる固定資産税の適用
- 憲法修正案の提出

債務制限

1837年の経済破綻は、地方政府の信用運営の重大な欠陥と当時の基盤整備債務の投機的性質を露呈した。この一結果として1846年、州議会は州憲法を修正し、自治体の課税権、課税評価権および借入権限に制限が設けられた。

しかし、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、自治体の財政浪費はニューヨーク市でもっとも顕著となった。ボス・ツイード統治下の無制限の地方債務増加は、1873年の不況と相まってニューヨーク市に深刻な問題を引き起こした。

債務制限の展開 こうして地方政府の財政体質は、ニューヨーク州にとって強い関心事となった。議会は1884年の州憲法修正により、人口10万人以上の都市または人口10万人以上の都市を含むカウンティに対して、債務額を課税評価額の10パーセント以下に止めることが求められた。

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、またブルックリン市、バッファロー市およ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敷設にかかる負債は除外された。

1984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適用された。債務制限はタウン、村およ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借入は関連法規により制限された。

現在の負債制限

その後、憲法修正により債務制限はタウンや村に対しても施行され、地方政府は、借入権を施行する目的の組織を新規に設立することが禁止されるとともに、負債の支払保証も求められるようになった。

第二次大戦後には多数の州憲法負債条例修正が行われたが、うちもっとも重要なのは1951年に通過した第8条修正案である。1938年憲法修正とその後の修正項目としては以下が挙げられる。

- 憲法上の負債制限は、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平均の指定率とし、以下の通り制定された。
 - ナッソー・カウンティにおいては、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
 - 学校区を含むニューヨーク市は、10パーセント
 - ニューヨーク市以外の人口12万5,000人以上の市と学校区は、9パーセント
 - 人口12万5,000人以下の市においては、学校区を除いて7パーセント
 - タウンにおいては7パーセント
 - 村においては7パーセント
 - 人口12万5,000人以下の市域内あるいは部分的にも重なっている学校区においては5パーセント（ただし、特定条件下で制限を増加することが条例により許可されている）
- 自治体の負債と負債管理に関する特定条件としては、以下が挙げられる。
 - 州法により指定された推定有効期間または推定有効期間の加重平均期間以上の期間、ただしいずれの場合も40年間を超える負債発行の禁止。
 - 信用、信用負債および「課税増加融資」のみに基づく負債発行（14条第6項）。
 - 特定状況下における減債基金債の許可および分割払いによる負債の返済。ただし負債の分割返済において、運営機関が法律により許可されている実質的に一定の債務返済または債務返済減少を提供している場合を除き、分割支払額がそれ以前の分割支払最低額を50パーセント増以上超過してはならない。
 - 歳出予算に元金と利子の支払目的の年次支出を組み込むことの要求。
 - 負債契約権限、課税権や課税要求権や不動産評価による利益権を有する自治体または他の法人格（カウンティ、市、タウン、村、学校

区、消防区や特定河川管理区または排水路区を除く) 設立の禁止。

- 特定上下水道負債、「自己回収的」基盤整備の融資目的で発行された特定負債、およびニューヨーク市における多種の目的の特定追加控除を含む負債の憲法上の負債制限からの除外。
- 贈呈品、またはカウンティ、市、タウン、村および学校区の貸付金に基づく個人、公共および民間法人あるいは社団法人、または特定基準に合致した民間企業への援助、および自治体間の特定合同・協力事業に関する例外措置の禁止。

ニューヨーク州憲法第13条には市、タウン、村または公共法人（カウンティを除く）が特定の「低所得」住宅や養護施設、負債契約またはこれらの目的で助成金を支給するための条件が制定されている。

また第13条には市、タウンおよび村に対して課税不動産の平均・均等完全価値に基づく2パーセント負債制限が設けられ、同条例に基づく負債には多種の制約が別途課されている。

借入と債務管理

地方財政法

州政府は、1938年の憲法修正を施行する目的で、地方政府の財政活動に関する法律の全面的改正を行った。この結果、1942年に地方財政法が制定された。同法は、地方政府による地方債と地方証券の発行を規制しており、負債の目的と意図、負債目的と意図別最高負債額、短期借入金の条件、および自治体の責務が規定されている。

債務管理

自治体による借入方法には多数の法的要求事項が適用されるが、これが地方債務管理のすべての点を満たしているわけではない。州憲法上の債務制限および地方財政法による制限と要求事項の重複は必然的に統制的であるが、自治体職員の思慮と良識には代えられない。

地方公務員には、債務管理と借入方針における極めて重要な点において自由裁量が許可されており、基盤整備の必要性および設計、費用、建設面や工学面の点から、その妥当性などを決定する権限も付与されている。また、そのような改善が、債務返済の年次費用や維持費などの点から見て、地域の負担許容範囲内であるか判断するのも自治体職員である。

自治体の債務政策は州法により影響されるが、債務管理に直接の影響を及ぼすのは、自治体職員の意思決定である。秩序正しく管理しやすい債務体制の一面は、未払い負債の大半を早期に返済すること、もう一面は年間の元本と利子の支払額が総財政支出と比較してあまり突出しないようにすることである。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、自治体職員の共通した見解である。設備投資の多くは、電動機器の交換や道路修理のように繰り返し必要とされ、そのための借入金により債務と債務負担が増加し続ける傾向がある。

自治体債権の発行とマーケティングは特殊分野であり、地方自治体州務は通常、債権の合法性と市場性を保証し、もっとも有利な条件を得るために債券専門家と専門アドバイザーを利用している。

資本計画

債務管理を遂行する上で一般的な手段は、資本計画と資本予算の策定であるが、実際の遂行方法は各政府により差がある。資本計画や資本予算が詳細な憲章の規定に則って行われる場合もあるが、企画局など部署により作成される「机上計画」に従って行われる場合もある。基盤整備が断片的で総合性に乏しかったり、各整備に必要な資金の許可取得が別々に行われたり、別々に施行された整備が将来どのように統合されるかが未決定の場合もままある。

政府財務官協会委員会（略称GFOA）は、資本計画を「基盤整備の目的で、特定年数内における年次資本支出案を作成する」ことであると定義している。資本計画は、自治体基本法第99-g)項に明文化されている。同項によると、資本計画は自治体の年次予算とともに提出され、計画事業内容、各事業の融資方法の提案、および事業完了後3年間の運営費への影響予測が含まれる。資本計画は、一般予算へ統合されて初めて机上計画を離れることになる。

資本計画の目的は通常、各種の整備事業の支払方法と事業の追加債務返済負担、経常収入の充当、および新施設運営の年次支出などの自治体の経常的な予算への影響を事前に判明し計画することである。

債務傾向

地方政府の債務額は、通常、財政状態評価と同様に範疇ごとに別々に評価されている。懸念事項としては、過去における債務額の増加や債務の原因などがある。地方債が発行される場合、その費用も通常地方予算に含まれる。地方政府が従来現行予算から割り当てられた出費を債券発行により賄おうとする場合、経常支出が経常収入を上回っていることを暗示している。

その他、借入や債務以外の範疇で財政能力を示唆する要因としては、負債総額の全額評価に対する割合、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

予算における割合、低次抵当権付債務額や自治体の課税徴収額などがある。

地方財政委員会

憲章を有さないカウンティ、タウンや村における地方公務員の財政責任は州の一般法に明記されており、地方政府内の財務担当機関や財務組織の設置に関する選択肢が記載されている。具体的な選択肢としては、カウンティ内における会計検査局と購買担当部局の設立、タウン内における購買担当の設置、および村における監査室の設置などがある。ホームルール権により、憲章を有するカウンティ、市や村では、組織や財政委員会に関連する憲章の条項を修正することができる。

地方政府会計、会計帳簿の維持や記録管理システムは、手書きからコンピューターの使用、さらに顧客サーバーやメインフレームコンピューターを使用するなどまちまちである。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、充当会計、課税原簿作成、給与支払、従業員記録、固定資産課税や水道課税などの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、現在入手・利用可能となっている。

以上、固定資産税務行政組織や自治体債務管理について述べたが、自治体の財政管理にはさらに予算編成、会計、財務機能、購買と契約および監査手順なども含まれる。

自治体の予算編成

自治体職員は通常、年間予算を最大の任務と見なしているが、これは予算編成と行政の継続にかなりの労力と時間を要するからである。州一般法には、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、市や村において予算条項は、憲章に含まれているのが普通である。

予算編成には多数の選択肢があり、特に地方予算の歳出面において顕著であるが、歳入面においても以下のような選択肢がある。

- 固定資産賦課徴収の金額と固定資産課税率
- 州法により認可され、地方政府により徴収される固定資産税以外の地方税
- 特定の自治体ハードあるいはソフト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、収益や特別評価
- 他の政府からの無償資金援助や共有収益、および準備金の（これらの支払の性質、範囲や有用性に基づく）現行の支出や資本支出への充当
- 認可資本支出に充当される債務、經常収入から充当される基盤整備費用（都度払い）または以上の融資手段の組み合わせ

予算管理

予算管理に先立って行われるのが、部局予算の見積作成および提出である。見積りが提出されると予算編成に入り、通常、地方政府の幹部による指示のもとに歳出歳入均衡予算が作成される。予算は次に地方議会に提出され、審議、承認または修正を経た後、歳出予算制定を経て予算実施に至る。

議会による予算審議と採択が終了すると予算管理と施行に移り、歳出予算勘定の維持と予算移転または修正が行われる。

地方主導権

予算編成、提出および管理において、法の基本的要件に従って地方イニシアティブが認可されることがある。イニシアティブは、予算教書において予算形式、関連データや比較または付随記載などを通じて記載される。予算は単なる数字ではなく、公共政策の表示ともみなされる。

また、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との協議を通じて予算配分や支出割当が設けられることもしばしばある。予算における新しい事業分野は、計画目的の達成や自治体業務施行の効率性などの要素をもとに決定される。

会計管理

自治体のもうひとつの主要な財務管理としては、会計管理システムの維持が挙げられる。基金会計は自治体会計の基本的特徴である。「基金」は、会計勘定が独自平衡している財務・会計実体で、現金、その他の資産と金融資源が関連負債、残余持分や残高とともに記録される。基金は特定の活動や明確な目的を関連規則、規制や制限に従って実現するために独立して維持されている。

自治体の会計には一般基金の他、地方政府により高速道路基金、債務処理基金、資本計画基金、事業資金、内部サービス基金および委託代理基金などの特別基金がある。基金は独立採算であるというのが主要原理である。

自治体収支の会計は、修正発生主義に基づき行われる。財務管理の根本は、歳出管理会計の維持を通じ、負債を負った場合に歳出を削減することである。

本要約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の一般的会計方法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方法は通常、州会計検査官室に従っている。

財務報告

財務情報は系統的に記録され、「(1) 自治体活動の管理の土台とし、(2) 浪費と非効率性を防ぎ、(3) 自治体基金の管理人の信頼度を確かめ、(4) 自治体の財務状況と運営を関係者に通知するために」使用することができる。¹

自治体の会計システムは、地方の管理目的に有益な自治体の会計年度末報告書と定期内部報告書の情報源として機能する。予算どおりに収支があるかどうかはこれらの定期刊行物に提示される。収支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。

自治体基本法30条は、地方自治体がOSC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、OSCが供給する書面に自治体が記入提出することも要求していたが、1996年の修正により電子申告が開始された。1996年度会計報告からカウンティ、市、タウン、村、学区および共同活動についてはインターネットまたは会計検査官室支援ネットワーク(24時間体制の掲示板)を通じて報告書を送付できるようになった。OSCが無料提供する(または州教育局が学区に提供する)ソフトウェアを通じた申告により、時間の節約と正確性の向上、および書面量の減少が達成された。

その他の財務機能

その他の地方政府による主な財務管理としては、現金管理、購買と不動産の購入、保健およびリスク管理および事後監査などである。

現金管理 地方政府によっては、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ため、自治体職員はキャッシュフローを分析し、自治体における会計年度中の資金繰りを予想し、必要現金残高を予測する。適切な現金管理により、地方政府は最大限の収入を得、また借り入れを最小限に止めることができる。ただし、自治体職員は投資における合法性、安全性、流動性や利回りなどに留意する必要がある。州会計検査官室はまた、現金管理やその他の地方政府の財務に関する事項について、地方政府に対して指導も行っている。

購買と不動産購入 自治体職員が直面するその他の財務管理事項としては、購買、契約と保管およびこれらの責務を、どの程度集中化された購買方針と手段の元で行うか決定することである。カウンティ、市、タウン、村、学区や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を通じて州援助を利用することがある。

ニューヨーク州総務局は、地方政府に対して多種多様な商品を州契約に基づき低価格で販売することがある。地方政府による購買に関して様々な技術的支援も行っ

ており、自治体による服役者や視覚障害者が製造した商品の調達も援助している。さらに、地方政府は州の剰余個人財産や不動産、剰余連邦政府資産などを総務局の援助を通じて購入することもある。

事後監査 自治体は、多数の連邦機関や州機関により監査を受ける。自治体は監査役を選任し、一般監査や特定監査を実施することもある。事後監査とは、財政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、下部機関の監査を自治体組織内で継続して行っているのが普通である。

保険およびリスク管理 近年の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。任意保険金と最大保険金は普通格差があり、ほとんどの地域住民は大災害等の壊滅的な出来事に対する保証が必要であり、安全計画、自家保険、共同保険、総合保険や競争入札などの手段を通じてコスト削減を行っている。

地域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、自治体借入提案の審査と承認手続き、地方債発行のマーケティング、および売却を支持するための施策などを促した。州政府による自治体行政に対する干渉の原因としては、経常収支の恒常的脆弱性、多額の流動貸借、弱体化する自治体財政が促す経常支出における借入への依存、負債再調整と還付、および債務不履行または不履行の兆候などである。

これら多種多様の要因と展開を通じて、州政府による地方財政の審査が一般化された。これには法的課税および負債制限、統一債券法と管理を通じた負債規定、報告、監査および会計要求、負債提案と支出プログラムの中央審査、負債計画と地方債発行へのいろいろな程度の関与などがあり、審査は諮問および技術的援助などにより強化されている。

主な州監督項目

ニューヨーク州の地方財政に対する主な監督項目は、すでに述べた憲法および法律の制限に発しており、地方財政を監督する役割を果たすのがOSC（州会計検査官室）である。その機能としては以下が挙げられる。

- OSCの地方部を通じて自治体への支援を行い、自治体職員が、
 - 財政状態を継続して向上し、
 - 自治体によるサービスの費用削減と効率性を向上し、および
 - 自治体資産に責任を負い、保護できるよう、援助・奨励する。
OSCの地方部は、地方政府の定期的監査と審査および地方公務員の訓練

- を行い、コンサルティング業務と技術的援助を提供する。
- 地方政府による課税制限と負債制限の遵守を監督し、地方政府に負債申告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、消防区やカウンティ特別行政区の設立または拡張申請に対する援助と審査を行う。
 - 歳入、歳出および債務などの地方自治体の財政情報を収集し、情報の普及を行う。
 - 統一会計システムを開発し、財務管理に関する指導を行う。
 - 州および地方政府雇用者年金制度を管理運営する。
 - 地方政府の予想活動に対する書面見解など、地方政府の権力と責務に関して、州法の一般要項に基づいて地方政府に法律上見解や忠告を与える。

年次財務報告審査

OSC（州会計検査官室）は、財政運営啓発課（略称FAST）を通じて、地方政府に対する財政状況早期警告システムを開発した。同課は、OSC所有地方自治体のデータベースの情報を分析し、地方自治体が財政難に陥っているか否かを特定の範疇に基づき判明する役割を負っている。FASTは、必要であれば地方政府に通告し、追加分析を行い、財政困難の原因を判明する。

財政困難の原因が解明されると、FASTは地方政府による問題解決を斡旋するための改善計画を考案する。改善計画は通常、OSCが自治体職員に提供するサービスや地域活動の提言項目から構成されている。FASTはこれらのサービスを継続し、地方政府による財政困難解決の進展状況を監督する。

地方政府の年次財務報告書は、OSCにより報告内容が裁定基準に従って行われているかどうか審査される。このプロセスを通じて取得した情報は、1999年に設立された統一リスク評価過程に不可欠であり、判明リスク分野分析の後、必要に基づき地方自治体の運営向上のための援助が行われる。

負債融資立法

地方政府の債務額が膨大になると、債務返済のため特別州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（年次債務返済）数年にわたり返済していくことができる。このような立法には、債券が発行される以前にOSCにより債務額が認証されることが求められる。OSCは、そのような融資が継続している期間中、その自治体の予算案に対して各種の提言を行う。

監視委員会

非常事態の場合には、州議会は当該地方政府に対し、更なる監視が必要であるとしている。同立法は、長期にわたる財政困難や、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を鑑みて制定された。監視委員会は、普通地方債の発行、予算や財政計画、雇用人契約を含む契約を承認する権限を持ち、場合によっては、州補助や税収をもとに債務支払を保証することもある。管理委員会の設置に当っては、その関係者、たとえば州知事、州会計検査官や州議員、さらに通常地方自治体の代表、地方財界首脳や住民代表者が選任される。同法規はまた地方政府の財政体質が向上したかどうかを決定する基準を規定しており、地方政府がその基準を満たすと監視委員会の承認権限も失われる。

地方自治体データベース

州政府による監視活動は、地方自治体データベース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多い。ファイルは、OSCにより作成・維持されており、会計年度1977年以降のニューヨーク州における地方政府の総合財政データや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務報告から得たもので、報告書自体には財務諸表データ（財政状態、営業成績、財政状態の変化など）や収入・支出詳細が含まれている。

データファイルは、ひんばんに予算部、上院財政委員会と議会歳入委員会へ転送され、プログラム分析や州と自治体の関係が財政に及ぼす影響の調査に使用される。

一般会計原則（GAAP）

1900年代初頭から、州会計検査官室は地方政府に対して統一会計システムを施行した。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。この情報は会計検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（略称GAAP）ではなく、政府会計基準審議会により公布される。一般会計原則は米国内において認可された会計方法を構成する慣習、規則および手続きなどを指す専門用語である。

1970年代後半から、州会計検査官室はGAAP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、会計検査官室が制定する統一会計システムは、GAAP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、会計検査官室は会計速報を発行する他、地方政府に対して講習会を計画する。

章末注

1. 『自治体財政管理』国際支配人協会、シカゴ、第6版205項、1962年。

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法が適用される。これら地方政府の人事管理は基本的に、州の公務員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自治体によって異なるが、職員の募集・採用・配置、成績評価、職階・給与体系、福利厚生・労働条件、解雇、研修および職能開発といった事項に関する条例や規則が明確に定められていれば、その上にしっかりとした人事制度を築くことができる。

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係る機能を担っている。この機能には、職階、給与体系および福利厚生の決定、職員の募集および採用、成績評価、研修、さらに服務規律、安全衛生、アフターマティブ・アクションや退職制度にかかわる方針および手続きの制定などが含まれる。

人事制度は、経済的、社会的資源やテクノロジーの変化、政府間の関係、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、その時々状況によっても大きく影響を受ける。

歴史的背景

公務員の人事管理の基本理念と目指すところを理解するためには、まずその歴史的背景をたどり、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、政治的ひいきとそれに基づく情実任命の慣行がほぼ全国的に行われていた。情実任命とは、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猟官制（スポイルズ・システム）を生み出した。猟官制の下では、公務員職は公選職員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り、猟官制はモラル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。

猟官制はエンパイア・ステートにおいてもっと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必然であった。ある記録にはこう記されている。

「改革運動に機動力を与えたのは、ヘンリー・クレイの批判に反応したニューヨークの政治家たちだった。ヘンリー・クレイは、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反論を行ったのは
ニューヨーク州の上院議員だったと指摘して、ニューヨークの公務員制度
を愚弄したのだった。」¹

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
もっとも活発であったのは驚くにあたらない。1877年にニューヨーク州公務員改革
協会が設立されると、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、この動きが1882年の連邦ペンドルトン法の成立につながった。この法律は、政
府に超党派の人事委員会を設けることを義務付け、これに競争試験を行わせ、公務
員の採用およ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法を成立させた。

ニューヨーク州公務員法

ニューヨーク州の公務員制度は、合衆国の中でももっとも古い歴史を持つ。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
きを整備することに主眼が置かれた。その後、州は独自の職階制に基づいて職位や給
与を定めることとした。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改善されてきており、現在では州の公務員
局が管理する、非常に複雑かつ洗練されたシステムとなっている。局内には、職階、
採用試験、職員配置といった個々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
が定められている。

地方における公務員制の形態

ニューヨーク州の公務員法は、州内のカウンティ（カウンティ内の政治的下部機
関を含む）、市および人口5万人以上の郊外のタウンにおいて当該法律に基づいた
公務員行政を行うにあたり、その形態をいくつか指定している。村には独自の公務
員行政を行う権限がなく、州法およびカウンティ人事委員会または人事担当官の定
める公務員規則に従わなければならない。

独自に公務員法を施行できる自治体は、その形態として大きく2つの選択肢を与
えられている。ひとつは人事委員会の設置で、もうひとつは人事担当官の指名であ
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。委員は管理機関または自治体の長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、管理機関または地方自治体の長によって任命
され、任期は6年である。しかしその職務範囲は、人事委員会のそれに加えて、労
使関係、アフーマティブ・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を含むことが多い。

混合型の公務員行政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官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、人事担当官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指向しない場合、カウンティ内の他の市や隣接するカウンティ、隣接カウンティ内の市などと共同で、広域人事委員会や広域人事担当官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管理機関の承認を条件に、書面での合意で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については、州の人事委員会が基準を設けており、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。

職階制

公務員法第35条および第40条により、公務員の職位は大きく分類職と非分類職の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、すべての公選職員、立法府または公選職に直接関係する職務を担当する幹部職と職員、自治体の管理責任者（部長の長など）、および学校区、連合教育委員会、カウンティの職業教育および生涯学習委員会、または州立大学システムの中で教育に携わっている職員がこれに含まれる。

分類職は、さらに競争職・除外職・非競争職・労務職という4つの管轄に分類される。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任命され、州の人事委員会による承認を受けなければならない。

ある職位が競争職とみなされ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。競争試験とは、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位を指す。この職につく者は、採用候補者リストの中から公務員規則に関係なく任用される。このような扱いをする理由は、行政官

や司法官は、自らにもっとも近い位置にある職位につくものを任用、維持、解雇するにあたって、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。

非競争職とは、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さない職位を指す。このような職位につく者は、自治体の人事委員会が定める最低限の基準を満たしていなければならない(通常、研修や経歴の審査である)。しかし基準さえ満たしていれば、採用候補者リストの順位にかかわらず任用することができる。

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。自治体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。

地方における公務員制

公務員制の適用範囲と役割

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法を適用する。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。公務員制度とはまた、公務員法のもとでの職員の権利を保護し、そのような事項に関して行政機関に助言を与えるものでもある。

公務員制の形態にかかわらず、カウンティの人事委員会または人事担当官は、そのカウンティおよびタウン、村、学区といったカウンティ内の行政機関に対して公務員法を適用する。ただし、カウンティ内にある人口5万人以上の郊外のタウンや市で、独自の公務員制を採用しているところは対象としない。このような、独自の人事委員会また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。広域人事委員会または人事担当官の管轄対象は、域内のカウンティや市それぞれが公務員制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。

制度の変更

公務員法では、カウンティ、市、および郊外のタウンにおいて当該法律を適用する際の制度を変更する場合についても規定している。カウンティ、市、および郊外のタウンの管理機関は、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、またはその逆方向へ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、または広域で人事委員会や人事担当官を設け、共同で公務員制を実施することもできる。公務員法では、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管理機関の権限などについて定めている。公務員制の形態変更に伴う手続きは複雑であるので、その理解と遂行に当たっては自治体法律顧問の助言が有用となろう。

人事管理の機能

人事管理機関の具体的な役割はそれぞれの自治体の地域、政府のレベル、規模、管轄および職員の数によっても異なる。しかし、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礎のもと、包括的かつ簡潔な規則、および自治体の立法府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、規則の決定権限、上訴の手続き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き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。

職階制と給与計画 職階制と給与支払は、人事部の機能としてもっと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具体的な仕事についての情報を把握しておかねばならない。まず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なければならないかを認識し、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、それには何人の職員が必要となるかを判断する。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などのプログラムの基礎としても活用される。

人事部は通常、職階に基づいて給与計画を行う。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を外から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、議会の専管事項である。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体系が構築される。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ため、給与計画はこれらの要因のバランスをとることが必要である。賃金の基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
- 同レベルの他の行政機関の賃金水準
- 職員の団体交渉力
- 物価

- 連邦および州の規則
- 内部における衡平原則
- 外部との競争力

募集、採用および配置 人事部がある仕事のために人材を確保しようとする際には、募集、採用、配置という一連の手続きを経ることになる。募集のプロセスでは、もっと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。アフーマティブ・アクションに基づく任用制度を整備してもよい。

次の段階では、人事部が応募者を選定する。もっとも良く利用される選定方法は試験、または面接、あるいはその両方であろう。その選定結果に基づき、採用候補者のリストが作られる。この手続きでは、応募者の技能、知識、能力、性格、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選定対象に含めるよう、しっかりとした計画を立てなければならない。

選定手続きの結果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もっとも適任であると認められる第一位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何度か勤務評価を行う。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、宗教、性別、人種、年齢、障害、結婚の有無、国籍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。

- 雇用者が、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、または職員を解雇すること。
- 職業紹介所が、同様の理由でサービスの申請の受理、分類、処分その他の手続きにおいて個人に差別をすること。
- 労働組合が、同様の理由で個人を排除すること、また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や出版物を宣伝すること。
- 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への応募者を取捨選択することは差別的であり違法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および研修事務に特に具体的にかかわってくるものである。

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ぬ。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。勤務評定制度とは、次のような機能をもつ。

- 職員に、彼らに何が求められているのかを伝える。
- 職員に、彼らの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め、報酬を与える。
- 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。
- 職員のパフォーマンスにつき、継続的に記録をとどめる。
- 職員の昇進、異動、適正配置の指針となる。
- 勤務評定の基準が適当であるか、職階と職務内容が正確であるか、任用手続きがきちんと機能しているかなどをチェックする。

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が押さえておきたいところに応じて、どの方法を用いるかが決定される。

福利厚生および労働条件 人事管理は、労働契約に定められた福利厚生および労働条件にもかかわってくる。これは給与・賃金のみにとどまらず、休暇取得方法、病気休暇、健康保険、退職年金、運動施設、労働時間、および安全衛生の制度などを含む。

研修および能力開発 職員の募集、採用、配置は人事管理のはじまりにすぎない。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、定められた手続きを知る必要がある。職員には研修を受けさせるべきであるし、職員には、現在およ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るべきである。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また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。

職員の研修およ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、研修にかかわる部署が別個に設けられ、研修プログラムを企画運営している。研修は、仕事の生産性、モラル、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。

分限 分限処分についてしかるべき手続きを定めることも、人事管理プロセスの一部である。これには定員削減、停職、免職および試用期間中の分限処分などが含まれる。このような事項にかかわる手続きは、公務員法、人権法で必要と定められているほか、いくつかの判例においても職員にはしかるべき手続きを求める権利があるとはっきり述べられている。

公務員法では、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（自治体基本法において、ボランティアの消防団員として一定期間働いた後、すべての任務をこなさなくてもよいという免除を受けた者）およ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、懲戒および解雇の手続きを定めている。地方自治体は、独自の懲戒手続きを定めて、ここに定められた手続きの変更もしくは修正を求めることもできる。

同様にして、公務員法では競争職にある公務員、退役軍人およびボランティア消防団員を対象に、定員削減による分限処分についても定めている。このほか、地方政府は非競争職および労働職にある職員に対し、解雇の手続きにおいて団体交渉を認めるよう規定することもできる。

人事管理に関する連邦の規定

障害を持つアメリカ人法

1990年、障害を持つアメリカ人法（一般にADA法と呼ばれる）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、テレコミュニケーション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篇「雇用」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、職員の募集から職場内教育、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、雇用機会均等委員会（EEOC）および司法長官によって公布された規則などがよりどころとなる。現在係争中の訴訟も多くあり、将来にわたっても判例は出てくること予想され、それらもまたADA法の遵守についての手がかりを与えることになろう。

ADA法第1篇では、地方政府を含むいかなる雇用主も、一定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、身体的また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、主な日常生活の側面のうちひとつ以上が著しく制限されているような者のことである。「一定の障害を持つ個人」という言葉は、この法律の第12111(8)項において、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または希望する職務に不可欠な機能を、適当な便宜をはかることにより、またはそのような助けなしに遂行することのできる者。この権利に関しては、ある職務につきいかなる機能が不可欠であるかを判断するのに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(9)項では、「適当な便宜」という言葉について説明をしている。

「『適当な便宜』とは、以下のようなものを含む。(A) 職員が使用している既存の施設を、障害のある個人にも利用可能なようにすること、および、(B) 職務の組み換え、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・用具の購入または改造、試験内容、研修材料または規定のしかるべき調節あるいは修正、読唇または通訳の資格を有する人材の提供、および障害を有する個人に対して提供される、これに類する便宜。」

基本的には、職務への応募者また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に対して、適当な便宜をはかることが義務付けられる。ADA法の下では様々な規定がありニュアンスも異なるが、いくつか覚えておくと良いポイントは、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職員ではなく雇用主にあること、内定前および内定後の質問や検診はこの法律の対象となること、さらに、適当な便宜をはか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き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、アフターマティヴ・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。

医療介護休暇法

医療介護休暇法（FMLA）は、仕事と家庭のバランスをとることを目的として、1993年に制定された。この法律では、家庭で果たすべき義務のある労働者、もしく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、家庭の

安定と職場における生産性を支援する。

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は、(1) 子どもの出産また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、配偶者または親)の健康状態が非常に悪く面倒を見なければならぬ場合、および(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、もしくは一定の条件下において有給休暇をとる権利が認められている。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、休暇中に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日前までに通知を受け取る権利を有する。ただし、そうすることが実際的である場合に限る。また、雇用主は、労働者自身また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書類を求めることもできる。

移民法

移民法は1990年に改正され、労働資格のない外国人の雇用問題を解決するべく雇用主に対して新しく規制を課した。現在雇用主は、労働者がアメリカ市民である、またはその他法令に明示されている証明事項を満たすなど、アメリカ合衆国内で就労する資格があることを、書類審査で能動的に確認する義務がある。労働資格がないと知っていながら外国人を雇用する者は民事処罰の対象となる。

州の支援および研修

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。州の部局が行う研修や技術支援は、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あたっている者に対して向けられている。以下、利用できる研修その他の支援をいくつかまとめている。

公務員局

州の公務員局は、人事管理制度を設置、運営していくにあたり、地方政府が主に技術的支援を受ける機関である。地方政府の管理部門は、公務員局の地方部から管理運営上の多様な具体的支援を受けられる。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名前を挙げるができる。この場合、リストの候補者は該当する地元、一般職の住民に制限することもでき、候補者がいなくなるまで利用することもできれば、自治体がリストを作って代替することも可能である。

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。

- 州公務員法および自治体の規則
- 職階制、職務基準および仕様
- 手続きおよび研修マニュアルの作成
- 給与計画および福利厚生の整備
- 地方の公務員職業紹介所または職業紹介所の調査
- 自治体の人事管理についての研修
- 試験制度の整備および実施
- マイノリティ・グループの研修および配置

州の他の部局

以下挙げられているものは、州の他の部局がかかわっている研修に関する活動のうち主なものの一部分である。

- 教育局 地域の学校長およ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 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、専門の職員に対して研修を行い、認定要件を満たせるようサポートする。
- 固定資産税務室 不動産の評価にかかわる幹部に対して研修を行い、職務を効率的に遂行できるよう、また認定要件を満たせるようサポートする。
- 州会計検査官室 地方政府の財務担当幹部に対して研修を行う。
- 精神衛生室 地方政府で精神衛生を担当する機関の職員に対し、プログラムに関係する研修を行う。知的障害・発達障害室も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 関連する自治体職員に対し、職員の配置、監督、および失業保険といった事項につき、可能であれば職場内研修を行う。
- 児童家庭室 ケースワーカー、管理責任者、デイケア・スタッフ、育児支援、里親、調査員など、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が、それぞれ適した研修を受けられるようにしている。
- アルコール・薬物乱用防止室 予算を配布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、乱用防止といったトピックについての研修を行う。
- 軍務部の州危機管理室 危機管理計画、コミュニケーション、特別ローン、意思決定、危険物といった項目および法律的事項に関して、地方政府の危機管理職員に研修を行う。

州務局

州務局も、地方政府の効率的な運営を助けるために技術的支援や研修を提供している。州務局が提供する研修項目は、ニューヨーク州防災・建築統一基準の施行、土地利用計画および規制、コミュニティ・アクション・プログラムの運営、および自治体運営に関する一定の分野、などである。技術的支援は上記の分野のほか、条例、政府間協力、地方政府の組織および運営、財政的支援の財源およびウォーターフロントの再生といった分野でも提供される。

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。ニューヨーク州では、地方自治体協会（ニューヨーク州カウンティ協会、ニューヨーク州市長・自治体職員協議会、ニューヨーク州タウン協会、およびニューヨーク州教育委員会協会）、これら協会の関連団体、さらにニューヨーク計画連合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、集会の中で州の機関や他の組織に研修の場を提供することもひんばんにある。

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法および人権法、連邦法、および各地域の公務員規則の遵守
- 定式化された人事方針
- 強固でありながら柔軟性をあわせもつ法的枠組み
- 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は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およびそれらの効用に対する認識

章末注

1. Jerome Lefkowitz, *The Legal Basis of Employee Relations of New York State Employees* (Association of Labor Mediation Agencies, 1973), 2ページ参照。

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、公務員の労働組合の結成が急速に広まった。州政府および地方政府における労使管理は現在、テイラー法の条項に基づいて定められた手続き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。地方公務員は、政府機関とその職員との関係を規律する規則および手続きについて認識と理解を深める必要がある。

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で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、バッファローおよびニューヨーク市における公務員の労働争議の後に可決されたもので、公務員によるストライキを禁止し、条項に違反したのものには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という意味で、欠点のある法律であった。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が高まると、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、ストライキに対する処罰の改正や、様々な形での公務員の苦情申し立て手続きの整備などを内容とする法案がいくつか州議会にかけられたが、どれも成立しなかった。

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きを定めた。また1954年には、ニューヨーク市長ロバート・ワグナーが、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を出した。これには後に他の職員グループも含まれることになった。

公務員の団体交渉権は州議会でも関心を引き起こしていた。1962年、州議会の産業労働合同委員会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、実験的に緩和された。

しかし、翌年ニューヨーク市で深刻な業務停滞が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は公務員の労使関係にかかわる特別委員会を設け、この特別委員会によって提出された法案が1967年に成立した。この法案は後に、特別委員会の委員長だったジョージ・テイラー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、および州内のカウンティ、市、タウン、村、公営企業、学校区、その他一定の特別行政区を含む。

テイラー法は以下のような内容を含んでいる。

- 公務員に団結権を認め、雇用主と団体で交渉に当たることを認めている。
- 公務員に、自ら選択した職員団体に代表してもらい権利を認めている。
- 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きを整備している。
- 警察および消防関係の交渉における紛争は、拘束力のある仲裁で解決することを命じている。
- 雇用主および職員団体に対して、一定の行為を「不適当な行為」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を設立している。

公務員労働委員会（PERB）

テイラー法の労使関係に対する考え方は、公務員労働委員会の制定に端的に現れている。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に協力的な関係を築く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およ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。
- 契約交渉に対して調停サービスを提供する。
- 不適当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（ミニPERBと呼ばれる）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、不適当な行為の告発に対しては裁判権がなく、また調査を行うこともしない。

ニューヨーク市では、団体交渉室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当な行為の裁判は、何年間か州の公務員労働委員会が裁判権を握っていたが、その裁判権は1979年、議会によってニューヨーク市団体交渉局に戻された。

交渉プロセスの要素

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、もしく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のみ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「承認」する場合、その単位の構成を決定するのに法的手続きは必要ない。しかし雇用主が単位を承認しない場合、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、また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。機密職員とは、労使管理、契約管理およ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、もしく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、管理職また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。

交渉エージェント

雇用主また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、または認可を受けると、「交渉エージェント」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、特定の交渉単位に対して一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」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からの認可を受けなければならない。委員会は、その組合を一定期間に限り、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認める。

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可す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、ある選挙では、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し、また別な選挙では、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求められる。選挙が行われた後、委員会はその結果に基づいて交渉エージェントを（もしあれば）認可する。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しない場合には、たいてい選挙は行われぬ。その代わりに、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証拠として、組合費の天引き書類に署名していることが労働組織によって示されたのち、委員会がその組合を認可する。

いったん認可を受けると、組合はその交渉単位の職員に対する代表権を、雇用主や他の組織に対して主張することができる。この代表権は組合と雇用主との間で結ばれる労働協約が終了する7ヶ月前まで有効である。1ヶ月前には「空白期間」が始まり、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、認可そのものの変更がなされることもある。たとえば、別な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ことが示されれば（単位のメンバーの30パーセントの支持）、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、また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。

契約交渉

交渉エージェントが認可されると、公的雇用主は賃金、労働時間など、交渉単位の職員の雇用条件交渉を、この交渉エージェントと行うことがテイラー法によって義務付けられている。テイラー法は、雇用主と労働組織に対し、交渉に誠意を尽く

すことを求めている。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、妥当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。

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の中でニューヨーク州最高裁判所が指摘したように、「テイラー法における、すべての雇用条件に関して交渉する義務は幅広く無制限のものであって、他に適格な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はない限り、テイラー法における当該義務の適用がいかなる意味においても制限をうけるべき理由はない」。¹

公務員労働委員会では、交渉テーマを義務的なもの、任意のもの、および禁止されたものに分類している。²

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—公務員に支払われるすべての報酬
- 福利厚生—病気休暇期間、休暇期間、および健康保険
- 労働時間—職務に費やされる時間
- 年功序列—勤務年数の長さに応じて職員を優遇すること
- 苦情申し立て手続き
- 外注—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
- 人員削減による単位メンバーへの影響

義務的ではない、任意の交渉テーマとは、任意に交渉を行うことのできる事項であり、労働条件にかかわるテーマは含まれていない。ここに含まれる事項は管理部門の運営権に関するもの、つまり公的雇用主の権限に直接かかわる行為または決定

であって、その政府の理念に沿った政策を形作るものである。任意の交渉テーマの例としては、以下のものが挙げられる。

- 政府の全体的な政策および理念
- 将来の職員に対する必要最低単位³
- 雇用要件
- 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したものとみなされる。⁴

禁止された交渉テーマとは、いかなる条件においても交渉してはならない事項である。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、a) 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）、および、b) 公共政策に反するとして無効とされる事項を含む。

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。そのようなものは「過去からの慣行」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。

交渉が行き詰った場合の打開策

民間セクターでは、交渉が行き詰まるとストライキや工場閉鎖が行われる。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き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、交渉の当事者また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-27は、テイラー法の下での3種類の交渉行き詰まり打開手続きを示している。

仲裁 公務員労働委員会によって任命される仲裁者は、両当事者に対して守秘義務がある。仲裁者は当事者間の緩衝剤として、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。仲裁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。

事実調査 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

決に向けた提言を行う。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労働委員会では、事実調査人が提言書を行った後、残る対立点の和解に向けて仲裁を行うことを勧めている。

表-27

交渉行き詰まりの打開手続き

手続き	警察、消防職員 ニューヨーク市公共交通機関職員 その他公安職員	教育関係の職員	その他すべての職員
1	公務員労働委員会により交渉行き詰まりが宣言される	公務員労働委員会により交渉行き詰まりが宣言される	公務員労働委員会により交渉行き詰まりが宣言される
2	仲裁	仲裁	仲裁
3	拘束力のある仲裁	事実調査	事実調査
4		合意に達するまで交渉継続	議会による聴聞
5			議会による裁定

議会による聴聞と裁定 事実調査人による提言は、当事者の一方また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」。議会が介入する和解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年間が妥当であるとしている。ほとんどの場合は交渉によって和解がなされるので、議会の介入による和解というのは非常にまれである。議会が介入した決議案によっても、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、およ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、組合の合意なしに決議案で行うことができる。

委員会による聴聞 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、教育委員会また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。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ことを意味していると解釈している。そのため、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」と呼ばれる。

拘束力のある仲裁 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、義務的なテーマのみが対象となる。また、争議事項が交渉当事者に戻され、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であって、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 テイラー法は、「公務員によるいかなるストライキ、または共同で行われる職務の中断もしくは遅滞」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。

- 公務員労働員会は、ストライキの発生を発見した場合、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、処罰行為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、裁判所の差止め命令を求めなければならない。差止め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。

合意

交渉の結果合意された契約はすべて、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、最終契約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、交渉の結果合意された契約の実行にかかわる役割から除外された。委員会の権限は、雇用主また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。

不適當な行為

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。

雇用主が禁止されている行為：

- 公務員が労働組織を結成したり、労働組織に加盟、参加したりする権利、または労働組織の結成、加盟、参加を行わない権利を行使するにあたって、そのような公務員の権利を剥奪する目的で、介入、束縛または強制を行うこと
- 労働組織の結成または運営に関し、それにかかる職員の権利を剥奪する目的で、支配または介入を行うこと
- 労働組織に加盟、参加させる、またはさせない目的で、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
- 組合の結成を、州の予算を使って阻止すること

職員組合が禁止されている行為：

- 公務員が労働組織を結成したり、労働組織に加盟、参加したりする権利、または労働組織の結成、加盟、参加を行わない権利を行使するにあたって、そのような公務員の権利を剥奪する目的で、介入、束縛もしくは強制を行うこと
- 公的雇用主が、このような職員の権利に介入することを引き起こす、また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

権利が侵害された側の当事者は、公務員労働委員会に、不適當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。たとえば、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よう命じるとともに、影響を受けた職員に補償を与えることができる。また、まれにはあるが、雇用主による不適當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みなされるケースが過去にあり、この時委員会は、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。

不適當な行為に関する手続き規定は、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。

契約の履行

契約が署名された時点で、労使管理の仕事は半分終わったに過ぎないということ

が言われる。交渉過程は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。⁵

労働契約の規定が明確で一義的であれば、管理部門の仕事も楽になるが、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。

職員組合は、職員によって選ばれた彼らの代表であるため、政府の管理職は組合代理人や組合の権限を無視することのないように配慮するべきである。

政府の管理職が労働契約の履行を注意深く行わなければ、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、契約の履行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。

苦情申し立て手続き

苦情申し立て手続きは、団体労働協約の解釈や履行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。

連邦労働省は、苦情申し立て手続きの機能を以下のようにまとめている。

「苦情申し立て手続きのもっとも重要な点は、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、その手段を提供していることである。」⁶

ニューヨーク州の公的雇用主が、苦情申し立て手続き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。自治体基本法で1962年にはすでに、100人を超える職員を抱える公的雇用主はすべて、それぞれ定められた法的基準にのっとって苦情申し立て手続きを定めることが義務付けられている。テイラー法のもとでは、公的雇用主は、認知または認可をうけた交渉エージェントと交渉の上、苦情申し立て手続きを定めなければならない。

苦情申し立て手続きは、たいていの場合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もと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」と呼ばれる。これに対して、ニューヨーク州の警察職員およ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」と呼ばれる。苦情申し立て手続きが、拘束力のある仲裁という形で終わるかどうかは、何が交渉のテーマであるかによる。

組合保障

組合保障協定は、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協定は、排他的代表権と組合費の控除権である。テイラー法では、認知または認可を受けたすべての交渉エージェントに対して、職員からの承認カードを得ることを条件に、職員の給与から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が劇的に抑えられる。次には、職員ひとりひとりに定期的に組合費を支払ってもらう必要がないために、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。労働組織が違法な職務停止にかかわった場合には、公務員労働委員会は、期間を定めて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。

テイラー法では、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、その給与または賃金から、交渉代理人手数料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、実質組合費に相当する額を手数料として求めるものであり、その職員は組合に加入する必要はない。このシステムは、交渉エージェントに代表してもらう費用は、すべての職員によって負担されるべきであるという考え方がその理論的根拠である。

退職金制度

退職金制度は、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。

ニューヨーク州および州内地方政府の職員退職金制度、およびニューヨーク州と州内各地域の警察消防職員退職金制度は、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、様々な退職金積立制度の中から選択することができたが、1976年以来、職員の福利厚生は、基本的に職員がその制度に加盟した日付によって決定されている。州内の学校区における教員のためには、ニューヨーク州教員退職金制度があり、ニューヨーク市は、市の職員のために5つの退職金制度を運用している。

退職金制度にかかる費用は、3つの要素によって変動する。退職金積立制度に加入している職員の数、それらの職員に支払われている給与、およびその制度に規定されている条件である。これら3つの要素のいずれかが上昇すれば、退職金制度が抱える未償却債務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、またはその両方を行って償却しなければならなくなる。

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、あと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もと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、給与や退職金が増えると、将来における退職金費用だけでなく、遡及的にも影響をおよぼすことになる。

まとめ

労使関係は、1976年のテイラー法の成立を機に成熟した。テイラー法の最大の目的は、公共セクターの労使関係に、共通に認識される行動の指針を用いて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の後に、ほぼ達成されたということができる。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、構造的というよりも付加的なものになるであろう。

章末注

1. 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 参照。
2. この項で挙げた義務的、任意、および禁止された交渉テーマは、公務員労働委員会の判例および裁判所の判決からの抜粋である。公務員労働委員会では、要請に基づき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。
3. 現在勤務中の職員に対する必要最低単位数の要件は、義務的交渉テーマである。
4. *City of Cohoes*, 31 PERB 3020 (1998) 参照。
5. Dale Yader, et al., *Handbook of Personnel Management and Labor Relations* (New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1958), 431ページ参照。
6. *Collective Bargaining Agreements: Grievance Procedures* (U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics Bulletin No. 142501, Washington, D.C., 1964), 1ページ参照。

第15章

公共サービス

地方政府は、住民の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余暇・文化活動の機会を提供するサービスもある。公共サービスの内容は、地方の様々な行政機関に互いにかかわっていることが多いため、自治体職員は組織の機構を理解し、政府内の関連部局間の連携を円滑にし、よりよいサービスの提供を心がけねばならない。

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、提供業務の内容により、各々かなり異なった性質を有している。州会計検査官室や州不動産業務室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、別の章にその詳細が説明されている。州保健局などは、地方政府が特定業務を提供するにあたり大きな役割を果たしている。ニューヨーク州教育局、環境保全局、保健局、陸運局等の州機関のプログラムは、住民の日常生活に深く結びついている。さらに、予算にも大きな影響を及ぼし、実際にプログラムを施行する地方政府の権限行使にもかかわってくる。州の労働局および交通局は、資金を州および連邦政府の目的のためでなく地方にも回すことにより直接的なかかわりを持っている。

州機関の多くは、規制当局として直接住民に業務を行っている。公共サービス委員会は、公共料金を管理しているが、この委員会の機能はほぼ規制権を専管している。州機関の多くは、住民および地方政府に直接サービスを提供している。執行法第6-B条に基づき、州務局は沿岸域の管理、コミュニティ開発、経済的機会、防災、自治体間協力、労使関係、法的助言、組織・運営の改善、行政計画とゾーニングの研修等の分野において、地方自治体を支援する権限を有している。総務局や保険局などではサービス業務が柱となっており、地方における活動を規制したり、補助金プログラムなどを行ったりはしていない。地方政府には、主に技術支援、情報提供、研修、検査・調査サービス、法的助言等のサービスを提供している。

社会福祉・公衆衛生

児童家庭室

児童家庭室は、児童、青少年、家族および被害を受けやすい成人を対象としており、対象者を特定し、暴力、放置、虐待、遺棄等から保護することを目的としてい

る。託児所を監督・検査し、託児所プログラムに補助金を交付する。また、対象となる成人の保護サービスの監督、児童養護機関の監督、州の養子縁組サービスの運営、州児童虐待中央登録センターを管理する。

児童家庭室内にある視聴覚障害委員会は、法律上失明の認定を受けている住民に対して職業訓練および雇用支援を行っている。さらに児童家庭室は、未成年者対象の42におよぶ居住施設を運営している。

児童家庭室は、各自治体、地域の社会福祉事務所、カウンティの青少年課等と緊密な連絡を取り合い、青少年育成プログラムの充実を図っている。青少年育成施策は、カウンティの総合計画策定を通して盛り込まれる。カウンティの社会福祉課およびニューヨーク市の児童サービス課は、地元の児童養護制度や児童福祉サービスを運営している。

高齢者施策

ニューヨーク州高齢者局は、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施策の立案と調整を行っている。ニューヨーク州在住の高齢者の主たる擁護者であり、州機関の施策方針および高齢者に大きな影響を及ぼす法案を審議・批評する権限が付されている。高齢者局は、高齢化問題知事諮問委員会と高齢者サービス諮問委員会の2委員会を通して課題を明確にし、州全体で公開討論会を開催している。

ニューヨーク州高齢者局の業務のひとつに高齢者ホットライン（800-342-9871、フリーダイヤル）がある。通常の業務時間帯に職員が対応しており、ニューヨーク州内で利用できる。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。さらに、ウェブサイトや四半期ごとに発行するニュースレターによる情報提供も行っており、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。

ニューヨーク州高齢者局は地方政府と協力し、また支援を行いながら、地域に適したプログラムを開発導入している。無償資金援助を除いた州在住の高齢者に対するサービスを、59の出先機関を通して提供している。例として、以下が挙げてみる。高齢者向け地域サービス（略称CASE）は、低所得者層の身体的に頑強でない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。出先機関が管理する高齢者向け拡大在宅サービス（略称AESOP）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短期補助サービスなどを行っており、ニューヨーク州内で一貫して実施されている。補助栄養支援プログラム（略称SNAP）は、潜在的に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。シニア・ボランティア・プログラム（略称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。高齢者里親プログラムは、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である。州議会の予算承認により高齢者局に配分される無償資金援助は、公民の非営利団体によるニューヨーク州の各地域の高齢者に必要なサービス実施の委託業務に使われる。

ニューヨーク州高齢者局はさらに、米国高齢者法に基づき州内の施策を施行する。高齢者法第3編(B)には、交通、情報、紹介、アウトリーチ、在宅サービスおよ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、開発、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、一堂が会することのできる場所において、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、体の不自由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。

一時支援・障害支援

ニューヨーク州一時支援・障害支援局（略称OTDA）は、一時的に必要とされる支援、障害者への支援、養育費の徴収等を通して自立を促すことを目的に活動している。支援局の責務は、州内の58の社会福祉事務所に方針、技術およ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。障害支援受給資格審査部は、障害者が連邦の補足的保障所得および社会保障障害者保険の申請を行った際にその受給資格を審査する。支援局のプログラムには、家族支援、セイフティネット、補足的保障所得、フードスタンプ、光熱費補助の他、養育費、住居、難民・移民に対する支援を行っている。

ニューヨーク州においては、57のカウンティとニューヨーク市に社会福祉事務所が置かれ、公的扶助業務を行っている。局長は各社会福祉事務所の長でもあり、公的扶助、医療扶助、社会福祉業務を運営し、ODTA、児童家庭室、保健局、労働局、さらに連邦政府が立案した方針・施策を導入することがその責務となっている。また、各事務所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。

コミュニティ包括補助金

コミュニティ包括補助金（略称CSBG）は、1981年に制定された連邦の包括財政調整法の下、「1998年コミュニティの機会、説明責任、研修訓練、教育サービスに関する法」により再承認された。その主な目的は、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・家族が完全に自立した生活を営めるよう促進することにある。連邦の補助金は、直接サービスを提供し、様々な資源を結集させ、地域活動を組織し、サービス受給者を支援するために使われる。補助金受給機関は、自立を妨げる問題を解決する包括的なサービスを打ち立て、雇用および十分な教育機会を確保し、適切な住環境を整え、緊急事項に対処する。

ニューヨーク州に配分されたCSBGのほとんどは、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。指定団体には、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（CAA）、移民および農場の季節労働者を支援する組織が含まれ、その他4つのアメリカ先住民部族およ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できるよう、また受給機関の役職員を対象とした研修用途として補助金を管理している。州法および連邦法により、CAA理事会の3分の1は、自治体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、CSBGの受給機関が提供する総合福祉業務の提供を支援するための非連邦補助金の直接予算により強化されている。

公衆衛生施策

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。2つの市および33のカウンティは保健機関を常設している。保健課を持たない場合は、州保健局の出先機関が適切なサービスを提供するようになっている。

規制の機能 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、管理医療保険、病院および検査・治療機関、在宅ケア業者等の規制をとりおこなっている。州保健局にある保健システム管理部では、州および連邦の基準をこれらの組織・団体が遵守しているかを監視する。また、新しい建物の建設、改築工事、ベッド数やサービスの削減、新しい器機の購入に対して審査を行い、認定を与える責務も負っている。その他の規制には、水供給、環境衛生被害の回避と排除、レストラン・食品店の衛生管理等が挙げられる。

直接サービス 州保健局は、地方政府の保健および社会福祉部局と連携し、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補助金を支給している。この補助金は、伝染病予防、児童の健康、栄養、歯の健康、および障害を持つ児童への支援に使われている。

精神衛生施策

施策の内容 ニューヨーク州の精神衛生施策は、精神衛生室（略称OMH）および知的障害・発達障害室（略称OMRDD）という2つの独立した機関により運営されている。OMRDDは精神障害・精神疾患を持つ人々が必要とするケアを、州の精神療養所および地域ベースの精神医療施設において行っている。また、矯正施設に入所している人々を対象にしたプログラムの運営も行っている。OMRDDは現在、110万名を超える精神遅滞・発達障害を持つニューヨーク州の住民に業務を提供している。州が直接実施するプログラムもあるが、民間の非営利団体が居住施設の約3分の2を、精神障害を持つ成人向けデイケア・プログラムにいたっては10分の9を運営している。このサービスは、以前は施設内で行われていたものが地域ベースに移行

したものである。サービス提供団体はOMRDDの認可・規制を受けている。

地方の役割 州の精神衛生法は、地方政府—特にカウンティとニューヨーク市—が州と協力し、精神障害・精神疾患を持つ人々に対する地域プログラムの立案と実施を奨励している。地方政府は、地方レベルで参加する団体の協調より作られる地方政府計画をOMRDDに提出し、局長の承認を受ける。

アルコール・薬物乱用管理

アルコール・薬物乱用防止室（略称OASAS）は、プログラム委託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、治療の啓発活動、方針・施策の導入を行う。地方政府、委託団体、コミュニティとの協力により、OASASはアルコール・薬物乱用者、またそのリスクの高い住民に必要なコスト効果が高い幅広いサービスを提供している。

連邦政府の役割 連邦補助金は、薬物乱用防止・治療（SAPT）包括補助金を通して交付される。この補助金は、OASASの補助金方針および手続きに従って地方政府に交付される。

州の役割 OASASは、13の薬物乱用治療センターを直接運営している。センターは、通院によるリハビリを行っており、その患者数は年間7,000名以上である。また1,200以上の民間企業、非営利団体、地方政府、学校区が提供する防止・治療サービスの認可、規制、補助金交付を行っている。

地方の役割 地方政府単位（略称LGU）の責務は、各地方のニーズを審査し、必要な手段を獲得することである。サービス提供団体、カウンティおよびニューヨーク市は、地域サービス計画を立案するが、これらはOASASの総合5ヵ年計画の基盤となるものである。

コミュニティ開発

手頃な価格の住宅

住宅・コミュニティ更新 住宅・コミュニティ更新部（略称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、持ち家、経済機会を維持・拡大する活動を支援し、住居として適切な安全で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。DHCRは、低所得者・中所得者向けの手頃な価格の住宅の開発、管理、規制を責務としている。さらに、州の公営賃貸住宅、公的扶助による賃貸住宅の運営を監督し、手頃な価格の住宅の建設・改築のため開発業者に交付される州・連邦政府の補助金等の住宅開発・コミュニティ保全施策を実施し、ニューヨーク市、カウンティではオールバニー、エリー、ナッソー、ロックランド、スケネクタディ、レンセラー、ウェストチェスター

に1万件以上ある賃貸法による賃貸規制付きアパートの監督を行っている。

住宅金融公社 ニューヨーク州住宅金融公社（略称HFA）は、民間住宅金融法第3条に基づき公営企業として1960年に設立された。その目的は低所得層向け住宅への融資であり、資金調達には地方債券の発行により行われる。また、条件を満たしている借り手に住宅ローンも提供している。最近になってHFA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。HFAの職員は、不動産金融および関連法、資本市場金融、資産運用、建設、プログラム開発に通じた専門家の集まりであり、ニューヨーク州の住民のニーズにかなった手頃な価格の住宅を整備する支援を行っている。

住宅信託基金 1985年法67章により、住宅信託基金（略称HTFC）が公営企業として設立され、低所得層住宅基金プログラム（略称HTF）の運営を担っている。HTF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条によって設立された。HTF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、空き家や多く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居（持ち家、賃貸、コープ、マンション所有など形態は様々）に転換する支援を行っている。

手頃な住宅ローン ニューヨーク州住宅ローン公社（略称SONYMA）は、1970年の制定法によって設立された公営企業である。SONYMA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手頃な住宅ローンを提供している。多様なプログラムを運営しているが、その中でSONYMAは、州内の参加金融団体から新しい住宅ローンを買入れたりもしている。SONYMAの低金利金融の資金源は、主に非課税の債券売上によるものである（課税の債券によるものもある）。1998年10月31日の開始以来、SONYMAは住宅ローン約97億ドルを発行している。

自治体の住宅施策 州議会の特別法により、市、村およびタウンは独自の住宅公社を設立する権限を有している。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、非衛生的または基準に満たない住居があるかを評価する権限を有する。低所得層の住居を建設、改修、改築することもできる。さらに、住環境の悪化した地域を再生するために、店舗、事務所、レジャー施設を建設、改修することもできる。自治体の公社は、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これらの事業を進めていく。自治体が事業を承認することが前提となり、州政府および連邦政府からの支援を仰ぐことも可能である。

アパラチア広域開発

アパラチア広域開発プログラムは、連邦レベルではアパラチア広域開発委員会（略称ARC）、ニューヨーク州レベルではニューヨーク州務局がかかわる連邦・州・

地方政府共同プログラムとなっており、13州にわたる地域の経済および生活の質の向上を目標に掲げている。ニューヨーク州においては、アレガニー、ブルーム、カタラウガス、ショートクワ、シェマング、シェナンゴ、コートランド、デラウェア、オトセゴ、ショハリー、シュイラー、スチューベン、ティオガ、およびトンプキンズの14カウンティが対象となっている。州務局は毎年、ニューヨーク州による戦略声明を作成し、知事がARCに提出するアパラチア広域投資パッケージの指針とする。パッケージには、(1) 技能とノウハウ—基礎技能、卓越した教育、託児所プログラム、通信関連、(2) インフラ、(3) コミュニティの基盤—リーダーシップ、地元支援の実証プロジェクト、(4) ダイナミックな地元経済—地域開発に重点を置いたビジネスの開発支援、既存のリボルビングローンの資本構成再編、(5) ヘルスケア関連—遠隔治療、遠隔地域の医療プロジェクト、という5戦略のいずれかを目標とした自治体や地域の開発が盛り込まれている。

芸術

ニューヨーク州芸術協議会は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（略称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。SLPは、各々のコミュニティにおいて長期的な文化振興にかかわっている多様な芸術団体を主に支援するものである。補助金は現在、建築、計画、設計、教育における芸術、設備投資事業、舞踏、電子メディア、映画、民俗文化、文学、博物館、音楽、劇場、視覚芸術、州および地方パートナーシップ事業の16分野に適用されている。

事業開発

ニューヨーク州経済開発局・エンパイア・ステート開発事業団（略称ESD）は、ニューヨーク州における事業を支援し、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、ニューヨークが提供する様々な製品とサービスを紹介する事務所を米国内外の主要都市に構えている。さらに、ベンチャー事業へのインセンティブから、立地選定や開発に必要な専門知識等の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および広域団体と提携して業務にあたっている。

ESDは、地方政府が産業開発機関を設立する支援を行っている。観光事業開発を推進する主要機関であるESDは、カウンティおよびカウンティに指名された機関と協力し、観光事業マッチングファンドを運営している。州議会により予算配分が承認されたこの州の補助金は、州の法令に定められたガイドラインにそって、地元お

よび圏域の観光事業の宣伝行為に使われる。

州政府・地方政府の窮乏地域への支援は、1986年法第686章に基づき制定されたニューヨーク州経済開発ゾーン法により促進された。ESDは、他の機関および参加するカウンティ、市、タウン、村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、経済成長を促すための特別なインセンティブを提供した。インセンティブには、様々な税および現地における優遇措置をはじめ、資金調達および事業認可に対する支援などがあつた。

大学・その他施設の住宅

ニューヨーク州大学寮公社は、州立の教育大学の寮建設の資金融資を行うために1944年に公営企業として設立された。その後その役割は拡大し、大学、保健施設、公共施設などの幅広い分野における設計、資金融資、建設およびプロジェクト・マネジメントを行っている。大学寮公社がかかわっている組織・団体は、ニューヨーク州立大学、ニューヨーク市立大学、独立運営の大学、コミュニティカレッジ、特殊教育の学校、市およびカウンティの裁判所、州保健局、教育局および精神衛生室、知的障害・発達障害室、アルコール・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、プライマリーケアの施設、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。大学寮公社はまた、非課税の設備リースを行う権限も有している。

沿岸域管理・ウォーターフロント再生

連邦および州政府の補助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マイルにおよぶ海岸線の開発および保護事業を指導、調整する。沿岸域にかかわる問題や課題に対処する方針に従って、特定のガイドラインが適用される。環境保全基金を通じての資金援助および技術支援を提供し、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（略称LWRP）を立案・導入する支援を行う。地域レベルのプログラムを通して、自治体は州政府による沿岸域方針を補助し、地元の状況と必要性に応じた再生を行うことができる。1986年法366章はLWRPの考えを拡大し、運河システムおよび主要な湖と河川も取り込んでいる。

コミュニティ開発包括補助金

コミュニティ開発包括補助金プログラム（略称CDBG）は、1974年連邦コミュニティ開発法が改定され設置されたものである。条件を満たしている大都市圏の市、人口5万人以上のタウンおよび都市カウンティに、定式に基づき毎年補助金を交付している。補助金は、住宅関連、経済開発、公共施設（デイケア、保健施設等）、基盤整備（道路の整備等）、公共サービス（高齢者、青少年、虐待を受けた人々向け社会福祉プログラム）、さらに計画と運営等に利用される。補助金による事業は、

主に低・中所得層を対象としなければならないが、補助金を受けた団体は、スラムの防止・解消および逼迫した地域開発のニーズに対処する活動に充てることもできる。

連邦住宅都市開発省（略称HUD）もまた、48州およびプエルトリコ準州に対して毎年補助金の交付を行っている。この補助金は、CDBGの通常の資格基準を満たしていない市およびカウンティに充てられる。HUDのバッファロー事務所は、ニューヨーク州の小規模の市およびカウンティに無指定補助金を交付している。

公園・レクリエーション・歴史保全

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・歴史保全局（略称OPRHP）は、州内の施策の立案と実施を責務としている。公園、レクリエーション、歴史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い、連邦の1976年税制改革法および米国歴史保全法の保護規定の事項に関して、連邦政府と連絡を取り合っている。

OPRHPは、3つの州立公園およびレクリエーション施設の割引パスを運営し、地域の教育機関と協力し、ほとんどの地域における公園で屋外教育プログラムを実施している。さらに、州による都市部文化公園プログラムを実施し、エンパイア・ステート身体障害者ゲームやシニア・ゲームなどを後援している。沿岸域に対しては、ニューヨーク州航海法を施行し、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を実施している。この中には、法務助成、安全教育、海洋サービスなどがあり、自治体の条例執行機関を支援している。これにより、青少年が船やスノーモービルを安全に扱うための指導、公共施設の検査、内陸水路に浮標（ブイ）の設置等を行っている。

大規模公園・レクリエーション・歴史保全委員会は、州の方針に基づいた規則が徹底されるようOPRHPの長に対し助言を行う。州の公園・レクリエーション・歴史保全協議会は、方針、予算、州の補助金に関する助言を行い、OPRHPの長を支えている。協議会は、公園、レクリエーション施設、歴史保全にかかわるすべての事項に対処する中央諮問委員会である。州の歴史保全審議会は、OPRHPの長および協議会に対して、歴史保全、史跡指定の制度、歴史保全の優先順位等に関する助言を行っている。さらに、OPRHPの長に対して国定および州定の史跡指定の審査と提案も行っている。

地方レベルであるカウンティ、市、タウン、村においても、公園を開園・維持する同様の権限を有している。公園やレクリエーションを目的として土地を取得または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保存を行うことができる。

耐候化支援

耐候化支援は、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・コミュニティ更新部（DHCR）によって運営されている。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、連邦エネルギー省および連邦保健省より交付されている。DHCRは、実際にプログラムを実施する地方政府と契約を結んでいる委託機関に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委託機関には、コミュニティ活動団体、コミュニティベースの団体、カウんティ、先住民部族組織などが挙げられる。1977年に開始されて以来、38.5万世帯もの耐候化が実現された。

公 安

生命と財産の保護は、従来から存在する地方政府の機能のひとつである。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。公共安全は今日、教育、社会福祉サービスに次いで地方予算額の中で第3番目を占めている。

矯正プログラム

法律違反者の取締りおよび社会復帰に関して、4つの州機関が地方政府とその責務を分かち合っている。

ニューヨーク州矯正局（略称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人の対処を主な責務とし、3万2,500名の職員が施設の運営・保安を担当している。DOC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、毎年200万時間が費やされている。職員は、教育、職業訓練、薬物治療、雇用プログラム等多岐にわたるプログラム運営に携わり、拘留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。さらに、900床の薬物治療センターを擁し、宣誓釈放違反者およ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あたっている。

州矯正委員会は、ニューヨーク州全体の刑務所、拘置所、留置場の監督責任を負っており、矯正施設運営および被収容者と職員の生命に影響を及ぼす状況の改善に努めている。委員会は知事の任命する3名で構成され、1名が委員長、残りの2名のうちの1人が医療調査委員会の委員長、もう1名が住民方針・苦情調査協議会の議長となる。この委員会によって、州および地方政府の矯正施設の被収容者の保護、世話、取り扱い、監督についての最低基準が設定され、基準が守られているか調査が行われ、基準に関する苦情が取り扱われる。

州保護観察・代替矯正部（略称DPCA）は、地方政府の保護観察機関およびその矯正代替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行いながら支援・推進している。認可を受けた地方の保護観察サービス、および自治体や民間非営利団体が認可を受けた受刑代替サービス計画に対する州補助金プログラムの運営を行っている。受刑代替サービス計画は、地元の矯正施設に被収容者をより効率的に収容するための計画である。補助金はさらに、決められた指導訓練、その他の特定プログラムにも使われる。

この部局の長は、地方における保護観察の運営の手段・手続き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決定しており、州保護観察委員会の委員長も兼ねている。州保護観察委員会は州知事が任命した委員により構成され、保護観察に関して助言と協議を行っている。

州仮釈放審議会は、仮釈放部内の行政機関であり、州内の矯正施設にいる被収容者の釈放にかかわっている。仮釈放業務の運営を通して、コミュニティの保護および法律違反者のリスク管理を責務としている。

刑事司法

刑事司法部（略称DCJS）は、ニューヨーク州の刑事行政制度の効率と活力を高める努力をしている。DCJSの認識・犯罪履歴業務は犯罪記録のデータバンクであり、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課は、ニューヨーク州の自治体警察組織に助言を行っている。

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民両セクターより提供されている。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に留ま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ボランティアサービスが大半を占めている。これらの任意サービスは、消防署、消防区、独立した消防団の賛助をうけている。まれではあるが、病院の支援をうけているところもある。消防区、特別改良地区税により賄われているサービスもあるが、ほとんどは一般からの寄付に頼るか、地方政府との委託契約による料金徴収により成り立っている。現在すべての民間および任意ベースの救急車サービスは、州保健局の認可が義務付けられている。認可を受けるには特定の研修を受け、必要な器材が整い、品質を保證することが要件となる

消防

ニューヨーク州の消防活動は、自治体およ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人の職業消防士および11万人のボランティア消防団員が、ニューヨーク州に連邦・州・地方レベルで組織される1,800以上の消防・防災団体がある。

市および村では、消防活動は自治体の消防署が行っている。この消防署は職業消防士また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組織する大きなコミュニティでは、いくつかの独立した消防団を有し、それぞれに固有の署員、建物、および装置・器具を持っている。消防署長は通常、消防署の署員より任職され、自治体の長が任命を行う。消防団のない村などの場合、隣接する自治体または消防区と契約を交わし、防災業務を請け負ってもらう。

市および村とは異なり、タウンには直接消防業務を遂行する権限を付与されていない。タウンを網羅できるように、通常タウン理事会がひとつまたはそれ以上の消防区を設立して、防災活動から除外されるような地域はない（詳しくは第7章および第9章を参照）。タウンが直接消防活動を行わなくとも、防災サービス提供には怠りがない。規模の大きいタウンの多くには防災調査の職員がおり、他のタウン、特に消防区または防災区が多い地域では中央消防無線および研修施設を擁している。

カウンティの役割 カウンティは消防諮問委員会の指示を受けながら、カウンティの管轄内にある消防署の特別消防器具の管理保管をするなど、貴重な防災業務を行っている。多くのカウンティでは、消防コーディネーターがおり、州・地方間の連携を図っている。消防コーディネーターは、カウンティ法第225-a項に基づきカウンティの立法府により任命され、カウンティ内の消防署がお互いに協力し合い火災に対処できるよう調整し、教育研修プログラムを運営する。消防署のすみやかな対応を促進するため、多くのコーディネーターは、カウンティを網羅する通信システムを導入している。

州の役割 ニューヨーク州は通常、州が所有する特定の施設に対して以外は消防業務を行っていない。森林火災の場合は、環境保全局の森林保護・火災管理部が消防・防災活動を調整する責務を負っている。州は自治体に対して、放火の調査や危険物取り扱いの技術支援を行っている。その他、大災害の発生時にニューヨーク州対火災動員・相互応援計画を発動するという指揮機能を通じて、自治体の消防業務を直接支援する。この計画は、州務局の防災管理室（略称OFPC）を通じて実施される。

州は、ニューヨーク州消防局長の指揮下にあるOFPCを通じて、放火その他の防災課題に対する訓練や特別サービスを州・地方の全レベルで提供している。管理部

は、職業消防士、ボランティア消防団員、自治体関係者、救急医療従事者向けの研修を用意しており、モンターフォールズにある州消防学校とピークスキルにある消防学校附属キャンパスミスに滞在しながら研修を受けるか、遠方地では研修場所を確保し、研修者が通える便宜もはかっている。

防災審議会・委員会 防災審議会は、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、防災および立法措置に関して州務長官と消防局長を補助している。15名からなる放火対策審議会は、放火問題について両者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の審査を行い、州務長官に提言する。

消防士・防災基準実施官に対する基準・教育委員会は、消防士と防災基準実施官の最低基準を満たす研修について知事に提言している。委員会は州務長官、消防局長、および州議会の承認を経て知事が任命する5名により構成される。

建築基準策定・実施 ニューヨーク州防災・建築統一基準（統一基準）は1984年1月1日に発効し、独自の基準を有するニューヨーク市以外の全地域の防災・建築基準が刷新された。自治体は、さらに厳しい規則を州の承認をもって採択・実施できる。

わずかの例外はあるものの、統一基準の策定と実施は、州務長官が公布した制定基準にのっとり、条例を通して地方政府が直接行っている。自治体は、それぞれ実施官を任命する義務があるものの、支援サービスは民間組織に委託することができる（実際そうしている自治体が多い）。自治体によっては、自治体基本法第5-G条に基づき自治体間提携を結んでおり、農村部にとって共同の施設やサービスは魅力がある。自治体やカウンティは、「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選択もできる。自治体の実施しない選択をした場合、その責務はカウンティに委譲され、カウンティがそのような選択をした場合は、州に責務が移譲される。

州務局の基準策定・実施部は、地方政府、州機関、および一般市民の統一基準行政を担っている。さらに、1996年7月13日より、統一基準の解釈、基準協議会への出向、HUDが支援するモバイルホームの監督と苦情処理、モジュラー・ホームの建築許可、第三者による工場検査プログラム、建築資材・建築方法その他建築にかかわる認可証発行等の責務が、住宅・コミュニティ更新部より州務局に移譲された。1999年1月1日より、ニューヨーク州省エネルギー建築基準の責務も担っている。

州務局には11の地方事務所があり、各地方の自治体職員に対して技術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実施を審査し、苦情解決プログラムを運営している。地方事務所は、州が基準実施の責務を負うカウンティと自治体において基準実施官を雇用している。自治体とカウ

ンティは、「オプトアウト」条項を廃止することにより、自治体による実施権限を再び持つことができる。州務長官は、地方における基準策定と実施に関して調査する権限を付されており、改善措置を取ることができる。

統一基準の策定・改定は、ニューヨーク州防火・建築統一基準協議会の責務となっている。州務長官が議長を務める協議会は、17名から構成される。消防局長、保健局長、労働局長に加え、13名が知事の任命（そのうち7名は州議会の承認を必要とする）を受けて協議会の構成員となっている。

州務局の研修サービス部門は、ニューヨーク州内において基準実施にかかわる基礎研修に重点をおきながら、連続教育まで幅広いプログラムを提供している。プログラムの対象者は、公選職および任命職職員、一般市民、建築請負業者、建築家、エンジニア、資材製造業者となっている。

危機管理

統合された危機管理体制は、執行法第2-B条およびニューヨーク州緊急防衛法に従って、州および地方政府の法的責任となっている。

州の役割 州災害対策委員会は、ニューヨーク州危機管理室（略称SEMO）を通して、危機管理プログラム、財政支援、州・地方レベルの作業計画を調整・導入する責務を担っている。危険対象を特定・分析し、緊急災害対策訓練を導入し、総合危機管理計画を推進し、州内の通信・警戒体制を確立していくなど、その役割は幅広い。

地方の役割 災害対策の責務は、各カウンティ、市、タウン、村の長が負っている。各カウンティと市は、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自治体の長は、自治体の緊急事態を発令し、手続きを踏まえた上で緊急時の権限を行使することができる。さらに、州知事が州緊急事態を発令するよう要請し、州総合危機管理計画の導入により、カウンティの復旧活動の支援を促すこともできる。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稼働され、それでもなお対処しきれないと判断されねばならない。州に要請する以前に市、タウンおよび村は、まず各々のカウンティに支援を求めねばならない。

警察

ニューヨーク州において州および地方の法の執行は、カウンティ、市、タウン、村の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名以上のサービスを宣誓した警察官を擁しているが、小さな自治体によっては1~2名の非常勤の警察官を抱えているだけである。ニューヨーク州全域では、55,000名以上の常勤および約1,800名の非常勤の自治体警察官を雇用している。その予算は年間約50億ドルにのぼる。

州警察 ニューヨーク州警察は、執行法により1917年4月11日に設立された。ニューヨーク州の住民に能率的で、コスト効果の高い警察機能を提供するという当初の目的は、現在も変わっていない。治安の維持、法の執行、生命と財産の保護、犯罪の調査と防止、法の違反者の逮捕等に州警察は日々余念がない。

統括の目的上、州は地理的に11の州警察地域に分かれている。さらに、11地域が管区、分署、派出所に分かれている。多くの市に特別任務事務所が置かれている。住民が直接触れ合う機会があるのは制服騎馬警官であろう。州警察官は、警察部門にある犯罪捜査課（略称BCI）と緊密な連絡を取りあっており、他にも他州、カウンティと自治体、連邦の法執行機関と連携している。州警察と協力している特別な支援団体もある。多くの自治体は独自の警察を持っておらず、あっても規模が小さいため、州警察が法執行の責務を負うことが多い。常勤の警察官を抱える自治体でもBCIに連絡を取り、小さな警察にはない調査その他の技術に関するノウハウを仰ぐことがある。州警察研究所は、規模の多い警察にもサービスを提供している。

環境保全

環境保全協議会・審議会

カウンティ、市、タウン、村の多くは、地域の環境と景観を守るために、自治体基本法第12-F条に基づき、諮問委員会や保全審議会を設置している。これらの組織は、地域における環境の概況や啓発活動に焦点を当て、地方政府により委譲された役割を果たしていく。その役割は環境教育、開発計画の審査、他機関への技術支援、改善事業に対する補助金などが挙げられる。環境保全局は、カウンティの環境保全協議会、自治体の環境諮問委員会や審議会に技術支援を行っている。

環境事業

環境事業団（略称EFC）は公益法人であり、州内の環境関連プロジェクトを抱える自治体、企業、州機関に対し低コスト資本と技術支援を提供し、環境の質の向上を推し進めている。EFCは、連邦と州が定める環境の規定を公民の関連機関が遵守するよう推し進めている。

EFCは、合理的なコストで環境の質を向上できるよう立案されたプログラムを実施しており、現在2つのリボルビングローン基金を提供している。水質浄化基金は、汚染処理等の水質汚染管理施設や、埋立地を廃止する際の水質浄化に向けて自治体に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は、EFCと保健局により運営されており、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、飲料水事業の補助金が用意されている。

技術諮問サービスプログラムは、政府と企業が州の環境保全要件を理解および遵守できるよう支援し、ニューヨーク市の水源地を保護し、小企業が大気汚染基準を守るよう指導している。産業融資プログラムは固形廃棄物、下水処理、飲料水、限定危険廃棄物処理、土地浄化などの設備投資に向けて資金を必要とする民間企業に低金利ローンを用意している。企業財務支援プログラムは、企業が大気や水質環境の規制を守るよう指導し、特定の汚染管理や防止のプロジェクトを抱える小企業に補助金を交付している。

洪水制御・水源管理

ニューヨーク州は、その設立の初期から水路を中心に発展してきた。その結果、およそ1,400のコミュニティにおいて、一部またはその全域が洪水被害の対象となっており、被害の軽減に努めている。その方針には氾濫原の管理、洪水制御の構築物に加えて、地域の洪水警報システム、洪水対処計画、連邦洪水保険制度への参加の推進などが挙げられる。この保険制度は、氾濫原の利用を制限している地域に住む土地所有者や貸借人が加入できる。

環境保全局は上記のような地域の活動を支援し、洪水制御措置への財政支援を行い、連邦洪水保険制度を調整し、洪水という緊急事態にコミュニティが対処できるよう州の危機管理室とともに活動している。さらに、地方政府が小規模の水源地を保護する事業を支援し、地元の水源の保護・開発・利用の立案と実施を指導している。

森林資源

地方政府の多くには、農村、都市部ともに保護や管理すべき豊富な森林資源がある。環境保全局は、カウンティの森林、水源森林開発、公園や街路樹事業に対して技術支援を行っている。多くの農村のボランティア消防団は各々の管轄にある森林を守っていかねばならない。環境保全局は森林火災や小規模火災の管理の技術支援と研修を行い、これらの地方のボランティア消防団が連邦の防災補助金を受けられるよう支援している。固定資産税法第480-a項の規定に従って運営される森林税制度により、環境保全局は森林所有者による森林管理施業を認定し、森林所有者はその実施により固定資産税評価額の減額の資格を受けられることができる。

危険廃棄物

地方の保健・環境関連機関と協力し、環境保全局は過去不適切に処理された危険廃棄物のある1,600用地を特定した。使われていない危険廃棄物廃棄場が公衆衛生または環境に重大な脅威をおよぼすと判断された場合、措置がとられることになる。責任当事者が特定できない場合、環境保全局は連邦や州のスーパーファンドの支援を仰ぎ、廃棄場の調査と浄化に取り組む。

環境保全局は、水質汚染防止・大気汚染防止法基金の一部を運営しており、自治

体が汚染場所の調査と浄化を行う費用に対する払い戻し基金を交付する。ニューヨーク州の自発的修復制度は、民間企業が汚染地を開示された基準達成レベルまで自発的に浄化することにより、継続措置免除や不起訴誓約等の免除が得られる制度である。

ニューヨーク州の産業が生み出す年間100万トンを超える危険廃棄物の取り扱い、保管および処理は、州・連邦の厳しい規制により管理されている。環境保全局はそれらの管理を行ない、将来取り扱う危険廃棄物を環境上適切に処理する必要性の可能性を調査・研究している。コミュニティも適切な廃棄場用地探しや、施設の計画など積極的にかかわっていく。

天然資源プログラム

ニューヨーク州の住民は、アディロンダックやキャッツキル山系、3,200マイルにもおよぶ海岸線、数千平方マイルの公有・私有の森林、豊富な地下水・地上水等の素晴らしい自然や野生動物、鉱山資源を享受している。環境保全局がこれらの州の天然資源を保護・管理する責務を主に担っているが、その他の州機関や地方政府も役割を分担している。州務局の沿岸域管理施策については本章ですでに述べているが、他の制度についてここで紹介する。

石油流出防止・管理

1977年に通過した法律は、石油施設に対する許可および現在では環境保全・油濁補償基金と呼ばれる基金設立のために料金を取り立てることを規定している。環境保全局は、この基金の運営機関として石油流出の調査および浄化を任されており、環境にかかわる優先事項を定め、回収・浄化活動に助言を行っている。すべての流出事故は環境保全局に報告されねばならず、特別に設置されたホットラインを利用することができる。流出の責任当事者が不明の場合や協力的でない場合、指定企業と結ばれた緊急時の契約を通して回収・洗浄活動を行う。環境保全局はさらに、州政府および地方政府も参加している緊急石油流出ネットワークを活用することもある。油濁補償基金は州会計検査官室により運営されており、環境保全局の指揮で行われた回収・浄化作業にかかった費用を払い戻しする。

州環境基準調査法

ニューヨーク州環境基準調査法（略称SEQRA）は、州および地方政府が提案措置の環境に及ぼす影響を判断し、できる限りその影響を抑えようとするものである。環境保全局と州務局は、この法の実施にあたって地方自治体に技術支援を行っている。SEQRAの手続きについては、第16章で簡単に述べられている。

固形廃棄物管理

ニューヨーク州の固形廃棄物管理は、環境保全法に定義される「計画単位」で運営されている。固形廃棄物とは通常、ごみ、屑、汚泥等の廃棄物資であり、産業、商業、鉱業、農業活動より排出され、一般家庭やコミュニティから発生する。計画単位には、カウンティまたは数カウンティから成るグループ、地方政府の関係機関または廃棄物管理のために法に基づいて設立された公社、あるいは環境保全局が地域の固形廃棄物管プログラムを導入する規模を持つ2つ以上の自治体が挙げられる。この計画により、計画単位内で発生した固形廃棄物を管理する統合システムを推し進め、固形廃棄物管理、天然資源保護、エネルギー生産、雇用創出等を実施していくことができる。

地方政府は、地方レベルにおける総合計画、経済価値のある物質を分けるため発生源分別を義務付ける条例の制定、分別、回収、リサイクル、運搬、保管、処理の導入、およびごみ削減、再利用、リサイクルを推進していく。また、地方政府は各地域で固形廃棄物処理施設の用地を区分することもできれば、それを禁じることもできる。タウンは、タウン法第130項と第136項に準じて独自の権限を有しており、固形廃棄物中継施設について規制することができる。環境保全局は方針づけの指導、技術支援、長期計画および規制の監督を行っている。

上下水道

上下水道は長い間、都市部と郊外において利用可能な制度であった。施設の拡大は、今後の開発に大きな影響を及ぼしていく。

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。その最たるものは市や村の上下水道局であり、タウンでの上水道区・下水道区であろう。ほとんどの市と多くの村では各自の水源を開発し、下水処理場を建設している。タウンの特別行政区については、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。タウンの特別行政区では、上下水道の広域化の一環として上下水道処理業務を購入している。下水道の分野では、州およ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地区は、他の自治体が共有できる下水処理事業の設備投資を提供している。このようなカウンティの特別行政区と自治体間の取り決めにより、最新技術が各自自治体の持つことのできる小さな施設よりも合理的な単位原価で利用できるのである。

カウンティの特別行政区に加えて、地方政府は公社を設立してより広域に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であり、ロチェスター市周辺の広域地区に水道サービスを提供している。

地域によっては、民間セクターが大きな役割を果たしている。ニューヨーク市のような大都市でも、クイーンズ区は民間の水道会社がサービスを提供している。郊外開発に際して、開発業者が小規模の上下水道の企業を設立することもしばしばである。タウンや村は、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して、複数の自治体共用による上下水道を推し進めている。

交通機関

航空

ニューヨーク州のカウンティ、市、タウン、村の多くは空港を所有・運営しており、コミュニティに様々なサービスを提供している。交通局は、地元の政府とともに州の航空施設向上の施策に取り組んでいる。州の補助金は、空港その他の航空関連施設の整備を目的とした設備投資に向けられ、さらに交通局は、空港施設整備の連邦補助金が得られるよう、地元の政府に対して支援や指導を行っている。

公共交通機関

交通局は、合理的なコストで公共交通手段を提供するとともに、省エネルギーに努め、通勤者、高齢者、貧困者、障害者等の様々な利用者のニーズにも関心を寄せている。交通局は、短期の公共交通計画を立案し、設備投資や運営コストに対する州の補助金を交付し、地方政府や地方の公共交通機関を運営する事業体を支援している。

鉄道

交通局は、大都市圏交通公社（MTA）以外のすべての鉄道機関に法的権限を有している。交通局長は、鉄道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。鉄道法は、ある高速道路の管轄権を有する自治体が、州が所有していない高速道路と鉄道を分離する既存の橋梁がある場合、その橋梁の撤去または再建を交通局長に対して請願する権利を付与している。交通局がそのような橋梁の撤去または再建設を決定した場合、計画立案後に契約が交わされ、費用は比率に基づいて負担される。

交通法は、踏切のある自治体はその踏切を撤去する手続きを設けるよう交通局長に対して請願することを許可している。交通局がそのような踏切の撤去を決定した場合、計画立案後に契約が交わされ、州が全費用を負担する。地方政府は、連邦の踏切整備プログラム向け補助金を交通局に申請することができる。このプログラムは踏切の安全向上を目標としており、信号機、踏切棒、緩衝器の取り付け、および信頼性の高い踏切表面の導入等に取り組んでいる。1974年以来、整備を必要とする500の踏切が特定され、約半分が整備された。

州のプログラム

本書の発行時点において、ニューヨーク州の交通網をざっと説明すると、以下の通りである。州・地方の高速道路は、年間1,000億自動車走行台マイル数（VMT）を示し、11万マイルにおよぶ道路と1万7,000の橋梁、5,000マイルの鉄道ネットワークが、4,200万トンの機材、原材料、加工品と製品を毎年運んでいる。524マイルの運河を有し、456の公営・民間の航空施設からは、年間3,100万人が旅立っている。5つの主要港では、年間5,000万トンの貨物を取り扱う。130の公共交通機関は毎日5,200万人以上の乗客を運んでいる。

交通局は拡大する州の交通に対するニーズに焦点を当て、州内の交通施策を打ち出し、調整する責任を負っている。そのために、州の経済を活性化し、交通のインフラを維持し、ニューヨーク州の住民の足を確保する戦略的な交通計画を立案している。交通局は、この計画を連邦政府、地方政府その他の組織の計画と連携しながら進めている。

交通局は、交通施設・サービスの開発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計画を行っている。さらに、州内の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と通勤電車、地下鉄の安全な運行を監督している。

交通局ではさらに、自治体が地方の高速道路整備に対する州の補助金を申請するにあたって認証を行っている。この補助金は、統合地方道路・高速道路整備制度（略称CHIPS）のもとで実施されている。交通局はまた、大都市計画機構（MPO）と協力し、連邦が資金提供している21世紀交通衡平法（略称TEA 21）を実施している。現在州内には12のMPOがあり、各々が州および交通運営機関と協力し、その地域の長期交通計画と交通整備プログラムを開発する責任を負っている。

道路・高速道路

ニューヨーク州は、州内および州間高速道路に責任を負っているが、市内を走る州内高速道路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の責任であるが、カウンティやタウンが委託を受けて冬期道路の管理を行うこともある。

カウンティ政府は、カウンティの立法府により指定されたカウンティ道路制度を維持する。州同様に、カウンティは市内を走るカウンティ道路は維持管理を行わない。実際どのくらいの頻度でカウンティ道路を整備するかは、カウンティによりまちまちである。カウンティによっては、機材を抱えた大規模な組織が必要な道路整備を行っている。限られた職員しかいないカウンティでは、維持管理業務のほとんどをタウンに委託している。

州の運河

ニューヨーク州の運河は、様々な形で住民に寄与している。交通手段でもあれば、産業・農業向けの水資源ともなり、水力発電にも利用されれば、レクリエーションとしても楽しむことができる。さらに、ニューヨーク州の水資源機構として機能し

ている。ニューヨーク州運河事業団は、州スルーウェイ公社内にあり、シャンプレーン、エリー、オスウェゴ、カユガ・セネカ運河で構成される524マイルの運河を運営・維持している。事業団は3,230万ドルを投じて、5年計画の運河活性化施策を打ち出し、レクリエーションとしての運河の可能性を開拓している。交通局は公営の港湾を支援し、ニューヨーク・アップステート協議会と協力し、船荷主と荷受人に対して港湾施設の充実を図っている。

消費者保護

ニューヨーク州および地方政府は、協力して消費者保護に努め、消費者を特定の事業や職業の不正行為から守っている。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は、消費者保護委員会により執り行われる。地方のレベルをみると、多くのカウンティ、および幾つかの市、タウン、村では消費者保護の機関を設置しており、州の消費者保護委員会に支援を仰いでいる。委員会は、調査、消費者からの苦情受付と照会、公共サービス委員会（略称PSC）の前での訴訟の仲裁、州機関の消費者保護活動との調整を行っている。さらに委員会は、消費者保護にかかわる新しい法律を提言し、消費者保護プログラムを推し進め、アウトリーチ活動を進め、重要な消費者問題について調査し、「ニューヨーク州消費者法ヘルプマニュアル」等の消費者関連の出版物を配布する。

州機関の消費者保護プログラムの例を以下に挙げることにする。農業市場局はカウンティと市の職員と協力し、計量にかかわる監督業務を行っている。PSCは1995年、前ケーブルテレビ委員会より規制に関する権限を引き受けており、ケーブルテレビ利用者の苦情を受け付け、ケーブルテレビのフランチャイズに関する自治体職員からの問い合わせに対して、情報と技術支援を提供している。市、タウンおよび村は、ケーブルテレビ会社にフランチャイズの権限を与え、その運営を監督する義務がある。PSCは基準を設定し、自治体のフランチャイズ関連機関に支援を行う。PSCは、電気・ガス・水道料金に加えて、その他の通信モードも規制している。消費者アウトリーチ、教育プログラムを実施し、規制下にある事業体に対する消費者の苦情に対処している。

州教育委員会と教育局は、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、薬局、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、監督を行っている。医師および医師の助手の監督は、州保健局とともに行われている。

保健局は、医療施設や医師によるヘルスケア業務を規制・監督しており、消費者の苦情に対処する。職業医療行為担当部門は、医師やその助手に対する苦情を調査する。保険局は保険会社、保険代理店、保険ブローカー、保釈金立替業者、保険査定人等を規制・監督している。局内の消費者サービス課は、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では、消費者詐欺・保護課を通じて、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、消費者扶助を行っている。司法長官は、免許を有し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、取引制限の独占を起訴する。州内で勧誘を行う慈善団体は、司法長官室の慈善事業部に登録されている。

州務局は特定の非専門職に免許発行し、規制を行うこともある。免許発行業務部では、装甲自動車と警備手配業者、床屋、エステティシャン、ヘアスタイリスト、美容師、ワックス脱毛専門家、ネイルケアの専門家、ベッド製造会社、硬貨処理事業者、補聴器流通業者と取扱者、公証人、私立探偵、警備・巡回サービス会社、不動産ブローカーと不動産営業職、アパート情報サービス会社等を規制している。墓地管理部では、無宗派の墓地とペット霊園を規制している。

労働条件

労働局は、職場で働く全公務員および多くの民間職員の安全と健康を守る機関であり、失業者支援も行っている。労働局はまた、ニューヨーク州の労働市場に関する情報源となっており、ニューヨーク州に影響を及ぼす経済の現状および今後の見通しなどを分析している。さらに、州の労働法および労働条件および賃金に関する連邦法が実施されているかを監視している。

雇用サービス部は、就職の斡旋、技能の審査、職業相談など行っている。地方および州の関連機関およ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。失業保険部は、雇用主が支払う税によって賄われる失業保険を支払っている。

労働局は、ニューヨーク州労働法の労働者保護規定を強化している。労働基準監督部では、最低賃金、労働時間、児童労働、賃金の支払い、補助賃金、家内労働、農場労働者、衣料産業における規定を実施している。安全・衛生部では、州および地方職員の職業上の安全と衛生基準を強化し、公共事業部では、公共事業や建設業務で支払われる一般的な賃金および補助賃金の支払いを強化する。福祉就業部は、困窮家庭一時支援プログラム、フードスタンプ雇用訓練プログラム、福祉就業包括補助金プログラム、セイフティネットプログラムの傘下にある州と自治体の施策を監督する。また方針の立案、地方の社会福祉事務所およびサービス提供団体への技術支援、委託契約の報告および監督、州レベルのプログラムの監督、地域の社会福祉事務所の指導を行っている。労働力開発・研修部は、連邦と州の補助金を用いて青年と成人の雇用支援および研修サービスを提供している。

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、以下のプログラムにおいてもみられる。

州政府の障害者啓発室は、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約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。啓発室は行政命令により設置され、1982年法718章により法的基盤を与えられた。障害を持つ住民が様々な面で地域生活を営めるように、地方政府や委託機関等に対して技術支援および情報提供を行っている。また啓発室は、障害者のニーズを知事、議会および州機関に伝え、障害者の雇用機会を増やすよう働きかけ、特別なニーズにかなう革新的戦略の展開を支援し、情報および紹介サービスを運営する。

地方政府は各自治体内で飼われている犬の管理を行っているが、これは州法、条例さらにニューヨーク州農業市場局の規制に準ずるものである。ニューヨーク州農業市場局は、犬の所有許可証のマスターリストを管理する。

カウンティ、市、タウンおよび村は、人権委員会を設置する権限を付されている。多くの自治体が実際に設置しており、ニューヨーク州人権部と緊密に連絡を取り合い、人種、信条、肌の色、出身国、性別、年齢、障害の有無、婚姻の区分、逮捕および犯罪履歴により、信用取引、雇用、住宅または公共施設における差別が行われないよう監督している。

ニューヨーク州エネルギー研究開発公社は、環境にやさしいエネルギー効率の高い革新技术を開発している。開発公社は、効率の高いエネルギーの展開戦略、再利用エネルギー源およびクリーン燃料開発に資金注入することにより、企業、住民、自治体、学術機関等を支援している。

ニューヨーク州陸運局は、カウンティ書記とともに、免許発行および車両登録業務を行っている。車両交通法の規定により、市、タウンおよび村は、許可証を受け条件を満たしている免許保持者に対して、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および規制も行っている。陸運局内にある車両安全サービス課は、消費者の苦情を取り扱っている。

将来の展望

政府サービスを提供するにあたって、連邦、州、地方が参加する連携ネットワークが存在し、より多くの地方政府がその責務である基本サービスをより効率よく行える方法を模索している。むだをなくし、能率を上げ、業務の重複を減らす代替手段を求めている。地方政府は、責務を遂行する従来の方法を見直し、住民へのサービス提供を常に向上していく必要がある。

第16章

土地利用計画・規制

地方政府が所有するもっとも大きな権力のひとつは、自治体管轄区域における開発を規制する権限である。この権限は、利用可能な各種権限と規制機構を通じて行使される。土地利用と開発規制を通じて、各地域はもっとも理想的なコミュニティとしての様相を形成しまた実現していくことができる。

警察権

警察権は、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権限もある。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、州憲法第9条第2項および多数の授権法により自治体に付与されている。

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、または村に帰属されている。これには土地利用規制の決定だけでなく、規制内容の決定も含まれる。土地利用規制権限は、権限を地方政府に委譲した州の授権法により統治される。授権法には一般都市法、タウン法、村法、自治体基本法、自治体ホームルール法およびその姉妹法として地方自治法が挙げられる。

計画委員会

市、タウン、村の立法府は、州憲法または自治体憲章に定められる方法に従って計画委員会を設立し、各種の権限を委譲できる（一般都市法第27項、タウン法第271項、村法第7-718項）。同法は、自治体立法府が自治体事案に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許可している。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その機能は主に土地利用規制に制限されている。ゾーニング条例または規則の多くは、ゾーニング、適用除外措置や特別利用許可のすべての申請を計画委員会に提言する手続きを制定している。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、地方計画委員会は総合計画の策定と改正、ゾーニング規制、公式地図、長期資本計画、特別行政区の統制およびニューヨーク州環境基準調査法（略称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、計画委員会に土地分譲管理、区画審査や特別利用許可などの規制機能を付与する場合もある。これらの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している。

総合計画

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（あるいは、すべきである）。総合計画は、コミュニティが自然を保護し、環境を整備するだけでなく、論理的には政府内の諸制度を整備する基盤ともなるが、多くの場合、土地利用規制が総合計画の最大目的となっている。

総合計画を成功に導く第一歩は、現状の把握をし、自治体の将来像を描くことができるかにかかっている。このプロセスは、ゾーニングや他の土地利用規制のツールとみなされるべきではない。むしろ、反対に総合計画がゾーニングや土地利用規制の基本とみなされるべきである。

ニューヨーク州の制定法は、総合計画を自治体の「短期的または長期的な保護、促進、拡張および開発の目標、目的、原則、指針、政策、基準、方法およ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または図」（一般都市法第28-a項第(3)(a)号、タウン法第272-a項第(2)(a)号および村法第7-722項第(2)(a)号）と定義している。州法では、総合計画法の利用は任意のものとなっているが、総合計画策定過程を通じて各計画委員会への指針を示している（一般都市法第28-a項、タウン法第272-a項、村法第7-772項）。住民参加は、計画策定の重要な側面である。州法は2つの方法による住民参加を規定しており、そのひとつは計画決定以前に計画委員会または立法府により行われる義務的公聴会であり、別の方法はワークショップや非公式の集会などを含む非公式の参加である。

総合計画を策定する専門家がない場合、各コミュニティはカウンティや広域計画機関の支援を受けるか、または計画策定支援を行う計画専門の調査機関やコンサルタントに委託する。計画の真の価値はその規模や詳細でなく、計画がいかに実施され、執行されるかにかかっている。土地利用の権限を有する自治体には独自の制限や選択肢が与えられているため、最終的な総合計画は各自治体によって異なる。また、計画の規模や構成も自治体により（またはコンサルタントにより）数ページの場合もあれば、資料だけで厚い本一冊になるなどまちまちである。

カウンティ計画

ニューヨーク州のカウンティは、計画委員会を設立する制定法上の権限を有する（自治体基本法第239-c項）。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または「特別委員会」に計画策定を委譲することができる（自治体基本法第239-d項）。カウンティの公式地図を作成または修正する場合、カウンティの立法府は、変更内容をカウンティ計画委員会その他の自治体に事前に通知しなくてはならない（自治体基本法第239-e項）。また、カウンティ計画委員会に自治体による特定の分譲地図などの特定計画やゾーニング措置の審査を許可することもある（自治体基本法第239-c項第(a)号）。

州法は、カウンティ内の市、タウンまたは村に「カウンティ計画部局」または「広域計画協議会」がある場合、ゾーニングを施行する前にこれらの機関に通知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許可されている場合、タウン、村または市の計画委員会は分譲地図を実施前にカウンティに提出することが求められる。一般に、このような通知はゾーニングまたは分譲が、自治体境界線などの地勢から500フィート以内の不動産に影響をおよぼす場合に求められる。これを受けてカウンティあるいは広域機関の専門家は、地方計画や地域ゾーニングに関する助言や支援を提供する。この手続きにより、自治体におけるゾーニング試行が円滑に行われ、自治体間におけるゾーニング問題も明確にされる。さらに、他の計画機関（カウンティ、広域、州など）が地方やカウンティまたは広域の必要性を調査し、解決するための提案をする上で有用でもある。

ゾーニングとその関連規制

ゾーニング

ゾーニングは、土地利用、土地の利用密度および開発立地に関する規制であり、自治体が総合計画を実施する上で有用な土地利用規制の手段である。ゾーニングは、自治体の目的を達するためにもっとも一般的にまた広範に利用される地域的手法である。農村地域資源立法委員会の1994年度調査によると、ニューヨーク州に所在する市の100パーセント、タウンの67パーセントおよび村の87パーセントは、ゾーニング法または規制を導入している。

ゾーニングは通常、ゾーニング地図とゾーニング規制の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、商業地、産業用地および工業用地などの各種の土地利用区域に区分している。市街化地域の土地利用区域では、土地利用はさらに細分化され、人口密集地、中間的な密度または過疎地域、一般商業地、高度商業地、軽工業地や重工業地などのように区分される。総合計画の地方計画や開発目標によっては混合地区が認められることもある。また、ゾーニング規制は通常、ゾーニング地図の各区域において許可された土地利用を指定している。建物の高さ制限、建物から敷地境界までの距離規制（セットバック）や開発密度の規制も含まれている。こうした制限は、「利用」基準に対する、「面的」基準として捉えられている。ゾーニング規制はまた、用途地域あるいはゾーニング区域のいずれか、あるいは両方に合致していなければ、手続きを進めることができない。たとえば、1世帯住宅は、低密度住宅地において「正当な権利」として許可される。土地利用が「正当な権利」に基づいている場合、標準規格を満たしていれば、これ以上ゾーニング承認が必要とされず、建設を始めるためには、建築許可かゾーニング許可さえ取得すればよい。

ゾーニング許可審査会

ゾーニング許可審査会（略称ZBA）は、ゾーニング行政の基本的組織である。ニ

ニューヨーク州ゾーニング授權法は、自治体がゾーニング権を行使した場合、ZBAの設立を義務付けている（一般都市法第81項、タウン法第267項、村法第7-712項）。ZBAは、ゾーニング条項が必要以上に厳格な場合に、正当な状況下において救済を提供する「安全弁」的存在である。この能力において、ZBAはその権限が州法により直接付与された上訴機関として機能する。自治体立法府は、固有の上訴司法権に加えて、ZBAに特別利用許可書や計画用地計画の審査などの特定事項に関する「第1審」管轄権を付与することがある。

ゾーニング許可審査会は、特定の区画の経済活力や正当な拡張に影響をおよぼすような厳格な規制に対して、州法に従っ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ZBAに付与している。ひとつは、ゾーニング施行担当官の決定が不相当であるとし、ゾーニング規制条項の「解釈」を要求する上訴である。対照的に、「矛盾」を指摘した上訴では、申請者は特定のゾーニング規制は適用されるべきではないとし、例外の適用を請求する。ZBAはこの場合、州法に制定された基準を適用し、そのような要請を承認するかどうか決定する。

ゾーニング許可審査会の構成員は、州法また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が、自治体立法府はZBAに対する監視権限を有さない。立法府は、矛盾の肯定または否定、特別利用許可またはその他の決定などのZBAがその最終決定権に基づく最終決定を審査しない。ただし、裁判所は州法第78条の手続きに従ってZBAの設定事項を審査することが許可されている。

関連統制

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不十分な開発形態を要望する。たとえば、自治体は、ある地域で特定の開発を強く要望したり、また都市基盤が追いつかないために新しい開発を制限したりする場合である。これらの目的に沿う土地利用の規制手法もある。いくつかの手法を組み合わせることで、自治体の希望通りの開発と成長のタイプが決められ、「取引」されることもある。この種の手法の例として、特別利用許可、計画用地計画審査、分譲審査、指定居住開発、インセンティブ・ゾーニングおよび開発権譲渡の6つの手法が授權法により提供されている。以下にこれを説明していく。

特別利用許可

ほとんどの自治体のゾーニング規制では、多数の的土地利用はゾーニング区域内で「当然の権利」として認められ、プロジェクト案は審査を受けることなく許可されている。対照的に、特定の用途に関して、自治体は厳密な検査を要求することがある。特別利用ゾーニング許可（条件付使用、特別許可または特例として参照される）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

にするため、ZBAに開発計画案を審査する裁量権を認めている。

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申請され、ZBAによって許可される。典型的には、この基準は計画案が交通渋滞、騒音、照明や景観などにより、近隣の土地利用または他の自治体の開発にかかわる問題や開発の目標に悪弊をおよぼすことがないように設定されている。特別利用許可申請の手続きは、州法により規定されている。

用地計画審査

用地計画審査は、ある区画がどのように開発されるかを審査する。用地計画は区域内における各区画利用の配列、配置やデザインの計画を示しているが、用地計画審査はガソリンスタンド、ドライブ・スルー施設やオフィスビルなどの小規模計画からショッピングセンター、共同住宅群や工業団地などの大規模計画を含むことがある。用地計画審査は独立した規制手段であるが、しばしば特別利用許可のような他のゾーニング許可と関連して審査される場合がある。

用地計画審査を規定する権限は州授権法（一般都市法第27-a項、タウン法第274-a項、村法第7-725-a項）に基づいており、地方用地計画審査はゾーニング法や施行規則に含まれるか、または別の一連の規定として決められる。地方の立法府は、用地計画審査案件を計画委員会、ZBAまたはその他の委員会に付託することができるが、立法府自身が用地計画審査権限を行使することもある。

どの土地利用が用地計画審査を要するかは、地方用地計画審査規制または地方ゾーニング規制に盛り込まれている。審査対象となる土地利用としては、（1）対象となるゾーニング地域での土地利用計画の場合、（2）ゾーニング地域内またはコミュニティ地域内の立地にかかわらず、土地利用が対象である場合、（3）水害危険地域や歴史保全地区などオーバーレイ・ゾーニングを通して特別な規制を必要とする地域にある場合、が挙げられる。

用地計画は、地方用地計画審査規制の一般的あるいは特定の審査基準を満たしているかどうか問題となる。用地計画法制は、自治体が社会基盤整備を進める代わりに、申請者が費用を賄うための契約履行保証を要求できる。

分譲審査

自治体にもっとも影響をおよぼす可能性がある土地利用が土地分譲である。分譲手続きは、土地が小区画に分割される方法に関与する。分譲とは、土地を個人の購入者に売却するために個々の建築用地に分割することと普通では考えられているが、分譲条項は、贈与として与えられた土地、区画境界の変更やその他の理由による土地の分譲にも適用される。開発が行われる場合には、道路や区画、空き地や都市基盤などが正当かつ安全に設計され、自治体の土地利用目的が反映されることが

分譲条項において保証されるべきである。

地方の当該政府機関により認可された場合、計画委員会は分譲区画の審査を行う。「区画」は専門家により作成された地図で、区画、道路、私設道、上下水道施設の配置を示しており、さらに理想的には区域を区画に分割する際の諸情報が記載されていることが望まれる。ニューヨーク州の授権法には仮区画と最終区画の審査方法詳細が定められている（一般都市法第32項および第33項、タウン法第276項および第277項、村法第7-728項および第7-730項）。ほとんどの自治体では2段階式審査方法（仮区画と最終区画）が利用されている。

分譲審査は自治体の土地利用管理に不可欠であり、自治体全域の開発に重大な影響をもたらす。広域におよぶ区域の分譲は近隣地域の開発を促し、再区画の要求が増加するとともに自治体の社会基盤の新たな建設の必要性を生じることもある。

クラスター開発

クラスター開発によって、土地設計と分譲に柔軟性が生まれる（一般都市法第37項、タウン法第278項、村法第7-738項）。新規の土地分譲を集合体として扱うことで、特定のコミュニティの目的を達成することが可能である。クラスター開発を通じて、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施行（および勧誘）し、またオープン・スペース、景観、農業地域の保存、森林などの地勢の保護、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を削減することもできる。また、クラスター開発は車道、下水道その他の社会基盤整備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。

クラスター開発は、制定法に従って施行される場合は従来の分譲区域承認の変形のひとつとみなされる。クラスター開発を通じて、特定地域内のもっとも適切な場所に人口密度を集中した開発を行うことができる。ただし、クラスター開発による1区画内の最大住宅数は、同区画内の従来の分譲設計による最大住宅数を上回ってはならない。

インセンティブ・ゾーニング（ゾーニングの特例措置）

インセンティブ・ゾーニングの自治体ゾーニング規制への導入は、州計画・ゾーニング授権法により定められている（一般都市法第81-d項、タウン法第261-b項、村法第7-703項）。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あり、特定地域に理想的な開発を奨励する上で非常に効果的である。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特定の恩恵と設備を提供する代わりに、建物の高さや密度などのゾーニング規制制限に対する特例措置を享受できる。もっとも一般的な例は、公共広場などの公共空間の建設と引き換えに、ゾーニング規制制限を上回る高さの建物を建設する許可を取得することである。

通常、自治体による特定地域の開発は、開発業者の経済的判断に左右されることが多いが、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地域開発を可能にしている。また、自治体はこの方法により、開発を通じて特定ゾーニング区域に必要な公的な利益やアメニティを設けることができる。地方インセンティブ・ゾーニング法は、特定の状況下における物理的優遇措置と引き換えに、開発業者に負担金を要求することもある。

開発権譲渡

開発権の譲渡は革新的で複雑な成長管理の手法で、不動産所有は所有者に対してそれぞれ独立した「各種の権利」をもたらすという不動産概念に基づいている。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自体の所有は維持するが、その開発権を売却することができる。

ニューヨーク州ゾーニング授権法によると、計画段階で保護の必要性（農村部など）または開発が禁止される地域（自治体飲料水の潜在的供給源となる地域など）は「開発権所在地域」とされる（一般都市法第81-d項、タウン法第261-b項、村法第7-703項）。このような場所における開発は厳格な規制対象となるが、土地所有者は、開発権譲渡規制に従って所有土地内の開発権を売却することが許可されている。売却された開発権は指定する「開発権譲渡地域」内の土地に移転される。

譲渡可能な開発権は、1エーカー当りの住宅数、建築総面積または建物の高さなどの形態をとることが多く、開発権譲渡地域内の開発を促進するために利用される。開発権譲渡地域は、該当する区域の開発程度が調査を通じて自治体により適当とみな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提言される。

州のゾーニング授権法は、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が適用されることを規定しており、また固定資産課税徴収の目的で、土地評価額が潜在的開発を反映するように調整されることも求められる。

その他の土地利用規制

以上の6つの方法以外にしばしば利用されるのはオーバーレイ・ゾーニング、パフォーマンス・ゾーニング、フローティング・ゾーンや区画開発計画などであるが、これらは授権法として制定されておらず、ゾーニング権により合法的に付与される権限とみなされている。

オーバーレイ・ゾーニング

オーバーレイ・ゾーニングは、通常ゾーニング区域に修正を加えたもので、複数の一般的または「基幹」ゾーニング区域にまたがる指定地域に共通の基準を適用

する。このように基幹ゾーニング区域に追加適用されるのがオーバーレイ・ゾーニングで、一般的な例としては、連邦洪水保険制度に基づき多数の地域が適用する水害危険地域が挙げられる。ニューヨーク州授権法にはオーバーレイ・ゾーニング条項は含まれておらず、特別利用許可に関連して用いられることが多い。

パフォーマンス・ゾーニング

伝統的なゾーニングのように建物の大きさや場所に厳格な数値限定を設ける代わりに、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地域もある。一般にパフォーマンス・ゾーニングと呼ばれるこの種のゾーニングは、土地利用、面積および人口密度などの一般的なゾーニング制限の代わりに、土地利用計画がもたらす効果に基づき開発を制限している。パフォーマンス・ゾーニングでは、土地利用計画が基準を上回る影響をおよぼす場合、その影響が軽減されない限り土地利用は禁止される。

パフォーマンス・ゾーニングは騒音、煤塵、振動、照明やその他の土地の産業使用に起因する問題解決に利用される他、雨水の流出、景観や景色の維持、自治体の特徴に対する影響などの環境へ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高度さは自治体により異なり、土地利用の目的や地元の管理能力の程度などの要素により決定されている。

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または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選択に関して自治体に柔軟性を与えている。また、フローティング・ゾーンは地方の立法府による承認が求められるため、自治体に影響をおよぼす大き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・ゾーンの基準と使用基準は、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おらず、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・ゾーン基準を満たしていると判断されるまで「未決定」のままである。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または区画をフローティング・ゾーンに指定し、地図を作成する。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その境界の設立は自治体ゾーニング規制の修正と同意義である。

ユニット計画開発

ユニット計画開発は通常PUDと呼ばれ、特定地域（通常大規模地域）を一貫した方法で開発し、開発は「単位」を基に計画される。PUDはまた、開発計画地区（略称PDD）としても知られ、計画が承認されるまでゾーニング地図に載らない未決定

区域であることが多い。ゾーニング地図に表示されるPUDには、特別利用許可の取得が求められる場合がある。

ユニット計画開発の概念により1区画内に1世帯住宅、複数世帯住宅、工業用地や商業用地などの複合的土地利用が可能となり、また多種の建築物や建築密度を混合することもできる。たとえば、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。そ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。PUD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、区画の再区画が検討される。

補助規制

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「独立」法であるが、ゾーニング、用地計画や分譲規制に導入されることもある。

公式地図

自治体が合理的で効率的な商業道路や排水施設を建設するには、これらの設備の権利を将来も維持することが必要である。権利を維持することにより、自治体は整備区画や建物の取得費用の削減や施設の修正などの必要性を回避できる。州法は、この目的で自治体が道路、高速道路、公園や排水設備を表示した領域の公式地図を作成・改定することを許可している（一般都市法第26項および第29項、タウン法第270項および第273項、村法第7-724項、自治体基本法第239-e項）。施設の将来の必要事項も公式地図に加えられることもある。自治体による承認を受けずに、保全地域を別目的に利用することはできない。

公式地図は、道路や高速道路、排水設備や公園の場所や広さを示す最終的な地図であり、地図に表示される道路は、建築許可の発行に先立ち取得が求められるアクセス権認定にも使用される（一般都市法第35項、第35-a項、第36項、タウン法第280項、第280-a項、第281項、村法第7-734項および第7-736項。自治体基本法第239-f項）。

標識規制

標識の使用と位置は、ゾーニング法などの自治体規制の対象となり、数、大きさ、種類、デザインや標識の位置などに特に注意が払われる。自治体が重要とみなす問題は、標識規制制度に表れている。標識規制が存在しなければ標識が乱立し、自治体の景観を阻害し、交通安全標識の効率性が減少される。標識制度が効率的であれば、標識は自治体の雰囲気的良好な影響をもたらし、地域性が高められる。

自治体は通常、標識の位置、大きさ、寸法、設置方法やデザインを自由裁量で決定している。ただし、表現の自由と標識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、自治体による標識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。

歴史保全

財産あるいは建造物の歴史的価値を認証するには、まず歴史を保存する地域の政策を立案し、対象となる物件を認定することが必要である。地元コミュニティは歴史保全政策を立案することにより、個々の歴史的建造物や一連の建築物を対象にできる。従って、まず地域内の個々の歴史的建造物や歴史地区を指定するための地方歴史保全法が採択されなくてはならない。歴史保全法は指定財産を保護するための基準を提供する。

地域内の歴史的建築物は、州または合衆国史跡登録に登録することで州または連邦史跡として認定される。登録は、ニューヨーク州公園・レクリエーション・歴史保全局と連邦内務省により、不動産所有者と地方自治体の協力を基に管理されている。連邦登録には単一の財産や一連の財産、または特定の範疇に関連した財産の歴史的 중요性の認定が含まれる。

米国歴史地区への登録は、ある地域の歴史的または文化的価値の認証する上で非常に重要である。リストに登録されれば、補助や資金融資、さらに連邦税控除などの優遇措置を受けることができる。またそのような財産に影響をおよぼす連邦措置は、財産の統一性を保護する目的の特別審査を通過しなくてはならない。同様に、ニューヨーク州史跡登録に登録されれば、その財産は政府補助を受けることができ、また州当局による指定財産に影響をもたらすような措置は厳密な審査対象となる。ただし、米国歴史地区やニューヨーク州史跡登録への登録自体は、所有者による歴史的建造物の改築や撤去の禁止を意味せず、そのような行為を規制するには、地域により歴史保全条例が採択されなければならない。

自治体による歴史保全条例の採択が可能でない場合、その代替策として取り壊し条例などの採択が考えられる。このような条例の制定により、歴史的建造物の取り壊しの審査または延期を要求し、その間に地域が政府や非営利団体による財産の購入などの解決法を考案することができる。

建築設計規制

建築設計は、自治体のゾーニング規定により場所、位置、密度、高さや道路からの距離などの多数の制限を受ける。自治体によっては、建物の大きさや位置一般および隣接する建物との物理的關係の他に建築物の外観にも制限を加え、建物の正面のデザイン、屋根、窓、装飾、素材や色なども審査対象としていることがある。

建築審査では、ゾーニング規制で可能な民有開発予定地の主観的分析が求められる。そのため、10人の委員から成る建築審査委員会を設立し、計画委員会やZBAに

提言する方法がとられている。許可されている場合、建築審査委員会は建築計画に関する独立審査を行うこともある。各地域では、建築設計審査を歴史保存規制に結びつけ、歴史地区内の新しい建物のデザインや既存の建築物の修正に焦点を当てることが多い。

解体車処分場規制

自治体が解体車処分場規定、または解体車処分場区域を指定するゾーニング規制を持たない場合、自治体基本法第136項に定められる解体車処分場基準に準拠しなければならない。同法は廃車の回収を規制しており、解体車処分場許可証や特定の美観規制などが含まれる。この州法の申請は、公共高速道路での法律上の使用されない、または使用できる状況にない2台以上の未登録の中古車を処分する区画に制限されている。同法はまた、合計2車両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、州法により定義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目的で州の「解体車処分場」の定義を拡張し、中古電気器具、家庭廃棄物、または居住に適さないモービルホームなどの廃棄物をその定義に含むことができる。

採鉱規制

ニューヨーク州採鉱跡地再生法（環境保全法第23-2703項その他）は、1,000トンまたは750立方ヤード以上（いずれか少ない方）の鉱物を地面から取り除く作業を規制している。この州法に該当する場合、当事者はニューヨーク州環境保全局の承認を取得しなくてはならない。これより少量の採鉱については、地域の採鉱規制またはゾーニング規制が適用されることがある。環境保全局はこのように規模が大きい採鉱を規制しているが、自治体はそのゾーニング法を通じて採鉱場の位置を規制することができる。

自治体は、領域内に特別利用許可を通じて州法により規制された採鉱を認可することもある。この場合、認可条件として採鉱場からの車両の出入りを特定の自治体所有の道路に制限し、鉱物輸送車の経路を指定し、環境保全局の採鉱許可書に従って再生条件を施行し、その他の州許可書に詳細される事項を要求することができる（環境保全法第23-2703項）。

景観保護

地域の景観は、コミュニティを特徴づける重要な役割を果たしている。景観は開発により影響されるため、多くの地域は開発の風景への影響を軽減する方法を模索している。もっとも優先されるのは特定の景観、景観を展望できる場所や風景の一般的な保護である。これらの保護は、景観を表示した地図とともに地域の総合計画に含めることができる。ただし、政策は実効性のある規制として実施されなければ意味をなさない。景観は、適正な土地利用、密度、立地基準や設計基準により建物

や垣根の高さを制限することなどの方法を通じて維持される。

オープン・スペースの保護

空き地や顕著な建築物が所在しない「オープン・スペース」の価値を多くの地域は認め始めている。自治体がオープン・スペースの重要性を審査するよい方法は、総合計画にオープン・スペース評価を含めることである。コミュニティは、その時点でオープン・スペース利用や機能を審査し、その維持における優先事項を決定し、最良の利用・保護法を考案できる。オープン・スペースが指定された時点でその維持に関する政策が設立され、オープン・スペース計画がその地図とともに総合計画の一部として組み込まれる。この手続きが終了した後、自治体の土地利用規制を通じてオープン・スペース政策の実施を担保することも大切である。

農地の保護

農業用地利用計画における不可欠な要素は、農地保護の目的が経済活動としての農業の維持にあり、オープン・スペースとしての利用に留まらないことである。伝統的に農業は、人口密度が低い広い居住区域に所在する。しかし、住宅開発が進むにつれ、農業利用と住宅利用の間で衝突が起こり始めた。騒音、におい、ほこり、化学薬品および農業用動機などの要素は否定的印象を与え、農業活動の維持に影響をおよぼすことがある。

農業市場法第25-AA条は、農業生産用および自然と生態学上の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。同法によると特定領域は農業区域として指定できるが、そのためには農業区域はカウンティにより州のプログラムへの参加が認定されなければならない。区域が指定されると、区域内の農家は不動産評価額の削減を受けるとともに、地域における苦情や特定の規制からの救済措置を享受できる。

農業市場法第25-AA条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、同条第305-a項は自治体に対して公共衛生や安全に関連している場合を除き、農業地帯における農業活動や体制を不必要に制限または禁止する規制の採択を禁止している（農業市場法第305-a項第(1)号、タウン法第283-a項、村法第7-739項）。同法はまた、自治体に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義務付けている。「農業情報明細書」が求められる施策は、土地の分譲、用地計画、特別利用許可や多角的土地利用などである。

農業地帯における農業活動は、自治体による農業以外の目的である上下水道建設などの施策に対する保護も受けている。農業市場法第305項によると、自治体はそのような施策を実施する前に、州とカウンティに通知をしなければならない。その通知書には、計画内容と農業活動への潜在的影響とが詳細に記されている必要がある。州またはカウンティの審査において、農業活動が不当に影響されると農業市場

局長が判断した場合、建設延期通知を発行し、公聴会を開くことがある。建設が最終的に許可された場合にも、自治体は農業活動への悪弊が最大限回避されたことを確認する文書を作成しなくてはならない。

ニューヨーク州では、農村部における「農家優先」が過去数十年間定着している。農業市場法第308項は、農業地区内における農家を苦情訴訟から保護しており、また農業地域外の農家は農業市場法第306項の農業査定により保護される。農家に対する保護は、農業市場局長により「正当な農業活動」が認められた場合に提供される。また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「農家優先」条例を制定しており、農家に対して特定の土地利用権限を付与すると同時に、近隣の非農村地域が農業活動を妨害するような施策を行使することを禁止している。

土地開発権購入制度（略称PDR）は、自治体やカウンティ政府が、土地開発をせずに既存の状態を維持する意図を持つ個人土地所有者から開発権を購入する制度である。この制度はサフォーク・カウンティにおいて農業地帯を保護する目的で広域にわたって適用されており、同地域の田園的特質にかかわる重要な地域や景観を環境的に保護する目的も果たしている。PDRでは、土地自体は個人所有であるが、政府はその農業外開発権を購入する。政府はこの権利を購入すると永久的に権利を維持し、権利を売却した農家に対して開発価値に相当する支払いを行い、この対価として、持ち主は所有地を永久的に農業地として維持する。この場合所有者は、不動産の使用を農業生産に制限する保護地役権に類似した土地利用誓約を申請するのが普通である。このような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・カウンティが最初で、1974年のことである。

ニューヨーク州も同様に、地方自治体が農業地における開発権を購入する支援を行う農地保護制度を設立しており、その運営資金は1996年度制定の水質汚染防止・大気汚染防止債権法とニューヨーク州環境保全基金を通じて提供されている。

開発権譲渡と比べて開発権の購入は、開発権限の売却・購入市場が常に存在するなどの利点がある。さらに、多種の開発権の価格は比較的維持しやすく市場価格に近いいため、開発権購入制度により一定に保ちやすい。

治水

治水規制は、洪水が起きやすい地域における開発地域、種類や場所の規制である。主要水害危険地域とは通常、100年間中に洪水が起きている地域を指し、これらの地域内のコミュニティに対して連邦基準が適用され、連邦洪水保険保護が提供される。水害危険地域では特定の開発規制が課される。たとえば、建築物は洪水面以上の高さで建設されるか耐水構造を持つことが求められ、氾濫原地域内における埋め立ては禁止される。自治体によっては、連邦規制より厳しい治水規制を設けており、広域を氾濫原として指定（500年間中の氾濫原など）し、氾濫原地域内に特定の建

建築物の建設を禁止するなどしている。自治体は、連邦洪水保険制度に加入するにあたり、まず地域治水規制を採択することが求められる。

湿地帯の保護

「湿地帯」は、淡水または海水により恒常的に水にさらされているか水面下にある地域で、これらの地域は州法では主に緑化地区と定義される。湿地帯は野生動物の生息環境であるとともに、地域価値を高める野生動物保護、レクリエーション施設、水資源保護、オープン・スペースや景観などを提供している。また暴風雨による水の流出を吸収し洪水による損害を減らし、汚染物質をろ過する役割も果たす。さらに海岸地域では、海岸線の侵食の緩衝地帯ともなっている。湿地帯の保護は水質保全に貢献するだけでなく、洪水を防ぎ、狩猟、魚釣りや貝捕獲、レクリエーション、観光や教育機会、景観の向上、オープン・スペースや不動産価値の向上など多面的利益をもたらすのである。

ニューヨーク州の湿地帯規制は、12.4エーカー以上（ただしアディロンダック公園では1エーカー以上）の淡水湿地帯、地域で特別な重要性がある淡水湿地帯および潮汐湿地帯を対象としている。また同法は湿地帯周辺区域を保護区に指定し、特定の活動を禁止するとともに許可証の発行規準も制定している。環境保全法は、環境保全局が地方政府と協力して潮汐湿地帯を保護規制することを制定している。

淡水湿地帯に関しては、以下の3つの規制が適用されることがある。

- 1) 12.4エーカー以下の「極めて重要」とはみなされない湿地帯の管轄権は、湿地帯が所在する自治体に帰属されるものとする（環境保全法第24-0507項）。
- 2) 環境保全法第24-0501項に従い、地方政府は領域内におけるすべての湿地帯の管轄権を取得するために、淡水湿地帯保護法を採択することができる。ただし、そのような法令は湿地帯に対して環境保全法第24項と同等またはそれ以上の保護を与え、また地方政府が法令を管理する能力があると環境保全局がみなした場合にのみ採択が許可される。地方政府が湿地帯の管轄権を拒否した場合、カウンティによる管轄権の取得は制限される。
- 3) 環境保全法第24-0509項には、湿地帯に対する地域の規制が現行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の規制を独自に執行することが許可されている。この場合、環境保全局発行の許可証を事前に取得する必要はない。

連邦政府の定義に基づく湿地帯は、米国陸軍エンジニア部隊を通じて規制している。ただし、同部隊は、湿地帯の地図を開発計画に先立ち作成していない。連邦規制の対象となる湿地帯での開発提案が提出された場合、陸軍エンジニア部隊は許可証発行の決定をし、湿地帯の保護に必要とみなされる条件を課す。

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資源にある。水源を保護することは、公営あるいは民間の水資源を病原体である微生物から守り、漁業資源を保護し、レジャー機会を増やし、浸食と有害な堆積を防ぎ、近隣の環境の質を守る上で有用である。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、自治体はより高価な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。地方の衛生基準には、水源を汚染する可能性がある土地利用の規制、雨水排水溝の設計や飲料水用井戸の場所および現地での衛生的廃棄物処理が含まれることがある。水源は、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開発を禁止する土地利用法の制定により保護することもできる。用地計画審査法や分譲規制を通じて不透水表面を削減し、雨水排水設備が水源に影響を与えないようにすることも可能である。

自治体はまた、公衆衛生法に従って水源が領域外に所在する場合にも、それを保護する規制を制定する権限を有する。ただし、このような規制の実施にはニューヨーク州保健局の承認が必要とされる。また、州法は5区画以下で面積が5エーカー以内の「分譲不動産」内の上下水道設備は、公衆衛生法に従ってカウンティ衛生局の承認を必要としている（公衆衛生法第11条第2編、環境保全法第17条第15編）。

さらに、1996年度に制定された連邦飲料水安全法修正条項により、連邦補助または連邦規制対象区域において、厳格な給水能力と水質基準がすべての公共飲料水源に対して適用された。

浸食と堆積規定

土地開発、土木工事や特定の農業活動は、大きな土壌浸食や堆積を生じることがある。損害を回避し、表土を維持し、水質汚染を防ぎ、地域の美観を維持するために土壌の浸食、堆積や植物の除去規制を行う必要がある。このような規制は選別、埋め立て、掘削および皆伐や植物除去などの用地造成に対して適用される。また、建設などの工事が行われる場合には、特定の手段や最低基準を制定した地域の規制が適用されることもある。

連邦水質汚染防止法は、5エーカー以上の土地におよぶ建設工事に対し雨水排水許可の取得を義務付けている。この義務は、ニューヨーク州では環境保全局による「一般許可証」の発行を通じて規制されている。雨水排水許可証には5エーカー以上の面積の工事に対して適用される条件が記載されている。また連邦環境保護庁は、州に対して1エーカーから5エーカーまでの区域における工事に対する規制も求めており、また連邦の新しい規制の実施も予定されている。新規の連邦規制は、環境保護庁により一般許可証を通じて施行されることが予想される。

環境調査

ニューヨーク州環境基準調査法（略称SEQRA）は、社会的、経済的および環境的要素がバランスよく地域計画と意思決定過程に組み込まれるよう制定されている。同法は公共建築物の建設や、民間所有者による提案に対する資金拠出の承認などの「措置」を州機関や地方政府が請け負う場合に適用される（環境保全法第8条第6編、ニューヨーク州基準、規則および施行規制第617部）。その目的は、計画案件の環境への影響を審査し、そのような案件の請け負い、承認または資金拠出を決定することにある。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、特定条件を課すことによって抑制することが求められる。

州規制は、すべての施策を「第1型（環境に顕著な影響をもたらす施策）」、「第2型（環境に顕著な影響をもたらさない施策）」または「範疇外」に分類し、範疇により別々の要求事項を適用されるべきことが記載されている。

環境基準調査法に基づく審査は、施策の規模や環境への影響が既存の土地利用法に定められる範囲外である場合に、地域の規制を補足する役割を果たす。同法は、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し、自治体が十分な情報に基づいて決定ができるように広範な法制度となっている。さらに、審査手続き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性に迫られた場合に有用でもある。環境保全局は、環境基準調査法に記載される手続きを詳細に紹介した文献を出版している。

モラトリウム（一時停止）

モラトリウムは、自治体が総合計画、土地利用規制また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あるいは規則である。自治体が公共施設や基盤を改築する場合にも、開発が一時停止されることもある。モラトリウムまたは臨時開発規制は、開発を短期間のみ停止する手段であり、裁判所はモラトリウム法令の内容や法制化に関して、厳格で詳細な規定を設けている。

結論

以上により、自治体には総合計画を施行し、コミュニティにおける一層の開発と地域特性を向上する目的で、土地利用に関する多様な選択肢が与えられていることが明らかである。

第17章

公営企業・広域行政機関・政府間協力

歴史的にみても、常にホームルールの擁護者であったニューヨーク州であるが、時として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があることも否めない。

公営企業

「公営企業」の時代

公営企業は、道路、橋梁、スキー場などの公共事業の実施のために州議会により設立された公益企業であり、これらの事業経費は利用料金によって賄われるのが常である。公営企業は、起債権および料金徴収権を有するが、課税を行ったり、不動産利益を得たりすることはできない。公営企業職員は、固有任職か、あるいは出向職員によって構成されている。公営企業は自主的な活動を行う独立した事業体であり、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。

公営企業は通常、起債によって資金調達を行い、州予算はほとんど使われていない。理論上、公営企業は独立採算であり、債務は手数料・利用料金といった資産収入から返済するものである。道義的責任上、州が公営企業の債務を肩代わりするのを防ぐため、ニューヨーク州憲法は公営企業に起債権および債務義務を付しており、ニューヨーク州が責任を負うことがないよう明示している（州憲法第10条第5節参照）。

1994年のシュルツ対ニューヨーク州（Schulz v. State of New York, 84 NY2d 231, 616 NYS2d 343, 350）において、州最高裁はニューヨーク州が公営企業の債券および債務に対して法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、公営企業の負債を道義的責任上引き受けることができる。

広域圏全体または州全体を対象とした最初の公営企業は1921年に創設された。ニューヨーク港湾公社は、州政府間の協定を認めた合衆国憲法の条項に基づき、合衆国議会により承認された西半球で最初の事業体であるが、一般にはこの公営企業概念がなかなか定着しなかった。1960年になっても、公営企業の数はずか13にとどまり、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・管理に特化していた。しかし、その後「公営企業の時代」と呼ぶにふさわしい時を迎え、様々な機能を有した公社が誕生していった。1999年には、州および広域圏にかかわる公社の数は55にのぼり、債権発行額は803億ドルにも達している。

広域行政機関は、州のスルーウェイ、広域交通システム、空港運営、河川管理、大学・病院等の施設の建設、港湾の建設・運営、および都市開発・経済開発等、その機能は多岐にわたる。

表-28

公営企業の創設年表

<u>1920年代</u>	創設年
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)	1921
オールバニー港湾地区委員会 (Albany Port District Commission)	1925
<u>1930年代</u>	
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 ¹ (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
<u>1940年代</u>	
ニューヨーク州大学寮公社 (Dormitory Authority of the State of New York)	1944
<u>1950年代</u>	
ニューヨーク州スルーウェイ公社 (NYS Thruway Authority)	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およびマンハッタン・ブロンクス地上交通公社 (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
<u>1960年代</u>	
ニューヨーク州住宅金融公社 (NYS Housing Finance Agency)	1961
ニューヨーク雇用促進公社 (エンパイア・ステート開発事業団) ⁴ (New York Job Development Authority: JDA, D/B/A Empire State Development Corp.)	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: MTA)	1965
大都市圏近郊バス公社 ¹ (Metropolitan Suburban Bus Authority)	1965

メトロ・ノース通勤鉄道 ¹ (Metro-North Commuter Railroad)	1965
スタテン島交通公社 ¹ (Staten Island Rapid Operating Authority)	1965
ロングアイランド鉄道 ¹ (Long Island Railroad)	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 (エンパイア・ステート開発事業団) ⁴ (NYS Urban Development Corporation: UDC, D/B/A Empire State Development Corp.)	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) ⁵ (Facilities Development Corporation: FDC, part of Dormitory Authority)	1968
国連開発事業団 (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・ジェネシー地域交通公社 (Rochester-Genesee Regional Transportation Authority)	1969
1970年代	
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地域交通公社 (Central New York Regional Transportation Authority)	1970
州都地区交通公社 (Capital District Transportation Authority)	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)	1972
ニューヨーク州医療施設融資公社 (大学寮公社の一部) ⁵ (NYS Medical Care Facilities Finance Agency: MCFFA, 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・ジャーパービッツ・センター運営事業団 (Jacob Javits Convention Center Operating Corporation)	1979
ジェイコブ・ジャーパービッツ・センター開発事業団 (Jacob K. Javits Convention Center Development Corporation)	1979
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
1980年代	
ニューヨーク州科学技術基金 (エンパイア・ステート開発事業団) ⁴ (NYS Science and Technology Foundation D/B/A Empire State Development Corp.)	1981
ニューヨーク州オリンピック地域開発公社 (NYS Olympic Regional Development Authority)	1981

ニューヨーク州クォーター馬飼育・開発基金事業団 ³ (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
住宅信託基金事業団 ² (Housing Trust Fund Corporation)	1985
ニューヨーク州低価格住宅事業団 ² (NYS Affordable Housing Corporation)	1985
ロングアイランド電力公社 (Long Island Power Authority)	1986
1990年代	
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自治体支援事業団 (New York Local Government Assistance Corp.)	1990
ニューヨーク州劇場事業団 (NYS Theatre Institute Corporation)	1992
ロズウェルパークがんセンター事業団 (Roswell Park Cancer Institute Corporation)	1997

記:

- 1 MTAの子会社／MTA管轄下機関
- 2 住宅金融公社の子会社
- 3 非活動
- 4 UDC、JDA、ニューヨーク州科学技術基金はエンパイア・ステート開発事業団名で事業展開
- 5 大学寮公社がMCFFAおよびFDCの運営を継承したが、各事業体の法的立場はそのままである。

公営企業の設立

起債券および利用料金徴収権を有する公社は、公社の管轄が特定の地域に限定される場合においても、州議会の特別法に基づき設立されねばならない。州および広域圏にかかわる公社の多くは、組織、権限、制限等を詳細に記した特別法によって設立される。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。近年では、一定の型に倣うことが多く、一般的な条項が公営企業法に追加され、この法令に準じて設立された公営企業に適用されるようになった。

利点と欠点

公営企業は公共の目的を遂行するに当たって貴重な手段であるものの、その自律性が高く、有権者の監視を受けないという性質が懸念を引き起こすこともある。公営企業の数が増え、その権限が拡大していった1976年、公営企業管理委員会(PACB)が設けられた。¹ 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営企業の資金調達、買収または建設に関して承認を与える権限を有している。知事の任命による5名より構成され、そのうちの4名は上下院の推薦による。委員長は知事により任命される。

また最近の公営企業法においては、州議会は一層の保護措置および州政府・地方政府との緊密な連携の必要性を考慮に入れた条項を盛り込んでいる。公営企業にもっとも批判的な人々も、ニューヨーク州の公営企業が果たしてきた大きな役割は否めない。

広域行政機関

ニューヨーク州の人口が増加し、市、タウン、村が拡大するにつれ、州内の天然資源が脅威にさらされるという懸念も増してくる。また、自然災害が都市部に与える影響も無視できない。ニューヨーク州は政治的境界を越えた課題に対処するため、いくつかの機関を創設した。

ニューヨーク・ニュージャージー港湾公社

ニューヨーク大都市圏に存在し、2州にわたる広域行政機関の最たるものはニューヨーク・ニュージャージー港湾公社である。公社の2州間協定のモデルとして、この港湾公社はしばしば全米で取り上げられる。12名の理事は、6名ずつニューヨーク州およびニュージャージー州より任命されている。港湾公社は、ニューヨーク市とその周辺の港湾通商、ハドソン川の橋梁およびトンネル、ケネディ国際空港、ラガーディア空港、ニューアーク・リバティ国際空港その他多くの交通施設を運営・管理している。また、ハドソン川の地下を通してニュージャージー州とマンハッタンを結ぶPATH交通システムの運営も行っている。

アディロンダック公園公社

アディロンダック公園公社は、独立した超党派の州機関であり、協議会は、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量しながら長期的な公園政策を定める。1971年のニューヨーク州法により創設され、公社の組織編成およ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つの計画を開発すること権限が与えられた。公園内の250万エーカーにもおよぶ土地は州有地マスタープランに基づき運営されている。アディロンダック公園土地利用・開発計画は、350万エーカーの私有地における土地利用および開発活動を規制している。

アディロンダック公園公社は、ニューヨーク州に残る自然のままの河川および景観・余暇に適する河川に関する法を、公園内の指定河川に隣接する私有地に対して執行し、公園内の淡水湿地帯法も所管している。

公社の理事会は11名で構成されている。そのうちの8名は知事により任命され、上院により承認されたニューヨーク州の住民である。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、および州務長官の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の構成員は、それぞれ異なったカウンティを代表し、5名以上が同一の政党を支持してはならない。

公社は私有地の保有者に対して、公園内の新規土地利用および開発にかかわる以下の業務を提供している。

法的助言 新規土地利用・開発または区画割りに関する許認可申請、または公社の定める汀線に関し適用除外措置が必要か否かを私有地の保有者に文書にて通知する。多くの場合はそのような許可・適用除外措置を必要としない。このような判断は、公園内の新規開発に関する資金調達その他の手配を行うにあたり役立つものである。

湿地帯に関する助言 規制の対象となる湿地帯を認定し、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・開発を望む私有地の保有者が、公社による許認可を必要とすることが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。

公園地図の変更 公社の職員が、公園の公式地図の修正にあたり必要な基準、境界、手続きについて助言する。

タグヒル委員会

タグヒルとは、オンタリオ湖からアディロンダックにわたる地域を指す。2,100平方マイルという面積は、デラウェア州またはロードアイランド州をしのぎ、ニューヨーク州ひいては米国北東部の中でももっと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。他は森林、農場、居住地等の実際に使用されている私有地であり、地域の社会生活を支えている。

タグヒル地域の全人口はわずか10万人ほどで、その3分の2が村落およびその周辺部に居住している。800平方マイルの森林地帯は、ニューヨーク州の中でももっとも遠方にあたり、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を創設した。臨時委員会は規制監督権を有さない州機関であり、タグヒル地域の地方政府、各種団体および住民が、環境・経済を軸とし

た地域の未来を形成する支援を行うものである。1992年に州議会は、タグ保全法を承認し、タグ地域における天然資源の重要性を再認識するとともに、北部森林地帯の一部としてタグヒル地域を認めた。

1998年に州議会は新たに、タグヒル委員会を常設委員会とし（ニューヨーク州執行法第37条第847項）、タグヒルの土地および河川がニューヨーク州の地方政府にとって欠かせない水源であり、また狩猟や魚釣り等の昔ながらの土地利用だけでなく、野生動物の生息の保護、林業、農業、余暇、旅行等の産業基盤に貢献するものと認識した。1998年の他の法改正（1998年法第419章）によって、ニューヨーク州のアディロンダック公園、キャツキル公園およびロチェスター市の分水界に適用されている規定に類した条項が追加され、タグヒル地域において環境保全を保証するため州が地役権を購入できるものとした。

委員会は草の根的アプローチを取り、この特別な農村地域に見合った環境保全と経済活動に取り組んでいる。「ホームルール」を尊重した環境保全および経済活性化への努力を評価する向きも多い。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。

ジョージ湖公園委員会

ジョージ湖公園およびジョージ湖公園委員会は、環境保全法第43条に基づき設置された。委員会の目的は、ジョージ湖の類まれな自然景観および余暇に欠かせない資源の保護を推進することにある。アディロンダック州立公園内に位置するジョージ湖公園には、ジョージ湖の他に干拓地がある。委員会は、湖、汀線または開拓地に対する一定の規制・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備の運営、治安公安業務、埠頭、船着場、係船所、ヨットハーバー、航行船舶、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および公園内の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開発と規制、水質調査の実施に加えて、地下水・地表水の汚染源を調査、特定、軽減する責任も負っている。

ハドソン渓谷グリーンウェイ

1991年のハドソン渓谷グリーンウェイ法により、ハドソン渓谷に歩行者・自転車専用道路であるグリーンウェイを敷設するよう地元自治体に呼びかけるプログラムが誕生した。またこの法律によって、ハドソン渓谷グリーンウェイ・コミュニティ協議会およびハドソン渓谷グリーンウェイ管理委員会が設置され、プログラムを実行することになった。プログラムはオールバニー、コロンビア、ダッチェス、オレンジ、プットナム、ロックランド、ウェストチェスターの全カウンティ、キャツキル公園の外にあるアルスターおよびグリーン・カウンティ、サラトガ・カウンティのウォーターフォードの村およびタウン、ブロンクス・カウンティ、さらにニ

ニューヨーク・カウンティのハドソン川沿いまで幅広い地域を対象にしている。

環境保全法第44条は、自然および文化的資源の保護、広域計画、経済開発、観光、地域の遺産を次世代に伝えていく教育等を推し進めるため、グリーンウェイが所在するカウンティ、市、タウン、村が任意の広域的な協定を制定するよう提言するものである。

ロングアイランド松原生林委員会

サフォーク・カウンティはニューヨーク州の南東、ロングアイランドの東端に位置し、900平方マイルにおよぶ豊かな陸地および海洋の環境に恵まれている。サフォーク・カウンティには10のタウンシップがあるが、ニューヨーク州が指定する10万エーカーを超える中央松原生林はそのうちの3つのタウンシップにわたり広がっている。

陸海のエコシステムが調和し、地表水と地下水が相互に繋がっている素晴らしい自然。レジャーに最適のスポット、歴史が散りばめられた場所、農場、および住民が生活するコミュニティなど、ロングアイランドに以前25万エーカー以上にわたって生い茂っていた森林の面影を中央松原生林地区は残している。

ニューヨーク州のロングアイランド松原生林保護条例は1993年、ブルックヘブン、リバーヘッドおよびサザンプトンの接合する地域を公式に松原生林地区と定義し、広域計画の策定および許認可の手続きを開始し今日に至っている。1993年法により5名の委員で構成される諮問委員会として中央松原生林合同計画委員会が設置され、日程計画に従い1995年には中央松原生林総合土地計画を採択した。

広域圏計画協議会

州によって設立された広域行政機関とは異なり、広域計画協議会は、隣接するカウンティの合意でその地域に誕生した組織である。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あ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の設立を認めるようになったため、広域協議会という考えが定着していった。こうした機関は、連邦計画補助金の受け皿であった。連邦補助金の交付にあたって、地域全体にとっての重要性とマスタープランと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。この審査は、広域計画協議会によって行われる。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続けている。

現代人のライフスタイルは、同一の場所で生活し、仕事に行き、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で生活し、どこかへ働きに出かけ、また異なった場所に余暇の楽しみを求めている。ライフスタイル、雇用、

余暇および文化との出会いなどを分かち合う機会がますます増えている今日、その影響を受ける地方政府はひとつにとどまらない。そういう意味においても、社会的、経済的、物理的に相互依存関係にある地理的地域にある課題に対処していくには、広域的なアプローチが非常に有効なものとなる。

広域協議会は、各地方政府の境界線を超えた事項に対処するため設置された。全米には670にもおよぶ広域協議会があり、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、人的資源等を分かち合う重要な手段となっている。

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。資金のほとんどは地方政府および州・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によって構成されている。

広域的な視点によって、公平で党派を超えた情報交換が可能になる。こうした視点によって、住宅、交通、経済開発などの相互に関連する主要課題に対処できるための問題解決に向けて客観的な助言が行える。地方政府が協議会に代表を送る間接代表制により、地方政府は資金調達や立法府への働きかけにも効果的がある。

広域協議会が提供する計画は、交通、住宅、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、農地保護などが挙げられる。広域協議会には情報サービスもあり、地域データセンターの運営、公教育・情報提供、地理情報システム（GIS）の管理等を行っている、他には、低所得者・高齢者向けの特別サービス、職業訓練、雇用相談、経済開発活動、中小企業振興など幅広いサービスを提供している。

広域協議会には地方政府に対する技術支援もあり、広域計画推進の支えとなり、補助金申請の作成準備、コスト効果の高い地域による購買計画、行政サービス、財務のノウハウ、または情報システムに関する技術支援なども行っている。

制定法

ニューヨーク州自治体基本法第12条第B項および第5条第G項は、自治体に、広域圏あるいは大都市圏における計画協議会および共同目的の自治法人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、各地域の組織的な成長と開発の総合計画を提供している。その地域のニーズを測るために地域調査を行い、経済環境、環境衛生およびレジャーに適した機会を推し進めていく。さらに、圏域内のコミュニティに技術支援を行っている。

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ことになる。

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よりなり、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。

州都地区広域計画委員会

(Capital District Regional Planning Commission)

カウンティーオールバニー、レンセラー、サラトガ、スケネクタディ

ニューヨーク中部地域計画・開発委員会

(Central New York Regional Planning & Development Board)

カウンティーカユガ、マディソン、オノンダガ、オスウェゴ

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)

カウンティージェネシー、リビングストン、モンロー、オンタリオ、オーリンズ、セネカ、ウェイン、ワイオミング、イエーツ

ハーキマー・オネイダ・カウンティ総合計画プログラム

(Herkimer-Oneida Counties Comprehensive Planning Program)

カウンティーハーキマー、オネイダ

ハドソン峡谷広域協議会

(Hudson Valley Regional Council)

カウンティーダッチェス、オレンジ、プットナム、ロックランド、サリバ
ン、アルスター、ウェストチェスター

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)

カウンティークリントン、エセックス、ハミルトン、ウォレン、
ワシントン

南部中央地域計画・開発委員会

(Southern Tier Central Regional Planning & Development Board)

カウンティーシェマング、シュイラー、スチューベン

南部東地域計画開発委員会

(Southern Tier East Regional Planning Development Board)

カウンティーブルーム、シェナンゴ、コートランド、デラウェア、オトセ
ゴ、ショハリー、ティオガ、トンプキンズ

アディロンダック／グレン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調査
(Binghamton Metropolitan Transportation Study)
州都地区交通委員会
(Capital District Transportation Committee)
シェマング・カウンティ交通委員会
(Executive Transportation Committee for Chemung County)
ジェネシー交通協議会
(Genesee Transportation Council)
グレート・バッファロー／ナイアガラ広域交通協議会
(Greater Buffalo Niagara Regional Transportation Council)
ハーキマー／オネイダ交通調査
(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)
ニューバーグ／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)
ポーキプシー／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)

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また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・提携を認める動きが整った。² まもなく、自治体基本法第5条第G項が制定され、自治体組織および行政区に、協力関係または規約に基づいて各々が機能、権限、責務を共有できるような協定を結ぶ権限が付与された。

ここでいう自治体組織には、カウンティ（ニューヨーク市外）、市、タウン、村、連合教育委員会（BOCES）、消防区、学区が含まれる。行政区には、一定のカウンティおよびタウン改良地区が含まれる。³ このように、非常に幅広く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、政府が各々実行していく活動を協力して行う権利を与えられているので、業務またはプロジェクトの政府間協定は、参加政府によってのみ制限が課されることになる。⁴

事業協力および共同事業は、基本的には合意によって決められるものであり、第5条第5項では、取引契約で通常取り上げられる課題に契約関係に入る当事者が取り組めるよう大幅な自由裁量の余地を残している。一般には、自治体間協定は、以下のような「共同事業の展開・達成に必要なかつ適切な事項」を盛り込むことができる。⁵

- 共同業務または事業内容、参加政府および各政府が担う権限の明確化
- 参加政府の役割、必要であれば幹事役の指名
- 財務関係、費用の割り当て
- 職員の雇用、給与について
- 協定の見直し、再交渉のスケジュールおよび手続き
- 協定期間中の紛争解決
- 法的責任について

第5条第5項に基づいて締結された契約は、自治体法人および行政区による運営母体構成員の過半数の票を得て承認される必要がある。ただし、運営母体が計画に従って役職員が共同業務を請け負う、あるいは共同業務を受託する権限を付すような相互分担計画等を採択した場合は、その限りではない。相互分担計画は、定期的または臨時ベースにおいて他の資格を有する地方政府からの支援を求める必要性を見込んでいる。すなわち、協調関係にある地方政府間の同一の理解を根底に踏まえた取引を予期しているわけである。

様々な複雑な課題を明確にし、解決していく必要が協定の締結に際して生じる。上下水道その他の共同建設事業は、財務および運営はもちろんのこと、設計または許認可に関する課題に対処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初期の合意を形成するために合同委員会を設置することもできる。

時により、自治体間協定によっては条例に付則を加える必要が生じる。たとえば合同計画委員会が設置された場合、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およびその権限と責務を規定した条例を制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と管轄権を失うことなしに、その地域が直面する共通の問題に取り組むことができ、創造的な解決法を見出すことも可能となる。このような理由により、様々な面でコスト削減および業務改善を推し進める手段として普及している。プロジェクト例には以下が挙げられる。

- 共同上下水道事業
- ごみ収集事業
- リサイクリング・センター
- 高速道路管理

- 除雪業務
- 共同の余暇・文化施設
- 合同庁舎
- コンピューター・データ処理
- 共同購入
- 基準検査技師の共同雇用
- 計画・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

章末注

1. 1976年法第39章（修正）。
2. ニューヨーク州憲法第8条第1節修正条項、1959年有権者により承認、1960年法102章に修正を導入。
3. 自治体基本法、第119条第n(a)項および(b)項。
4. 自治体基本法、第119条第n(c)項。
5. 自治体基本法、第119条第o(2)項。

謝 辞

「ニューヨーク州地方自治体ハンドブック第5版」の作成にあたり、州務局は多くの個人および公共機関に多大な助力と貴重な資料を提供していただいた。この機会に厚く御礼申し上げたい。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、以下の州機関の積極的な協力に、ここに深甚な御礼を申し上げる次第である。

エンパイア・ステート開発公社 (Empire State Development Corporation)

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)

ニューヨーク州交通局 (New York State Department of Transportation)

ニューヨーク州スルーウェイ公社・運河事業団
(New York State Thruway Authority and Canal Corporation)

ニューヨーク州上院調査部 (New York State Senate Research Service)

州会計検査官室 (Office of the State Comptroller)

不動産業務室 (Office of Real Property Service)

司法運営事務局 (Office of Court Administration)

地方自治関連ウェブサイト

ニューヨーク州ウェブサイト

知事規制改革室

(Governor's Office of Regulatory Reform)

<http://www.gorr.state.ny.us/gorr/index.html>

規制改革室－認可支援課

(GORR - Permit Assistance Team)

http://www.gorr.state.ny.us/gorr/permit_team.html

知事公室

(Office of the Governor)

<http://www.state.ny.us/governor>

<http://www.ny.gov/governor/>

ニューヨーク州会計検査官室

(Office of the New York State Comptroller)

<http://www.osc.state.ny.us>

ニューヨーク州会計検査官室

－地方自治体サービス・経済開発

(Office of the State Comptroller – Local

Government Services and Economic Development)

<http://www.osc.state.ny.us/localgov/index.htm>

立法資料－ゴーパー・メニュー

(Legislative Information - Gopher Menu)

<gopher://Leginfo.LBDC.State.NY.US>

ニューヨーク州上院

(New York State Senate)

<http://www.senate.state.ny.us>

ニューヨーク州環境保全局

(NYS Department of
Environmental Conservation)

<http://www.dec.state.ny.us>

ニューヨーク州環境保全局

ニューヨーク州環境基準調査法

(NYS DEC – SEQRA)

<http://www.dec.state.ny.us/website/dcs/seqr/>

ニューヨーク州務局

(NYS Department of State)

<http://www.dos.state.ny.us>

ニューヨーク州務局

地方自治体サービス部

(NYS Department of State

Division of Local Government)

<http://www.dos.state.ny.us/lqss/index.htm>

ニューヨーク州交通局

(New York State Department of
Transportation)

<http://www.dot.state.ny.us>

ニューヨーク州政府情報検索サービス

(NYS Government Information Locator

Service)

<http://www.nysl.nysed.gov/ils>

ニューヨーク州政府機構ガイド

<http://www.nysegov.com/>

連邦政府・連邦政府 関連ウェブサイト

米国国勢調査局

(U.S. Census Bureau)

<http://www.census.gov>

ホワイトハウス公式サイト

(The White House)

<http://www.whitehouse.gov>

米国住宅都市開発省

(U.S. Dept. of Housing & Urban Development)

<http://www.hud.gov>

連邦政府関連サイト検索

(The Federal Web Locator)

<http://www.infoctr.edu/fwl>

合衆国政府機関検索

(U.S. Federal Agency Contacts)

http://www.gils.net/us_federal.html

合衆国政府公式ウェブポータル

(U.S. Government Official Web Portal)

<http://www.firstgov.gov/>

その他

オールバニー・ロースクール

—ニューヨーク関連資料

(Albany Law School - New York Materials)

<http://www.als.edu/lib/index.cfm>

全米計画協会

(American Planning Association)

<http://www.planning.org>

ニューヨーク州タウン協会

(Association of Towns of the State of New York)

<http://www.nytowns.org>

ニューヨーク州協会

(New York State Associations)

<http://www.newyorkwired.com/nysassns.htm>

サイバービア

(Cyburbia)

<http://www.cyburbia.org/>

グローバル・インフォメーション

検索サービス

(Global Information Locator Service)

<http://www.gils.net>

全米都市連盟

(National League of Cities)

<http://www.algov.org/home>

ニューヨーク市リンク

(New York City Link)

<http://www.ci.nyc.ny.us>

ニューヨーク州市長・自治体職員協議会

(New York State Conference of Mayors

and Municipal Officials)

<http://www.nycom.org>

オンライン・プラナー・フォーラム

(Online Planners Forum)

<http://www.asu.edu/caed/HCDE/onlineplanner/index.html>

地方自治体情報技術リーダーシップ

(Public Technology, Inc.)

<http://pti.nw.dc.us>

州・自治体ウェブ検索サイト

(U.S. State and Local Government
on the Net)

<http://www.statelocalgov.net>

ニューヨーク州地方自治ハンドブック

平成18年 3月24日発行

編集・発行 (財)自治体国際化協会 (CLAIR)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル 19 階

TEL 03-3591-5482 FAX 03-3591-5346

クレ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。



CLAIR

**Council of Local Authorities for
International Relations**