

アメリカにおける自治体法務と自治体弁護士

神奈川大学法学部 准教授
柴田直子

第1章 はじめに

筆者は、2013年2月26日から28日の3日間、アメリカ合衆国ニューヨーク州に滞在し、ニューヨーク市とロングビーチ市の2都市において、アメリカの自治体法務および自治体弁護士の活動と役割について調査を行った。

第1節 調査の目的

本調査の目的は次の2つである。第1に、2000年の地方分権一括法によって機関委任事務が廃止され、このことにより日本の中央地方の法的な関係が大きく変化した。国による行政的な介入が縮小された現在の関係は、伝統的な英米法系の地方自治制度や、天川モデルの「分離・分権」のカテゴリーに近い形といえよう。英米の中央地方関係においては、個々の立法や裁判所の手続による「法」を介在した関係が重要である。そこで自治体内の法律専門部門の設置は「標準装備」であるといえる。アメリカの自治体において、このような自治体弁護士の位置づけやその果たしてきた役割を調査し検討することは、今後の日本の自治体の発展において有意味であると思われる。

第2に、ここ数年の間に日本でも、法曹有資格者を任用する自治体が急速に増加してきた。2000年地方分権一括法の施行以降、条例制定権の拡大している上に、法解釈や訴訟においても期待される役割は大きい。アメリカの自治体弁護士の可能性と課題に関する研究は、日本の自治体の法曹有資格者のさらなる活用の検討に役立つものと思われる。

第2節 調査の方法

本調査は、具体的に以下の日程・方法で行った。

1 インタビュー調査

- (i) 2013年2月27日 ニューヨーク大学スクール・オブ・ローの教授、ウィリアム・E・ネルソン (William E. Nelson) 氏に対するインタビューの実施 (同スクール内において)
- (ii) 2013年2月27日 ロングビーチ市法務部長市法律顧問コーリー・クレイン (Corey Klein) 氏に対するインタビューの実施 (同市の市役所内にて)

(iii) 2013 年 2 月 28 日 ニューヨーク市法務部市法律顧問第一補佐ジェフリー・D・フライドランダー (Jeffrey D. Friedlander) 氏、法律相談課長ステファン・ルイス (Stephen Louis) 氏、法律相談課長補佐マーサ・M・アルファロ (Martha Mann Alfaro) 氏の 3 氏に対するインタビューの実施 (同市の市法務部建物内)

2 その他

本調査においては、インタビュー調査に加えて、本文の脚注に挙げた著書、論文、裁判所判決及び自治体の公式ウェブサイトなどから情報を得た。

なお、本報告書は、これらの情報にもとづき執筆したものであるが、その内容についての責任は一切筆者にある。

第 3 節 本報告書の構成

本報告書においては、2 章において、ニューヨーク市の市法務部と市弁護士について報告する。ニューヨーク市法務部は、全米の中で最も規模と活動量の大きい自治体市法務部の 1 つである。そこでニューヨーク市の事例報告では、とりわけ、アメリカにおける自治体法務がどこまでの権限をもち、何を成してきたかに着目する。

続いて 3 章においては、ロングビーチ市の法務と市弁護士について報告する。同じくニューヨーク州に位置するが、ロングビーチ市はより規模の小さい自治体である。そこでここで見られるのは、アメリカにおける平均的な法務機能の一例であるといえよう。また、ニューヨーク市がいわゆる「強い市長」制度を採用しているのに対して、ロングビーチ市は「市マネージャー」制度を採用する。そこで、3 章では、特にこのような制度の違いによる「市法務部」の位置づけの違いに焦点をおく。

最後に 4 章において、今回の調査から得られた知見を簡単にまとめる。

第2章 ニューヨーク市の法務部

第1節 ニューヨーク市の概要

ニューヨーク市法務部に関する報告に必要な限度で簡単にニューヨーク市について紹介したい。ニューヨーク市は、人口 817 万人以上（2000 年の調査）を誇るアメリカ最大の都市である。市は、郡(county)と地域的管轄を同じくする 5 つのバラ(borough：行政区)——ブロンクス、ブルックリン、マンハッタン、クイーンズ、スタテンアイランド——に分かれている。

自治体の形態としては「強い市長—議会」制度を採用する。過去 3 代の市長は、E・コッチ氏（民主：1978 年～1989 年）、D・ディンキンス氏（民主：1990 年～1993 年）、R・ジュリアーニ氏（共和：1994 年～2001 年）である。現職のマイケル・ブルームバーグ市長（共和→民主→無所属）は 2002 年から 2013 年まで 3 期務めたが、連続再選の上限を果たし、2014 年からの次期市長にはビル・デブラシオ氏（民主）が当選している。

ニューヨーク市議会(council)は、51 の選挙区から 51 名の議員が選出される。このうち現在 47 議席が民主党である。議長(speaker)は、民主党のクリスティン・クイン氏（女性）が務める。

第2節 ニューヨーク市法務部

1 概要

ニューヨーク市法務部（Law Department）は、ニューヨーク市の法的事務の一切について責務を有する機関である。17 の法律部門と 6 つ専門支援部門から構成されており、そこに 690 人の弁護士と 850 人の専門支援職が配置されている。事務所としては、ニューヨーク市のキングストンのほか、5 つのバラに設置される 10 の事務所がある。市法務部は、訴訟やその他の法的事例を年間 8 万件扱う。市法務部の長は、市法律顧問（corporation counsel）が務める。市法律顧問は、市長による任命職である¹。

2 使命と歴史

ニューヨーク市法務部は独自のウェブサイトを開き、この中で市法務部の使命を、「ニューヨーク市の政府機能の促進のために、その卓越さと献身の伝統でもって市を法的に代理すること」と記す。続いてそのヴィジョンを「公法において、もっとも高い質で代理の機能を提供する、もっとも優秀な公法の法律事務所であること」、その価値を「高潔さ、献身、尊敬、専門性の向上、多様性、協力的な職場環境、チームワーク、卓越性」と記す。

¹ ニューヨーク市法務部公式ウェブサイトより

(<http://www.nyc.gov/html/law/html/home/home.shtml>) (last visited on Dec. 20, 2103)。

これらの記述が決してウェブページの飾りではないことは、市法務部の歴史を見るとよく分かる。市法務部のもっとも初めの形は、1683年にニューヨーク植民地総督が任命した記録官(recorder)である。記録官は、市の政治顧問と市法律顧問の双方の役割を果たした。19世紀初頭になると、市議会が市の法的問題を監督するため、独自に弁護士を雇うようになる。しかし民間の弁護士はうまく機能しなかったため、1849年の市憲章(City Charter)制定に当たって、市法律顧問と呼ばれる執行機関を設置することになった。この職が、初めは少人数だったスタッフらとともに、市の法的需要に応じてきた²。

しかし、いわゆるボス政治やスポイルズ・システムの影響により、市法務部の機能不全の実態が見られるようになった。市法務部は、歴史上何回か制度変更を行っているが、現在のような高い専門性と中立性、卓越性を誇る弁護士事務所に至ったのには、1977年から1981年までコッチ政権の下で市法律顧問を務めたアレン・G・シュワーツ(Allen G. Schwartz)氏が果たした役割が大きいといえよう。

3 市法務部の組織改革

シュワーツ氏がニューヨーク市法律顧問に就任する直前、市の法務部は、財政危機による経費削減のためほとんど機能しなくなっていた。例えば、市は5千もの不法行為事件を抱えていたが、人員が足りず訴訟の準備もできないため、出延もできないまま敗訴となり、損害賠償を払わされるという有様だった³。

シュワーツ氏は、職務の引継ぎにおいて前任者と面談した当時を回顧しながら、次のように述べている⁴。

市役所(Municipal Building)の廊下を通り抜けると、廊下にテーブルが並んでいて、その下の床中にファイルが散らばっていた。飛び出ている紙がどのファイルから出ているか分からないぐらいだった。市法務部には、この大きな建物の中で、ヒアリングやデポジションを行ったり会議を行ったりするための会議室の1つもあてがわれなかった。だから、もし市の弁護士が誰かと会う必要があれば、市役所の外に出なければならなかった(20頁)。長年の慣習により職員の多くがいろいろな政治団体からの推薦によって雇用されていた。仕事はあったが、職員はそのために時間を費やそうとはしなかった。・・・まさにお役所仕事であった。市法務部は、はっきり言って滅茶苦茶だった(21頁)。

² 前掲注(1)サイト(<http://www.nyc.gov/html/law/html/about/history.shtm>)。

³ 以下、本項は、14 City Law 1 (2008)参照。1992年から1993年にコロンビア大学で行われた、コッチ市長時代のオーラル・ヒストリー・プロジェクトに参加したシュワーツ氏の回想録を、同氏がNew York City Lawに提供したものである。

⁴ 前掲注(3)論文。引用文中の数字は引用頁をさす。

前任の市法律顧問の分析によると、問題は、市法務部の人員が少ないこと、特に能力のある人員が少ないこと、市法律顧問に人員を雇用する権限がないこと、特定のポジションがコミュニティと政治的つながりのある人に割当てられていること、であった。

「彼らを異動させることができないんだよ。君はこのことと、この人物の周辺の諸々の中でうまくやっていかなければならないんだ。」と彼（訳注：前任の市法律顧問）は言った。そこで私は言った。「これまでは、そうだったのでしょうか。でも、これからはそうではないですよ。」

その晩、私は家に帰って、市法務部がどのようにあるべきかについて、チャートを書き上げた。私は、同じような仕事を別の方法で行っていた部署を合併した。・・・私は、これまでなかった部署を設置するために、組織を改革した。・・・そして、ここに新しい人々を民間の法律事務所から雇用した。また、移行期間が必要であったため、私は民間の弁護士事務所に出向き、面白いプログラムを提案した（21頁）。

このときシュワーツ氏が提案したのが、民間の弁護士事務所からボランティアの弁護士を借り、その代わりに市法務部が彼らにトレーニングのチャンスを提供する、というプログラムであった。主要なロースクールを卒業し、著名な法律事務所に就職した若手弁護士たちが、実は、所属する大法律事務所では「法廷での弁護」をなかなか経験させてもらえないため、この機会を熱望していることを彼はよく知っていたのである。

このプログラムの実施により、何百万ドルが係っている何百もの訴訟を、市法務部は主要な弁護士事務所の能力の高い弁護士たちを使って処理できるようになった。また、シュワーツ氏は、市法務部の事務の中で、ロースクールの学生に参加させてもよい領域をつくった。市の監査官のヒアリングなどである。さらに、いわゆるメリット・システムを用いた採用手続を導入した。このとき、可能であれば、もっとも高い基準にもとづいてマイノリティや女性を採用することも試みた。シュワーツ氏は、採用された者たちに4つの条件を課した。i) 3年間は辞めてはいけない、ii) ニューヨーク市の市民でなければならない、iii) ここで働く間は政治と関係してはいけない、そして、iv) (市の仕事のほかに) 個人的なプラクティスを行ってはならない、である。

財政難の中で大きな非難を浴びながらも、チャーチ通り 100 番地の民間ビルの一角を借り受け、そこへ市法務部を移動させた。弁護士の個室やロースクールのクリニック用の部屋もつくった。これまで毎年何百程度の応募があった市法務部の採用募集に、突然、毎年何千もの応募が有名なロースクール出身者から送られてくるようになった。

現在のニューヨーク市法務部の主要な部分がこの改革により出来上がったといえる。

第3節 ニューヨーク市法律顧問

1 権限

ニューヨーク市の市法律顧問および市法務部の権限は、現行の市憲章 17 章（391 条から 398 条）に記されている。市法律顧問の権限について 394 条 a は以下のように定める。

「本憲章及び他の法律に定められている場合を除いて、市法律顧問は、市と市の全ての行政機関の訴訟代理人かつ法的助言者であり、市に利害のある、市と市の行政機関の全ての法的事務について責務を有し、必要な行為を行う。」

市憲章には、具体的に次のような権限が挙げられている。

(i) 道路の開通、拡張、変更、閉鎖に必要な法的手続、公的収用手続によって市のために不動産と不動産上の権利を収用する権利、賃貸借契約、捺印証書、契約書、公債証書、その他、市、行政機関または市職員の、またはこれらにかかる一切の法律文書を準備する責務を有する・・・ (394b)。

(ii) 自治体、州、連邦のどの裁判所においても、市、市の部局及び市民の有する権利、利益、収入(revenue)、財産、特権、フランチャイズ及び請求権を保全、弁護あるいは設定するために、または一切の金銭、債務、手数料及び罰金を徴収するために、または法の執行を行うために、コモンローとエクイティ上の訴訟を自ら提起する権限をもつ (394c)。

(iii) 市法律顧問は、各行政機関に 1 名またはそれ以上の補佐 (assistant) を割当てることができる。市行政機関の長は、その目的と予算の範囲内で当該行政機関の法律事項について補佐をするスタッフとして弁護士を雇用することができる。しかし本章または他で規定される場合を除いて、外部の弁護士と契約することはできない。但し、裁判所の判決または命令が職員または行政機関に個人的に影響があり、または法廷侮辱罪に処せられる可能性がある場合には、自らの費用で外部の弁護士を雇うことができる (365 条)。

(iv) 行政機関の権限と責務にもとづき立ち入り調査をすべき土地・建物への立ち入りについて合意が得られなかった場合に、あるいは事前の通知なしに立ち入りを行う場合に、当該機関の長、または長から委任を受けた代理人は、市法律顧問に、ニューサンスを緩和するために当該土地・建物への立ち入り調査を命じる命令を管轄権を有する裁判所に求める *ex parte* (一方的) 手続を行うことを要求することができる。・・・ (398 条)

2 現在の市法律顧問とその経歴

現在の市法律顧問、マイケル・A・カードゾ氏は、初代の記録官から数えて 77 人目である。2002 年 1 月 1 日にブルームバーグ市長に任命されて、今年で 12 年間目になる。19 世紀にこの職が現在のように近代化されて以来、最も長くこの職を務めている。

カードゾ氏は、市の法律顧問に任命されるまでは、民間の法律事務所のパートナーを務めていた。ブラウン大学の政治学で学士号を取得後、1966 年にコロンビア・ロー・スク

ールを卒業。在学中は、ロー・レビューの編集に携わっていた。合衆国地方裁判所裁判官のロックマークを経験した後、1967年に民間の法律事務所に就職し、1974年からはパートナーになった。1996年から1998年まではニューヨーク市弁護士会（21,000人が所属）の会長を務めるなど、公的な活動にも多く携わっていた⁵。

なお2014年1月1日からの市法律顧問には、ザック・カーター（Zach Carter）氏が新市長となるデブラシオ氏によって任命されている⁶。

第4節 ニューヨーク市法務部の組織

市法務部は17の法律部門と6つの専門支援部門から構成される。これらを束ねるのが市法律顧問の下におかれる執行部門である。

1 執行部門

（1）市法律顧問第一補佐（First Assistant of Corporation Counsel）

市法律顧問は、「市法律顧問第一補佐」と「他の補佐」を任命することができる。これらが執行部門の主な構成員となる。市法律顧問の直下におかれる市法律顧問第一補佐について、市憲章392条bは、「第一補佐は、市法律顧問が不在または職務執行に障害があるとき市法律顧問の一切の権限を行使する。また市法律顧問の死亡時または同職が空席である間は新たな任命がなされるまで市法律顧問として機能する」と定める。今回調査に協力していただいたのは、この市法律顧問第一補佐のジェフリー・D・フライドランダー（Jeffrey D. Friedlander）氏である。

（2）他の補佐（Assistants）

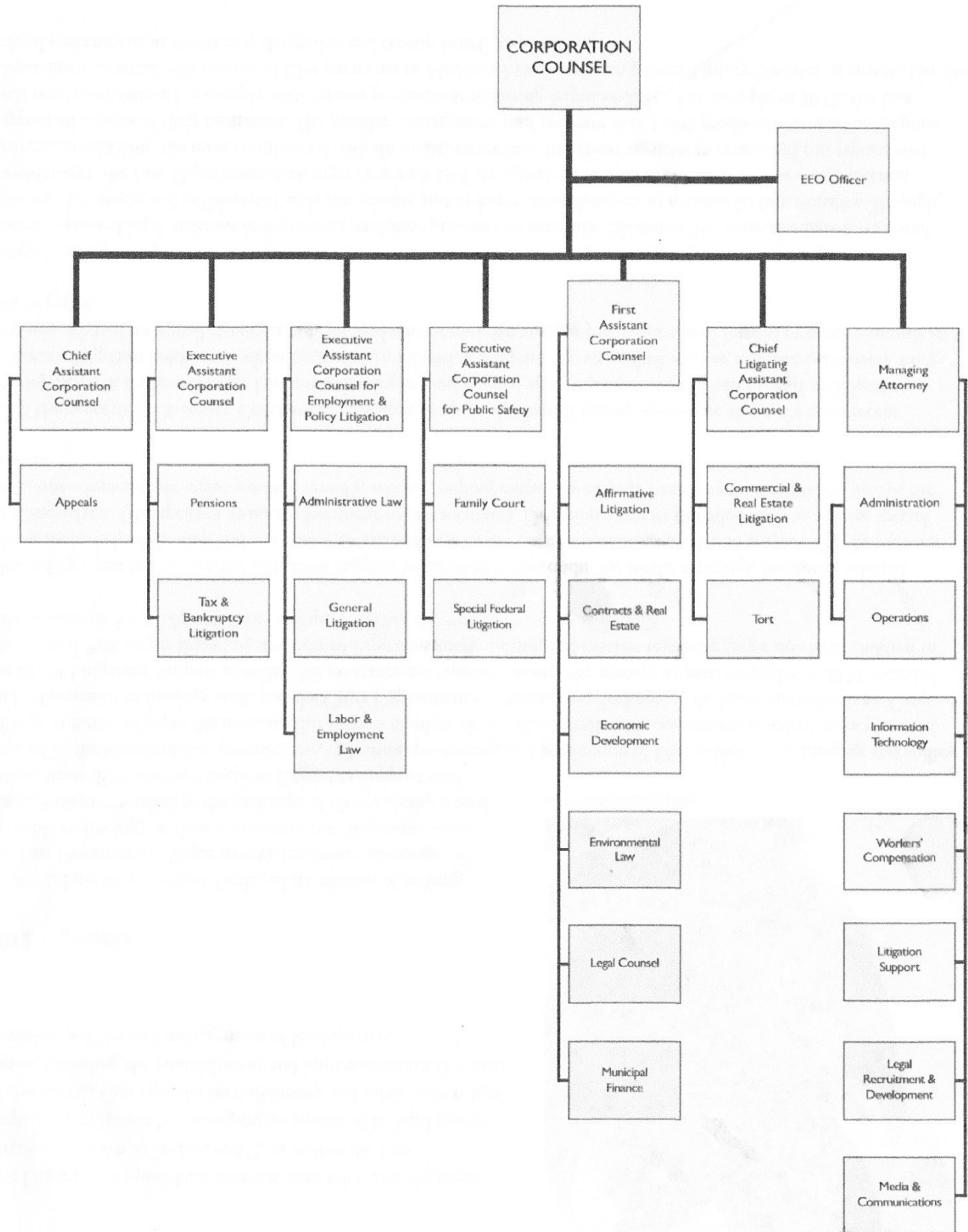
「他の補佐」は、「正式に割当てられている権限や責務に加えて」、「市法律顧問が、市法務部内の記録として保管される書面によって権限を付与している限度において、市法律顧問の権限を行使することができる。」とされる（市憲章392条c）。

2012年の年間報告時では、補佐として、Chief Litigating Assistant Corporation Counsel、Executive Assistant Corporation Counsel、Chief Assistant Corporation Counsel、Executive Assistant Corporation Counsel for Public Safetyがおかれている。

執行部門のメンバーには、その他、運営に携わり専門支援部門を束ねる Managing Attorney と市法律顧問に直属する Equal Employment Opportunity Officer がいる。

⁵ 前掲注（1）サイトより。合衆国最高裁判所の裁判官であった、ベンジャミン・A・カードゾ氏とは遠縁にあたる。妻とは結婚47年目、2人の娘と2人の孫に恵まれる。ヤンキーズファン。

⁶ 前掲注（1）サイト、2013年12月29日付速報より。



ニューヨーク市法務部の組織図

(出典 : New York City Law Department 2012 Annual Report (2012) p. 48)

2 法律専門部門

ニューヨーク市法務部が扱う案件は幅広い。これらの案件はその内容に応じて 17 の課で分担される。2012 年の年間報告書にもとづき、アルファベット順で簡単に紹介する⁷。

(1) 行政法 (Administrative Law) 課

行政法課は、市民の健康・安全の促進、消費者保護、市の生活の質の向上のために制定された法や規制に係わる訴訟において市を代理する。また市の行政法規の遵守を目的に、違反者に対する訴訟を市刑事裁判所において提起する。市の所有する 5 つの年金基金の個人への支払額の決定などに係わる訴訟では、これらの基金を代理する。

2012 年に扱った主要な案件の中には日本でも話題になった「2012 年清涼飲料水規制条例」（市健康部の認可を得て営業する飲食業者がサイズの大きい砂糖入り飲料水を販売することを禁じる条例）をめぐる訴訟もある。なお年間報告書の時点では上訴中であったが、2013 年に、州裁判所によってこの条例は違法と判決された。

(2) 訴訟提起 (Affirmative Litigation) 課

訴訟提起課は、暴力団の不法な活動から詐欺、ニューサンス、原状回復、反トラスト、契約違反、保険や州・連邦の補助金などの幅広い領域で原告として訴訟を提起する市を代理する。この課は、訴訟を行い、また市の公金の返済を求めることで市の利益を守る。

2012 年に扱った主要な事案の中には、先住民居住地でのみ非課税のタバコを先住民小売業者が市内で販売した事件やタバコをインターネットで販売している事件がある。これらでは、罰金および損害賠償を請求し、後者は係争中（当時）であるが、前者は勝訴した。

(3) 上訴 (Appeals) 課

上訴課は、市が州または連邦裁判所において上訴する場合のほぼ全ての事案を責務とする。刑事法を含む実体法の全ての領域をカバーし、2012 年には 700 件の案件を扱った。

2012 年には、市長、市議会議長、市議会及び市自体を代理して、ブッシュ政権時に制定された連邦結婚保護法(DOMA)の合憲性を争う訴訟において、amicus curiae として意見書を連邦控訴裁判所に提出するなど、重要な憲法訴訟にも関わった。

(4) 商事・不動産訴訟 (Commercial & Real Estate Litigation) 課

商事・不動産訴訟課は、市有財産のリースや市のインフラ建設のための私企業との契約などをめぐる広い範囲の訴訟において市を代理する。金額が高い訴訟が多い。

2012 年には、1996 年に買戻しの権利を残して市が売却した、マンハッタン・サービス・センターについて買戻しの権利を行使したところ、現所有者が訴えてきた事件（報告書当時係争中）などを扱った。そのほか、市施設の建設に関する孫請け会社との訴訟にお

⁷ 以下、本節は、NEW YORK CITY LAW DEPARTMENT 2012 ANNUAL REPORT (2012)を参照。

ける勝利、危険なトンネルのウォーキング・ツアーの中止命令に反対するツアー企画者との訴訟における勝訴などがある。

(5) 契約・不動産 (Contract & Real Estate) 課

契約・不動産課は、リースや契約などの取引について市の行政機関に法的な助言を与え、市長特別室や市のプロジェクトに関する交渉に同席する。この課の弁護士たちは交渉や契約書等のドラフト作成だけでなく、市の取引に関するドラフトの承認や、合意に至るまでのプロセスへの助言を行う。

2012年には、スマートフォンのアプリでタクシーを止めることができる、「Eーヘル・パイロット・プログラム」等のタクシー改革プロジェクトにおいて、市法務部の法律相談課とともに、クレジットカード読取り機の新しい技術に関する規則制定にかかわった。また、市の所管課とともに、社会福祉事業の提供者に資金提供を行う「社会貢献投資 (social impact bond)」のしくみを全国で初めて立ち上げるための契約書案を作成した

(6) 経済発展 (Economic Development) 課

経済発展課は、市の不動産開発や土地利用、商取引その他のプロジェクトで市に法的助言を与える。本課は、市の経済基盤を強化し、職やオフィス・スペース、住宅、文化的アメニティ、公共空地を創出するとともに、市を 21 世紀のイメージに作り変えていくための業務を市長室とニューヨーク市の経済発展公社とともに行っている。

2012年には、マンハッタンの南東の再開発、バッテリー・マリタイム・ビルディングの一部を賃貸借するための交渉や書面づくり、病院を建設するためにニューヨーク市大学と病院が市の元下水施設地域を購入するための手続、市の公園となっている鉄道跡、ハイラインの最後の地域の土地の権利の取得などに携わった。

(7) 環境法 (Environmental Law) 課

環境法課は、飲料水・排水・雨水の管理、固体廃棄物管理、エネルギー資源、有害廃棄物の浄化、市や民間の開発プロジェクトにおける環境審査、気候変動計画、市長による持続性計画の実施などを行う。

2012年においては、例えば、コンテナに入れた固体廃棄物を海中へ移動させる市の海中固定廃棄物設備計画の廃止を訴える市民との訴訟や、ブライトン・ビーチとコニーアイランドの板敷遊歩道をセメントとプラスチック廃材に置き換えていく計画への反対訴訟に勝訴した。また市の他の行政機関や連邦環境省 (EPA) および関係者とともに、連邦政府のスーパーファンドのリストにも挙がっており歴史的に産業汚染が激しいグワナス運河やニュータウン運河を調査し、連邦環境省が汚染源を特定し効果的で可能な解決法を提案するために市が提出義務を負う書類を作成した。

(8) Family Court (家庭裁判所) 課

家庭裁判所課は、州際児童支援係と青少年非行訴追係の2つに細分化されている。前者は州外で子供を養育している親が州内の住民から子供の親権と養育費を獲得するための訴訟において州外の当事者を代理する。また、この係は、市内で子供の養育権のある者が州外の親から養育費を獲得する訴訟においても養育権者を代理する。

青少年非行訴追課は、7歳から15歳までの子供が成人していれば犯罪に該当する行為を行ったときにその訴追を行う。もし裁判所が有罪と判決した場合は、この課の弁護士は、この子供の必要と最善の利益と社会の安全とを比較衡量した処分を裁判所に求める。

(9) 一般訴訟 (General Litigation) 課

一般訴訟課は、教育、ヘルスケア、公的支援、刑務所設備、養子支援や選挙関連法等多様な領域における市の政策やその実施に対して提起される訴訟において市や市の行政機関を代理する。これらの事件の多くは、合衆国裁判所においてクラスアクションとして提起され、合衆国憲法や連邦法についての新たな解釈や重要な争点を示すものである。

2012年においては、市刑務所の囚人らが、刑務所でイスラム教の食事用調理器具とそれ以外の食事用調理器具を一緒に洗っていることが合衆国憲法の保障する信教の自由に違反するとして提起した訴訟において勝訴した。また、ハリケーン・サンディにおいて市が障害をもつ人々に十分な情報提供をしていないことが連邦法や州法に違反するとして提起されたクラスアクションも扱った。2013年には、市危機管理計画の弁護を行う予定である。

(10) 労働・雇用法 (Labor & Employment Law) 課

労働・雇用法課は、25万人程度を雇用する使用者としての市を代理する。性別、人種、年齢、障害への差別に関する憲法修正1条上の争い、公務員法上の争いを扱う。

2012年には、ニューヨーク市警察 (NYPD) 職務による銃器の使用によって人を殺傷した警察官に対して、呼気分析器 (アルコールの割合を図る計測器) によるテストを行うとする規則を、合衆国憲法4条の「不合理な捜査を受けない権利」に違反するとして市警察の組合3つが提起した訴訟において勝訴した。

(11) 法律相談 (Legal Counsel) 課

法律相談課は、市長や他の公選公務員、市の行政機関に広い範囲で自治体法上の問題に関する助言を行う。また、市条例や州法、連邦法のドラフトの作成・審査や、行政機関の規則制定の補助を行う。

2012年後半は、市長室、市建設部や都市計画部等とともに、もっぱらハリケーン・サンディからの復興策に従事した。短期の救援策としては、パニックを回避するため自動車のナンバープレートの奇数偶数でガソリンを給油できる日を決めるシステム (odd-even

license plate gas rationing system)、瓦礫の撤去権限の付与、復興支援として一定の建物の利用料の放棄などの実施に必要な法的事務を行った。また、新規に建設される家屋の強風への耐久性要件を厳格化する建築基準の立法を求める緊急命令の作成に携わった。

(12) 自治体財政 (Municipal Finance) 課

自治体財政課は、債券にかかわる市の取引の一切について法的助言を与える。ニューヨーク市は全国でも最大の公債発行者である。市は一般財政債(general obligation bonds)や他の市当局、地方開発公社を通じて公債を発行する。また州の行政機関が市を代理して発行することもある。そこでこの課は毎年何十億ドルもの取引を監督する。

2012年、ニューヨーク市は45億ドルの一般財政債を発行し、ニューヨーク市暫定財政当局(市の設備投資計画に資金提供するために設置された機関)を通じて公債(将来の税で償還)を45億ドル発行した。さらに専ら教育目的で支出されるための8.5億ドルの建築援助特定財源債(building aid revenue bonds)と4.5億ドルの学校建設債(将来の税で償還)が発行された。これらに加えてニューヨーク市水道財政局が25億ドル発行し、ニューヨーク州環境設備公社が10億ドルを発行した際、この課が法的な事務を扱った。

(13) 年金 (Pensions) 課

年金課は、市の行政機関の年金にかかわる事案において法律相談に応じ、訴訟でこれらを代理する。現役職員と存命の退職職員を合わせると60万人に及び、1,200億ドルが係わる。ニューヨーク市には、警察関係、消防署関係、教員関係、教育委員会関係、一般市職員関係の5つの年金基金がある。この課は、これらを訴訟で代理し、関連する新しい立法に携わる。

2012年には、ワールド・トレード・センターにおける救済活動で障害を負い退職・死亡した市職員への給付に関する訴訟等を扱った。

(14) 特別連邦訴訟 (Special Federal Litigation) 課

特別連邦訴訟課は、連邦法上の公民権訴訟において、市と市の職員を弁護する。市警察職員、刑務職員や市検察官などが職務の遂行にあたって行った決定や行為に対して異議のある者が提起する訴訟などである。

2012年には訴訟の第1審まで進んだ31の事件中21件で勝訴した(2件が不一致評決、3件が一部勝訴一部敗訴)。例えば原告が警察官に暴行され背中に後遺症が残ったと主張した訴訟では、当該警察官がその時間に別の容疑者を逮捕しており原告には会っていないことを証明した。

(15) 租税・破産訴訟 (Tax & Bankruptcy Litigation) 課

租税・破産訴訟課は、固定資産税の査定に関する訴訟で市を弁護する。公園、図書館、低家賃住宅の建設など多様なプロジェクトに資するための土地獲得に従事し、市のインフラの近代化を図る。また、破産手続に参加して市の利益を守る。

2012 年には、以前にミッドタウンで公用収用された土地に関する相当の補償額について争われていた事件で勝訴した。またハドソン・ヤードで公用収用された土地の評価に関する訴訟、電話会社の発電設備が課税対象となるかが争われた訴訟で勝訴した。

(16) 不法行為 (Tort) 課

不法行為課は、市法務部の中で最も規模の大きな課である。市の活動や市の施設に係わる人的・物的な損害について毎年 7,000 件の新たに提起される訴訟で市を弁護する。5 つのバラ全てに支部がおかれ、またリスクマネジメント、早期和解、重大な傷害、有害物質に関する事案については、それぞれを特別に扱う係が課内におかれている。

2012 年には 62 件が訴訟となり事実審の評決を得た。市の歩道から落ちて足に重大な傷害を負ったとして提起された訴訟では、原告の主張が医療機関の診断の際に原告が行っていた説明と食い違っていることを証明し市が勝訴した。少女へのレイプで逮捕された容疑者が市の警察官数名に殴られたと訴訟中に主張した事件では、暴行した警察官を識別できずレントゲン検査でも異常がなかったため容疑者の主張は認められなかった。

(17) 労働者災害補償 (Workers' Compensation) 課

労働者災害補償課は、ニューヨーク州の労働者災害補償委員会におけるヒアリング、事実審、上訴審において市を代理する。また職務中に傷害を負い、または病気になった職員からの申請に対応する。職務に由来する精神的疾患、呼吸器疾患等の医療事項に係わる。

3 専門支援部門

法律専門部門に加えて、専門支援を行う 6 つの課がおかれる。

(1) 事務 (Administration) 課

事務課は市法務部の全ての業務運営を監督し、出納や職員研修等を管理する。また、全部で 10 カ所がある市法務の事務所の維持管理を行う。

(2) 情報テクノロジー (Information Technology) 課

情報テクノロジー課は、コンピューターやテクノロジー利用の全ての側面に責務を有する。データベース等の情報の管理や市法務部職員への技術支援も行う。

(3) オペレーション (Operation) 課

市法務部の運営の効率化を目指し、文書作成・配分係 (タイプ打ち、文書のファイリング等) が 3 係、文書分析係 (市長の管理報告書に用いるデータなど)、トレーニング係の計 5 係から構成される。

(4) 訴訟支援 (Litigation Support) 課

Eディスカバリー（民事訴訟等の相手方に、電子メールや図面などの開示を請求する手続）を監督し、市法務部の法律実務のあらゆる側面を管理する。

(5) 調達サービス (Procurement Services) 課

調達サービス課は市法務部のために、幅の広い商品を購入する、

(6) 図書 (Law Library) 課

図書課は市法務部の全ての調査を支援するほか、市の他の行政機関や市長室にもサービスの提供を行う。

第5節 市法務部の弁護士たち

1 採用のパターン

ニューヨーク市法務部の弁護士は公募される。市法務部のウェブサイトの中で、どの枠に何人を募集するかを公表している。以下では、ウェブサイト上に公表されている採用の方法をパターンごとに紹介する⁸。

(1) 経験のある弁護士の枠：メリット・システム

例えば、2013年1月8日付で、経済発展課 (Economic Development Division) が経験のある弁護士を1名募集している。ウェブページによると、業務内容は、ロウアー・マンハッタン（マンハッタン島最南端の地区）等の再開発、民間との協働や市のウォーター・フロントの再形成などを含む、市長の経済開発計画実施の補助、応用科学拠点の設立始動などである。応募資格は、優秀な成績証明書、法人顧問弁護士の経験あるいは不動産または他の取引に関する領域に携わった経験が5年以上あることである。また多様な領域にまたがる事務を一人で適切に処理できる能力が必須であると書かれている。

課長職も公募される。労働・雇用課 (Labor and Employment Division) は、課長1名と弁護士1名を公募する。課長については、給与(\$156,000)が示されている。

経験者枠への応募方法は、最近ではウェブ上のオンライン申込みに統一されている。書類は、市法務部内の Director of Legal Recruitment に宛ててカバーレターと、履歴書、ロースクールの成績証明書を送付する、と書かれている⁹。

採用に係る審査と決定は、州憲法と市の公務員法にもとづき、その能力と適正を根拠に平等になされる。また、市の平等雇用機会規程 (Equal Employment Opportunity

⁸ 以下、本節は、前掲注(1)サイトを参照。

⁹ 前掲注(1)サイト (http://www.nyc.gov/html/law/html/careers/experienced_vacancies.shtml; last visited on Jan. 29, 2013) .

Policy)も、採用において「連邦法、州法、市条例の定めるとおり、人種、出自、国籍、市民権、宗教、信条、性別、障害、年齢、軍での地位、犯罪歴、遺伝的素質、感染経歴(carrier status)、性的志向、DV や性的攻撃ストーカーによる被害経歴によって差別すること」を禁じる。

この規程は、他の採用においても適用される。この規程にもとづき、市法務部では、職員の多様性(diversity)が確保されている。これについては後述する。

(2) ロースクール新卒枠

ロースクール新卒の採用においては、ニューヨーク市法務部が毎年ハーバード・ロースクールやイエール・ロースクールをはじめとする全国 45 校以上において、最終学年(3年生)に対して行う「オン・キャンパス・インタビュー」が重要である。これに加えて、ウェブ上でオンラインで応募することもできる。この場合、カバーレター、履歴書とロースクールの成績証明書を提出すべきことが示されている。毎年数千の応募があるという。

採用に際しては、GPA による足切りはないものの、模擬裁判所やトライアル・アドヴォカシー(法廷での実務に関する科目)や大学の紀要の編集に携わり優秀であったことを証明できる者、公益や公的セクターでの仕事に携わったことを証明できる者が対象とされる。2013 年秋の新卒採用者は 45 名で、来年度も同程度を予定しているという。

採用までの手続は、1970 年代以降、おおよそ以下のとおりであるという。書類審査を通過した者は、自分の執筆した法律文書と参考文献リストの提出を求められる。提出する法律文書は、長さが各 6-20 頁程度、内容は、模擬裁判のために執筆した訴状やインターン中に裁判所や弁護士事務所で記述した判決文や訴状等の文書(提出においては許可を得ることも指示されている)、あるいはロースクールでの宿題レポートなどが想定されている。そして、市法務部の弁護士と 3 回面接を行い、学業成績と法律文書の審査と採用後の専門領域について相談する。そのあとシニアのマネージャーと執行部のメンバーから構成される法務人事委員会(Legal Personnel Committee)が、最終面接を行う候補者たちを誰にするかを検討し、雇用する権限を有する市法律顧問に推薦する¹⁰。

新卒の給与は\$62,038 と公表されており、ニューヨーク州の司法試験に合格し、1年の経験を得たのち、昇給する。

応募者の多くは、夏に市法務部でインターンシップを行った者であるという。市法務部にとっても、学生にとっても、インターン期間が適正の判断のために重要となっている。

(3) ポスト JD のためのフェローシップ

ニューヨーク市法務部には、ロースクールを終了した者が、奨学金を受けながら 1 年間、市法務部でボランティアとして働くことができるポストがある。枠は 1 名であり奨

¹⁰ NEW YORK CITY LAW DEPARTMENT 1995 ANNUAL REPORT (1995).

学金はロースクールが出している。このフェローシップを受ける者は、興味深い案件について、非常に高い責任でもって独立に取り組むことが求められる。市法務部で経験の高い弁護士が指導者となる。

(4) 市法律顧問のクラーク

ロースクールを終了した者は 1 年目の弁護士と同額の給付を受けつつ市法律顧問のクラークとして働き、経験を積むことができる。

(5) 現役ロースクール学生による夏のインターン・プログラム

市法務部は、夏にロースクール 2 年生を中心に、50 名程度のインターンシップを受け入れる。応募は毎年 3,000 件程度あるという。1 週間で 500 ドルの報酬と遠方の学生には無料の寮が提供される。このときの仕事ぶりによっては正式雇用のオファーを得ることができる。過去数年では、ニューヨーク市法務部に雇用された弁護士の大部分が夏のインターンの経験者である。

(6) 現役ロースクール学生のエクスターンシップ

市法務部は、学期中にもパートタイムの無償のエクスターンシップを受け入れている。

2 採用における多様性の確保

ニューヨーク市法務部は、ニューヨーク市の中でも最も規模の大きい「弁護士事務所」であり、学生からの人気も高い。多くのロースクールから応募があり、非常に優秀な者が採用されている。しかし、インタビューにおいてフライドランダー氏は、知名度の高いロースクール出身者の獲得数ではなく、市法務部における多様性を強調した。

ニューヨーク市全体にいえることであるが、とりわけ市法務部は、採用における多様性の確保に力を入れており、2008 年には、市法律顧問のカードゾ氏は、ニューヨーク市弁護士会から「多様性擁護賞 (Diversity Champion Award)」を授与された。

その成果は、以下のとおりである。2011 年の調査によると、17 課のうち 5 課の課長が黒人あるいはヒスパニック系または同性愛志向を公表している者である。また、全弁護士の半数以上が女性であり、20%が黒人、ヒスパニック系、アジア系であると自己意識している。若年層の弁護士 (2004 年卒から 2011 年卒) の 31%が、黒人、ヒスパニック系、アジア系あるいは LGBT (Lesbian、Gay、Bisexual、Transgender / Transexual Community) であると自己意識している。また、弁護士のうち 31 名が LGBT と自己意識し、9 名が障害者であることを自己意識している。

歴史的にも、ニューヨーク市法務部は女性の活躍の場となっていた。ラガーディア政権時に採用された、最初のアフリカ系アメリカ人の女性弁護士、ジェイン・ボリン氏は、その後、合衆国裁判所初のアフリカ系アメリカ人の女性裁判官に抜擢された。また、市法務部の最初的女性弁護士であるアナ・M・クロス氏は、ニューヨーク州で最初的女性下級裁

判所裁判官(magistrate)となった。ニューヨーク州裁判所で、初めて下級裁判所裁判官以上の地位に任命された女性であるジャスティン・W・ポイラーも、市法務部の出身である。1934年に市法務部に採用された、エディス・スピヴァク氏は、2004年に退職するまで、実に70年以上も市法務部において実績を残した。

3 採用後の異動と離職

採用後は、市法務部の複数の課をわたるローテーションが行われる。

離職については顕著な傾向はないという。実際には長期間務める者が多い。離職後、民間の事務所を経て、また市法務部に戻ってくる者もいるという。政治的な解職はないが、後述のブルックリン美術館事件の際、市長の方針に従うことを拒否して、自ら退職した者はいたという。

第6節 ニューヨーク市法務部の立ち位置：概論

1 統一性・排他性

(1) ニューヨーク州裁判所判決

ニューヨーク市法務部は、ニューヨーク市において唯一、市を代表する法律部門である。市法務部による市法務管轄の排他性と市法務の統一性はいくつかの州裁判所判例によって確立した。1940年の *In re Kay v. Board of Higher Education* は、ニューヨーク市高等教育理事会 (Board of Higher Education : 現在のニューヨーク市大学) が当時非常に評判の悪かったラッセル教授 (法哲学) を採用したことが裁判で争われ、州下級裁判所がこの採用を無効とし、市法律顧問が理事会に、控訴はすべきでないと言明したにもかかわらず、理事会が、外部の弁護士を雇用し控訴した事件である。このとき控訴裁判所は、例外を認めながらも、「控訴すべきかどうかの判断において市法律顧問の判断は拘束的である」と述べた。市法律顧問の法的助言については1981年の *Michel v. Bellamy*、市法律顧問の州法解釈については1988年の *Carso v. New York City Police Department Pension Funds* がその拘束力を認めている。これらの判決の中で、裁判所は、繰り返し市法律顧問は、市の法律事務について「排他的」な権限があることを確認してきた。

(2) ニューヨーク市憲章

現行の市憲章は、市法律顧問の排他性に関しては、すでに紹介した市憲章 365 条において、「市の行政機関の長は、その目的と予算の範囲内で当該行政機関の法律事項について補佐を行うスタッフとしての弁護士を雇用することができる。しかし本章または他で規定される場合を除いて、外部の弁護士と契約することはできない。」と定める。また、関連して、367 条 a は以下のように規定する。

市長は、市法律顧問と当該行政機関の長の協議後、いかなる行政機関に対しても、市法律顧問の示す基準、方針、ガイドラインにしたがって、また市全体としての統制と統一性

の下で、日常的な法律事務の処理を委任することができる。市長は、委任された機能の行使を補佐するために、市法務部の弁護士を当該行政機関に異動または割当てることができる。市法律顧問は、本条にしたがって委任された権限の行使を規則的・継続的に監視する。市長は、市法律顧問の勧告にもとづき、市の利益にもとづき正当化される場合には、いつでも委任を停止または撤回することができる。

2 専門性

市法務部の弁護士は、政治的な志向ではなく専門能力によって採用される¹¹。そこで市長が変わるたびに市法律顧問は新たに任命されるが、市法務部の職員は変わらず、政治的な理由で解雇されることもない。法律の専門家の部として敬意を払われているため政権が変わってもこの部が改造されることはまずないという。

3 親密性

市長や部課の長、市長室の職員とも頻繁に会合をしており、市長や各部との関係は親密である。毎週シティ・ホールで、市長提案の条例に関する審査を行う。シティ・ホールは市法務部がおかれるチャーチ通り 100 番地から 2 ブロック先にある、非常に歴史的な建物である。以前は市の全ての機能がここに収まっていたが、市の業務の拡大により、現在シティ・ホールには市長の執務室、市議会の議場といくつかの会議室のみがおかれている。

なお、市の他の部課は、市法務部のおかれる建物の向かいにあるミュニシパル・ビルディングという名称の立派な建物に収められている。ラインの部や課が条例を作りたいときには、法務部の弁護士が向かいのビルに行ったり、向こうがこっちに来たりする。市長室が関心を持つ場合には、関係者が皆でシティ・ホールに行くこともある。

4 中立性

ニューヨーク市や法律部門に限らないことではあるが、現市長がクライアントであるため、政権交代があると、市法務部の方針も新しい市長に従うことになる。例えば、ジュリアーニ市長は、チェルシー地区を通過してウエストサイド・ヤードに至る鉄道線路跡の高架（ハイライン）について、その撤去を目指していた。そこで、市法務部は撤去するために動いていた。しかし、撤去には反対の市民団体が線路跡の有効利用を提案し、次期の市長であるブルームバーグ氏はその案を採用し、取り壊さずに公園にする方針を示した。そこで、市法務部は、以前は壊そうとしていたものを今度は守るために働いたという。

第7節 ニューヨーク市法務部の立ち位置：潜在的な利益相反

市法務部は、ニューヨーク市を代理するが、市には公選職を含む様々な立場がある。市の内部で利益相反があり得る中での市法務部の立ち位置は難しい。ここでは、政策策定過

¹¹ 以下、本節の内容はインタビュー調査にもとづく。

程から訴訟に至るまでの各段階における市法律顧問および市法務部の立場を見る¹²。対内関係においては、多くの場合、市法務部は執行府側を代理する。

1 市長側が提案する条例の制定過程

(1) 部・課による条例制定への法的支援

市法務部は、市の部課による条例制定を支援する。ニューヨーク市では、条例制定においては、最初にラインの行政機関が条例を提案する。その後、市法務部の担当者と会合し、市法務部の担当者が合法性について助言を行う。合法性に問題がある場合には、市法務部がその目的を達成できる合法的な他の手段を提案する。その後、条例のドラフトを市法務部が作成し、議会に提出されたあとは、市法務部が条例案についての質疑に応答する。いざ、その条例が訴訟で争われることになった場合には、もちろん市法務部が弁護にあたる。

年間スケジュールとしては、毎年秋に、各部、行政機関が市長室、予算局(Office of Management of Budget)と会合し、各部、行政機関ごとに、次年度のアジェンダを提案する。そして市長、市法律顧問や各部・行政機関の長の参加する会議で、政策のプライオリティや他の政策との衝突の有無を判断する¹³。この会合の後、市全体の大きなアジェンダが作成され、一年をかけて条例案が作成され提出される。

(2) 市議会との事前調整

市長側が提案する条例案について、市法務部は市議会にその条例案を通過させるよう事前に交渉する。議員から質問があれば説明し、要求に応じて文言の調整等も行う。

2 市議会側が提案する条例の制定過程

(1) 市議会との事前調整

市議会が提案を予定する条例案について、市議会は市長がその内容を支持するかどうかを知る目的で、市法務部に会談を申込み、事前に情報提供を行うという。そこで市法務部は、関連する部課にこの条例案に対する意見を求め、これらの意見にもとづいて、執行府を代表して、条文の修正などを含む事前調整を市議会との間で行う。

(2) 市長の拒否権行使の理由の執筆

通常、市議会が執行府側からの文言修正要求などに応じることは少ない。その場合、条例案は修正されないまま議会を通過し、市長へと到達することになる。ニューヨーク市では、条例が成立するためには市長の署名が必要である。そのため、市長は署名をしないという方法で拒否権(veto)を持つことになる。

¹² 本節の内容はインタビュー調査にもとづく。

¹³ 2012年10月末にハリケーン・サンディがニューヨーク州に非常に大きな被害を及ぼした。そのため、ニューヨーク市においては、このスケジュールが若干遅らされたそうである。

ところで、市長が拒否権を行使する根拠は、合法性にかかわる場合もあるが、市長と部課、行政機関の政策的な好みにかかわる場合もある。前者については市法務部が専ら拒否権行使の理由を執筆する。後者の場合は、原課に理由の原案を書いてもらった上で市法務部が拒否理由を執筆する。しかし、市長が拒否権を行使しても、市議会は 2/3 の多数で再可決することができる。

3 市長が拒否権を行使した条例をめぐる訴訟

(1) 政策的理由で拒否権を行使した条例の擁護

市長が政策的理由で拒否権を行使した事例として、野球バット事件がある。ニューヨーク市議会は、2007年、バットに金属を用いるとスピードが速くなり危険度が増すため、学校野球のバットには金属を使ってはいけないと考え、条例を通過させた¹⁴。しかし、市長は、政策として好ましくないと考えたため拒否権を行使し、市法務部がその理由の執筆にあたった。しかし市議会は、2/3の多数で再可決をし、条例が成立した。

市長がこの条例に関して何らかの対策を起こす前に、民間の団体が、この条例の執行停止を求める訴訟を提起した(USA Baseball v. City of New York¹⁵)。市法務部は、それまでこの条例が好ましいとは思っていなかったが、市議会が被告となり訴訟が提起されたため、議会を代理して訴訟を遂行する立場となった¹⁶。

「そして訴訟に勝ってしまったわ。市長は、全然うれしくはなかったのだけれど、これが私たちの役割なの。(アルファロ氏)」

ところで、野球バット事件は、市長の政策的な判断による拒否権の行使であったため、市法務部が市議会を代理して訴訟を遂行することに、法的な利益相反はないと判断された。しかし、もし市法務部が違法であるという拒否権行使の理由書を準備していたとしたら、市法務部の立ち位置はどうなるのか。

(2) 違法であると判断して拒否権を行使した場合

市法律顧問が違法であるという拒否権行使の理由を執筆している場合、訴訟でその条例を擁護することは利益相反の問題を生じさせる可能性がある。その場合、1972年の Cahn v. Town of Huntington が適用され、議会は、特別訴訟代理人 (special counsel) を雇用することになるかもしれない¹⁷。この事件は、町議会が、都市計画委員会を訴えた訴訟で、町議会が町の市法律顧問 (Town Attorney) を代理人としたため、都市計画委

¹⁴ New York, N.Y., Local Law No. 20 (2007).

¹⁵ 509 F. Supp. 2d 285 (2007).

¹⁶ Jeffery D. Friedlander, *The Independence of the Law Department*, 53 N.Y.L. SCH. L. REV. 479 (2008/2009).

¹⁷ Friedlander, *supra* note 16, at 486.

員会が独自に弁護士を雇い、訴訟ののち、この弁護士が町に訴訟費用を請求した事件である。

州判例法では、法律にもとづいて自治体に雇用（retain）されていない弁護士は、自治体に訴訟費用を請求できない。しかし、州最高裁は、町議会が町の委員会に訴訟を提起し、町市法律顧問が町議会を代理し、その相手方を同時に代理することができないため、別の代理人を雇用する権限があるとして、訴訟費用の支払いを命じた原審を認容した。

（3）市長が違法として拒否権を行使した条例をめぐる訴訟

実際に、違法であるという拒否権の理由を市法務部が執筆していた条例が訴訟になった事例として、2006年のニューヨーク州最高裁判所判決、*Council of City of New York v. Bloomberg*がある。市議会は、市の締結する契約の相手方になる会社は、社内の福利厚生の実施において被用者の法律上の配偶者と内縁の配偶者とを差別してはならないとする市議会提案の条例を通過させた。市長は内縁の配偶者の権利については積極的な立場であったが、既存の連邦法と州法に照らして考えるとこの条例案は違法であると判断し拒否権を行使した。しかし、結局これは議会の再議決により条例となった。

しかし市長が違法であると確信し、条例の執行を行わなかったため、議会が、市長が執行義務を果たしていないとして、州裁判所に職務執行令状を求める訴訟を提起した。この権力分立に係わる難しい問題に、ニューヨーク州最高裁は、「市議会の主張を採用すると、裁判所は、憲法に違反する法の執行を憲法遵守を宣誓した公務員に強制するという非常に受け入れがたい立場におかれることになる¹⁸」と述べ、市長を勝訴させた。市長が誠実に違法であると確信する場合、条例は無効となり執行義務がなくなることが確認された¹⁹。

ところで、この訴訟を提起した市議会は、当初から市法律顧問ではなく、独自の弁護士を雇った。そこで、市法律顧問は市長の立場を弁護し、利益相反は生じなかった。

4 好ましくない市長の政策の弁護と市法務部の政治的利用

市法務部は、個人的には支持できない市長の政策を法的に弁護する場合もある。「表現の自由」の観点から日本でもよく知られる、ブルックリン美術館事件が典型的な事例である。ジュリアーニ市長の2期目の1999年、ブルックリン美術館が「センセーション展」を開催することになっていた。しかし事前に閲覧した市長が、とりわけ『聖なる処女マリア』において、アフリカ系の女性の姿をした聖母マリアが部分的に象の糞やポルノグラフ

¹⁸ *Council of New York v. Bloomberg*, 6 N. Y. 3d 380, 388 (2006).

¹⁹ Michael A. Cadozo, *The New York City Corporation Counsel: The Best Legal Job in America*, 53 N.Y.L. SCH. L. REV. 459 (2008/2009).

ィーを用いで描かれている点を取り上げ、「不快である」と酷評し、展覧会の開催中止を勧告し、従わなければ公金支出の打ち切りを通告した。さらに翌日、契約違反を理由に土地建物との賃貸契約その他の破棄を通告した。美術館側が合衆国裁判所に訴訟を提起し²⁰、市側も美術館に立ち退き請求を行った。市長の行動に対する社会的反響は大きかった。

市法務部は、訴訟において、この絵画について市長が「ヘイト・スピーチ」である、と判断したと述べ、「KKKやホロコーストを賛美する展示に市が公金を支出できない」ことからアナロジーとして、「市はローマン・カトリック協会の聖画像を冒瀆する展示には公金を支出できない」と主張した。しかし合衆国地裁は、美術館側の主張をほぼ認め、暫定的差止命令を発した。市は控訴したが、その後、両者は和解した。

注目すべきは、市長のこの行動は、おそらくニューヨーク州選出の次期上院議員選挙に出馬するためのキャンペーンの一環であったと考えられる点である。市長は、好印象かはともかく、少なくとも敬虔なカトリック教徒であることを印象付けることができた。一方市は、和解により訴訟費用の支払いや現市長の任期中の同美術館への予算統制権の喪失など大きな損害を被った。法人としての市の弁護士であるはずの市法律顧問と市法務部は、市には損失を与え、逆に市長に政治的に利用されたのではないか、という疑問が残る。このとき、市長の政策は支持できないとして市法務部を辞めた弁護士が数名いたという²¹。

第8節 ニューヨーク市法務部の立ち位置：市民

1 情報公開制度

市法律顧問も市法務部も、法人としての市を代理し、個人としての市民に法的サービスを提供するわけではない²²。市民と直接関係する場面としては、情報公開制度がある。ニューヨーク市は他の自治体と同様に、市の情報は原則として全ての開示されることになっている。しかしプライバシー情報などの例外がある。この例に該当するか否かを判断し市民に示すのが市法務部である。

2 アトニー・クライアント特権

市法務部の情報も情報公開の対象となる。ここで他の部課と異なるのは、通常の開示事項に加えて、市法務部の業務のうち、アトニー・クライアント特権（attorney-client privilege）に当たるものが、市民に対して非公開となる点である。

アトニー・クライアント特権とは、弁護士・依頼人の秘匿特権であり、「法律上の助言を求めるに際し、弁護士と依頼人との間で交わされたコミュニケーションは、それに関

²⁰ Brooklyn Institute of Arts and Science v. City of New York, 64 Supp.2d 184 (1999).

²¹ WILLIAM E. NELSON, FIGHTING FOR THE CITY, 324 (2008).

²² 以下、本節の内容はインタビュー調査にもとづく。

する証拠提出や情報開示手続での開示を拒否することができるという特権」である²³。これまでのところ、ニューヨーク市法務部のもつ情報でこの特権のカバーする内容については、当事者同士がその特権を放棄しない限り、非開示とされている。

この特権によって市法務部の情報はどの程度非開示となっているのか。第一補佐によると、①この特権の適用は、弁護士と依頼人という関係で法律上の助言を与えるときに限定されているため、市法務部の活動全てがカバーされるわけではない、②ニューヨーク市には、「会議公開条例（Open Meetings Law）」あるため、市法務部の参加する会議を含む、全行政機関の会議は、事前にアジェンダが示され、日程が市民に告示され、市民の傍聴が可能である。非公開にできる会議もあるが、弁護士と依頼人として行う人事に関する会話など限定的である。

市のもつ膨大な情報のうちどの部分がこの特権にカバーされるのかは、事例によりまちまちであるという。

第9節 ニューヨーク市法務部の位置づけ：政府間関係

1 州政府と連邦政府

市法務部の活動は、市内の法律事項に限定されない。実はニューヨーク市法務部は、州の法案作成に携わっている²⁴。これは、英米法系の国においては、自治体の権限が個別に国（アメリカの場合は州政府）によって授権されることと関係する。ニューヨーク市に係わる州法は、ニューヨーク市が法案を書いているのである。これに加えて、市の権限全般に係わる州法など、ニューヨーク市にも利害の及ぶ州法案作成に市法務部は参加している。

市法務部の年内のスケジュールの中で、州法案の作成はかなり優先されている。というのは、州の立法府は一年を通じて開いているわけではなく、1月にはじまり、典型的には6月には閉会してしまうからである。そのため、本当に実現したければ、州法案は、春には書き終えておかなければならない。

数は多くないが、市法務部は連邦法案の作成にも携わっている。州法についても連邦法についても、州や連邦から情報提供があるわけではない。市の法案を売り込みや、州や連邦の情報入手は、市のロビイストが行っている。市法務部の弁護士はこのロビイストと連絡を取り合ったり、ともに動いたりする。そのため、現在はワシントンDCの事務所に弁護士をおいており、連邦の立法に携わらせているという。

²³ 田中英夫編『英米法辞典』（東京大学出版会、2004）。

²⁴ 本節の内容はインタビュー調査にもとづく。

2 市法務部の全国組織

市法務部の全国組織として、国際自治体弁護士協会（the International Municipal Lawyers Association: IMLA²⁵）がある。「地方政府の弁護士に役立ち、地域的に国内的に、そして国際的に地方自治の法の利益を促進すること」とする。「国際」という名称になっているのは、カナダの自治体が参加しているためであるが、実質的には、アメリカの自治体法務の全国組織である。

1935年に、すでに公法の弁護士として名高かったC・S・ライン氏が、それぞれ弁護士でもあったニューヨーク市長のラガーディア氏とシカゴ市長のデイリー氏をはじめとする大都市の市長と会合し、法的な課題について自治体間の協力関係を築くことを提案し、その後まもなく、IMLAの前身である、NIMLO（the National Institute of Municipal Law Officers）が設立した。

今期（2012-2013期）の会長は、オハイオ州クリーブランドの市法律顧問（General Counsel）であるシェリル・K・ベンフォード氏（女性）である。2014年からは、ニューヨーク市法務部のマネージング・アトニーであるG・F・ミルズ氏が務める。

IMLAは、毎年大会（Annual Convention）を開催し、1年で1,400名以上の構成員に法律の研修を提供するほか、協会として訴訟において *amicus curiae* を提出したり、モデル条例を作成したり、積極的に活動している。代表が年に数回会合を開くほか、トップ5の自治体法務代表が2か月ごとに、自治体法務が抱えている問題について情報交換を行うという。2か月ごとに雑誌（Municipal Lawyer）を公刊している。

²⁵ 国際自治体弁護士協会（International Municipal Lawyers Association）公式ウェブサイト（<http://www.imla.org/>）（last visited on Dec. 22, 2013）.

第3章 ロングビーチ市の市法務

第1節 ロングビーチ市の概要

1 市の位置

ロングビーチ市は、ニューヨーク州ナッサウ郡に位置する人口 33,275 人（2010 年）の都市である。ニューヨーク市から東に伸びるロング・アイランドの根元で、北大西洋に面し、東西に長く伸びたビーチをもつため、都市住民やサーファーたちの夏の憩いの場となっている。2012 年 10 月末には、ハリケーン・サンディの大きな被害に遭った。

2 市の成立

ロングビーチは、ロング・アイランドの中では古く確立した歴史のある地域である。1880 年にロングビーチホテルが建設され、1882 年には鉄道も開通し、着々と発展した。ニューヨーク市をはじめ大陸内の地域と比較すると、気温が冬は華氏 10 度高く、夏は華氏 10 度低い。この快適な気候と 20 世紀初頭に象を使って開拓したという 2¹/₄ マイルにも連なるビーチが発展の理由といえる。市成立(incorporation)は 1922 年である²⁶。

3 政府の形態

ロングビーチ市は、議会—市マネージャー制度を採用している。現在、市議会は定員が 5 名でこのうち 1 名が議長 (president) である。現在のメンバーは、弁護士である議長、不動産業を営む副議長 (女性)、もと郡の副市法律顧問で現在州裁判所勤務の新人女性議員、国語の教師出身でその後市の行政にも携わっている再選の男性議員、ニューヨーク市の消防士出身の再選の男性議員である。これらの議員が 2 年ごとに選挙で選ばれる。

市議会は、市マネージャーを任命する。市マネージャーは、ジャック・シュナーマン (Jack Schnirman) 氏である (2013 年 12 月現在)。ロングビーチ市憲章によると、市マネージャーの正式名称は、City Manager and the mayor であり、市マネージャーは、ロングビーチ市の市長であるとされる。州法などで、市長に課せられた役割は、市憲章と抵触のない限り、全て市マネージャーが担う (Art.3 Sec. 20)。

第2節 ロングビーチ市の法務²⁷

1 組織と採用

ロングビーチ市には、市法務部という部はおかれておらず、法務は、市法律顧問 (corporation counsel) と弁護士である 4 名 (2013 年 2 月現在) の補佐 (assistant) が担っている。

²⁶ ロングビーチ市公式ウェブサイトより (<http://www.longbeachny.gov/>; last visited on Dec. 20, 2013)。

²⁷ 以下、本章の内容はインタビュー調査にもとづく。

市法律顧問は、市マネージャーによって任命される。ロングビーチ市では、全てのスタッフは市マネージャーに任命されるので、補佐たちも任命権者は市マネージャーである。しかし、実際には、採用のための面接を行うのは市法律顧問であり、市法律顧問の推薦にしたがって市マネージャーが任命している。市法律顧問と補佐は、一般職公務員（Civil Servant）とは異なり、身分保障がない。

採用は専ら能力にもとづく。ニューヨーク市などの大きな市法務部では、新卒を採用し、専門教育を与えることができるが、ロングビーチ市の規模の市では、採用するのは経験のあるベテランであることが多い。州の弁護士資格の要請として定期的に研修を受けなければならないが、これ以外に特別に市が提供する研修システムは存在しないという。

現在の職に、市法律顧問は 20 年弱、補佐は、それぞれ 15 年、20 年、35 年間務めているベテランである。

2 市法律顧問

(1) 権限

市法律顧問は市議会と全ての行政委員会（board）と固定資産税評価官を含む、全ての市職員（officers）の正式の法律アドバイザーである。

市法律顧問の権限は、市憲章に以下のように列挙される。

(i) 市議会と市の部課の求めに応じて、これらに法的意見を文書で作成する。(ii) 市議会の指示がある場合、市または市の各部課を原告または被告とする訴訟・手続で訴追または弁護を行う。(iii) 市に関連する他の専門的なサービスを市マネージャーまたは市議会の指示にもとづき行使する。(iv) 訴額が 2 万 5,000 ドルを超えない訴訟については和解の決定を行うことができる。(v) 地方財政法にこれと異なる規定がおかれている場合を除き、市と他の部課の求めに応じて、条例案、決議案、法律文書、契約書、捺印証書またはその他の文書を作成する。

(2) 現市法律顧問

現在、市法律顧問を務めるのは コーリー・クレイン（Corey Klein）氏である。クレイン氏は、現在の職に就くまでは、まずニューヨーク市の民間の弁護士事務所で実務を行ったあと、ニューヨーク州裁判所の職に就いていた。その後、ロングビーチ市で市法律顧問補佐を務めたのち、現職に任命された。

3 法律事務の分担

ロングビーチ市においては、市法律顧問と 4 人の補佐は、その専門領域によって事務を分担する。具体的には、A 氏（パートタイム勤務）は訴追役を担当し、交通や駐車違反などを含む全ての法執行を担当する。B 氏は労働関係を扱う。C 氏は、ネグリジェンスなどを扱う。D 氏は契約などを扱う。そして市法律顧問は、建物など残り全てを扱う。

市法律顧問と補佐たちは、それぞれ専門領域があるため、担当する専門領域においては、それぞれの補佐が主にその業務を遂行し、そのケースにおいては、市法律顧問といえども、その補助に当たる。また、各担当に応じて、所管課と密接な関係をもっている。

第3節 ロングビーチ市法律顧問の立ち位置

1 市マネージャーとの関係

(1) 専門性

市法律顧問は市マネージャーに任命される。しかし、その任命において法律家としての専門性が尊重されているようである。クレイン氏は、20年近くロングビーチ市の法務に携わり、7人の市マネージャーのもとでこの職を担ってきた。

(2) 親密性

市マネージャーとの関係は非常に親密である。クレイン氏のオフィスは市役所の4階にあるが、市マネージャーのオフィスはその真上にあり、そこへはクレイン氏のオフィスを出た横に細い階段がある。まさに2段ベッドの上下を行き来する気楽さで行き来ができるようになっている。

(3) 法的判断において

ルーティーンの細かい事務は独自に処理するが、ある程度の規模や重要性のある案件は、市法律顧問が独自に処理する権限をもっているが、実際には市マネージャーとの見解の一致が求められる。例えば、2万5,000ドル以下の訴訟の和解は、市法律顧問はその権限で行うことができる。しかし、和解の決断をすることはできても、和解金の支払いに関しては、市マネージャーと会計監査官に小切手に署名をしてもらわなければならない。2万5,000ドルを超える訴訟の和解については、まず市議会の承認を得て、市マネージャーと会計監査官に小切手の署名をもらうことになる。

(4) 政策的判断において

最終的に政策的な判断を行うのは市マネージャーや市議会であるが、市法律顧問も市マネージャーの参加する政策にかかわるミーティングに参加し、政策的な意見を述べる。市法律顧問が「違法である」と判断する政策は作成できないが、市法律顧問が「好ましくない」と判断する政策については、もちろん市マネージャーの判断で決定される。しかし、その政策が訴訟になった場合は、市法律顧問は、市マネージャーの決定を弁護する。

2 市議会との関係

(1) 一般的な関係

市マネージャーは、投票には参加できないが、市議会の全ての会議に出席する権限をもち、そこで議題に上がっている全て問題について意見を述べる権限を有する（市憲章

Art.3 Sec 20)。市法律顧問は、市マネージャーと並んで、全ての市議会に出席している。そのほか、非公式で行われる様々な会議にも参加し、議会との意思疎通を図っている。

市議会議員が、個別に市法律顧問に法律相談をしてくるかどうかは、個人によるという。通常は、市議会で法的な判断が必要な問題が生じたときには、市議会が市マネージャーに相談し、市マネージャーから市法律顧問に情報が伝わるというパターンがとられる。

(2) 条例制定

条例制定については、市憲章が、全ての条例について市法律顧問が条例案を作成することを規定する。そこで、市議会が主導するものでも、執行機関側が主導するものでも、最終的には市法律顧問が目を通すことになる。

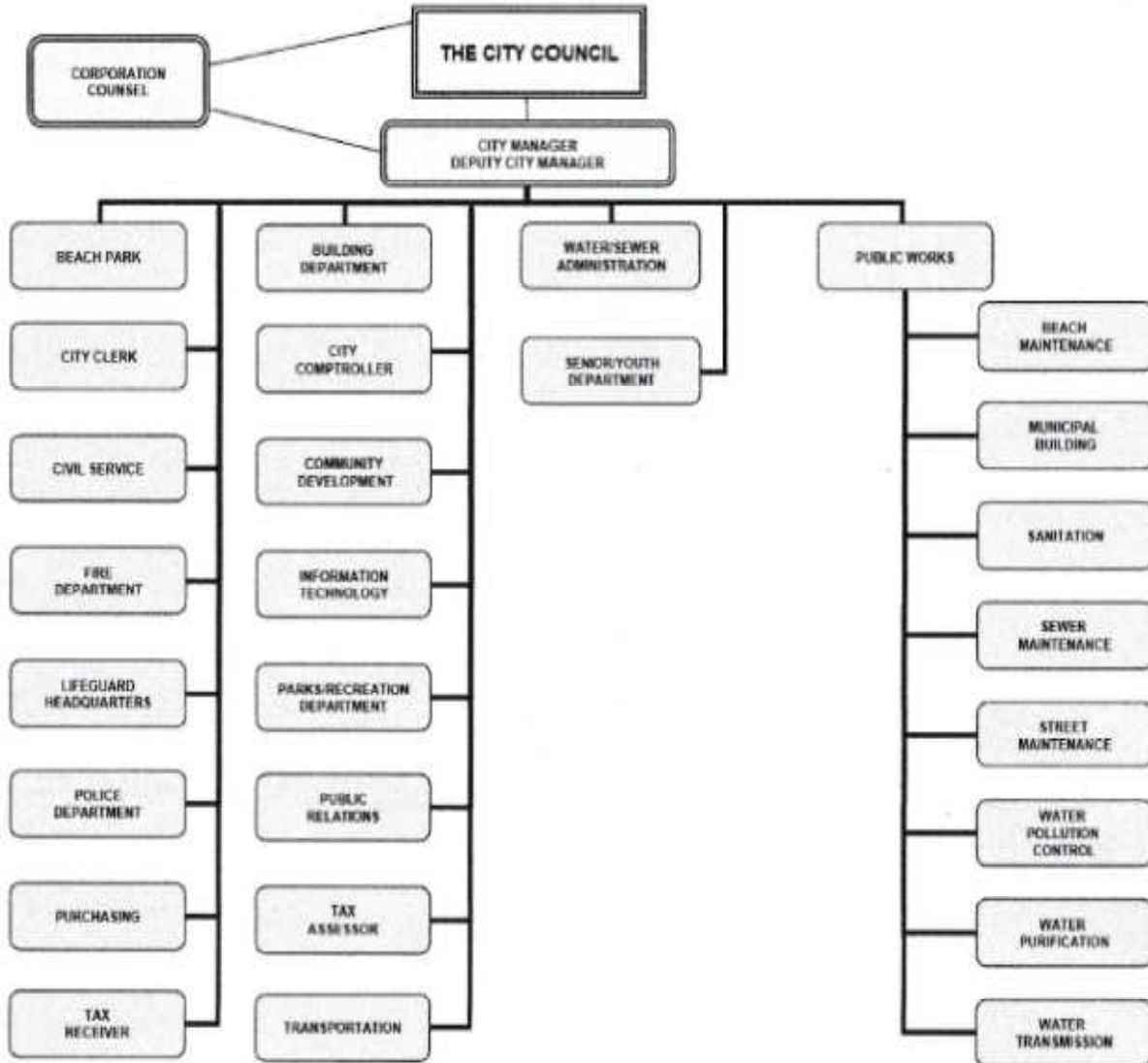
この際、ニューヨーク市で生じるような市議会と執行機関側（特に市マネージャー）との衝突は、過去になかったわけではないが、ほぼ想定されない。通常、大きな見解の対立があれば議会は市マネージャーを解任するからである。

3 市の部課との関係

(1) 条例制定

例えば、公園の開園時間の延長などのために市の条例を改正する必要があるときは、公園部の職員が、情報を携えて市法律顧問のオフィスに出向いてくる。市法律顧問は市マネージャーのオフィスに報告し、その後公園部職員を交えて会合を行う。市マネージャーと公園部と市法律顧問が賛成すれば、市法律顧問が条例の原案を作成し変更点を明らかにし、市議会の会議に提出する。市議会の手続の中でヒアリング手続があり、このとき市マネージャーや市法律顧問に対する質問があれば、これに回答する。ここで市民の反対意見などが示される可能性があるが、条例案を可決するかどうかは最終的には議会が決定する。

THE CITY OF LONG BEACH
 ORGANIZATION CHART
 CITY DEPARTMENTS & AGENCIES AS OF APRIL 2012



(出典 : City of Long Beach Adopted Annual Budget (2012-2013)、 p 21)

第4章 おわりに

第1節 アメリカの自治体法務の特徴

ここまで、ニューヨーク州の2つの自治体の市法務について見てきた。最後に、これらを手掛かりに、アメリカの自治体法務のもつ特徴とその課題について考えたい。

1 市法律顧問の地位

組織の高い位置に法律専門職がおかれ、長とともに最高意思決定の場に参加するという形態は英米では他の組織にも見られるが、自治体においても同様にこれが見られた²⁸。

アメリカの自治体において、法に関する市法律顧問の判断は高く尊重される。しかし、これは「権限」というより、市法律顧問の能力に担保されているようである。ニューヨーク市のカードゾ市法律顧問は、就任を前にして数人の前任者と会い、助言を受けたという。その中でも重要だったのが、「できるだけ早い段階で自ら法廷に立つ機会を作り、市長と市法務部の弁護士たちに自分の能力を示すこと」であったという²⁹。

2 攻める法務

ニューヨーク市法務部は、本報告書では紹介しきれなかったが、市が関連する訴訟の中で60回以上も合衆国最高裁判所で弁論し、合衆国憲法の解釈を争う重要な判例形成にかかわってきた³⁰。常にアメリカの法の最先端に立ち、法思想の発展を牽引する役割を果たしてきたことを自負している。

また本文でも紹介したように常に国、州や他の自治体に先立って先進的な政策や条例を作成して市の権限の外枠を形成するとともに、州や連邦の政策形成にも積極的に参加して市の利益を実現してきた。まさに「攻める法務」と呼んでよいであろう。

第2節 アメリカの自治体法務の課題

1 専門性

ニューヨーク市においてもロングビーチ市においても、インタビューにおいては、法務の専門性・中立性が強調された。実際、どちらの自治体も市法律顧問は任命職であるが、政治的理由で解職されることは考えにくいとのことだった。しかし、ニューヨーク市法務の歴史に詳しいニューヨーク大学ロースクールのネルソン教授はこれについて懐疑的である。専門性を尊重するのはあくまで現市長の方針にすぎず、解職する権限がある以上、そ

²⁸ 本調査では、両市とも *corporation counsel* をおくが、*City Attorney* 等の名称を採用する自治体もある。ネルソン教授によると、これらは名称の違いに過ぎない。

²⁹ *Cardozo, supra note 19, at 460.*

³⁰ *Ward v. Rock Against Racism, 491 U.S. 781 (1989); Penn Central v. City of New York, 438 U.S. 104 (1978); Goldberg v. Kelly 397 U.S. 254 (1970).*

の権限の行使はいつでもあり得ることであるという。また、市法務部が市長によって政治的に利用され、市自体の利益に反する結果をもたらすことも現実に起きている。

2 中立性と利益相反

日本においても、自治体の活動が活発になる場合、市法務部が利益相反の問題に直面する場面が生じうる。そこで、アメリカの自治体法務部における利益相反の処理は興味深い。これについて、ネルソン教授は、ニューヨーク市の事例でも見られが、市法律顧問は市長または市マネージャーによる任命職である以上、最終的には任命権者の意向に沿うよう行動することになることを指摘する。

市マネージャー制度を採用するロングビーチ市においては、市議会が市マネージャーを解任することができるため、自治体内の争いは生じにくい。

3 アトニー・クライアント特権

英米法制度の下で生じる問題ではあるが、アトニー・クライアント特権による情報の非開示が、アメリカの自治体において行政の透明性に影響を与えている点が懸念される。

ネルソン教授は、この特権は自治体の活動に関する調査の主要な障害となっていると述べる。特に、この特権をもつのは、依頼人ではなく弁護士の方なので、依頼人がすでに死亡している場合などにおいては、特権の放棄を求めることも難しいという。ブルームバーグ市長がコッチ市長に相談し、コッチ市長の任期終了である1989年12月31日までの市法務部の活動についてこの特権を放棄したため、この時期までの市法務部の活動が明らかになったが、それ以降の情報は今のところまだ非開示である³¹。

第3節 日本の自治体法務への示唆

本章で取り上げた特徴や課題は、英米法の特徴的な制度と関係しているものが多い。また、アメリカにおける弁護士の人数や訴訟の数は日本とは大きく異なる。そこでこれらは直接的に分権改革後の日本の自治体運営や法曹有資格者の活用に結びつくものではないであろう。しかし、「法」を扱う能力をもつことで自治に自信と充実をもたらしているアメリカの自治体の一側面は、今後の日本の自治体にも参考になるものであると思われる。

³¹ Nelson, *supra* note 21 at 313.