

ニュー・ヨーク州の地方自治制度

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 021 (JAN. 7, 1991)

はじめに

- 1 ニュー・ヨーク州の地方自治制度の由来
- 2 連邦制度
- 3 ニュー・ヨーク州の機構
- 4 州内の地方公共団体

おわりに

図 表

図-1 ニューヨーク州の主な都市の地理的分布

図-2 ニューヨーク州政府機構図

表-1 ニューヨーク州の主な都市の人口及び面積

別 表 州知事の任期と再選回数

ニュー・ヨーク州の地方自治制度

はじめに

世界経済・金融・ビジネスの中心地、世界最高の芸術・文化の集積地、最新情報の発信地であると同時に現代社会のあらゆる問題を抱えた病める大都会ニュー・ヨーク市を持つために、ニュー・ヨーク州は事あるごとにそのイメージでとらえられがちであるが、その喧騒を包み込むように背後に広がる広大な地域をも包含している州であることもまた事実である。その範囲は、東西約340マイル、南北約320マイルに亘り、その面積において、全米で第30番目、49,108平方マイルであるが、うち26,904平方マイルが森林に覆われ、1,731平方マイルを湖沼面が占めていることからわかるように、美しい自然に恵まれた州である。

ニュー・ヨーク湾からハドソン川（Hudson River）を北上すると、その西方にはキャッツキル山系（Catskill Mountains）が広がり、やがて川はそのまま州北のアディロンダック山系（Adirondack Mountains）に吸い込まれていく。また、その途中、州都オールバニー（Albany）付近からモホーク川（Mohawk River）に入り、西に向かえば、五大湖（エリー湖 Lake Erie 及びオンタリオ湖 Lake Ontario）に注ぐ運河に続いている。この水路は、物資輸送の主動脈となった重要な交通路であり、ニュー・ヨーク州の発展過程において大きな役割を果たしてきたとすることができる。

これは、州内都市の地理的分布を見れば一目瞭然である。ニュー・ヨーク市はもとより、バッファロー（Buffalo）、ロチェスター（Rochester）、シラキュース（Syracuse）、オールバニーを始めとする州内の人口上位10都市は、ことごとくハドソン川及びモホーク川の流域に発達しているのである（図-1）。これら10都市の人口は、州全体の人口の47%（ただし、ニュー・ヨーク市だけで40%）を占めているのに対し、面積ではわずか1%に過ぎず（表-1）、都市部への集中度がうかがえる。

ニュー・ヨーク州は、“エンパイア・ステート（Empire State）”のニック・ネームが示すとおり、合衆国の繁栄期をリードしてきた州でもあり、その人口は1810年代から1960年代半ばまでは全米第1位、州民総所得額をみても1960年代前半まで全米第1位であった。その後、カリフォルニア州にその座を明け渡してはいるが、依然、合衆国を代表する州であることにはまちがいない。

ここでは、合衆国の独立以前からの歴史を背景にニュー・ヨーク州内に培われてきたその自治制度について見てみることにする。

表-1 ニューヨーク州の主な都市の人口及び面積

都 市 名	人口 (人・%)	面積 (マイル ² ・%)
ニュー・ヨーク New York	7,071,639 (39.5)	321.8 (0.65)
バッファロー Buffalo	357,870 (2.0)	41.8 (0.09)
ロチェスター Rochester	241,741 (1.3)	34.2 (0.07)
ヨンカース Yonkers	195,351 (1.1)	18.3 (0.04)
シラキュース Syracuse	170,105 (0.9)	23.8 (0.05)
オールバニー Albany	101,727 (0.6)	21.6 (0.04)
ユ－ティカ Utica	75,632 (0.4)	16.8 (0.03)
ナイアガラ・フォールズ Niagara Falls	71,384 (0.4)	13.0 (0.03)
ニュー・ロッシェル New Rochelle	70,794 (0.4)	10.4 (0.02)
スケネクタディ Schenectady	67,972 (0.4)	10.2 (0.02)
10市計	8,424,215 (47.0)	511.9 (1.04)
州全体	17,909,000 (100.0)	49,108.0 (100.00)

1 ニュー・ヨーク州の地方自治制度の由来

ニュー・ヨーク州の地方自治制度は、さかのぼれば1,000年以上昔の英国に由来するといわれ、また、アメリカ原住民も、ヨーロッパ人が北米大陸に入植する以前から比較的高度な自治の仕組みをもっていたといわれるが、具体的な例でとらえるとすれば、植民地時代にその起源を求めることができる。

ニュー・ヨーク州における最初の地方自治体は、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とされ、それが作られたのは、オランダ西インド会社が植民地を統治した時代（1609-1664）のことであった。1614年及び1615年に、オールバニー付近とマンハッタン（Manhattan）島に交易所が設けられたのに続いて、1629年には、入植・開拓を促すため、「パトルーンシップ（Patroonship）」といわれるオランダの荘園制度が持ち込まれた。また、1646年には、現在のブルックリン（Brooklyn）の前身であるブルークレン（Village of Breuckelen）に、ある種の自治権とみられるような権利が賦与され、1662年には、オールバニーの前身であるフォート・オレンジ（Fort Orange）にもブルークレンと同様の権利が与えられたとされている。さらに、1655年には“ニュー・アムステルダム地区の商人と長老たち（Merchants and Elders of the Community of New Amsterdam）”に市政府を樹立する権限が与えられ、現在のニュー・ヨーク市の原型が発足した。

植民地時代のニュー・ヨークの地方自治にとって特筆すべきできごとは、1655年に現在のナッソー・カウンティ（Nassau County）であるヘムステッド（Hempstead）に代表が集まり、植民地の法律を提案したことである。1664年の英蘭戦争の結果、植民地の支配権がオランダ総督スタイヴァサント（Gov. Peter Stuyvesant）からイギリス総督のヨーク侯ジェイムズ（James, Duke of York）に移り、その後に提案の大部分が認められたため「ヨーク侯の法律（Duke of York's laws）」として知られるようになったこの法律によって、17の町の存在が認められ、ヨークシャー（Yorkshire）と呼ばれるカウンティが設立された。

以上のような経緯から、ニュー・ヨークにおける地方自治体の形成には、オランダの植民地制度の基盤の上に展開されたイギリスの植民地政策が大きく関わっているといえる。

なお、1777年に施行された最初の州憲法では、地方公共団体としてカウンティ、市、町の3つの形態が認められている。

ニュー・ヨーク州の地方自治は350年間の歴史の産物であるが、それはまた、人々は政府の権限とその望ましい利用を促進するばかりでなく、その濫用から自分たちを守らねばならないという、昔からのニュー・ヨーク州民の基本的な理念を反映したものであるといえる。

2 連邦制度

州内自治を保障する州憲法を持つニュー・ヨーク州も、合衆国連邦の一員である限り、その理念を具現するにあたって連邦制度と無関係ではいられない。

合衆国憲法は、連邦政府と州政府の間の権限と責任の分担を規定し、それぞれのレベルで政治的、財政的責任を全うすることとしている。

連邦という概念それ自体は、1776年にアメリカがイギリスから独立した時点では、はっきりしたものはなかった。当初の“独立13州”は、旧宗主国からの独立ということに関しては一致して事に当たったが、こと内政に関しては、それぞれの地域が入植当時の慣習や考え方に従って、社会の仕組みを創りあげてきており、各州が独自の主張を持った別個の単位であった。そして、そのような状況の中では、個々の州の政策・意見に干渉するという考えが生まれてくる可能性はほとんどなかった。

しかし、独立後まもなく、外交上及び外国からの脅威に対抗する要請、また、内政的には州際利益調整の要請から、諸州の連合体（Union of the States）の利益を代表する機関の必要性が生じてきた。すなわち、外国大使の接受、また、外国による国土の侵略である。そこで各州は代表を集めて会議を開き、強大州はその基盤をより強固に、弱小州はその立場を少しでも改善すべく（注1）、求められる連合体代表機関の形態・権限等に対する見解の主張やそれぞれの利害等に係る調整を繰り返し行った。

ヴァージニア（Virginia）州代表の提案によって開催されたこの憲法制定会議の中で、フェデラリスト（Federalist＝連邦政府強化主義者）として知られる同州のマディソン（James Madison）は、13州（及び将来の加盟州）が単なる諸州の連合体に止まることの不利益と、各州に比べより強い権限を持った連邦政府を組織することの必要性を述べた見解（ヴァージニア・プラン Virginia Plan）を提案し、以下のように述べている。

「…単なる諸州の連合体に止まるのでなく、各州憲法に優先する権限を持ち、しかも財政的な基盤も備わった連邦でなければ、

①外国の侵略に対抗することや、

②州の反乱の鎮圧や州際紛争の調停

は行えず、また、

③強大州が享受している利益を弱小州にも享受できるよう調整することや、

④州による連邦の権利侵犯から連邦自らを守ること

ができない。…」

(Documents Illustrative of the Formation of the Union of the American States : Government Printing Office)

そして、調整の結果、独立から11年経った1787年に、各州そして住民の共通利益

を担保する連邦政府及び合衆国憲法の成立を見ることとなったのである。

この中で初めて連邦という概念が現れてきたわけであるが、合衆国憲法では、連邦政府の権限は極力抑えられたものとなった。すなわち、通商・外交、国防、通貨鑄造・管理、郵便等、政策の統一性または州際調整が必要となる事項が連邦に委ねられたのみで、それら以外はすべて州政府の管掌するところとされている（注2）。

なお、ちなみにニュー・ヨーク州は、1788年7月26日、13州のうち11番目に合衆国憲法を承認している。

3 ニュー・ヨーク州の機構

ニュー・ヨーク州には、州憲法の規定に基づいて、法律を制定する議会、法を執行する執行機関及び法を解釈し、適用する裁判所の3つの機関が設けられている。

州の事務は、前述の合衆国憲法第1条第8項に定められた連邦に委ねられた事務以外の事務である。すなわち、米国は連邦制を採用しているため、本来的な主権は各州にあり、その事務の一部を憲法上明文化して連邦に委ねているという構成をとるので、日本の国と地方公共団体の事務配分の考え方とは逆である。

州議会

州議会は、2院制で上下両院から成り、それぞれ同等の権限を有する。その定数は、上院が61人、下院は150人である。

議会の定例会は、毎年1月、最初の月曜日の属する週の水曜日に州都オールバニーで招集され、6月まで開催される（注3）。7月には休会となるが、必要な場合には特別会が招集されることがある。

議員は公選制であり、その任期は2年である。被選挙権を得るためには、州に5年以上、かつ選挙区に1年間居住しなければならない。他の公職との兼任は禁止されている。

議員は、法案の提出（注4）、会期中の審議への出席のほか、選挙区のために様々な活動を行う。議員には、歳費のほか手当が支給される。また、委員会の長等には別途手当が支給される。

議会は、公衆衛生、安全、福祉など住民に関わりのある施策の採択をはじめ、増税、事業の規制、組織の改廃、選挙区の線引き、公務員の懲戒、州及び連邦憲法修正の提案等を行うことができる。

知事及び行政機関

知事は、予算の執行、施策の実施、スタッフの任命等の権限を有し、次に述べる拒否

権を持つ。

両院が一致して賛成した法案は知事に送付されるが、知事はこれを拒否することができる。議会は、3分の2以上の投票で、知事の拒否権を覆すことができるが、実際には希であり、100年以上の歴史で1～2回起こっただけである。

議会会期中に送付された法案に10日以内に知事が何らかの意思表示をしない限り、法案は自動的に法律となる。休会中の場合には、知事は30日以内に議会から送付された法案に署名するか拒否するかを決めればよい。この場合、知事が決められた期間内に意思表示をしない場合には、拒否権を発動したと見なされる。

ニュー・ヨーク州における知事の任期は4年間であり、再選禁止規定はない（注5）。

副知事は、知事と同時に選ばれ、知事とその任期をともにする。その任務は、知事に事故がある場合その職務を代行し、あるいは引き継ぐほか、上院の議長も務める。

なお、州憲法の規定では、知事あるいは副知事が欠けた場合の職務代行あるいは権限引継ぎの順序は、知事－副知事（上院議長）－上院臨時議長－下院議長と規定されている（注6）。

また、知事のもとで実際の行政運営にあたる行政機関は、州機構図（図－2）に見られるとおりである。

この中で、州司法長官（Attorney General）及び会計監査長官（Comptroller）については、知事・副知事と同時に公選されるが、それ以外は知事が任免する。

司法機関

ニュー・ヨーク州の司法制度は、州憲法の規定に基づいており、次の3段階の裁判所で構成される。

①下級第一審裁判所

簡易案件について第一審として審理する裁判所であり、地方裁判所、ニュー・ヨーク市刑事裁判所・民事裁判所及び各市町村裁判所等が含まれる。

②上級第一審裁判所

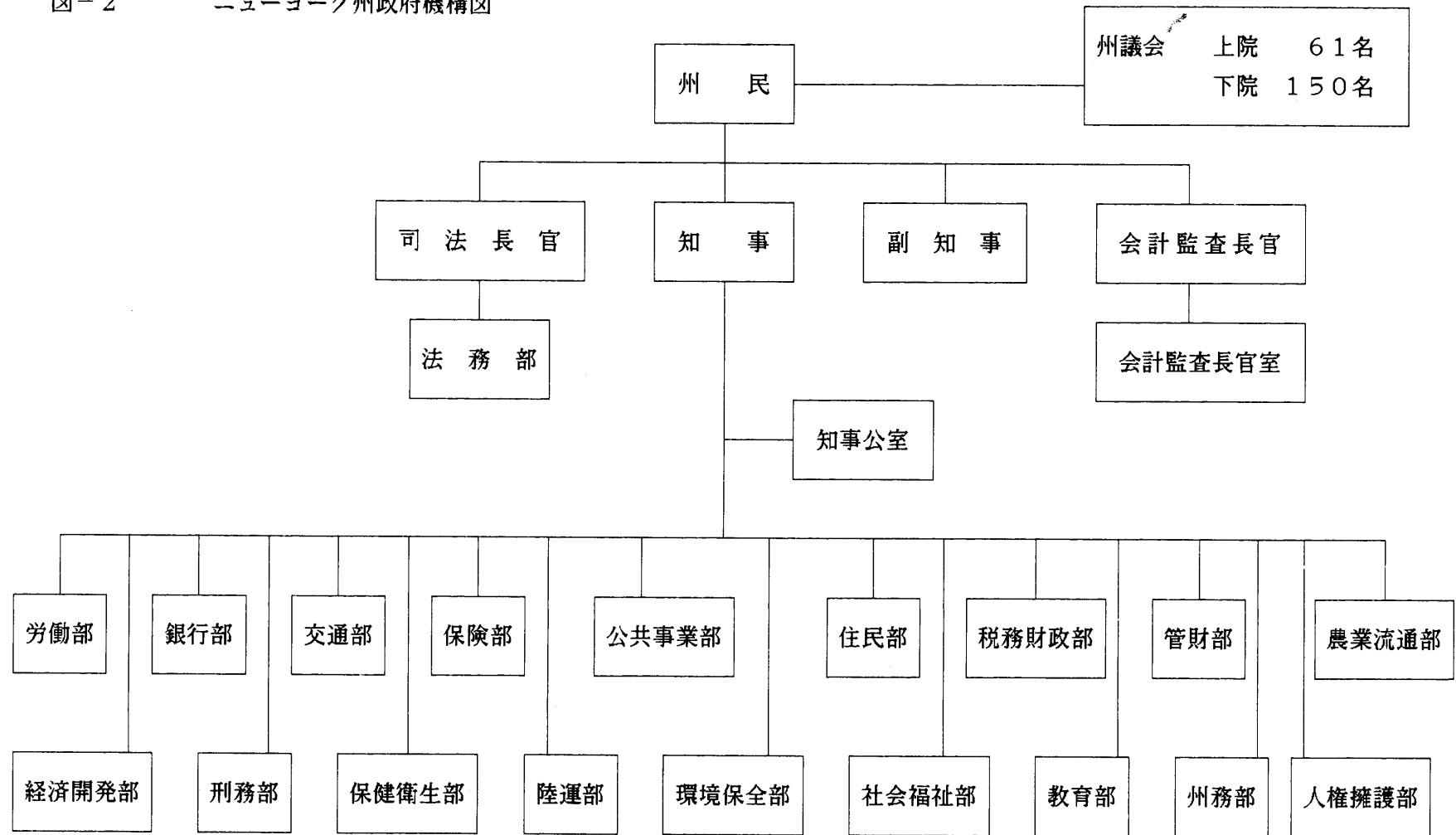
下級第一審裁判所の管轄を超える案件について第一審として審理する裁判所であり、高等裁判所（Supreme Court）と各カウンティ裁判所がこれに該当する。

③控訴審裁判所

控訴審理を行う裁判所であり、州最高裁判所（the Court of Appeals）と高等裁判所控訴担当部（the Appellate Divisions of Supreme Court）とがある。

また、司法制度の運営管理は、司法事務総長（Chief Administrator of the Courts）が統括する司法運営事務局（Office of Court Administration）が行う（注7）。司法事務総長は、司法運営委員会（Administrative Board of the Court）の承認を得て、最高裁長官（The Chief Judge of the Court of Appeals）が任命する。

図-2 ニューヨーク州政府機構図



4 州内の地方公共団体

州憲法と諸法令は、普通地方公共団体としてカウンティ、市、町、村を定め、また、特別の目的を持つ公共団体として学区を認めているが、これらは、法律上はすべて自治体（Municipal Corporation）とされている。このほか、地方公共団体には、一定の区域内で特定行政サービスを提供する消防区などの特別区（Special District）がある。

州内の自治体の形成には、最初の州憲法が1777年に制定される以前からの存在であるニュー・ヨーク、オールバニー両市を除き、次のような経緯が見られる。第一段階は、州事務の下部執行機関としてのカウンティ及び町である。州は、その事務執行上、州をカウンティに、さらにカウンティを町に分け、州事務の一部を行わせた。なお、これらは、その後、自治権を得て現在に至っている。第二段階は、町からの市及び村の誕生である。州憲法の規定により、市及び村の組織が可能になったことから、町の提供する一般的な公共サービス以上のサービスを求める住民は、市あるいは村を組織して、自らの要求に対応できる自治体をつくるようになった。この場合、市は、その形成と同時に町の管轄を離れるが、村はそれとは異なり、町の管轄内にとどまり、住民は引き続き町税を納付し、町の提供するサービスも享受する。

地方公共団体は、よく草の根レベルの政府といわれるが、ニュー・ヨーク州においても、「自治（ホーム・ルール Home Rule）」の原則が地方公共団体に認められている。地方公共団体は、この原則によって、住民サービスの提供が可能となり、州とともに住民に責任を有する存在となっている。

ホーム・ルールとは、一般的には、地方公共団体が州政府の不当な干渉なしに、その事務を執行することであり、自治権（ホーム・ルール・パワー Home Rule Power）とは、地方公共団体がその義務・責任を果たし、管轄区域内での自治を実現するために自ら法令を制定できるような、州憲法・法令上の地方公共団体の権利である。これは、過去幾多の経緯を経て、1963年に制定された州内地方公共団体自治法（Municipal Home Rule Law）によって規定されている。ニューヨーク州では、ホーム・ルール・パワーが他州に比べ比較的広範にわたり認められているが、当然のことながら、州憲法や汎州的に適用される法律に反するあるいは州の事務に係るような事項についてはその限りではない（注8）。

カウンティ（County）

カウンティの事務

カウンティは、当初、州の事務のうち住民により密接に関わるある一定事務を代行する目的で、州議会によって設置された、いわば州の下部組織であった。しかし、ここ半世紀程の間、年月の経過とともにその性格も変わり、現在では、独自の管轄区域、行政権限及び財源を持った地方自治体として、住民に様々なサービスを提供するようになっている。

ただし、その所管事務は、ハイウェイ管理、刑務所、警察等の他に、社会福祉、公園管理、住民センターの運営等のように住民の日常生活に密着しているため、管内市町村の提供するサービスと重複する部分が多く、どこが実施主体となるかについて、サービス内容やコストを勘案した調整が必要となってきた。

カウンティ政府

憲章を持つ持たないにかかわらず、すべてのカウンティに共通する基本的な4つの要素がある。それらは、①行政執行責任者または機関（立法機関に含まれる場合と別個の職・機関の場合とがある。）（注9）、②立法機関（注10）、③行政担当部局、④特定の任務を遂行するため公選または任命される担当官（地方検事 the District Attorney、保安官 the Sheriff、検死官 the Coroner(s)、行政事務官 the County Clerk）の存在、である。

ニュー・ヨーク州には、ニュー・ヨーク市を除き、57のカウンティがある。すべてのカウンティには町と村が含まれているが、市を含まないカウンティが21ある。ニュー・ヨーク市の5区もカウンティであるが、現在はカウンティ政府としての機能を果たしていない。

州の事務の一部を行うという当初の性格からそれぞれのカウンティが独自のサービス、独自の組織等を持つに至ったという、カウンティ政府の形態及び権能の変化をもたらした主要な原因は次の3つである。

- ①急速な都市化、すなわち大都市からその周辺のカウンティへの人口の流出が進行したことにより、独自のサービスを行う必要がでてきたこと。
- ②自治憲章（Home Rule Charter）の提案、採択によって、住民は、州憲法及び法律の許容する範囲で、住民ニーズに最適と考えるカウンティ政府の形態を定め、必要な権能を付与できたこと。
- ③連邦及び州の裁判所の判決によって、カウンティの立法機関は「一人一票の原則」を反映するものでなければならないとされたことにより、その規模等に応じて、独自の組織を有することができたこと。

市（City）

市の形成と事務

ニュー・ヨーク州には62の市があるが、そのそれぞれが独自の憲章をもつ独特の存在である。ニュー・ヨーク市とオールバニー市の憲章は植民地時代に遡るが、それ以外の60市の憲章は、州議会によって別個に認められたものである。

市は、町の住民が、町が提供する一般的な公共サービス以上のサービスを享受するため、町の一部または町の境界を越えて組織される。市が組織された場合、市は町の管轄から離れる。

市になるための要件を定めた特別な法律は存在せず、人口あるいは面積についての最低基準も定められていない。また、規模の大小にかかわらず、州議会が認めれば市となることができることとされているため、市の人口は2, 800人から700万人まで様々である。しかし、コミュニティが市となることを望んでいるという明らかな証拠（住民による憲章草案の提出）がなければ、州議会はこれを市とすることはない。

市と村の事務は基本的に相違がなく、警察、消防、レクリエーション、上下水道、図書館、公営住宅等であるが、ニュー・ヨーク市のみは、これに加えて、カウンティの事務のすべてを行う。

ニュー・ヨーク州内の各市は、市の問題を市自身で解決できる権限を州から獲得すべく、長年にわたり努力してきたが、19世紀の後半になるまでは、州は、市に関する一般的な基準法令を制定して細部を各々に任せることはせず、個々の案件ごとに別個の法令を制定して各市をその管理下においていた。しかし、市の自治権の拡大は、1894年の州憲法制定会議において重要な問題となり、同年の憲法修正をかわきりに、市を規模別に分類して各分類ごとに適用される一般規定を制定するように段階的に変わっていった。そして、最終的に、市が自らの憲章改正により、希望する形態の政治機構を採用できるようになったのは、1923年に市自治法（City Home Rule Law）が制定されてからである。

市の機構

すべての市が独自の憲章を定めており、各市に共通する機構を説明するのは困難であるが、敢えて共通点を挙げれば、大半の市が公選の議会を持ち、議員は地区ごとに、あるいは全市域から、あるいは両者の併用により選挙で選ばれる。また、大半の市には市長がおり、全市域から公選されるか、議会によって任命される。政治機構は市によって異なるが、一般に4つの形態に分けられる。

①議会－支配人（Council-Manager）

任命された専門の行政職が市の行政のトップになる。議会が政策の決定機関であり、市長は儀礼的な存在である。支配人は行政部局の長の任免権を持ち、予算の編成権を有する。しかし、議会の決定を覆す権限はない。州内19市がこの形態をとっている。

②強力な市長－議会（Strong Mayor-Council）

公選市長が行政部門の長であり、議会は政策決定機関である。市長は部局の長の任免権（議会の同意を必要とする場合と必要としない場合がある）と予算の調整権を持ち、広範な拒否権を有する。

③非力な市長－議会（Weak Mayor-Council）

市長は儀礼的な存在である。議会は政策の決定に加え、委員会形式で行政も行う。また、行政部局の長の任免権を持ち、予算の編成権を有する。市長には拒否権はな

い。②及び③を合わせて、州内40市がこの形態をとっている。

④委員会(Commission)

委員は個別行政部門の責任者として公選され、各委員から成る委員会が政策を決定する。委員のうち一人が儀礼的な市長役を務めることがある。州内3市がこの形態をとっている。

町 (Town)

町の形成と事務

町の起源は植民地時代に遡る。ニュー・ヨークが州になった時点では、町は州の目的達成に寄与するために作られた下部執行機関であるとの見方が支配的であったが、現在は、あらゆる公共サービス提供の権限を有する地方政府であると理解されている。町は、1964年に州憲法で自治権を付与され、最近の裁判所の判決によっても、町が真の自治体であることが確認されている。

町は、地域のニーズに応じて農村部でも都市部でも機能する弾力的な行政主体であり、州の市域以外の全域（インディアン指定居住区 Indian Reservation を除く）は町で占められる。これは、州の区域がカウンティに分けられ、さらに各カウンティの区域が町に分けられた歴史的な経緯があることによる。

ニュー・ヨーク州には932の町があるが、その規模は地方公共団体の中で最も多様であり、面積は10分の8平方マイルから466.1平方マイルまで実に様々である。1932年に制定されたタウン法 (Town Law) は、町を二種類に分類している。第1種の町とは、人口1万人以上であるか、または①人口5千人以上、②固定資産税の課税客体である固定資産の評価が1千万ドル以上、③30万人以上の人口を有する市に隣接する、のいずれかに該当し、しかも町理事会 (Town Board) の決議を経たところであり、それ以外の町は第2種とされている。この分類に従って、以前には州から与えられる自治権の程度に差があったが、現在では、この格差はほとんどなくなり、すべての町に基本的な自治権が与えられている。

町が行う事務は、タウン法に規定されているが、基本的には、住民の出生・死亡の管理、主財源である固定資産税の基礎となる資産の評価及び課税・徴収、町全域を管轄する町裁判所 (Town Court) の運営等である。また、町は、必要に応じて、契約等の形態で州またはカウンティの事務を引き受けることがある（例えば、ハイウェイの管理等。）。大統領、連邦議会議員及び州議会議員選挙の運営・管理もタウン法に定められた事務の1つである。町は、市以外の州域において、投票区を設定し、実際に選挙を実施・管理する。また、選挙監視員及び事務員は、町理事会によって任命される。

町が行う事務は、その性格的な面からは大きく2つに区分される。1つは町全域にわたる事務、もう1つは町内で村が設立されていない区域にわたる事務である。

立法及び行政機関

町の立法機関は町理事会である。沿革的には、理事会は、町管理者（Town Supervisor）と裁判官（Town Justice of Peace = 現在の町裁判所判事 Town Justice）で構成されており、裁判官は、行政官と司法官の両方の性格を持っていた。町が上記の2種類に分けられたとき、第1種の大きな町では理事会から裁判官がはずされたが、第2種の町では、理事会の構成員として、管理者、2名の理事とともに、2名の裁判官が引き続き残された。しかし、1976年のタウン法改正では、すべての町で行政官と司法官とが分離されている。

町には強力な執行機関はない。タウン法には行政部門に関する特別の規定はなく、すべての決定権は理事会にある。管理者も理事会の一員であり、議長役を務めるほか、投票が認められ、賛否同数の場合の表決権や拒否権もある。また、管理者は財務官も務め、町の予算を執行する。

村 (Village)

村の形成と事務

ニュー・ヨーク州において、村は普通地方公共団体である。基本的には、村は、一つまたはそれ以上の町の地域の住民が、町の提供する一般的な公共サービス以上のサービス（例えば、上下水道、警察、ごみ収集、図書館等）を享受するために自主的に組織するものであるが、それ以外にも、住民の意に反する州やカウンティの施策（例えばゾーニング等）や隣接市への吸収合併を回避するというような目的で村が組織される場合もある。これは、村住民がそれらに関する自らの意志を住民投票で決定できる権利がヴィレッジ法（Village Law）で保障されているのに対し、タウン法にはそのような保障規定がないためである。

日本の市町村制度では、ある区域が町であり、かつ村でもあることはありえないが、ニュー・ヨーク州においては、村が組織された場合でも、その地域は依然として町の一部を構成し、また、住民も町民として町税を支払う義務がある。ちなみに、現在、州内において、町の境界と村の境界とが一致している、すなわち町全域にわたり村が組織されている例は4件ある（Harrison, Mount Kisco, Scarsdale, Green Island）。

村は、規模の如何にかかわらず、法律の認める自治体である。現在、ニュー・ヨーク州に村は553あるが、その大半が大都市の郊外に位置する。最も大きな村は、ナッソー・カウンティのヘムステッドであり、人口は4万人である。

立法及び行政機関

村の立法機関は評議員会（Board of Trustees）であり、4人の評議員と村長で構成される。評議員の数は、住民投票によって変えることができる。評議員の任期は、特に法律の定めがない場合、2年である。評議員会の権限は、評議員会を組織し、そ

の規則を定めること、予算を定め、村の活動の費用を賄うこと、職、機関、委員会を設置または廃止すること、また、これらの機関に権限を委任することである。

大半の村では村長が行政部門の長であり、法律に別の定めがない限り、村長は公選制で任期は2年である。村長はすべての会議で議事を司り、投票もできる。賛否同数の場合には、村長の投票によって決定される。しかし、拒否権は持たないのが普通である。村長には、地域に適用されるすべての法を執行する責任があり、警察及び他の行政部門を監督する。

初期のヴィレッジ法では、評議員会に職員の任命と予算の調整権を付与していたが、1972年の改正で、これらは村長の権限とされた。しかし、村長はその決定に当たって評議員会の承認を必要とする。

評議員会の年次会議で、村長は評議員のうち1名を副村長に任命する。村長が不在もしくは村長に事故のある場合には、副村長が村長の職務を代行する。村によっては、行政の管理執行のため、支配人 (Manager) や助役 (Administrator) を置くところがある。これらの職の権限は村が定めるところによる。

おわりに

ニュー・ヨーク州では、ここ数年の金融界の活況により一時的に持ち直しかけた州財政が、市場の低迷によって再び悪化してきている。そして、これを反映するかのように、今年3月26日、二大金融格付機関の1つであるスタンダード&プアーズ社(Standard & Poors Corp.)は、歳入欠陥及び資金状態を理由に、ニュー・ヨーク州が発行する長期州債の格付を2ランク下げて、Aランクにすると発表した。これは、ニュー・ヨーク州史上で過去最低の評価であり、全米50州の中でも3番目に低い格付ということである。また、さっそくその影響は州内自治体にも及び、州補助金受領の目途が立たずに、3億ドル余りに上る自らの歳入欠陥を補填し切れないニュー・ヨーク市が新たに発行を予定している市債の格付が、もう1つの代表的な金融格付機関であるムーディーズ社(Moodys, Inc.)によって1ランク下げられている。

州自らの苦しい財政事情のもとで、連邦補助金の削減が、州の新年度予算における州補助金の削減に連鎖し、これが転嫁される末端の自治体財政では固定資産税増税も検討されている。実際、州内にはここ10年以上も資産評価額の見直しをしていないという市町村が相当数あるというのが州政府担当者の話であり、これも検討課題の1つといえようが、政治的な配慮が先行して、なかなか思うようにいかないということである。

州内市町村の財源構成をみると、最も大きな財源である固定資産税以外では、連邦及び州補助金が、町村レベルで全体の約6分の1、市においては約4分の1を占めており、この一部が欠けた場合には、端的には、自主財源の固定資産税・売上税の増税や使用料・手数料の値上げ、あるいは行政サービスをカットして支出を抑制するしかなくなってしまう。そして、自治体そのものが、行政サービスの需要とその供給に係る住民負担という一種の契約的認識の上に立った住民の意志によって成り立っているという性格上、補填手段の折合いがつかなければ、極端な話としては、自治体として自己破産して、住民サービスを州なりカウンティなりに委ねてしまう、すなわち、自治体であることを放棄するというのも制度的には可能である。

以前に行われていたレヴェニュー・シェアリング(Revenue Sharing)制度に代わるような財政調整制度の検討とともに、州・地方政府間の財源に見合った権限・所管事務の再分配についても検討されてよいのではないかと思われるが、そのような話はあまり聞こえてこない。厳しい財政状況から、ことあるごとに志向される連邦政府の「小さな政府」論とともに、州や地方への財政的ツケ回しが今後も続くとすれば、なおさら、各レベルでの調整に基づいた財政制度としっかりとした各政府間関係の確立が必要と思われる。

(注1) ヴァージニア (Virginia) 州のマディソンは、各州に優先できる強い権限を持った連邦政府を組織する提案 (ヴァージニア・プラン Virginia Plan) を紹介したが、これに対し、小州であるニュー・ジャージー (New Jersey) 州のパターソン (William Paterson) は、小州にも大州と同じ代表権 (1州1票) を保障する、小州の立場に立った提案 (ニュー・ジャージー・プラン New Jersey Plan) を紹介した。

この他にもいくつか提案が出されたが、ニュー・ジャージー・プランともども各州の賛同を得ることはできなかった。

(The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates
: Ralph Ketcham)

(注2) 合衆国憲法第1条第8節 連邦議会は以下に掲げる権限を有する。

国債の償還、公益の保持、公共の福祉のため租税、関税、間接税または消費税を賦課徴収すること。ただし、これらはすべて国内画一であることを要する。

合衆国の信用において国債を発行すること。

国際、州際及びインディアン部族との通商を規定すること。

帰化に関する統一規則及び破産に関する統一法令を制定すること。

貨幣を鑄造し、その貨幣及び外国貨幣の価値を規定し、計量単位の基準を規定すること。

有価証券及び通貨偽造に対する罰則を定めること。

郵便局及び郵便道路を設置すること。

著作者及び発明者がその著作物や発明に関し、独占的な権利を一定期間保証して、学術文化の振興を図ること。

下級裁判所を設置すること。

公海上の海賊行為や重罪及び国際法違反行為を定義し、罰則を定めること。

宣戦を布告し、拿捕・報復攻撃許可状を与え、陸海上での捕獲に関する規定を定めること。

軍隊を編成・維持すること。ただし、これに係る支出は2年を超える期間にわたることはできない。

海軍を編成・維持すること。

陸海軍の統制及び規律に関する規則を定めること。

連邦法の執行確保及び反乱・侵略の鎮圧のための市民軍を招集すること。

市民軍の武装・訓練、及びこれを合衆国軍の一部として機能させる場合の統制について規定すること。ただし、各州はその将校の任命権及び連邦議会の定める規程に従ってそれを訓練する権利を留保する。

合衆国首都建設の目的で州が連邦に割譲した10マイル四方を超えない区域における独占的な立法権を行使すること。州議会の承認のもとに軍用施設建設の目的で購入した土地に対しても同様の権利を行使すること。

以上の権限及び本憲法が合衆国政府やその部局またはその官吏に保障するその他の諸権限を行使するために必要かつ適切なすべての法律を制定すること。

合衆国憲法修正第10条 合衆国憲法の規定により合衆国に与えられ、または州に与えられることが禁止されている以外の権限は各州または人民に属する。

(注3) 毎会期の冒頭、上下両院はそれぞれ役員を選任と運営規則の採択を行う。

上院では、副知事が議長を務めるが、多数会派のリーダー (Majority Leader) が選ばれる臨時議長 (Temporary President) が最も力がある。臨時議長は、各委員会の委員長を指名し、法案の付託先を決定する。また、下院では、議長が最も権威があり、議事の進行を司るほか、上院の臨時議長と同様の権限を有する。

法案は委員会で審議され、委員会は、法案の取扱い (可決、保留、否決) を決定する。委員会の審議は公開であるが、上院では議長、下院では委員の3分の2以上が賛成すれば、委員会は非公開とすることができる。その場合、審議は非公開となるが、表決は公開しなければならない、投票はすべて記録される。委員会は、通常、火曜日と水曜日に開かれ、審議日程は公開されている。

(注4) 法案の提出権は、上下両院の議員だけに認められている。一般の市民はもとより、知事も法案を提出したい場合には、上下院いずれかの議員に提案を依頼しなければならない。提出された法案には番号がつけられ、委員会に付託される。法案が同時に両院に提出された場合、両院同時提出法案 (Companion Bill) と呼ばれ、両院の関連委員会で同時に審議に付される。

議員は、会期の前半であれば、何件でも法案を提出できる。しかし、3月末に

法案提出期限が通告されると、その後は法案の提出件数は10件に限られ、期限を過ぎると規則委員会以外は法案の提出は認められなくなる。

法案は委員会審議の始まる3日前までに提出されなければならないが、緊急な審議が必要な場合は、知事は、緊急審議要請（Message of Necessity）を出し、審議の促進を図ることができる。

法案の多くは、アルファベット順に議員の名前を呼び、反対議員だけを数える簡略採決法（Short Roll Call）によって採決される。この場合、欠席の議員は賛成と見なされる。また、議員の間に意見が対立する法案は、議員全員の投票にかけられ、議員全員の投票結果が記録される（Slow Roll Call と呼ばれる。）。

（注5） 州知事の任期については、現在大部分の州が一期4年制をとっており、2年制をとっているのは、北東部ニュー・イングランド地方のニュー・ハンプシャー（New Hampshire）、ロード・アイランド（Rhode Island）及びヴァーモント（Vermont）の3州のみである。

また、再選禁止規定に関しては、約半数の州が連続3選禁止を規定しているが、その中でも連続3選でなければ何期でも繰り返して2選までは務められる州と、連続であるなしにかかわらず、合計で3選目は禁止されている州と両方ある（次表参照。）。

（注6） ニュー・ヨーク州では、職務代行ラインは行政府の長から立法府の長へと引き継がれるが、このようなケースだけでなく、例えばイリノイ州のように、知事－副知事－州司法長官（Attorney General）－州務長官（Secretary of State）という行政府内部のラインで引き継がれるケースもある（イリノイ州の副知事は州議会上院の議長を兼ねない。）。

（注7） 事務運営に当たり、司法事務総長は、最高裁長官の指示のもとに、必要に応じて司法運営委員会の助言を受けながらこれを行う。その所管事務は、司法部門の予算調製、判事の配置等の人事管理、裁判所事務職員組合との交渉、司法制度・裁判所運営改善のための法改正等の議会・知事への進言等がある。

（注8） 州憲法第9条及び州内地方公共団体自治法において、地方公共団体は、その財産、事務及び統治（property, affairs or government）に関し、またそれ以外の分野についても、州が特別の制限をしない場合には、州憲法または汎州法に反しない限りにおいて、法律を制定または改廃することができると規定されている。

この規定中の「財産、事務及び統治」の文言により、地方公共団体は、それぞれの地域の実情に即して、その事務を執行し、その責務を履行するために必要な

別 表 州 知 事 の 任 期 と 再 選 回 数

州 名	現 知 事	任 期	再選回数*	連続再選上限	州 名	現 知 事	任 期	再選回数*	連続再選上限
アラバマ	ハント Gov. Guy Hunt	4 年	1	2	モンタナ	スティーヴンス Gov. S. Stephens	4 年	—	—
アラスカ	ヒッケル Gov. W. J. Hickel	4	—	2	ネブラスカ	ネルソン Gov. B. Nelson	4	—	2
アリゾナ	マフォード Gov. Mofford	4	—	—	ネヴァダ	ミラー Gov. Bob Miller	4	1	2
アーカンソー	クリントン Gov. Clinton	4	4	—	ニューハンプシャー	グレッグ Gov. J. Gregg	2	1	—
カリフォルニア	ウィルソン Gov. Wilson	4	—	—	ニュージャージー	フロリオ Gov. J. Florio	4	—	2
コロラド	ロウマー Gov. R. Romer	4	1	—	ニューメキシコ	キング Gov. B. King	4	1	×
コネティカット	ウェイカー Gov. Weicker	4	—	—	ニューヨーク	クオモ Gov. M. Cuomo	4	2	—
デラウェア	キャッスル Gov. Castle	4	1	2 ^A	ノース・カロライナ	マーティン Gov. Martin	4	1	2 ^A
フロリダ	チャイルズ Gov. Chiles	4	—	2	ノース・ダコタ	シナー Gov. G. Sinner	4	1	—
ジョージア	ミラー Gov. Z. Miller	4	—	2	オハイオ	ヴォイノヴィチ Gov. Voinovich	4	—	2
ハワイ	ウェイヒー Gov. J. Waihee	4	1	2	オクラホマ	ウォルターズ Gov. D. Walters	4	—	2
アイダホ	アンドラス Gov. Andrus	4	3	—	オレゴン	ロバート Gov. Roberts	4	—	2
イリノイ	エドガー Gov. J. Edgar	4	—	—	ペンシルヴァニア	ケイシー Gov. R. Casey	4	1	2
インディアナ	バイ Gov. Evan Bayh	4	—	2	ロード・アイランド	サンドラン Gov. Sundlun	2	—	—
アイオワ	ブランスタッド Gov. T. Branstad	4	2	—	サウス・カロライナ	キャンベル Gov. Campbell	4	1	2
カンサス	フィニー Gov. J. Finney	4	—	2	サウス・ダコタ	ミケルソン Gov. G. Mickelson	4	1	2
ケンタッキー	ウィルキンソン Gov. Wilkinson	4	—	×	テネシー	マクワーター Gov. McWherter	4	1	2
ルイジアナ	ロエマー Gov. B. Roemer	4	—	2	テキサス	リチャード Gov. Richards	4	—	—
メイン	マッカナン Gov. Mckernan	4	1	2	ユタ	バンガーター Gov. Bangerter	4	1	—
メリーランド	シェイファー Gov. W. Schaefer	4	1	2	ヴァーモント	スネリング Gov. Snelling	2	—	—
マサチューセッツ	ウェルド Gov. W. Weld	4	—	—	ヴァージニア	ワイルダー Gov. Wilder	4	—	×
ミシガン	エングラー Gov. Engler	4	—	—	ワシントン	ガードナー Gov. Gardner	4	1	—
ミネソタ	カールソン Gov. Carlson	4	—	—	ウェスト・ヴァージニア	ケイパートン Gov. G. Caperton	4	—	2
ミシシッピ	メイバス Gov. R. Mabus	4	—	1	ウィスコンシン	トンプソン Gov. T. Thompson	4	1	—
ミズーリ	アッシュクロフト Gov. Ashcroft	4	1	2 ^A	ワイオミング	ガリヴァン Gov. M. Sullivan	4	1	—

・再選回数* は、これまでに経験した任期数であり、現在の任期を含まない。

・連続再選の上限： 2 …連続2期まで。 2^A …連続・不連続にかかわらず、合計2期が限度。

× …連続した任期を務めることはできない。 — …再選禁止規定なし。

・アリゾナ州知事については、1992年2月中に決戦投票が二候補者〔ゴダード T. Goddard（民主党）、サイミントン J. Syminton（共和党）〕の間で行われ、新知事が選ばれる。

（資料）全米知事会資料。ただし、1990年11月現在の知事名は State Executive Directory (Carroll Publishing Co.) による。

権限を与えられていると解され、さらに、州内地方公共団体自治法は、地方公共団体の法律の制定・改廃範囲を例えば次のように列挙している。

- ・組織の改正
- ・立法府の規模・構成内容
- ・財産の取得・管理
- ・地方税及び手数料等の賦課・徴収
- ・環境の保全
- ・地域住民の福祉及び治安の確保
- ・営業・資格等の許認可

カウンティ法が州法に優先する場合があるという州最高裁の判断が出たことがあること、あるいは、州内地方公共団体自治法を制定した州議会自体も同法はリベラルに解釈するべきだとし、地方公共団体が適切に処理できる案件に関する州立法を否決していることから、ニュー・ヨーク州のホーム・ルールは他州に比べて進んでいることがわかるが、それに対する制限がないわけではない。

州憲法第9条は、州事務（state concern）については、ホーム・ルールは及ばないとしており、その範囲は、①公立学校制度、②司法制度、及び③地方公共団体の財産、事務及び統治以外の事項、であるとしている。

（注9） 州議会は、カウンティが自ら憲章を制定して、その組織・機構を定め、管内行政を執行する権限を認めているが、憲章をもたないカウンティもある（州内57カウンティのうち、18カウンティが憲章を制定している。）。

憲章を持たないカウンティについては、その法的仕組みは州法であるカウンティ法（County Law）で定められるが、この中では独立した行政機関の規定がなく、そのため、しばしば行政権は立法権に統合されて、立法機関の委員長が行政を執行するケースがある。また、カウンティを代表して実質的な行政を行う権限を議長に付与しているケースも多い。

カウンティ法に依拠するカウンティ政府と憲章によるカウンティ政府の基本的な相違は、憲章による政府が議会から独立した管理者ないし行政官をもつことにある。管理者は、公選の場合もあれば専門の行政官の場合もある。

管理者は、財源の許す範囲で専門的な行政スタッフを任命できる。管理者の重要な権限としては、予算の編成と部局の長の任免権が挙げられる。

（注10） すべてのカウンティは、法律を定め、決議を採択し、その行政区域内において法を執行することができる。これは政策立案（行政執行機関は、政策の立法機関への提案と決定された政策の執行を行う。）と並んで立法機関に付与された権限である。立法機関は一般に管理者委員会（Board of Supervisors）、代表者委員

会 (Board of Representatives)、議会 (Board of Legislators) として知られる。元来、こうした委員会は、複数の行政責任者である町や市の管理者 (Supervisor) で構成されていたが、憲章の採択や機構の再編が進行し、地域の選択により立法機関 (Legislature) に発展したものである。

カウンティ議会の議員の任期は、2年もしくは4年である。町の管理者が委員会の議員となっているカウンティでは、タウン法によって町の管理者の任期が2年とされているため、その任期も2年間が普通である。議会は、ほとんどのカウンティでは月に1～2回、大きなカウンティでは毎週、招集される。

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第 2 1 号	ニュー・ヨーク州の地方自治制度	1991/ 1/ 7
第 2 0 号	英国地方税財政の改革について	1990/12/20
第 1 9 号	1 9 9 0 年 米国中間選挙の概要	1990/11/30
第 1 8 号	米国の救急業務体制 (EMS)	1990/10/ 5
第 1 7 号	ロンドンの地方行政－大ロンドンの廃止をめぐって－	1990/ 9/28
第 1 6 号	ボルチモアにおけるウォーターフロント再開発	1990/ 8/20
第 1 5 号	英国の公共支出計画と地方団体 －予算編成手続の概要と地方団体の1990年度公共支出－	1990/ 7/30
第 1 4 号	アメリカの地方債	1990/ 6/28
第 1 3 号	英国の 1 9 9 0 年統一地方選挙	1990/ 5/28
第 1 2 号	英国の地方財政読本 (6) －付録－	1990/ 5/28
第 1 1 号	英国の地方財政読本 (5) －地方団体の会計処理－	1990/ 5/28
第 1 0 号	英国の地方財政読本 (4) －地方団体の予算－	1990/ 5/28
第 9 号	英国の地方財政読本 (3) －地方団体に対する交付金制度－	1990/ 4/27
第 8 号	英国の地方財政読本 (2) －地方税；現行税と新税－	1990/ 4/27
第 7 号	英国の地方財政読本 (1) －地方団体の収入と支出－	1990/ 4/27
第 6 号	A C I R (政府間関係助言委員会) の概要	1990/ 3/26