

行財政運営の監視役
ニューヨーク州会計監査官(コントローラー)

ニューヨーク州会計監査局 200 周年記念史

1797 年～1997 年



はしがき

本書は、ニューヨーク州政府が1997年に発行した「ニューヨーク州会計検査官200年の歴史」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。

ニューヨーク州の会計検査官(コントローラー)は、公金の取り扱いを巡る州政府への住民の不信感を解消するために、1797年にニューヨーク州政府により初めて創設された役職である。その後、ニューヨーク市においても同様な役職が設置されている。

会計監査官は、州の公金の使途のウォッチドッグ的役割のみならず、カウンティ、市町村統一の会計管理体制づくり、予算案作成、年金基金の運用など、その職責は多岐に渡っており、我が国の自治体におきかえるならば、監査及び出納部門のみならず、市町村課や財政課などの機能の一部も併せ有する役職である。現在では、知事、議会から独立した公選職となっている。

しかしながら、その役割や機能について、我が国の地方自治制度において相当する組織がないことから、その重要性にふさわしい十分な理解が得られているとは言い難い状況にある。ニューヨーク州会計検査官の歴史と業務をコンパクトにまとめた本書は、この制度を理解する上での最適の文献である。

なお、監訳作業は、当事務所の田辺所長補佐が中心となって行った。

本書が、アメリカの州及び地方自治制度の本質的な理解の一助となることを期待する。

財団法人 自治体国際化協会ニューヨーク事務所

所長 佐々木 浩

本書について

本書は、ニューヨーク州会計監査局の歴史と業務の概要である。本書は一般市民を対象としているため、専門用語や長々とした法的論議は避けて書かれている。より詳細で広範囲の情報に興味のある読者は、参考文献一覧を参照頂きたい。

本書の作成にあたり、以下の会計監査局スタッフにご協力頂いた。

筆頭著者: キャサリン・クック

寄稿者: アイリス・アレン、ブルース・バリー、マイク・ベイター、ジェリー・ビゲロー、ボブ・カンパーノ、マイク・カミングス、ロニー・ダラーロ、ローズマリー・デルヴェッキオ、ボブ・ハーダー、モウリーン・キッパー、ビル・マーフィー、ティム・マーフィー、ダナ・ニューハウス、エルワイズ・ノワゼット、モウリー・ピースリー、トム・プロウンスキ、トム・サンジーノ、ナンシー・シア、ペギー・シャーマン、ニック・スミレンスキー、イレイン・スミス、リンダ・ヴィガーアミオット、ポール・ウィルクス

製作: ロビン・バーニア、ディアナ・プロワース、バド・バンブ、トム・ファルナン、リユー・ケロッグ、ポール・モールスキー、ビル・オークソン



カール・H・マコール
ニューヨーク州会計監査官

ニューヨーク州は過去2世紀以上にわたり、住民の負託に基づく州政府の公金と財産を守ることでは先進的役割を果たしてきました。

1785 年、州議会が会計検査官(Auditor General)に州の会計検査を初めて指示した際、念頭に置いたのは、まさにこの「住民の負託に基づく州政府の公金と財産を守ること」でした。また、1797 年、ニューヨーク州知事のジョン・ジェイ氏が最初の州会計監査官(State Comptroller)にサミュエル・ジョーンズ氏を任命した際に念頭に置いたのも、それでした。議会にとっては、収支均衡の詳細などは二の次だったのです。

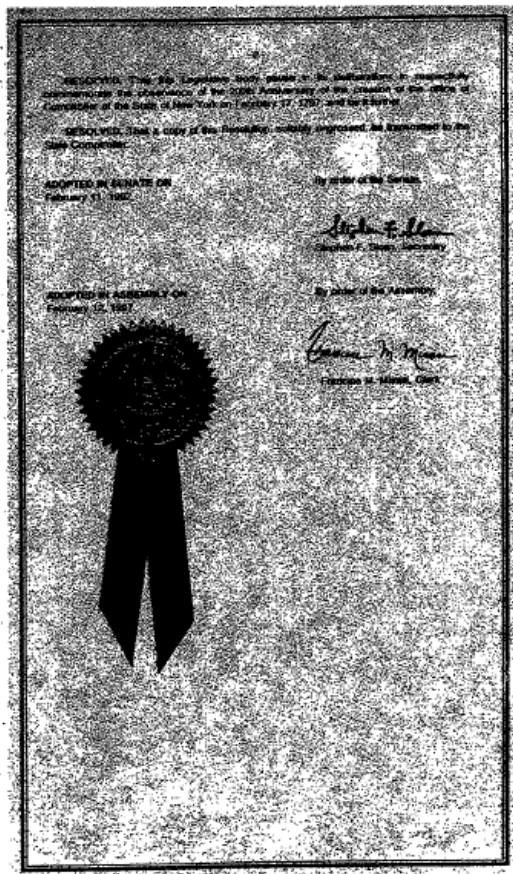
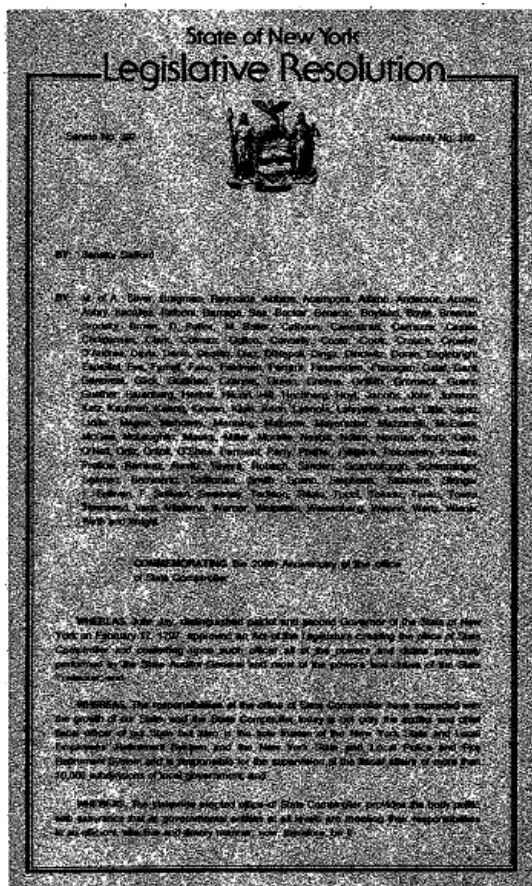
現在の州会計監査局の役割は単なる州財政の監視役に留まりません。サミュエル・ジョーンズ氏の就任時に比べ、州会計監査官の業務範囲は大幅に拡大しています。会計監査官は州の最高財務責任者としての役割に加え、公務員定年退職制度の唯一の監督者としての役割も担っています。また、州政府及びニューヨーク州内の全自治体の独立した監査官であると同時に、財務監督者でもあります。

このように会計監査官の役割は多岐に渡っていますが、そこにはひとつの共通する焦点が存在します。それは、会計監査官は州民の納めた税金を最大限に活用する責任を負っているということです。

今後の 200 年間、会計監査官は単なる財務問題の監視役としての役割を超え、政府の効率的運営の推進役としての役割を担うようになります。

こうした方向性には、サミュエル・ジョーンズ氏も賛同してくれるに違いありません。

州議会認定書 会計監査局創立 200 周年記念



はじめに

ニューヨーク州には、イギリス国王がニューヨーク植民地に会計検査官 (Auditor General) を任命した 1680 年以来、財政支出を監督する人物が存在している。当然ながら、当初の役割は「イギリス王国」所有地の適正な会計管理を行うことだった。しかし、1776 年のアメリカ独立宣言によって「住民の負託に基づく州政府の公金と財産を守る」という発想が生まれた。そこでニューヨーク州議会は、公共目的の支出に関して、人々の利益を代表する責任を担う会計監査官を任命した。以来、ニューヨーク州では、請求書の支払い、過度な支出への注意喚起、州機関や自治体の監査、そしてニューヨーク州民のための税金の有効利用などに熱心に取り組んできた。

本書は、過去 200 年にわたる会計監査局 (the Office of the State Comptroller, OSC) の非公式な歴史であり、過去の重要な出来事の概略や、現在の会計監査局の業務内容、今後予想される課題について論じている。会計監査官の仕事の大部分は、行政の表舞台に出ることはない。

従って、一般市民は会計監査局がどのような役割を担っているかについてほとんど理解していないのが現状である。めったに表舞台に出ることのない航空機パイロットが快適なフライトを称賛されることがないように、会計監査局が州の政府機関の逸脱行為の管理や、町や村の財政問題の抑止にどれほどの貢献をしているかを知る人は少ない。こうした予防活動は、自治体破産や財政スキャンダルのように世間の注目を集めるものではないが、より重要度の高いものであることは間違いない。本書がニューヨーク州民にとって、「ウォッチドッグ (監視役)」としての州会計監査局の役割を理解し、評価するための手助けとなれば幸いである。

過去の会計監査官が全て男性だったことから、会計監査官には男性代名詞が使われている。

しかし、ニューヨーク州民はこれまでに 2 名の女性を州副知事に選んでおり、今後、監査局の歴史において女性の会計監査官が誕生することは間違いないと思われる。

初期

ニューヨーク州政府の発展段階においては、一部の州の機関及び部門の役割は必ずしも明確に定義されていなかった。1777 年に施行された最初の州憲法は、主任会計管理官として州財務官 (State Treasurer) の役職を設けた。しかし、州議会はその後、別の組織体制が必要と考え、財務官の多くの業務を会計検査官 (Auditor General) に移行した。

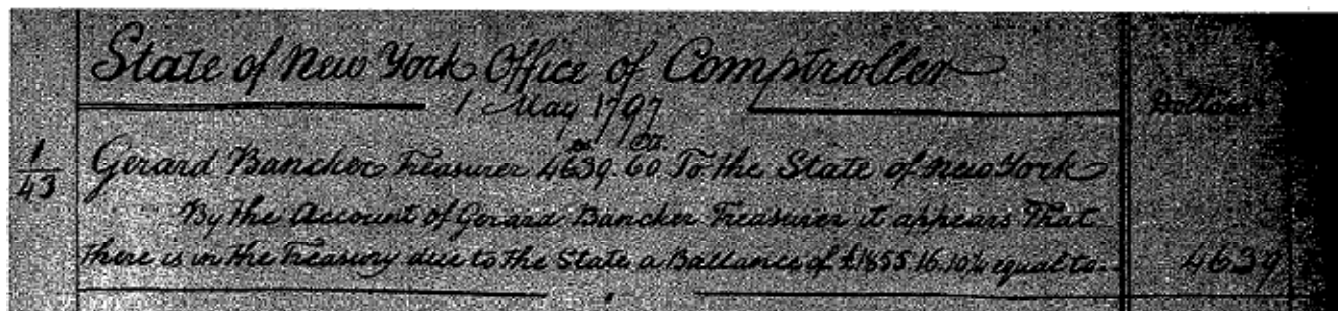
1785 年、州議会は会計検査官に財務官の会計内容を調査し、議会に報告する権限を与えた。これが原因で会計検査官と財務官が競合するようになり、1796 年にはこの状況は泥沼化した。会計検査官は財務官が支払わねばならない請求書を承認せず、財務官は会計検査官が承認した請求書を支払わないという状況が発生した。こうした状況に対処するため、州議会はその翌年、州の会計検査室を廃止し、全ての業務を新しく設立した州会計監査局 (office of State Comptroller) に移行した。同時に、財務官の主要な業務の大半を会計監査官 (Comptroller) に移行した。この結果、不服を持った財務官は辞任したが、本来の機能を果たす州の会計管理システムが誕生したのである。

ウォッチドッグ

「ウォッチドッグ」とか「州財政の監視役」という言葉が、いつ頃から、ニューヨーク州の財務、会計の監査役としての会計監査官に対して使われるようになったかは定かでない。これらの言葉はそれ以前にも使われていたが、1955 年に発足したレビット政権時代から新聞記事や政府機関の報告書に頻繁に登場するようになった。

サミュエル・ジョーンズ: 初代会計監査官

ジョン・ジェイ州知事に任命された最初の会計監査官は、1797 年 5 月 1 日に就任したサミュエル・ジョーンズ氏だった。彼には年間 3000 ドルの給料が支給されたが、彼はここからスタッフの人件費やその他の経費をすべて捻出しなければならなかった。会計監査官のジョーンズ氏は、後に会計監査局の土台となるいくつかの改革に取り組んだ。例えば、彼が最初に作成した会計監査官の財務報告書は、現在も継続されている。



会計監査官のジョーンズ氏によって記録された開始残高

過去と現在

現在の財務報告書は、サミュエル・ジョーンズ氏が作成したものと見た目は大きく異なっている。現在の報告書は州の財政状況及び一般会計財務諸表、連結財務諸表及び附属明細書に加え、財務諸表及び附属明細書に関する独立監査人の報告書が含まれている。この財務報告書は、州の住民及び州議会、投資家、債権者に利用されており、州の財政状況や当年度の業務結果に関する情報の入手に役立てられている。こうした情報は、納税者やその代理人が政府プログラムや資金計画を評価する際に不可欠なものである。より一般的な言葉で言い換えると、政府会計基準審議会が述べているように、財務に関する報告は民主主義社会において政府が国民への説明責任を果たすためには不可欠のものである。この数年間、当州の会計監査局はその報告書の質の高さを評価され、政府財務官協会から表彰されている。

会計監査官のマコール氏は政府職員や一般市民向けに、専門的になり過ぎないわかりやすい財務報告書を作成した。その一例として、財務状況報告書(Financial Condition Report)には州の財務状況の概要だけではなく、州民が州の金融政策を理解するために役立つ人口統計や借入、資本資産状況の変化についての情報が含まれている。市民のための報告書(The Citizen's Report)やニューヨーク州財務ポケットガイド(A Pocket Guide Reference to New York State's Finances)は、州知事や議会がどのように税金を使っているかを州民に向けてわかりやすく説明している。会計監査局は完成度が高く理解し易い情報を州民に提供することを目標に、財務報告書の改善に努めてきた。

会計監査官のジョーンズ氏は、州の財政政策や州議会及び州知事の活動についてコメントする慣行を始めた。彼は初期の報告書で、州議会議員が割当以上の金額を出費していると批判している。例えば 1799 年、ジョーンズ氏は州議会の給与を支払うため、オルバニー銀行から 4 万ドルを借りなければならなかった。そこでジョーンズ氏は負債を回避するため、州議会に増税するか割当を削減するよう提案した。州議会は、会計監査官のコスト削減の提案を受け入れ彼の給料を 3000 ドルから 2500 ドルに減らしたが、それ以外に歳入に見合った支出を実現するための措置を全く行わなかった。恐らくこのような政府の態度が、ジョーンズ氏の辞任を促したと考えられている。

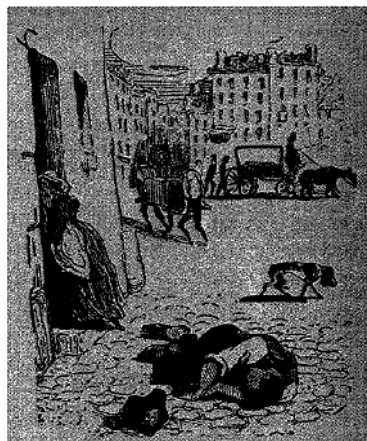
ニューヨーク州に対するサミュエル・ジョーンズ氏の功績を称え、ロングアイランド島のジョーンズビーチ州立公園は彼の名前にちなんで命名されている。世間にはあまり知られていないが、恐らくそれ以上に重要なのは、彼がニューヨーク州民に残した功績である。州会計監査局が設立された当初から、ジョーンズ氏は財務の監視及び運営管理に関しては高い基準を設けていた。当時の時代的背景の中で、彼はニューヨーク州政府の効率化に全力を注いだ。その後 200 年間、ジョーンズ氏の優れた業績が後の会計監査官に引き継がれた結果、全てのニューヨーク州民に対して説明責任を果たすことができる優れた公共サービスが確立したのである。

やるべきことは増えていく

州議会は州会計監査局が誕生してから 2 年も経たないうちに、業務や責任を追加し始めた。会計監査官の“To Do リスト”に次々と新しい項目が追加されるこの傾向は、ほぼ 100 年間続いた。例えば、1799 年に導入された固定資産税は、地方自治体が徴収し、会計監査官に納入することが定められた。これに関連して、会計監査官には町役場の書記官や郡の財務官を監督する業務が追加された。こうして自治体の財政を監視する会計監査官の役割が確立され、現在の業務の大きな部分を占めるようになった。新たに追加された業務には、地方選挙区から投票結果を受け取る州選挙管理委員会(State Board of Canvassers)への参加や、貧困児童への援助金の支払いも含まれた。

州の財務上の小さな齟齬をきっかけに、州議会はエリシャ・ジェンキンス政府(1801)以降、会計監査官に対して定期的に財務官の記録を検査し、全ての小切手に連署するよう指示した。会計監査官は、その後も財務官の会計内容を監査し、州財務省が支払う全ての小切手に連署している。

初期の州政府では、金銭に関する業務は全て自ずと会計監査官の責任になっていたようである。19 世紀初頭、会計監査局は一部の裁判所の資金及び銀行の年次報告書の受取り、運河や刑務所、米英戦争に関連した州知事の出費内容の監査、ニューヨーク市衛生局長 (New York City Health Commissioner) の会計簿の監視を担当していた。これらの新しい業務は会計監査官の州財政の監視役としての影響力を強化させ、ニューヨーク州民による会計監査官の選出方法を変える一因になった。



伝染病の流行は、ニューヨーク州民と政府の両方を蝕んだ
エッチング: オノレ・ドーミエ

税収減

公売からの売上税収の減は、昨秋の疫病の大流行によるニューヨーク市内のビジネスの混乱が一因だと思われる。
会計監査官エリシャ・ジェンキンス氏の 1804 年財務報告書より

議会による会計監査官の選出

1820 年まで、会計監査官や他の政府職員は任命委員会 (Council of Appointment) によって選出されていた。しかし、4 代目会計監査官のアーチボルド・マッキントイル氏を巻き込んだある出来事によって、この選出方法は州憲法制定会議で変更されることになる。

ダニエル・トンプキンス氏は 1807 年から 1817 年にかけてニューヨーク州知事を務め、1817 年から 1820 年までアメリカ副大統領の任務に就いた。彼は州知事時代、米英戦争に関連した一部の資金管理を任されていたが、その資金の大部分がどのように使われたかを実証することが出来なかった。会計監査官の記録では、トンプキンス氏はニューヨーク州に対し約 12 万ドルの負債を負っていることになっていた。しかし、当時の一般的な見方は、彼が公費を着服したのではなく、記録管理が粗末であったために説明できない支出が生じたというものだった。1820 年にトンプキンス氏が州知事に再度立候補した際、会計監査

官のマッキンタイル氏はこの問題について、トンプキンス氏に有利な解決策をとるよう圧力をかけられたが、これを拒否して会計監査官としての立場を堅持した。この事態は、州議会がマッキンタイル会計監査官にトンプキンス氏の口座の閉鎖を命じる法令によって最終的に解決した。

ダニエル・トンプキンス氏は選挙に敗れ、彼の支持者たちは同氏の使途不明金を表沙汰にしたマッキンタイル会計監査官を非難した。トンプキンス氏を支持する政治家たちは、任命委員会に働きかけてマッキンタイル氏を解任させたが、こうした動きは一般大衆の激しい怒りを買った。マッキンタイル氏は 1806 年に初めて会計監査官に任命されてから、州政府のいくつかの政治的変遷を切り抜けた。彼や信頼されていた何人かの人物の解任劇は、任命委員会に対する有権者の不信を招くことになった。1821 年に開催された州憲法制定会議で任命委員会は廃止され、州議会に会計監査官任命の権限を付与された。

財政ユートピア

19 世紀初頭、ニューヨーク州は旧イギリス国王の領地、英国支持派の土地、免役地代という 3 つの収入源から相当な収入を得ていた。独立革命前にイギリス国王が所有していた不動産は、アメリカ合衆国の創立に伴いニューヨーク州の所有物となった。同様に、イギリスに忠誠的な入植者たちから没収した資産も、ニューヨーク州の所有物となった。これらの資産の売却によって、ニューヨーク州は莫大な収入を得ることになった。ニューヨーク州にとって 3 番目に大きな収入は、免役地代と呼ばれる特許権又は賃貸借契約からの収入だった。これらはイギリス国王によって付与されたものだが、独立後はニューヨーク州の資産となった。これらの収入は、州の一般会計 (General Fund) に繰り入れられた。この現金と不動産に加え、ニューヨーク州は銀行やその他の民間企業の株式という形でも資産を所有しており、これも同様に一般会計の中で管理された。

1814 年、一般会計の残高は 439 万 6943 ドルだった。その年の州政府の総支出は 130 万ドル、英米戦争の費用を含めた負債総額は 150 万ドルだったことから、州の運営経費の通常支出は一般会計の利子で十分賄うことができると考えられていた。この一般会計は州政府の運営には十分な額であるように思われたため、その一部を利用して新しく貧しい子どもの教育支援基金が設立された。1821 年までに未売却の州の土地および免役地代の半分に加え、他のさまざまな種類の収入が公立学校基金 (Common School Fund) に繰り入れられた。

Orvid N. 18		Total Dollars - 5178
Robert Troup	185	
Jeremiah Van Rensselaer	350	
John Brandt	165	
Jacob Ballitt	338	
William S. Vredenburg	181	
Robert Smith	280	
William S. Vredenburg	480	
Abel Ridder	100	
James H. H. H.		1685

州所有地売却に関する会計監査官の会計明細

当時は、多くの人々が、州政府が無計画に支出しても財源は枯渇しないと考えていた。財政的に完全に自立した政府という概念が現実のものとなったと言う人もいた。無限とも思える財源に恵まれていた当時、州議会は運河や鉄道、銀行、工場、橋、病院、大学など、さまざまな事業を支援した。残念ながら、多くの事業は予想された収益をあげることができず、このブームは長くは続かなかった。

1806 年以降、会計監査官を務めたマッキンタイル氏、マーシー氏及びライト氏は州知事や州議会に対して、ニューヨーク州は過剰支出によって再生不能な資源を使い果たしたために、財政基盤が不安定になっていると注意を呼びかけた。例えば、一度州の土地を手放してしまえば、それに代わる収入源がないことを彼らは十分に理解していた。しかし、1820 年代から 1830 年代の人々の目には、ニューヨーク西部と中央部の広大な土地と同じように、州の発展可能性は無限であるかのように映っていた。

ニューヨーク州自身も、確実に長期的な収入が期待できると考えられた多くの事業に投資して、この動きを加速化させた。しばらくの間、運河は商業の発展に貢献し、政府の財源は無限であるという神話を存続させる一因となった。

ニューヨーク州の大規模なインフラ投資の一つであるエリー運河は、1825 年の開通後すぐに成功を収めた。運河の通行税はニューヨーク州に収入をもたらし、同時に州の主要な交通システムのひとつになった。人々はロチェスターやバッファローなどの遠く離れた土地で財を成すため、運河を利用して「西」へ向かった。目的地に到着した人々は、オルバニーやポキプシー、ヨンカースなどの東部の活気ある都市部に穀物やその他の品物を輸送することができた。こうした活動は全てニューヨーク州に収益をもたらした。

エリー運河や類似の事業の初期の成功は、州議会の惜しみない出費に拍車をかける結果となり、特に会計監査官のフラッグ氏による批判を招いた。



エリー運河

財政抑制に対する支持集めに時間がかかったものの、当時の会計監査官は最終的に政府の説得に成功した。州知事が代わっても一貫して引き継がれてきたこの会計監査官の慎重な対応は、州会計監査局が州財政に果たしてきた重要な役割を象徴している。

ニューヨーク州、資産を売却、一般会計は枯渇

州の他地域に住む人々も、主要な交通網としてのエリー運河の経済的貢献に注目し、自分達の地域に対してもこうした交通網を作るよう政府に要求した。州議会議員は地元の選挙民の訴えを聞き入れ、1825年から1844年にかけて15の新しい運河事業を公約した。しかし、州議会の投資は公共交通機関だけに留まらなかった。当時、ニューヨーク州が銀行や鉄道会社などに融資し、その担保に株式を購入することは一般的なことだった。当時のこの「ブーム」の大部分は、州自身が自ら作り上げたものであった。しかしあいにく、当時の経済には、それほど多くのプロジェクトを一挙に支える力はなかった。1830年代後半から1840年代前半に景気が後退した時期、これら多くの事業が破綻し、州は多額の損失をこうむった。

1825年の始めには、州政府の経常支出は赤字に転換した。会計監査官のマーシー氏はこの点に気付き、期限切れが近づいていた0.5ミル(1ミルは1%の10分の1)の一般固定資産税(general property tax)を継続するよう提案した。しかし州議会はその税金の必要性に同意せず、会計監査官は支出を賄うために一般会計の株式を売却しなければならなかった。

製塩業

1790 年代、シラキース地方の食塩泉の開発に関して、ニューヨーク州はこの事業の規制に素早く動いた。その当時、食物の保存には主に塩が使われ、塩が味付けの用途で使われることは少なかった。大部分の塩はヨーロッパ産で、ニューイングランド地方の海水から採れた塩は苦味があり、質が良くなかった。アメリカ革命及び米英戦争の時期は船による輸送が不安定だったため、塩は貴重な商品だった。オノンダガカウンティは長年、アメリカ国内で肉や食物の保存に使われる塩の大部分を生産していた。そのためニューヨーク州は、この鉱物資源を民間企業の独占支配から保護したいと考えていた。主な規制手段として検査と課税が実施され、会計監査官にはその管理責任が与えられ、その後、100 年間の年次報告書には製塩業からの収益が記載された。



シラキース近辺の塩加工作業

写真提供: ニューヨーク州オノンダガ塩博物館

ニューヨーク州では、巨額の公的資金が鉄道や運河などの州内インフラ整備に充てられた 1820 年代に建築ブームを迎えた。当時の慣例に従い、州議会は会計監査官に州の財務に関わる全てのプロジェクトの監督責任を与えた。その結果、1829 年までに税金の受領や、銀行の監視、運河の会計簿の調査、全ての小切手の連署、財務報告書の作成などの業務が州会計監査局の担当となった。これらの業務は、全て電気やコピー機、計算機は言うまでもなく、カーボン紙や加算する機械さえもない時代に行われ、事務官や会計監査官たちは、ろうそくや石油ランプの光を頼りに羽ペンを使い、手作業で会計簿をつけ、物理的に全ての小切手に署名し、100 ページに及ぶ財務報告書を書き上げていた。このような負担の多い状況に対応するため、1833 年までに会計監査官には数名の監督担当官や副会計監査官を雇い入れる権限が与えられた。会計監査局の予算は、6500 ドルと他の州機関の 6 倍に上った。

ニューヨーク州はその財源以上に出費し続けたため、会計監査官のライト氏やフラッグ氏は支出を抑制するよう訴えを強めていった。しかし、これらの訴えが受け入れられることはなかった。一般会計への負担は増したが、運河資金 (Canal Fund) は好調だったため、企業や州議会議員は支出の機会や根拠にしか目を向けなかった。償還の見込みもなしに、多くのプロジェクトの資金が借り入れられた。財政が危機的な域に達した 1834 年まで、会計監査官による小規模な税金の導入要請さえも拒否され続けた。当時の会計監査官のフラッグ氏は以下のように報告している。

歳入見込み額と支出見込み額から見積もった負債額は 31 万 2486 ドルである。しかるに一般会計は破綻するかもしれな

い。

運河の資金には十分な蓄えがあったことから、政府の運営費をそこから借り入れるべきだと提案する人もいた。しかし運河の資金は、当時の主要なビジネスだった新しい運河事業に使うことができたため、会計監査官以外に、州の全体的な財政状況について考える人物はほとんど存在しなかった。ほとんどの政治家は、どのような税金の導入にも断固反対だった。

州財政が衰えていく一方、民間セクターは発展を続けた。1838 年、州議会是一般銀行法を成立させ、実務家が銀行を設立しやすくなった。この銀行法によって、会計監査官には全ての州銀行券を発行し、流通させる責任が与えられた。これらの州銀行券は、連邦政府の通貨と換金性がある紙幣だった。

財政引締めの実施

1838 年の総選挙で新しい州議会が成立、アザリア・フラッグ氏に代わりベイツ・クック氏が会計監査官に就任した。会計監査官のクック氏とその後継者であるジョン・コリア氏は、州議会や州知事が歳入額に見合わない出費をしても異議を唱えないという点で、従来の会計監査官とは一線を画していた。

暴動

1845 年、デラウェアカウンティで「武装し変装した男たち」による「暴動」が発生し、一人の保安官代理が死亡した。州知事は非常事態宣言を発令し、州政府が状況の収拾に必要な経費を支払うことになった。一方、「騎馬隊用の馬」の費用は州知事の宣言前に発生していたとされていた。そこで会計監査官のフラッグ氏は 1845 年の報告書で、州政府は非常事態宣言前の費用についても支払うよう提案した。彼は、デラウェアカウンティは通常の状況でもこれらの費用の支払いには事欠くが、「騒動」によって通常の業務が妨げられている状況で支出を行うのはさらに厳しいと指摘した。

コリア氏は、州の運営費を補うための直接税導入に反対する 6 つの理由を発表した。その中の一つは運河の通行税が州政府に十分な収入をもたらしているというものであった。貴重な運河収入を保護するため、州議会は投機的な運河修復計画を承認せざるを得なかった。

1840 年、エリー運河の修復費を再計算した結果、その額は 4 年前の見積り額の 4 倍に膨れ上がっていることが明らかになった。州職員の中には、州民はこのような目的での課税は受け入れないだろうと主張するものもいたが、それに同意するものばかりではなかった。ハーキマーカウンティ出身の州議会議員であるアルフレックス・ルーマス氏は、州の全ての負債はその目的を明確化しなくてはならない、すなわち決められた一つの目的にしか使用することはできないとする州憲法の修正を唱えた。その修正案には、次の総選挙時に州民投票で負債の承認を得ることを義務付ける内容も含まれていた。最終的にこの法案は州議会で可否同数で否決されたが、州議会や州知事はようやく州民が政府の支出方法に対して不満を持っていることを認識

し始めた。2 年後に委員会が州議会に提出した提案書には、過去の会計監査官の主な提案がほぼ全て含まれていた。1846 年の州憲法制定会議は、100 万ドルを超える州の負債は全て有権者の承認を得なければならないとの条件を提案した。

州債発行に有権者の承認を必要とする現在の規定は、このようにして始まったものである。

支出慣習の見直しに加え、州議会は 1 ドルにつき 1 ミル(0. 1パーセント)の固定資産税を導入した。これは 1826 年以来ニューヨーク州民に課せられた最初の直接税だった。州議会は 1842 年にアザリア・フラッグ氏を再び会計監査官に任命した。フラッグ氏は 9 年前に議会に提案した内容をようやく実現させることができた。

州憲法制定会議、有権者の権限強化

1846 年の州憲法制定会議は、州政府の基本的機能を変更し、有権者の権限を大幅に拡大した。ニューヨーク州は民間企業への融資を停止し、100 万ドル以上の負債は有権者の承認が必要となった。州議会は、有権者の承認なしに 100 万ドル以上の金銭を借り入れることはできなくなった。行政に関して、有権者は州会計監査官や州務長官、州財務官、州司法長官の 4 名の高官を直接選ぶ権利を獲得した。1848 年、ミラード・フィルモア氏は有権者に直接選出された最初の会計監査官に就任した。彼は約 1 年間会計監査官を務めた後、ザカリー・テイラー政権の副大統領に就任したが、その後テイラー氏の死亡によりアメリカ大統領に就任した。

負債の減少と業務の変化

州憲法制定議会の改革と新たな議会の緊縮ムードは、州の財政に良い影響を与え始めた。会計監査官のフラッグ氏は最後の報告書(1847 年)の中で、州の負債が過去数年間で最も少なくなったと書き示している。その 2 年後、会計監査官のワシントン・ハント氏は州の歳入が歳出を超えたと報告した。ハント氏はその後も議会に対して慎重な姿勢を崩さないよう注意を喚起し続けた。彼の報告書にも示されているように、財政的に自立した政府への望みを捨てていなかったのである。

州の財政負担にならない資産になりつつある運河は、州にとって非常に価値の高い財産になる。「州民は政府の課税から永遠に解放されるだろうし、運河からの収益は州政府を十分に支えることができ、今後は、どのように資金を調達するかではなく、資金をどのような用途に使うかということが問題になるはずである。」

州の歳入見通しについては非常に楽観的な意見を持っていたものの、会計監査官のハント氏は会計監査局の業務が「多種多様で根気のいる」仕事であると述べ、自局の業務内容についてはより現実的な評価を下していた。ハント氏は保険会社を法人化する新法の監督責任は、会計監査局以外の州機関に与えられるべきだと考えていた。ハント氏は 1850 年に州知事に就任した際、州議会に銀行や保険を管轄する新しい部署を設立するよう提案した。1851 年、州銀行の管轄は会計監査官から新しく設立された銀行局に移され、1859 年には保険局が設立された。一方、会計監査局の刑務所や慈善団体関連の業務は拡大された。

次の 50 年

この機を境に、州民や政治家たちは自立した財政は単なる夢に過ぎないということを認識し始めた。米国内の各州政府の業務は、公共事業費を賄うための税金制度の確立に注がれた。アメリカ南北戦争は経済の繁栄をもたらし、その後鉄道ブームが訪れた。政府には、民間企業の発展に合わせた法規制や税制の整備や、新しく、より幅広い公共サービスの提供が求められた。

世の中が活気に満ちていたこの時期、ニューヨーク州では州会計監査局がゆっくりと、しかし着実に改革を進めていた。1848 年から 1898 年の間、20 名の会計監査官のうち 15 名は任期が 2 年しかなかった。そのため会計監査局に大きな改革や変動は起こらず、変更は少しずつ慎重に進められた。

継続する金銭問題

フラッグ氏が会計監査官を担当した時代（1842–1847）、議会は自主的に支出を抑制しようとしたが、長くは続かなかった。1852 年と 1853 年に会計監査官を務めたライト氏は、一般会計で歳費を賄うためには、政府の支出を厳しく抑制する必要があると指摘した。しかし州政府は結局、支出を抑制することができず、資金を借り入れる結果となった。ライト氏の後継者のジェームス・クック氏も、引き続き議会に節約を訴えた。鉄道と運河の競合は早くから懸念され、運河事業を保護する法律の成立につながった。当初、鉄道は貨物を輸送できなかった。鉄道による貨物輸送が開始されるようになると、鉄道にも運河と同額の通行税が課せられたが、これが積極的に徴収されることはなかった。しかしその後すぐに鉄道事業に有利な法律が成立し、通行税は運河の輸送と重なる時期に限られ、多くの品物は通行税から免除されることとなった。1851 年、ついに鉄道の通行税は全て廃止され、州政府は重要な財源を失った。

1856 年、その前年に選出された会計監査官のロレンツォ・バロウズ氏は、税を滞納している 4 つのカウンティに対して苦情を申し立てた。2 つのカウンティは課税が違憲であることを理由に税金を徴収しておらず、その他の 2 つのカウンティは税金の徴収はしていても、同じ理由で州政府に納入していなかった。バロウズ氏はまた、職権を乱用して自身に融資したり、徴収した税金の利子を着服したりしていた収税官を非難した。19 世紀の半ばには、会計監査官の間では、地方自治体の税金の扱いについての懸念が高まっていた。この懸念は州財政を保護するという会計監査官の責任から生じたものだった。しかし、実際に組織的に自治体の会計監査が開始されるようになったのは 20 世紀に入ってからであった。



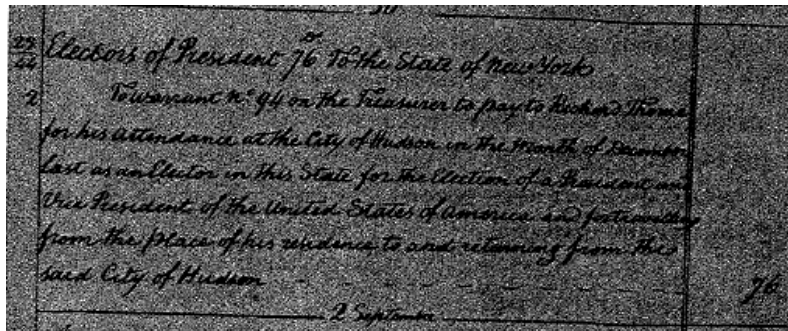
会計監査官は州の費用を賄うため州債を発行した

アメリカ南北戦争、費用と機会

アメリカ南北戦争は、ニューヨークの住民や政府にさまざまな短期的、そして長期的変化をもたらした。1862 年まで連合軍の 20%はニューヨーク出身者であったため、戦争が終結するまでニューヨーク州は 8000 万ドルを軍事費に費やした。ニューヨーク州は、湾岸や戦線の防衛や傷病兵の看護、制服及び大砲、鉄砲、弾丸の供給に加え、入隊奨励金の費用まで負担した。これらの活動は、全て税金や州の借入金によって賄われた。この時点まで政治家は、国民はどのような目的であっても、課税は受け入れないだろうとの考え方であったため、会計監査官らがさまざまな課税案を提出してもそれを拒否し続けていた。多くのニューヨーク州民は奴隷制度に反対していたため、南北戦争は人々の愛国心や正義に対する感情をかき立てた。その結果、軍事費調達のための新たな税金は反対なしに導入され、この時期ニューヨーク州は過去数年間で初めて支払能力を若干回復することができた。しかし、会計監査官たちは州議会の悪い出費癖が再び戻らぬよう警告し続けた。

事前監査の誕生 1862: 「会計監査官は明細書なしに給料と経常費以外の支払いをしてはならない。出張費に関しては、目的地と距離の申告、全ての領収書の提出を支払いの条件とすること。」

鉄道システムが発展した結果、南北戦争は二次的だが非常に重要な影響をニューヨーク州に及ぼした。この戦争により、民間企業は、軍隊に品物やサービスを供給するだけでなく、それらを素早く供給する輸送手段を必要とした。運河も有用だったが、ほとんどどんな場所にも建設が可能で年中運行可能な鉄道ほど実用的ではなかった。南北戦争の終結後、輸送手段としての運河の実用性が鉄道ほど優れていないことは明白な事実となった。このことはニューヨークの州財政に大きな影響を与えた。ちょうどその時期、運河の負債は完済されたばかりであったが、すでに運河は時代に取り残されつつあった。鉄道は通行税が免除されていたため、減少する運河の通行税に代わる財源にはならなかった。こうした状況のもとに、州の全体的税制改革への動きが高まった。



大統領選の選挙人の会計項目

税制問題

ニューヨークの税金制度は当初、南北戦争中の課税に関連して非常に厳しい目にさらされた。1870 年までには運河の業務のほとんどが鉄道に奪われていたため、運河の収益は減少しつつあった。急速に発展していた民間企業は税制度の整備の遅れをうまく利用して利益を上げていたため、多くの人々が民間企業に対する課税内容は適当ではないと考えていた。運河とは異なり、鉄道は通行税を全く支払っていなかった。さらに不動産の査定評価や企業に対する固定資産税の課税方法は、地方自治体の間で大きな差があった。

会計監査官のロビンソン氏、ヒルハウス氏、ホプキンス氏は、いくつかの税制改革案を提出した。1871 年の知事が設置した税制調査委員会の報告書は、会計監査官の提案した税制改革案の大部分を支持する内容であったが、改革の実施は遅々として進まなかった。1880 年、州議会はようやく会計監査官のワズワース氏に、企業の資産や相続物件、企業の設立に対する新たな課税制度を監督するよう指示した。これにより民間企業に対する税率は低下したが、固定資産が課税対象に追加されたため、州の税収入は増加する結果となった。ワズワース氏は、1881 年の年次報告書で州財政が約 250 万ドルの黒字になったと報告している。

税制改革には時間がかかったが、会計監査官は州の社会事業費の監視を強化することができた。

会計監査官の仕事

1877 年、会計監査官のオルコット氏はある州機関が「軟石鹼(Soft Soap)」に年間 2000 ドルも出費していることを発見した。調査の結果、彼は軟石鹼を発注していたその機関が資金を道路整備や造園に流用していたことが発覚した。

社会事業費の見直し

ニューヨークはその歴史を通じて、長年、貧困者や障害者を支援してきた。これらの活動は州の財源によって支えられていたた

め、当初会計監査局にはこれらの業務を監視する責任が与えられていた。

ニューヨークの歴史の最初の 100 年間、州議会は慈善団体への支援を惜しみなく行っていた。しかし、特に財政状況が厳しい年に関しては、多くの会計監査官がこうした支援慣習に懸念を示した。さらに、州の資金がどのように使われたかを明確にする必要があった。州議会は、この監督業務を適切に遂行してもらうために、会計監査官にいくつかの法的手段を提供した。

1864 年に制定された法令の第 419 章では、会計監査官は財務報告書の提出がない限り、州の財源から病院や孤児院、各種の保護施設に対する支払いをしてはならないと定めている。2 年後、この法律は拡大され、州から資金援助を受けるすべての機関に年次報告書の提出が義務付けられた。これに続いて議会は、会計監査官に新しい建設計画の承認責任や慈善団体の財務記録を検査する権限を与えた。会計監査官が不適切又は無駄な支出を発見した場合は、州による資金援助を凍結することができるようになった。

新世紀と業務の体系化

1897 年に、州会計監査局は創立 100 周年を迎えた。しかし会計監査官本人を除き、この記念すべきイベントに注意を払うものはほとんどいなかった。その年の会計監査官だったジェームス・ロバート氏は、会計監査局の非公式な歴史を 90 ページに及んで書き上げ、「会計監査局の一世紀」を自費で出版した。1897 年の彼の年次報告書は、初代会計監査官の活動に関する記述で始められている。さらに、彼はその報告書の中で、アメリカ独立革命中の州の会計記録を復元した業績を誇らしげに語っている。会計監査局の誕生 100 周年を祝って、ロバート氏は過去の会計監査官や現在の会計監査局の管理職らを招待して夕食会を開催した。その後、州知事のブラック氏はオルバニーのフォート・オレンジ・クラブ (the Fort Orange Club) で開催されたパーティーで会計監査官らの業績を称えた。

19 世紀末から 20 世紀の初頭にかけて、会計監査官にいくつかの新しい業務が追加された。1892 年初頭から、一部のカウンティの裁判所資金は会計監査官に納められるようになった。会計監査局は州の慈善団体に対する一貫した監査システムや支払いシステムを確立し、それらの支出には慎重に対応するよう提言し続けた。会計監査官のロバーツ氏は、州から給料をもらっている人は全員、新しい公務員法に基づいて任命されるべきだと主張、給与制度の信頼性を強化した。1897 年、州議会は州財政法を修正し、会計監査局の業務や機能に関する包括的なリストを盛り込んだ。

地方自治体の問題への注目

州会計監査局が誕生してから始めの 100 年間、その主な活動は商業の規制やインフラ整備の支援、資金調達や機能的な会計システムの確立など、州の問題が中心だった。20 世紀の会計監査局の活動の特徴としては、地方自治体の財政管理状況の評価や改善により注力するようになったことが挙げられるだろう。



地方自治体が「監査リスト」に追加された

1900年代の初めまで、カウンティや市、町、村の財務記録はそれぞれ異なる方法で行われていた。仮にある地区とその隣の地区の記録方法が類似していたとしても、それは偶然でしかなかった。このことは監査官らの仕事を煩わせるだけでなく、粗末な会計慣行や不完全なファイル管理の原因ともなりかねなかった。会計監査官のケルシー氏がその必要性を訴えた地方自治体の一律の会計管理体制づくりは、1905年、法律によって義務化された。ケルシー氏は、地方自治体にこの規定を履行してもらうために必要な書式を作成したが、これらの書類を審査する担当者を2名しか配属しなかった。彼の後継者であるマーティン・グリーン氏は1907年、10名の担当者をこの業務に割り当てるよう州議会を説得した。

最初に州会計監査局による監査を受けた地方自治体は、カウンティだった。その結果、不十分で、起訴、有罪につながる会計内容がいくつも判明した。1908年には村も監査対象となり、会計記録の提出が求められたが、村の管理体制もまた粗末なものだった。問題の発見のみに留まらず、会計監査官は地方自治体の不十分な財政管理は、専門知識の欠如が原因になっていることに気がついた。地方自治体が州の要件に応えるにはいくつかの実際的な問題が存在することに気づいた州会計監査局は、村の職員に一連の簡潔な会計管理方法を指導した。その後数十年間、会計監査局は地方自治体に対する業務を大幅に強化し、地方自治体の効率化に努めた。

さらなる助力とさらなる業務－会計監査官による州予算の作成

90年前の当時、典型的な日常業務は想像以上に手間のかかる方法で行われていた。報告書は手作業でタイプし、カーボン紙で複写しきれないものはタイプし直すか、印刷所に送らなければならなかった。電話をもっている人はほとんどいなかったため、質問や問題発生時には全て文書で連絡しなければならなかった。全ての公式文書は、手書きで署名された。会計監査官のガウス氏は、会計監査官の業務の現実がいかに大変なものかを実感していた。彼は1909年の年次報告書において、州議会に対し、新しく4名の副会計監査官の役職を設け、その内1名をニューヨーク市に配置するよう訴えた。さらに、ガウス氏は事務官が小切手の連署を手伝うことのできる許可を求めた。会計監査官の時間はこうした改革によって節約されたが、すぐに新しく追加される仕事によって埋まってしまった。

後に連邦最高裁判所長官になる州知事のチャールズ・エヴァンス・ヒューズ氏は、会計監査官が一つのまとまった州予算案を作成するという法案の成立に貢献した。それまで州の各機関、委員会、部門などの組織は、州議会にそれぞれ別々に予算要求を提出し、それらの予算要求は個別に検討されていた。州知事のヒューズ氏の法案は、会計監査官を各機関の予算要求を一つの文書にまとめる書記役にするというものであった。会計監査官には予算要求を変更する権限はなく、単純にそれらを一つの文書にまとめるだけだった。これは莫大な仕事だったため、その後まもなくこの業務は会計監査官の業務内容から外されることになった。しかし会計監査官のソーマー氏が1911年の年次報告書で報告しているように、この新しい統合予算システムは、議会の予算成立プロセスの改善に貢献した。

一部の新しい業務は、既存の基本業務を強化した結果発生したものだった。会計監査官のソーマー氏は州の会計内容の質を重視したが、監査の結果が基準を満たしていないことも多かった。さらに、地方自治体の会計システムが以前は千差万別であったように、州の機関にもさまざまな記録方法や会計方法が存在していた。こうした状況から州議会は1913年、全ての州機関は会計監査官の定めた統一した会計システムを採用しなければならないと規定し、会計監査官に救いの手を差し伸べた。さらに会計監査官は1000ドル以上の全ての購買を事前承認とし、特定の年間割当金によって承認された支出のみを許可することになった。

普通選挙権

1919年アメリカ合衆国議会は女性の参政権を認める憲法改正案を可決し、その改正案は翌年施行された。皮肉なことに、女性が選挙権を獲得するということは、同時に女性が州の新しい所得税の課税対象となることを意味した。

再編成の中での急成長

会計監査官は州政府の急速な拡大に伴い、新たな人材の追加と業務の明確化を求めることによって新しい業務に対応しようとした。周囲の人々も同様の懸念を抱いており、州政府の今後の展望を評価するための憲法制定会議が1915年に召集された。当時、州民は憲法制定会議の提案を拒否したが、その主な規定内容は約10年後、最終的に州知事のアルフレッド・E・スミス氏によって施行された。

会計監査局が抱える最大の懸念は、予算の作成と税金の徴収という二つの性質の異なる業務責任を負っていることだった。予算関連の業務は負担が大きく、人材を本来の業務から遠ざけてしまったが、利害関係の衝突を生み出すことはなかった。しかし、税金関連の業務は別問題だった。

会計監査官には税制を確立し、徴収する業務に加え、徴収した税金の監査と確認責任が与えられていた。全ての過程は独立した機関の監視もなく、一機関の権限で行われていた。州政府が外部に利害関係のない独立した監査機関を持たないことは、明らかな問題であった。1915年に制定された法令によって主に固定資産税を管轄する州税局(the Department

of Tax)が設立され、この問題の一部は解決された。しかし、会計監査官は引き続き法人税の徴収と還付を担当し、州政府が 1919 年に個人所得税を導入すると、その徴収責任も追加された。これらの二つの業務は、その後州税局に移行された。

会計監査局に安堵の時間が訪れたのもつかの間、翌年、再び新たな業務が舞い込んだ。州議会は会計監査官を州予算作成業務から外し、新たに州の退職者の年金関連業務を担当させることにした。

黄金時代の支援

アメリカ合衆国における公務員の定年退職制度の歴史は長く、同時に興味深い。初期の定年退職制度の一つとして、1857 年にニューヨーク市が警察官のために制定した制度が挙げられる。その後消防官や教師、衛生局の職員のための制度が制定された。ニューヨーク州には銀行部の職員や教師、州立病院の職員、一部の裁判所職員、刑務所の警備員のための退職制度が存在したが、その他の州職員のための年金制度はなかった。

当時の年金制度は、拳銃許可証や仮装パーティーの開催許可証の売上金、ボイラーの検査費、身分証明書の発行費、廃棄物や遺棄された物の売上金など、さまざまな種類の収入から成り立っていたが、年金の給付金とその資金源に直接の関わりが全くないという点では、一貫していた。実際、どの資金についても年金の支払いにどれくらいの金額が必要とされるかという試算は全く行われなかった。支払い額の見当もつかないため、各資金からどの程度の額を年金制度に充てるべきかという目標額さえ存在しなかった。州の定年退職制度を提案した委員会は、この問題を成り行きにまかせることに不安を感じ、州計画の費用は数理計算に基づいて決定すべきであり、それらの費用を確実に捻出するための規定を設けるべきであると強く主張した。ニューヨーク州職員の定年退職制度は、1921 年 1 月 1 日から開始された。

現在の定年退職制度

1996 年、定年退職制度の受給者は 27 万 8847 人に上り、年間の年金総支払額は 28 億ドルにのぼる。約 63%の年金受給者は、電子振替決済(口座振込)を利用して給付金を受け取っている。現在退職者はアメリカ国内 50 全州や 68 か国に及ぶ国外で暮らしているが、全体の 78%はニューヨーク州内に住み続けている。

当初、この定年退職制度は州の職員のみを対象としていたが、1922 年、それまで加入対象になっていなかった地方自治体の職員にも適用されるようになった。この制度に最初に参加した郡はオレンジカウンティ、最初の市はニューバーグ市だった。この定年退職制度は、現在ではニューヨーク州及びその他自治体職員定年退職制度と改名された。同時に、警察や消防職員を対象としたニューヨーク州及び地方警察・消防員退職制度も平行して設置されている。会計監査官はそれらの定年退職制度の管理責任者であると同時に、唯一の管財人でもある。これら両制度の資産は、投資目的で共通年金基金(Common Retirement Fund)に保管されている。会計監査官又はその被任命者は、ニューヨークの公立学校の教員を対象としたニューヨーク州教員退職制度委員会の会員を務めている。

退職年金制度が導入されてまもなくアメリカ史上最悪の不景気が訪れ、州政府は州民の救済という一層厄介な課題に見舞われた。

大恐慌

アメリカ合衆国は世界大恐慌に突入したが、当面、ニューヨーク州の財政は健全な状態を維持していた。一般会計の残高は十分にあり、州財政の信用格付も高かった。会計監査官のモリス・トレメイン氏は州の財政を健全な状態に保つことに全力を注いでいたが、同時に州民の苦しい状況に心を痛めていた。彼は州政府が人員削減をすることで家族が稼ぎ頭を失わぬよう配慮し、「この経済苦境のもとでの公平な雇用対策を決定する」ため、全ての州職員を対象に夫婦が共にニューヨーク州に雇用されている職員がどのくらいいるかの調査を指示した。一般の州民に関しては、会計監査局に銀行や企業の倒産の影響を受けた州民の利益を保護する責任が与えられた。

未請求資金に関する事実

- ・ 現在 1100 万件もの引き取り手のない口座が存在している
- ・ 1995、96 年度、6000 万ドルに上る 4 万 7000 の口座が所有者に返還された
- ・ 1996 年、シラキース地方の遺産から、35 万 8000 ドル以上の現金と有価証券が相続人に支払われた
- ・ 一個人が所有していた不動口座から二つの全国環境団体に 30 万ドル以上の現金が支払われた

世界大恐慌では、多くの民間企業や銀行が倒産し、人々は巨額の金を失った。ニューヨーク州はこれらの倒産を防ぐことはできなかったが、残された資産を保護するための対策を講じた。1940 年、放棄財産法 (Abandoned Property Law) が整備され、同法は州会計監査局所轄の未請求資金局 (Office of Unclaimed Funds) によって管理された。これにより、民間企業が保有し本来の持ち主に返却できない資金は、州に一時的に預けられることになった。これらの資金は本来の持ち主又は相続人が請求するまで、ニューヨーク州によって保管されることになった。銀行の不動口座や現金化されていない保険小切手、忘れられた公共料金の前払い金など、毎年約 3 億ドルが未請求資金として州に預けられている。これらの資金は、会計監査官によって管理される一方で、道路整備や公園運営などの州の一般公共事業に利用されている。

長年の間、人々は未請求資金の存在に気付かず、気付いてもそれを回収する術を知らなかった。1980 年代の半ば、会計監査官のネッド・リーガン氏は、全てのニューヨーク州民に対して、自分の所有物の可能性のある資産に関して問い合わせをするよう積極的な奨励活動を始めた。人々はフリーダイヤル (800-221-9311) や定期的な郵便物を利用して自分名義の資産について問い合わせることができ、政府機関の担当者はイベント会場やショッピング・モールに出張して問い合わせに関する記録調査に応じた。これらの活動はメディアに取り上げられ、会計監査局の宣伝に一役買った。しかし、こうした活動にもかかわらず、いまだに 36 億ドルが引き取り手のない状態となっている。こうした放棄資産プログラム (Abandoned Property program) は、会計監査官が州民を直接指導した数少ない業務の一つである。

革新者トレメイン氏

世界大恐慌中やその終了後、会計監査官のトレメイン氏は州の歳入を最大限に生かし、手持ちの資金を有効に活用するためにさまざまな対策を講じた。懸念事項の一つは購買手順の重複であった。彼は特に、州機関の活動を効率化し、不正行為の発生率低下に貢献する既存システムの改善を提案した。会計監査官自身の部署でも作表や簿記計算に機械が導入され、より迅速で正確な分析と報告書の改善が可能になった。

長年にわたり州憲法の改正や慣行の変更が繰り返された結果、州の全体的な財政管理に矛盾や弱点が生まれた。例えば、支払伝票はいつも支払い前に監査されているわけではなかった。トレメイン氏は改善や修正を確実に実施し、州の会計慣行に対する信頼性を高めた。

会計監査官のトレメイン氏は、会計監査局の仕事内容を州民に明確に説明することにも注力した。彼は新しい会計処理を機械化することで年次報告書の書式を部分的に改善し、歳入と歳出の情報を表やグラフを用いて表した。1935 年、彼は恒例の年次報告書に加え、要約版財務報告書 (Condensed Financial Report of the Comptroller) の作成を開始した。要約版は短時間で作成できるため、通常より早い時期に州議会や州民に公開することが可能になり、州予算の作成にも役立てられた。トレメイン氏は、数年にわたり会計監査局のさまざまな業務に関する短い記事を書き、自費で発行したニューヨーク州政府の年次ガイドであるレッド・ブック (The Red Book) にまとめた。



1940 年、パンチカードの情報を読み取り小切手を作成する IBM 製の英字プリンタ



1940 年、モンロー社製の記帳機で会計簿に記録する様子

パソコンによる表計算や文書編集作業、政府記録への法的アクセスが可能になった現在では、トレメイン氏の革新は当たり前で単純なことに思える。しかし当時の他州の管理職に比べれば、彼が州民の関心を政府の活動に向けさせるためのパイオニア的存在だったことは明らかである。

地方自治体問題に注目した 2 人の会計監査官

地方自治体を実務面で支援する慣行は、1908 年頃、会計監査官のグリーン氏が村に管理技術の簡潔なリストを提供したことをきっかけに始まった。この慣行は 1900 年代の半ばに就任した 2 名の会計監査官によってさらに活発化した。

フランク・ムーア氏は、1942 年に会計監査官に(1953 年には州副知事に)就任した。会計監査官のムーア氏は、長年ロチェスター地方の自治体とニューヨーク州政府の弁護士として働いた経歴の持ち主である。タウン連合 (Association of Towns) の創立者の一人であり、同連合の事務総長 (Executive Secretary) を 10 年間務め、会計監査官在任中、州の予算作成プロセスを改革して州の自治体援助を拡大し、安定させた。州司法長官と協力して、ムーア副知事は地方自治体が法律アドバイスを受けやすくし、1945 年にはアドバイスを公表するようになり、自身の地方自治体の監視責任を果たすため、会計監査局の再編成に伴って地方課 (Division of Municipal Affairs) を設立した。

数字で見るニューヨーク州

57 のカウンティ

62 の市

556 の村

712 の学区

932 の町

965 の消防区

1038 の下水道区

1313 の上水道区

1749 の電気区

1954 年に会計監査官に選出されたアーサー・レビット氏は、引き続き自治体問題に注目し、地方自治体職員に対する会計監査局の支援内容を拡大した。彼は以下のように述べている。

「会計監査官の数ある業務の中でも、会計システムの規定及び新しいディストリクトの設定や特別な改善の承認、市の学区のための公債発行については、自治体の問題を認識し、それらの問題を解決するための情報を作成することが重要である。」

地方課

地方課は、ニューヨーク市を除くニューヨーク州内全てのカウンティや市、町、村、学区、消防区、上水道区や他の特別区を監督している。136 名の監査官が毎年約 500 部の報告書を書き上げ、問題点を提示し、節約のための提案をしている。電話会議や現場会議、自治体職員や市町村長、購買担当者などを対象とした 3 日間の「研修」を通して、会計監査官は自治体職員がその行政責任を果たすために必要な情報やスキルの提供に努めている。

会計監査官のレビット氏は 1956 年、市長総会の開催に伴い、はじめて自治体職員のための研修会を開催した。これらのプログラムは、その後全ての政治家や最高財務責任者などにも拡大され、現在も継続されている。毎年約 6000 名の職員が参加し、官庁簿記や財務問題、予算編成過程などを学んでいる。これらの研修会で使用される教材は、地方自治体運営マニュアル及びガイドに基づいて作成されている。

地方自治体自身の管理能力の強化に加え、レビット氏は地方行政の仕事振りを州民に公開したり、地方行政の監視業務に州民を参加させたりした。彼は会計監査局が地方自治体に関する監査報告書を発行する度に、その内容をマスコミを通じて一般公開する慣行を始めた。監査報告書は、その後会計監査官が地方自治体の業績を州民に知らせるための主な手段となった。

自らを監査する監査官

1950年代から60年代における会計監査官の3つの特徴は、プロ意識、完璧性、実用主義である。アーサー・レビット氏は、当初から会計監査局の特徴だった高い業務水準を満たすため、勤勉かつ公平な態度で業務に取り組み、自らの活動に関しても、監査官が州機関や地方自治体を監査する時と同じ厳格な姿勢を貫いた。1955年の就任以来、会計監査官のレビット氏は野心的な自己評価プログラムをスタート、その結果は1959年の報告書にまとめられた。その報告書には、以下のよう

に書かれている。

「州の会計、行政の監査、財政における重要課題は、法律や憲法の変更で解決又は大幅に改善できるものではなく、むしろ行政の改善、業務の取り組み方やノウハウを改善することによって実現するものである。」

レビット氏はこのコメントを肝に銘じ、会計監査局を全面的に再編成した。同氏が導入した会計監査局のシステムは、現在でもほぼそのまま維持されている。会計監査局の政策決定能力を強化するため、同氏は定年退職制度や投資、抵当権の設定などに関するいくつかの非法定諮問機関を設けた。これらの機関は会計監査官の州財政の監視役としての能力の強化に役立った。

投資・資金管理課

州の負債と現金を管理し、州年金会計の運用を行うための投資・資金管理課(Division of Investments and Cash Management)が設立されたのはこの時期だった。

州の年金基金は、国内株式、国際株式、公債、不動産、短期投資、代替投資の6つに分類し分散して投資された。1996年9月現在、国内株式の5つの投資先はゼネラル・エレクトリック、コカ・コーラ、エクソン、メルク、インテルであった。また、同年金基金はさまざまな国際株式にも投資された。さらに、同基金は国内のさまざまな地域の不動産モーゲージに投資したが、その大半(67%)はニューヨーク地域のものだった。モーゲージ投資にはオフィスや住宅、工業、小売、ホテル及びモーテルなどの不動産が含まれていた。年金基金の資産運用に加え、投資・資金管理課は州の一般資産の投資運用も担当した。

州の運用可能な資金からの利益を最大化するため、また、州の資金の保管先として短期投資プール(STIP)が1977年に設立された。州が徴収してもすぐに支出する必要のない現金はSTIPに入金され、流動性の高い短期債に投資された。1996年から97年会計年度の上半期、STIPの資産運用は8660万ドルの利益をもたらした。地方自治体も、会計監査官のマコール氏が代理投資をすることでこの利益の恩恵をこうむった。各地方自治体には、同時期の消費税の納入額に合わせ、金利収入の650万ドルが分配された。さらにニューヨーク市は、一般減債基金(General Debt Service funds)から1280万ドルの金利収入を得た。

年金管理

年金管理課 (Division of Retirement) は、ニューヨーク州及び地方自治体職員定年退職制度やニューヨーク州及び地方警察・消防員退職制度を管理しており、各制度の受給者の加入、諸手当、年金の支払いを担当している。共通年金基金の一部を成す年金管理課の資産は、投資・資金管理課によって投資、運用されている。さらに同課は州の負債と現金を管理している。

会計の実情

1980 年代、ニューヨーク州は現金ベースのみで財務報告を行っていた。これは支払いが発生した時に初めて、州の支出が計上されることを意味した。また、歳入は実際に州の公庫に入金された時に初めて計上されていた。これは一見、道理にかなった州資金の管理制度のように見えるが、このやり方はしばしば誤解を招く財務報告の原因となっていた。例えば、あるカウンティが 1 月に州政府へ州の囚人の収容費用をカバーするための支払伝票を送ったとする。仮にその請求書が州の新しい会計年度が始まる 4 月 1 日以降まで支払われない場合、その費用は実際の業務が行われた年ではなく、新会計年度の経費として扱われることになる。この会計システムでは、会計操作が発生する可能性があった。

何かの理由で会計を赤字に見せたい場合、受け取った金銭の入金を意図的に遅らせることが可能だった。この金額は「帳簿上」、州の会計に実際に入金されるまで計上されない。一方、支払いを遅らせることで黒字に見せかけることもできた。事実上、赤字や黒字は収益や支払いの流れを操作することで、偽装することが可能だった。

会計監査官のレビット氏や他の人々は現金主義会計の欠点に気づき、発生主義の会計システムへの変更を訴えた。新しく修正された発生主義会計システムは、会計操作が発生する可能性を減少させた。支出は実際の発生時に計上し、収入は実際に金銭が獲得され利用可能になった時に計上することが定められた。修正された発生主義会計システムは、収入や支出プロセスの操作によって生まれる、誤解を招く財務報告書の可能性を低下させた。

1981 年、州議会は新しい発生主義会計を採用、一般会計原則 (GAAP) に基づく財務報告が実現した。1983 年以降、ニューヨークは現金主義の財務報告書に加え、独立した機関の監査を受けた GAAP に基づく決算報告を行っている。

会計監査官のレーガン氏により会計と財務報告が GAAP 方式にシフトされ、より信頼性の高い情報の入手が可能となったため、これまで出所が不明だった不足額にも注意を向けることができるようになった。GAAP 方式への変更は、最終的に毎年恒例となっている何十億もの春期借入の削減につながった。これら二つの重要な財政改革は共に、州政府と投資家間に信頼性のギャップが存在した時に実施され、州が提供する財務情報の信頼性と信憑性の回復に貢献した。過去 7 年間、会計監査局は政府財務官協会から優秀財務報告賞を受賞している。

公共企業体に対する権限

アーサー・レビット氏は、在任期間の後半、州民から徴収した公的資金の監視者として深刻な問題に直面した。この問題はニューヨーク市交通局の監査を巡って発生した。

公共企業体（公益法人と称されることもある）は、半自治的な法人組織で、その業務の大半はニューヨーク州政府による監督の対象外となる。公共企業体は本来、橋梁やトンネルなど収益力のある施設の建設及び運営を目的として設立されたもので、資金を借入れ、徴収した使用料や課金でそれを返済する権限を有していた。こうした借入は有権者の承認を必要としないため、公共企業体は州議会の関与なしにその収入を支出に充てることができる。1960年代になると、ニューヨークは公共企業体を多用するようになり、州立大学や精神衛生施設の建設など、独立経営が求められていない事業にも拡大された。

レビット会計監査官は、在任期間を通じて公共企業体による借入の拡大傾向を声高に反対した。ニューヨーク州には公共企業体が負った債務に対する法的責任はなかったが、投資家を安心させるために、公共企業体が債務不履行を起こした場合は「道義的責任」からこうした借入を肩代わりした。公共企業体の借入は多くの場合、上限が設定されていなかった。1960年代、公共企業体が借入を増大させるにつれ、住民投票によって債務負担の是非を問うことなく州民が負担しなければならない返済額が増大していった。レビット氏は、在任中の多くの年次報告書で公共企業体の負債の削減を強く促すとともに、公共企業計画において納税者から徴収した税金が有効利用されることを確認するために監査権を行使した。ある事例では、この権利を守るために公共企業体を提訴している。

ニューヨーク市交通局に対する監査が実施された際、適切な監査の実施に必要と思われる記録が会計監査局の担当者に提出されなかった。これらの書類を入手し、会計監査官の監督者としての職務を遂行するために、レビット会計監査官は不足文書の提出を要求した。1973年、州最高裁は、公共企業体の業務監査を実施する会計監査官の権利を支持する判決を下した。レビット氏は、自らの任務を「収支の帳尻を合わせるだけでなく、州民から徴収された税金が無駄なく有効に活用されていることを確認すること」と主張した。最高裁はこれに同意し、会計監査官の監査機能は財務諸表の検証に留まらないとした。

レビット会計監査官は公共企業体に対する監査権の維持で功績を挙げたが、有権者の承認を得ない借入を抑止するよう州議会を説得することは最後までできなかった。州の一般的使途を目的とする公共企業体の借入慣行の問題については、レビット氏の後任となった2人の会計監査官も引き続き取り組んだ。

長期在職記録

レビット氏は1978年末に24年間務めた会計監査官を辞職し、ニューヨーク州会計監査官としても、州の他の公選職者としても最長の在任期間に終止符を打った。同氏自身は民主党員であったが、在任中は2人の共和党の州知事と2人の民主

党員の州知事に仕えた。レビット氏が構築した会計監査局の基本理念はほぼそのまま維持され、同氏が提唱した処理の自動化によってその後もニューヨーク州会計監査局は関係機関の中で指導的な役割を果たしている。1978 年 11 月、エドワード(ネッド)・リーガン氏が選出され、この大役の後を継いだ。

記録

アーサー・レビット氏の 24 年の在職期間は、会計監査官としてニューヨーク史上最長である。

近代化と顧客重視

リーガン会計監査官の在職期間の特徴は、監査局の業務のさらなる改善であり、その結果、州の業務はより効率的かつ効果的に行われるようになった。職員退職年金制度では、自動化された記録がオンライン データベース用のファイル形式に変換され、各加入者の口座取扱いのニーズに迅速に対応できるようになった。未請求資金管理課 (Office of Unclaimed Funds) は、すべて手動で行っていた処理を 1986 年に完全自動化し、その後も継続的にシステムを改良している。経営監査の担当者は、高度な手法を活用して各プログラムの成果を評価し、改善も提案している。また、各種業者がニューヨーク州との取引を行いやすくするために、州の契約処理及び支払処理も大きく変更された。以下に最新の改善点について説明する。

迅速な支払と契約締結

ニューヨーク州は慢性的に支払が遅延していて、仕事を請け負いにくいという苦情が取引業者から長年にわたって寄せられていた。また、ニューヨーク州では契約の確認や承認にも時間がかかっていた。リーガン会計監査官は、州知事及び州議会と協力し、このような問題に対処する変革の実現に取り組んだ。そして、1984 年に即時支払法 (Prompt Payment Law) が施行された。

同法により、州が 45 日以内に支払を行わなかった場合は取引業者に利息を支払うものとし、1988 年までには支払期間が 30 日に短縮された。この法律が制定されるまでは、ニューヨーク州との取引を望む販売業者やサービス提供者は支払を待ち続けるしかなく、支払までに 45 日以上かかることも珍しくなかった。即時支払法によって、州には一般のビジネス慣行に則ったやり方で業者と取引を行うことが求められた。同法では利息が発生した州機関に対する監視が規定されたため、どの手続や財政的な統制を強化すべきかを特定する有益な管理手段にもなった。

ニューヨークでは、1989 年の即時契約法 (Prompt Contracting Law) の可決により取引慣行の誠実性がさらに強化された。リーガン会計監査官は、州が契約を締結するまでの期限を設定する法律の制定で功績をあげた。この法令は、グループホームやデイケア施設、その他の社会事業組織など、特に非営利団体にとって有益なものであった。こうした組織の多くは、契約更改中にサービスを中断したり入居者を退去させたりすることなく、州との契約の処理中も運営を継続するようになった。ただし、正式な契約が締結されるまでは州が支払を行うことができないため、組織の多くがこの期間中の運営費用を借り入れ、そ

のために支払利息が発生した。

即時契約法では州が契約を処理する期間が設定された。同法によって、契約が適切な期間内に処理されなかった場合にはニューヨーク州に利息の支払が課された。即時支払法の条項と同様に、即時契約法は、州知事や州議会、官庁の長官及び会計監査官が業務の怠慢を特定するための手段となった。

クイック ペイ

1991 年、会計監査官は、州機関が従来の紙面による領収書や請求書を発行しなくても済むよう、オンライン式の「クイックペイ」システムを導入した。現在では州の全支払の 60%はオンラインで発行及び監査され、取引業者への支払が迅速化している。

契約によってもたらされる税収

1996 年、ニューヨーク州は 4,061 の非営利団体及び 8,379 のその他の取引業者やサービス提供者と契約している。

州会計監査官は州税務局と協定を結び、州への未払金が契約業者にある場合、契約に基づく支払から税の滞納分を差し引いている。この方策によって 1990 年以来 1800 万ドル超の未収金が回収された。

数字の確認に留まらない監査: 経営監査課

200 年前のニューヨーク州政府の活動の多くは財務を中心にしたもので、そのほとんどが州会計監査官の任務になっていたようである。その後次第に、金融、保険、交通インフラの整備など、機能ごとに個別の機関が設立された。

会計監査官は各局の計画遂行の責務からは解放されたが、監査の責務は維持された。今日では経営監査及び財務報告課がこの責務を担っている。

マコール会計監査官は、歴代の会計監査官が確立した独立性と卓越性の伝統を引き継ぎ、ニューヨーク州政府及びニューヨーク市政府の活動の複雑化に伴って、それに対応する複雑かつ高度な監査に取り組んでいる。さらに、監査の重点も、従来の財務上の懸念事項から、政府の計画実施の効率性と有効性の検討へと変化している。以前は財務諸表の収支が合っていることが確認されればそれで十分であったが、現在では、監査によって内容を詳しく確認し、納税者から徴収された資金が有効に使用されているかどうかを見極めることを目標としている。さらに、ニューヨーク州及びニューヨーク市の運営の監査は問題の発見に留まらず、どの報告書にも効率性と有効性を改善するための実用的な提言が記載される。

最近の監査の一例では、ある計画の通信費が検証された。ニューヨーク州の通信費は同等の他の 4 州よりも多額であった。

担当監査官の調査により、他州では無線や衛星通信技術の利用を模索したり、地域の電話会社と交渉したりして通信費の削減を図っていることが判明した。会計監査官の報告書には、ニューヨーク州がこの分野で経費を削減する方法についての提言が示された。同様に、会計監査官は、公害対策事業の調査から、本部では適切な手続きが策定されているのに現場で必ずしもそれが忠実に実行されていないことを発見した。こうした食い違いによって不正確なデータに基づいた規制上の決定が行われる危険性があったため、会計監査官の監査報告書では、このような規制は極力完全かつ正確な調査結果に基づいて策定することが強く促された。

また、ある監査では顕著な経費節減が指摘された。会計監査官が過去 4 年間にわたる特定のメディケイドの支払を検証したところ、州が病院に対して 4340 万ドルも過払いしている可能性が判明した。これは、病院が民間の保険会社に請求していなかったり、これらの保険会社から受領した収入を適切に報告していなかったりすることに起因していた。監査の結果、関連部署に過払いを回収し、今後こうした支払を阻止する措置を講じるよう提言が行われた。

監査によって潜在的な不正や濫用が露見することもある。州のある公共企業体では、融資申請の検証及び承認の手続がずさんであったため、リスクの高い融資が多数承認されていたことが判明した。これらの融資の債務不履行により、公共企業体の財政状況は急速に悪化していた。会計監査官は監査において、一部の融資は怠慢、不正、濫用、その他の違反行為に該当する可能性があるとして、事態を管轄の捜査当局に通報した。

過密なスケジュール

経営監査及び財務報告課では毎年 120 件の監査を実施している。

無駄な慣行の廃止

1959 年以降、州政府では「春期借入」と呼ばれる無駄を生じさせる慣行が横行していた。この借入は、主として州から地方自治体（特に学区）への補助金の支払をサポートする目的で行われた。春期借入は、ニューヨーク州と州内の大半の自治体では会計年度が異なることを利用して考案されたもので、1 年の借入額が 43 億ドルに上ることもあった。つまり、州の予算では、州の次年度の第 1 四半期（4 月 1 日）以前には支払いが行われない州の補助金の追加資金を計上する一方で、自治体は現年度のうちに補助金を受領するというものである。この慣行により、ニューヨーク州は増大し続ける自治体への補助金を、現年度の予算でその財源を特定することなく提供することができた。これらの支払を決済する段階で、州は資金を借り入れざるを得なくなるが、この借入は、州の会計年度末までに返済される限りにおいては有権者の承認を得る必要がない。つまり、これらの資金は実質的には憲法上何ら制約を受けないことになり、目的に関係なく、無制限に借り入れることができた。

魔法の扉の閉鎖

春期借入— 毎年繰り返されていた借入の根絶

州はキャッシュ フローのかなりの部分を春期借入に頼るようになっていた。この借入では利息が発生するため、他の活動のための資金がその支払に転用された。しかし、自治体、特に学区などは毎年春期に支払われる州の補助金に依存するようになっていたため、ニューヨーク州は自らの収支を改善させるためにこの支払を遅らせるわけにはいかなかった。春期借入には、毎年繰り返されることと、借入額の制限がないという2つの主な問題点があった。ニューヨーク州ではおよそ30年続いたこうした慣行を終わらせる手段が講じられた。

春期借入のニーズを解消するため、1990年に州はそのキャッシュ・フローの再構築を目的とする自治体支援公社(Local Government Assistance Corporation: LGAC)を設立し、会計監査官もその役員に任命された。この組織には長期債務を負担する権限が与えられ、この債務を利用して補助金の支払が州の会計年度の第1四半期から前年度の第4四半期に移行された。この措置によって州の会計年度の第1四半期に必要な歳出が軽減され、歳入に呼応するものになった。この結果、債務は存在するものの、この慣行を終わらせる目処が立った。ニューヨーク州はLGACの資金を利用して州の補助金の支払に「追い付き」、補助金のために毎年借入を行う必要がなくなった。もちろんLGACの借入を返済する必要があるが、これは恒久的な債務ではなく30年で支払を完了すればよいことになった。

春期借入は納税者から徴収された公的資金が流用される悪しき財政慣行であったため、会計監査官のレビット氏もリーガン氏も反対していた。州の会計士であり監査人である会計監査官として、両氏とも改革を断行することが自らの責務であると考えていた。皮肉にも、春期借入を撤廃したことで、会計監査官にとって有益な手段を失うことにもなった。1970年代中頃から、州の信用格付けが急速に悪化するにつれ、貸付機関は、会計監査官などに対して州の予算の現金ベースの均衡を保証するよう求めるようになった。予算編成の過程において、会計監査官が正式に関与する手続はこうした保証のみであった。現在は短期の春期借入がないため、貸付機関が保証を求めることもなく、従って予算編成において会計監査官が公式に担う役割はない。

ただし、公的資金及び州民の権利を監視するという会計監査官の従来の役割は変わっていない。マコーン会計監査官は、州知事の予算案に対する財政面での総評を発行することを慣習化した。これらの論評では財政的に懸念される分野を明示し、提案された財政計画の健全性の検討に重点を置いている。予算案が採択されると、会計監査官はその分析内容を州の正式な支出計画として発表する。州民はこれらの総評から、今後の財政の方向性を定めるためにニューヨーク州が採用する政策や手法について理解することができる。こうした総評は、会計監査官が裏口借入などのリスクの高い慣行に異議を唱える機会ともなる。会計監査官のレビット及びリーガンの両氏は、こうした悪しき慣行に対して反論を展開した。マコーン会計監査官もこのような濫用に対処したが、今後もさらに取り組んでいく必要がある。

債務改革: 裏口閉鎖の試み

歴代の会計監査官は、州が将来を見据えた債務政策を掲げることを提唱してきた。こうした提案は、州の一般財源保証債の発行者であり、州の財政の監視者でもあるという会計監査官の二重の役割を考えれば当然である。ニューヨーク州初の債務危機は、19 世紀前半に州が無節制なインフラ整備を行い、財政混乱を招いたことに端を発している。1846 年憲法会議によって、州の債務の有権者による承認など、債券発行の制限が法令化され、この条例は現在も引き継がれている。ニューヨーク州初の公選会計監査官であるミラード・フィルモア氏は、会計監査官としての最初の年次報告書でこれらの法案を承認し、1848 年に公布した。フィルモア氏は、とりわけ州の信用力の私的な利用を禁じるよう州に働きかけた。

その後の会計監査官も州の債務政策について声高に意見を述べている。今世紀初めにはトラビス会計監査官が一部の債務の返済方法に起因する著しい財政負担を強調した。こうした問題は 1915 年憲法会議後の憲法改正によってようやく対処されるが、他方でその他の濫用が発生した。1960 年代中盤になると、ニューヨーク州は、道義的債務、賃貸借契約、有権者の承認を受けていないその他の債務を多用するようになり、これらの行為が「裏口」借入と称されるようになった。州会計監査官のレビット及びリーガンの両氏は、裏口借入の制限を訴えたが、実現には至らなかった。

名前の意味

このニューヨーク州の政府機関は現在では会計監査局と呼ばれているが、この名前には長い歴史がある。ニューヨークが植民地から州へ移行する際に州会計検査官の職が新設された。州会計検査官と財務官の間に対立が生じたため、1797 年、州議会は財政機能を一部再編し、会計検査官を州会計監査官に改めたが、会計監査官が統率する機関には名前が付けられなかった。1926 年までこの状態が続いた後、州議会は監査及び制御課を設立した。過去において会計監査官が自ら率いる機関をどう称したかの記録は定かではないが、この機関は数年の間非公式に「州会計監査局」と呼ばれてきた。

最新の改革の試みは 1995 年の憲法改正で、裏口借入の大半が禁止され、その債務は特定財源で返済する新しい形の債務に置き換えられた。この改正は、マコール会計監査官が最初に提案したはるかに厳しい制限を修正したもので、同官の後任者が推進した案に近い。結局この憲法改正は発効されなかったが、資本計画の処理を改善する法律が採択されたことで、より広範な情報が公開され、予算成立に伴い更新された報告書が発行されることになった。

公的資金の監視人

1913 年に初めて連邦所得税が考案されて以来、控除項目に該当する個人は、連邦所得税で申告する所得から一定の州税又は地方税を控除することが認められている。当初は、州税及び地方税の全額控除が認められていた。

こうした租税控除の直接的な利益を享受するのは個人の納税者であるが、州政府や自治体にも利益がもたらされるというのは、租税控除によって州政府や自治体は納税者に掛かる負担を減らしながら歳入を増大させることが可能になるからである。1985 年、連邦政府は州税及び地方税の控除の撤廃を検討していた。

州会計監査官の立場から、ネッド・リーガン氏は、ニューヨークの納税者を州と地方の両面で保護することを目的に連邦政府のこの措置に対抗した。税率を引き下げる連邦税の改革の必要性を支持し、経済成長を促進し、ニューヨークの雇用を増やしながら、リーガン氏は、基礎控除、主たる住居に掛かる利息、寄付金及び州税、地方税の控除を継続すべきであると主張した。同氏は、税金に課税することは公平の原則に背くことになるとして、州税及び地方税の控除を撤廃すれば連邦政府から同額を課税される結果になると説明した。

連邦政府の計画が立法化された場合に備えて、リーガン会計監査官は自治体に対する継続的な監視を強化するために正式な「クレジット ウォッチ」を提案した。既に赤字運営に陥っている自治体、憲法上の債務限度に達しつつある自治体、既に信用状態が低下している自治体に対して特に注意が払われた。結局連邦政府による変革は実行されなかったため、具体的なクレジット・ウォッチ計画が制定されることはなかった。

その一方で、自治体の財政問題を初期徴候の段階で特定して対処するという構想は維持された。自治体が赤字財政を穴埋めするための債権発行を模索している場合やその他の深刻な財政問題を抱えている場合には、地方課が州議会と密接に協力して対応している。直接的な監視が必要になるこうした事例では、会計監査官は州議会が設置した財政管理委員会又は諮問委員会の一員又は委員長となり、深刻な財政問題を抱えている自治体の予算、契約、借入を見直している。

自治体に対する支援とニューヨーク州の納税者の保護を強化するために、マコール会計監査官は、自治体の財政状況に関わる問題を早期に特定し、関係する自治体の担当者に適切な援助を提供することを目的とする新たなイニシアティブを提唱している。会計監査官によるこの新たなアプローチによって、自治体の担当者はその財政問題が深刻な状態に陥る前に対処できるようになり、解決に向けた取り組みに対する地方と州両方の納税者の負担が軽減される。

ニューヨーク市の保護

1970 年代前半、1969 年に始まって 1977 年まで衰えをみせなかった長く深刻な不況の影響によりニューヨーク市の財源は逼迫した。60 万件を超える雇用喪失によって税基盤が弱体化し、ビジネスや中流階級が姿を消していった。支出が増え続ける一方で、ニューヨーク市の財務会計制度は行き詰まった。1975 年 3 月、市が一般市場から資金を借り入れることができなかったために、州政府及び連邦政府は財政救済の手段と処理を実行する一連の措置に着手した。

ニューヨーク州は 1975 年にニューヨーク市の問題に対処するための措置として、特別副会計監査官局 (Office of the Special Deputy Comptroller: OSDC) を設置した。同局は、ニューヨーク市の財政危機からの脱出を指導する法的責任を果たすために、ニューヨーク市に関する州会計監査官の法的責任を遂行することと、新設された財政管理委員会及び自治体援助公社を支援することを任務とした。1975 年から 1986 年 7 月まで、ニューヨーク市は財政管理委員会によって監視される「管理期間」の対象となった。1985 年 8 月に、州議会が OSDC が果たす役割を認め、OSDC を恒久的に州会計監査官局の一

部とし、ニューヨーク市担当州副会計監査局となった。

財政監視

OSDC の特に重要な職務は、財政危機前には皆無に近かった財政上の規律をニューヨーク市に課すことであった。1981 年以来ニューヨーク市は均衡予算を維持し、管理期間中に要した財政監視者による財政計画の公式な承認は必要なくなったが、今後数年間は引き続き深刻な財政課題に取り組むことになる。

ニューヨーク市の監視

ニューヨーク市の財政問題を監視するという会計監査官の役割は、メディアでも注目されている。

州会計監査官、NYC予算の厳重な監視を要求

1995 年 3 月 1 日付ボンド バイヤー紙

OSDC は設立以来、ニューヨーク市の財政計画や、同市の歳入と歳出の両面において財政状況や運営に影響を及ぼす可能性のある問題や出来事を検証している。同局では、その結果を踏まえて、ニューヨーク市の予想歳入歳出額の妥当性に関する公式な報告書を提出している。また、同市の経済状況及びその見通しを定期的に報告し、関連するテーマの特別報告書を発行している。最近では、メトロポリタン交通局のニューヨーク市公共交通機関及び近郊鉄道に関する計画についての報告書、ニューヨーク市の税金および債務の限度額の決定に関する報告書が作成されている。さらに、OSDC では、社会福祉改革、保健医療や公教育の変革など、ニューヨーク市に影響する最近の動向についても記録している。

1985 年秋から 1996 年秋までの間 OSDC はニューヨーク市機関の運営についても監査を行った。今日では経営監査及び財務報告課がこの責務を担っている。OSDC はニューヨーク市機関の特定の機能又は責務に関する公式な業務監査報告書も発表している。例として、教育委員会の特別支援教育プログラム、児童福祉行政のプログラム、警察庁の「安全な街づくり」プログラム、公衆衛生課のリサイクルの取り組みなどが挙げられる。会計監査官は、こうした監査報告書のすべてで、ニューヨーク市による関連機関の運営や市民のための公共事業実施の効率化を図るための提言を行っている。

会計監査官の行動の指針となった判決

ニューヨーク州会計監査官には、州に法律及び適切な会計慣行に則った支払を行わせる責任がある。同官は、自らの職務を最高水準で遂行する責任が問われるが、時には矛盾する法律や規定に直面したり、州政府の各部門から相反する指示を受けたりすることもある。このような場合、会計監査官にはこうした食い違いに対する明快な解決策を模索する義務が課せられている。最終的に、資金は明確に法律に従って厳密に処理されなければならない。州がその業務を遂行できるよう会計監査官、州議会、州知事、州民のいずれかによって訴訟が提起され、判決が下される。1929 年以来、会計監査官が関与した重要な裁判事案は 6 件あり、州の資金管理及び権力の均衡に関する根本的な問題に対して判決が下されている。

1929年にトレメイン会計監査官が関わった画期的な訴訟では、同官が、最初の執行予算の一括割当の分割における政府の行政部門と立法部門の権力分立を裁判によって明確にしようとした。控訴裁判所では、州議会が、予算の割当を行った後で、委員会又は個人のいずれかにより割当金の支出方法を管理することが合憲かどうか争点となった。控訴裁判所は、一審判決を覆して、一括割当の支出は執行（行政）業務であり、これに州議会の指導者が関与することは州憲法違反にあたるとの判決を下した。

提訴

1929年以降、会計監査官が関与した重要な裁判事案は6件あり、州の資金管理に関わる根本的な問題の判決が下されている。

1939年の2件目の事案でも行政部門と立法部門の権力分立の問題で再びトレメイン会計監査官が関与した。州知事が提出した1939年執行予算には、支出の大幅な増大とそれに伴う大幅な増税が盛り込まれていた。州議会は、州知事の増税を撤廃又は削減しようと躍起になった。州知事の当初の行政予算には、州の各部署の支出について恒例の一行ごとの説明が記載されていた。州議会は、これらの個別の項目を削減又は撤廃する代わりに、単純に各部署に対して個別の項目の合計よりもはるかに少ない額を一括して割り当て、各部署のトップに各自の責任および力量において必要な節約を行うよう求めた。

地方裁判所上訴部は、州議会の行為は違憲であるという判決を下し、控訴裁判所でもこの判決が支持された。州議会の行動は執行予算の処理の原則に反していた。州議会は予算を削除、削減、追加することはできるが、追加できるのは知事の予算に既に盛り込まれた以外の項目に限られる。この判決の中で控訴裁判所は今後の予算編成手続の定義を明確にした。

1981年、リーガン会計監査官が関与した事案では、裁判所は、議会が連邦予算を割り当てるまで知事の計画を遂行する機関がその資金を使用することはできないという判決を下した。それまでは、州機関は州議会の決議を経ずに一定の連邦資金を使用することが可能であった。このために、予算そのもの及び計画活動の両方に対する州議会の管理力が弱まっていた。裁判所は、連邦資金の割当には州議会の議決が必要であることを確認し、州の予算編成の過程における議会の組織的な役割を具体的に示した。

1990年代、ニューヨーク州は米国全体を襲った景気の低迷に苦しんだ。財政的に逼迫したこの時期には、資金を渴望する議員及び州知事が州の予算均衡を保つために極めて創造的になった。この時期にみられた方策のいくつかは非常に革新的で生産的だったが、中には小手先の戦術であったり、それ以下のものもあった。会計監査官はこの時期、退職制度の年金基金が危機にさらされた際に州の会計機構の健全性を保つために2度の裁判を起こしている。

1990 年、州議会で、州の年金基金の利回りの方式を総合保険料方式から「予測単位積立」(PUC)方式に変更する法案が成立した。総合保険料方式では加入者の年金に必要な資金の大部分がその加入者が定年になる前に準備されるが、PUC 方式では大半の資金の調達に加入者の定年間近まで延期される。ネッド・リーガン会計監査官は当初は 1990 年法を違憲とする訴訟の被告とされていたが、同氏(及びその後任の H・カール・マコール氏)は地方裁判所上訴部と控訴裁判所で法改正を求めて異議を申し立て、勝訴した。控訴裁判所は、この法律が年金基金を年金以外の用途(予算の均衡化)に利用するものであること、及び州憲法では退職年金制度の積立方式を決定する権限を有するのは会計監査官のみであるとされていることを理由に、同法は違憲であるという会計監査官に同意した。

1991 年、リーガン会計監査官は再び裁判を起こし、高速道路局が発行した債務の調達資金を州が現行の運営費に流用する権限を与える法律の合憲性を問うた。会計監査官は、州の信用の貸し付けに相当し、又有権者の承認なしに州の債務を負うことになり、州憲法に違反するという理由でこの法律に意義を唱えた。裁判で合憲性の問題への判決が下される前に同法が失効したため、高速道路局の資金が提案どおりに流用されることはなかったが、地方裁判所上訴部は、会計監査官はこの種の裏口借入に意義を唱える訴訟を起こす正当な理由があると結論付けた。

マコール会計監査官は 1995 年にも年金基金を保護するため提訴する必要に迫られた。公務員の退職者に補助年金を支給することのみを目的に設立された補助積立金があったが、州知事と州議会は、州の予算の帳尻を合わせるためにその基金から 2 億 4000 万ドルを流用することを提案した。退職年金基金の単独信託理事として、マコール会計監査官はこの措置に反対した。裁判では同官が支持され、州は運営費を他から調達せざるを得なかった。

責任ある株主/利回りの最大化

共通年金基金(Common Retirement Fund)には、通常の投資家と同様に、株主と経営陣が企業の取締役会に望む事業運営に関する委任決議に投票する機会と義務がある。米国労働省は、委任投票における年金制度の信託理事の決定は、「年金制度資産管理の受託者の行為」であり、注意深さと慎重さを要すると述べている。基金による委任投票は、投資の長期的な経済的価値を最大にする基金の責任と合致した方法で行われるべきである。

ここ数年、コーポレート・ガバナンスに関して株主が求める説明責任が強まっていることから、企業の決議数が増大している。監査役や取締役会の選出に関する標準的な決議に加え、役員報酬、役員会の構成、株主権などの一連の決議でも投票が行われている。これと時期を同じくして、投資者責任やコーポレート・シティズンシップといった事項に関する株主の懸念も高まり、その結果、企業の社会貢献活動、環境、雇用機会均等、国際的な人権問題なども決議の対象となっている。全体として、基金の議決を要する問題数が 1970 年代中頃には年間平均 200 件強だったものが、1994 年には 1,400 件近くに上っている。

基金では個々の問題を検討・分析しているが、その責任を果たすうえで克服しなければならないいくつかの広範で頻発する問

題に直面している。1993 年以来、基金では、企業倫理に関する新たな問題について企業と非公式なコミュニケーションを維持してきた。ここ何年もの間、基金は株主の地位向上のための多数の戦略的イニシアチブに携わってきた。

基金では、各企業の業績についての長期的な分析を示す企業業績評価プログラムを開発した。このツールは、広範に及ぶコーポレート ガバナンスの委任決議に関する大半の決定の量的ベースを提供するものである。このプログラムは事例ごとの戦略をベースにしているため、基金は株主の正式な手続とは別に企業とコミュニケーションを保つことができ、これが経営陣に対して基金の認知度を高める一因となっている。

リーガン会計監査官の指導の下、基金は南アフリカの不当なアパルトヘイト政策に対する態度を表明した。具体的には、同国が道義的に受け入れ難いこうした理念を法律の原則とする限り、企業に対して同国での事業や同国政府との提携事業を中止するよう働きかける措置を推進した。南アフリカの投資を念頭においたこの方針は、企業に対する機関投資家の長期的役割を強調するものだった。

1986 年、州は退職及び社会保障法第 423 条 a 節を採択した。この条項は、州会計監査官が、北アイルランドで事業活動を行う米国企業又は組織の従業員に対する人種又は宗教を理由とした差別の撤廃に向けた改善を監視し、毎年報告することを義務付けるものである。同法の必然の結果として、会計監査官は、個々の企業に「マクブライドの原則」(北アイルランドで事業を行う企業向けの非差別の指針)の支持を促す株主決議を主唱し、賛成票を投じた。

1996 年、マコール会計監査官は、たばこ会社に対する前代未聞の訴訟を考慮して、基金が保有するたばこ産業の持ち株の見直しを実施した。基金ではたばこ企業の指数株式を保有していたが、積極的な運用によってたばこ株を増やさないと決定を行った。たばこ企業の 2 社は、若年層の喫煙の軽減に取り組むという会計監査官の株主提案を、それぞれの 1997 年次総会の議題に盛り込むことに合意した。

現在の主な活動

現職の会計監査官の 2 大テーマは、パートナーシップと顧客サービスである。これらの着想は監査などの監視の役割に相反するものではない。州会計監査局、州機関、自治体はすべて、質の高い公共サービスを妥当なコストで提供するという目標を共有している。過去数年の間、会計監査局では、弱点を特定し、改善策を模索するためにこれら三者間の協力の強化を推進してきた。こうした取り組みにより、批判し合うことから解決策を探ることに焦点が移行し、優れた結果が生まれつつある。最近の州会計監査局の活動から、こうした成功例をいくつか見つけることができる。

\$MART アイデアの事例

州と自治体のパートナーシップによって生まれた新たなイニシアティブの一つに、州会計監査官による自治体諮問検討チーム(\$MART)プログラムがある。自治体側の参加は全くの任意となっているこの \$MART プログラムは、自治体が「より多くのことをより少ないコストで行う」ことができるように支援することを目的としている。\$MART では、ニューヨーク州のすべての市町村、学区、特別区、その他の自治体が、資金管理、使用料及び人件費、個人向けサービスの費用、自治体間の提携などに関する支援を無償で利用できる。州の担当者が自治体の現在の運営内容を検討して改善策を提案するほか、要望に応じて \$MART 機会導入の手助けを行う。

歴代の名物会計監査官

過ぎし時代の政府では、現在の政府のようにどん欲に情報を求めることがなく、従ってそれによって悩まされることもなかったようである。また、過去の政府は、収集したわずかばかりの情報を電子的に保存する方法も持たなかった。歴代の会計監査官(特に 1800 年代中期以前)については、偉大な功績や主要な活動以外の業務内容を図り知ることは容易ではない。会計監査局の多岐にわたる複雑な業務に実際に取り組んだ副官や主要な担当者に至ってはさらに情報が少ない。

- ウィリアム・マーシー氏(1823 年 2 月～1829 年 1 月)は、ニューヨーク州知事を 3 期務めたほか、ポーク政権下の陸軍長官、ピアース政権下の国務長官、米国上院議員(1831～32 年)でもあった。
- ミラード・フィルモア氏(1848 年 1 月～1849 年 2 月)は公選された初代の州会計監査官であった。ティラー政権下で米国副大統領を務め、ティラー大統領の死去に伴い大統領に就任した。
- 会計監査官として最も長く務めたのはアーサー・レビット氏で、在任期間は 24 年間に及んだ。同官は、2 度にわたって 100 万票もの差で選出されている。
- 現職の会計監査官である H・カール・マコール氏は、初のアフリカ系アメリカ人の会計監査官で、ニューヨーク州の官職に選出された初のアフリカ系アメリカ人である。同氏は 1993 年 5 月に就任した。

\$MART プログラムの策定当初に審査を受けた自治体の反応は上々であった。7 自治体への試験的な審査(市 1 件、町 2 件、村 2 件、カウンティ 1 件、学区 1 件)では \$MART プログラムが機能する見込みであることが認められ、初年度に総額 200 万ドルのコスト削減が見込まれている。さらにすべての提言が実行されれば 5 年間で 800 万ドルを超えるコスト削減が実現する。\$MART プログラムは 1996 年 7 月に州全域で利用できるようになり、運営の改善に向けていくつかの重要な機会が提案されている。

例えば、地方の町で行われた \$MART 審査では、高速道路の様々な設備を隣接する 2 つの町が共同で購入・使用することが提案された。設備の共有により、この町は初年度に約 32,400 ドル、5 年間で約 269,200 ドルを節約しながら、納税者には従来どおり又は従来以上のサービスを提供することができるようになる。この町の責任者は、州会計監査局の支援に感謝を示しながら、「『大きな政府』が地方の町村の問題に関心を寄せてくれていることに感銘した。\$MART プログラムは自治体の格差を埋める素晴らしい方法だと思う」と述べている。

ある \$MART プログラムでは、水道の利用者全員に使用料を請求し、すべてのメーターをきちんとした稼働状態に保ち、水道管の漏れが許容範囲内であることを村に徹底するよう提言した。この結果、5 年間で 47,615～260,090 ドルの節約が見込まれることが判明した。村長は、「\$MART 審査の利用は、村の財政節約に大きく貢献してくれた。実質上、村の業務や運営を検討する最高のコンサルタント・チームを無償で雇うことができたようなものだ。こんな機会を見逃すことはできないと思う」と述べている。

ウェブの利用

会計監査局では、インターネットのワールド・ワイド・ウェブにホームページ(サイト)を開設している。このページはワールド・ワイド・ウェブの普及に対応して設けられたもので、こうした技術を利用して一般の人々とのコミュニケーションの効率化を図っている。

会計監査官のウェブページには、会計監査局から情報を求める様々な人々のために各種の資料が掲載されている。同サイトは、会計監査局の職務及び機能の概要、会計監査官からの助言的な法律上の見解、ニューヨーク州とニューヨーク市の機関及び公共企業体の監査、未請求資金に関する情報、退職年金制度に関するニュース(投資情報、業績、サービスなど)、その他のニュース及び報告書、ニューヨーク州とニューヨーク市の財政及び経済報告書、州会計監査局以外の役立つサイト(ニューヨーク州のホームページなど)へのリンクが掲載された一般セクションから構成されている。あるトピックについての詳細情報を必要とする閲覧者や、掲載情報について意見を述べたいと考えている閲覧者のために、大半のセクションには E メール連絡先が記載されている。ウェブ アドレスは、www.osc.state.ny.us である。

自治体のキャッシュ・フローを改善するための技術

今世紀になって会計監査官に与えられた任務の 1 つに、州内 1200 か所の町村で支払われた罰金や違約金の会計処理がある。1944 年、この業務は、回収、監査、四半期ごとの資金の分配(州とカウンティと自治体に分配)を伴う、極めて複雑な手計算の会計処理であった。過去 50 年の間に町や村の組織がより複雑化したことを認識したマコール会計監査官は、1996 年に旧式な計算及び分配処理の法令による改革を推進した。コンピュータ技術により、裁判所の判決がオンラインで報告されるようになり、膨大な量の報告のコード化が数時間から数分間に短縮された。法令による改革によって自動報告が徹底されると、一部の管轄区では歳入の分配分を州に転送せずにそのまま保持できるようになった。このために、管轄区のキャッシュ・フローが改善し、利子所得が増大した。

顕著な活躍をした職員

- 副会計監査官についてはほとんど知られてないが、歴代の中でも特筆に値する人物がいる。1828 年に最初にマーシー会計監査官から任命されたフィリップ・フェルプス氏は、その 50 年の在職期間のうち 46 年、第 1 副会計監査官を務めた。終盤には足腰が弱り、(同氏の習慣であった)机の前に立っていることさえおぼつかなくなったという逸話がある。

よく気のつく同僚が、フェルプス会計監査官が立っていた場所の床が磨耗し、釘が突き出ているのに気づいた。床は修繕され、フェルプス会計監査官はその後も勤め続けた。

- 1920年に会計監査官に公選されたジェームス・ウェンデル氏は、1894年に州会計監査局の事務員として働き始めて以降、その職業人生のすべてを州会計監査局で過ごした。会計監査官の選挙までは副会計監査官を務めていた。
- 1895年に第2副会計監査官に昇進したウィリス・メリマン氏は、最も低い職位からスタートし、州会計監査局で30年間務め上げた。
- ジョセフ・J・バージェス氏は、1920年に州会計監査局に事務員として採用された後、着実に出世して最後には局内監査の責任者となった。1965年、ニューヨーク州への約50年にわたる顕著な貢献により、名誉ある「大統領による卓越した公務の金賞」を受賞した。同賞はリンドン・B・ジョンソン大統領の代理としてヒューパート・H・ハンフリー副大統領から授与された。
- 最近でも、平職員から副官の地位まで上り詰めた人がある。ジェームス・マギール氏は、1953年高校卒業の1か月後から州会計監査局で働き始めた。最初の任務は失業手当の受給者を記録する事務員であった。長年の勤務の間に、同局内の様々な新しい職務を任されながら昇進し、1992年に予備監査及び会計業務担当の副会計監査官を最後に退職した。
- 最近退職したベティ・チェルホルト氏は、57年という最長勤続記録の保持者である。同氏は自身のキャリアで特に印象深いのは、同氏が目の当たりにしてきた技術の変化だと述べている。

町村の裁判所資金の処理の改善は、会計監査局が政府の官僚主義や非効率性を覆そうとしたことを示す好例といえる。こうした処理プロセスの合理性を維持しながら、会計監査官は技術を積極的に活用して自治体との実務面でのパートナーシップを強化した。

現在の会計監査局の概要

ニューヨーク市出身のH・カール・マコール氏は、第52代のニューヨーク州会計監査官である。1993年初頭に辞任したネッド・リーガン氏の後任として州議会で選任された後、1994年11月の選挙で4年任期の同職に選出された。ニューヨーク州会計監査局は、州の財政活動において次の4つの主な役割を担っている。

- 最高財務責任者
- 公務員退職年金制度の単独信託理事
- 州政府及び自治体の独立した監査官
- 州政府及び自治体の財政の監視者



ニューヨーク州オルバニー市のスミスビルスの近影

上記の機能は、主にニューヨーク州オルバニー市にあるアルフレッド・E・スミスビルとニューヨーク市内の 2 か所にある州会計監査局の各部署によって遂行されている。また、会計監査局は、バッファロー、ロチェスター、シラキュース、ビンガムトン、オルバニー、グレンズフォールズ、ホーボーグに支局があるが、ここには一般に地方課の実地監査官が駐在している。1997 年の時点で州会計監査局はその業務遂行のために 2,100 人の職員を雇用している。

毎年、会計監査官の弁護士は、自治体の役職者のために各種の問題について何十件もの書面による法的見解を示している。また、法務課も、政府運営のほぼすべての側面に及ぶ問題について会計監査官及びその部下への助言を行っている。

地方課の監査官は、各地の財政実務を監視・評価し、自治体に対してコストを削減しサービスを向上する方策について助言している。経営監査及び財務報告課の監査官は、あらゆる州機関、ニューヨーク市機関、高速道路局や都市交通局などの公共企業体の財政実務及び経営実務を審査している。この部署では、州の財務問題や財政状況に関する年次報告書を作成している。

州会計監査官は、2 つの公務員年金制度の資産の保護及び運用に対する単独責任を負っている。1997 年初期の時点でこの 2 つ年金制度を合わせた資産は約 800 億ドルに上り、全米第 4 位の年金制度となっている。この職務において会計監査官は、不動産、株式、債券などの健全かつ多様なポートフォリオを保持し、毎年新たな投資を行っている。会計監査官が管轄する 2 つの退職年金制度には、州機関の 610,000 人の職員と地方自治体の 2,600 人の職員が加入し、270,000 人の退職者に年間 280 億円超の年金が支給されている。

州会計監査官は、州副会計監査官を介して、また、財政管理委員会の一員として、ニューヨーク市の財務問題を監視している。

会計監査官は、州の最高財務責任者である。州立の刑務所や精神病院に納入する食品流通業者や州政府の運営に携

わる 20 万人超の公務員宛に発行される州のほぼすべての小切手には会計監査官の名前が記される。予備監査及び会計業務課は、こうした業務を処理するほか、州の会計制度を維持する役割も担っている。会計監査局では、州への請求書の支払い、また、州機関による物品やサービスへの過払いや物品又はサービスを州に納入する業者による過剰請求がないかを確認している。納税者のための監視役として、会計監査官はあらゆる請求に対して支払が行われる前の監査を行っている。

会計監査官は、毎年金融市場に参入して、州の資本事業の資金調達に百万ドル単位の借入を行っている。州の最高信用責任者として、会計監査官は政府の財政実務を継続的に監視し、州知事と州議会の両方に州の財務問題の改善策についての助言を行っている。これは州の信用格付けを維持するための重要な要素となる。この任務は、投資及び資金管理課が担当している。

他の大規模な組織と同様、会計監査局は、購入課、人事課、管理サービス課など局内の様々な管理部門によって支えられている。この中でも特筆すべきは IT サービス部門である。名前のとおり局内の他部門に対する「サービス機関」として、この部門は特筆すべき業務を行っている。同部門では、州会計監査局職員の日常的なニーズに対応するほか、州の他の地域や機関にとってのサービス プロバイダの役割も果たしている。例えば、州の全職員への給料支払小切手の発行、州のすべての購入に対する支払小切手の発行、州の会計記録の保管を行うシステムの管理などを行っている。

他の組織の監査官として役割を担ってきた歴代の会計監査官は全員、自身の組織に対して高水準の実務と完全性を要求してきた。近年では、こうした取り組みは、内部監査課や内部統制管理課の設置によって制度化されている。自らの組織の重要な業務を徹底的に監視するという内部監査の概念は新しいものではない。他方、比較的新しい取り組みである内部統制管理は、内部監査の問題に先手を打ち、リスクを最低限に抑えようとする予防的な試みと捉えることができる。リーガン会計監査官が提唱した内部統制に係る規定の多くは 1987 年法案に盛り込まれ、すべての州機関に内部統制を管理するプログラムの策定が義務付けられた。

参考文献

歴史

ニューヨーク州会計監査局の歴史を示す資料はほとんどなく、その多くも一般向けには発行されていない。以下に示す資料は、ニューヨーク州立図書館か州会計監査局の図書館のいずれかに収蔵されている。また、ニューヨーク州公文書資料館にも、歴代の会計監査官に関する文書や記録が多数保存されている。

Levitt, Arthur. *Watehdog for the People. A History of the Comptrollership of New York State*. Albany, New York: New York State Department of Audit and Control, 1967.

New York State Division of the Budget. *The Executive Budget in New York State, A Half-Century Perspective*. Albany, New York, 1981,

New York State Office of the State Comptroller. *Annual Reports*. Albany, New York.

Roberts, James. *1797 to 1897, A Century in the Comptrollers Office*. Albany, New York: James B. :upm. 1897

一般向けに刊行されている『The New York Red Book』には、100 年以上に及ぶ各年版に州政府機関及び役職者の情報が記載されている。

Mitchell, George, editor/ *The New York Red Book*. Albany, New York: Williams Press.

現在の活動

州会計監査局では、州の財政状況に関する問題について様々な年次及び不定期の報告書を発行している。主な年次報告書は次のとおりである。その他の資料は、州会計監査官のウェブサイト(www.osc.state.ny.us)で確認できる。

ニューヨーク州会計監査局:

A Pocket Guide Reference to New York State's Finances

Comprehensive Annual Financial Report

Comptrollers Report on the Financial Condition of New York State

Fiscal Review of the Executive Budget

Fiscal Review of the Enacted Budget

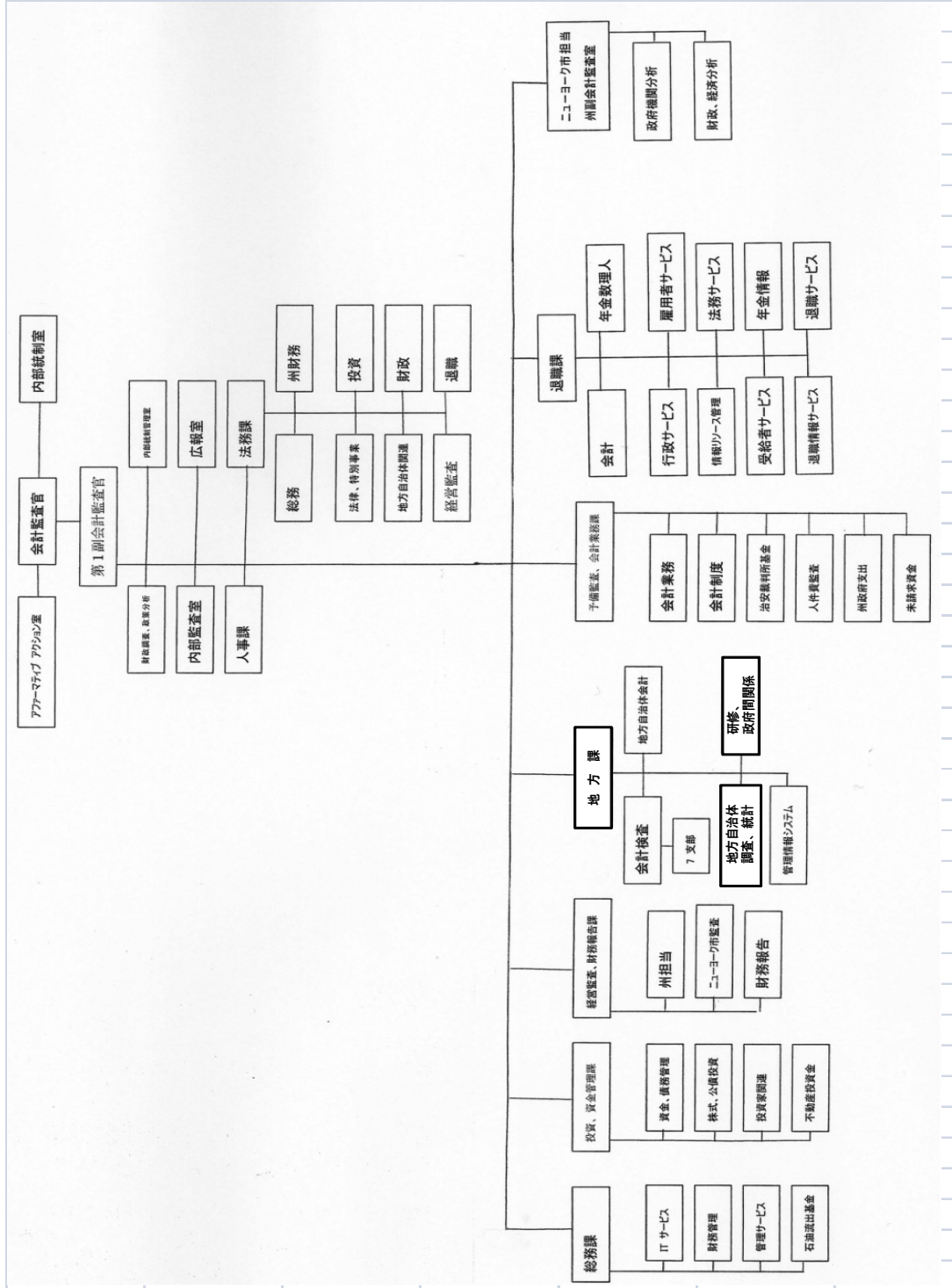
The Citizen s Report: A Summary of State Spending and Revenues for the (last) Fiscal Year

Special Report on Municipal Affairs

Annual Report of the Retirement Systems

組織図

ニューヨーク州会計監査局



マコール会計監査官による後書き

今世紀の会計監査官は、ニューヨーク州財政の健全性を維持するために、単に財政状況を確認するだけでなく、政府計画の全般的な効率性にも目を向けるようになった。その目的は、納税者から徴収した公的資金で最小コストで最大利益を上げることであった。

3 世紀目に突入した当職の課題は、公的資金が減少する中で、爆発的に増大する要求に対応することである。公的サービスの責任が連邦政府から州政府を経て自治体へと次々に移行されているために、市などの自治体は、少ないコストでより多くのことを実行することを、これまで以上に心掛ける必要がある。

こうした地方自治体の監視役として、当局は州全体の財政的健全性を確保する責任を担っている。こうした難題に対処するためには、予算改革、債務改革、減税、雇用創出の奨励などに引き続き取り組むことが必須となる。

恐らく最も重要なことは、会計監査官が、ニューヨーク州の公共機関に対する州民の信頼を回復し、新たな信頼感を作り上げることである。

我々の前任者にとって、今日のビジネス界の文化的、経済的変遷はおそらく想像を超えるものだと思う。こうした変革によって、私たちのコミュニケーション方法、ビジネス手法、学習過程、思考回路、世の中の見方などすべてが変化している。また、こうした変革から将来を見据えた取り組みの方向性が生まれるのである。

こうした変革の結果、効率的で迅速なコミュニケーションを可能にする技術が発達し、数多くの人々にとって政府が身近なものになっている。州民の参加や関与の増大が、我々が州会計監査局の卓越性の伝統をいかに次世紀に引き継いでいくことができるかを測るバロメーターとなるだろう。

州会計監査局の歴史を綴ったこの非公式な文書によって、当局の仕事に対する人々の理解が深まり、ニューヨーク州の財政健全化に向けた政治参加のきっかけとなれば幸いである。

サミュエル・ジョーンズ 1797 年 3 月 15 日～1800 年 3 月 12 日

ジョン・V・ヘンリー 1800 年 3 月 12 日～1801 年 8 月 10 日

エリシャ・ジェンキンス 1801 年 8 月 10 日～1806 年 3 月 26 日

アーチボルド・マッキンタイル 1806 年 3 月 26 日～1821 年 2 月 12 日

ジョン・サベージ 1821 年 2 月 12 日～1823 年 2 月 13 日

ウィリアム・L・マーシー 1823 年 2 月 13 日～1829 年 1 月 27 日

サイラス・ライト・ジュニア 1829 年 1 月 27 日～1834 年 1 月 11 日
アザリア・C・フラッグ 1834 年 1 月 11 日～1839 年 2 月 4 日
ベイツ・クック 1839 年 2 月 4 日～1841 年 1 月 27 日
ジョン・A・コリアー 1841 年 1 月 27 日～1842 年 2 月 7 日
アザリア・C・フラッグ 1842 年 2 月 7 日～1847 年 12 月 31 日
ミラード・フィルモア 1848 年 1 月 1 日～1849 年 2 月 17 日
ワシントン・ハント 1849 年 2 月 17 日～1850 年 12 月 18 日
フィルコ・C・フラー 1850 年 12 月 18 日～1851 年 12 月 31 日
ジョン・C・ライト 1852 年 1 月 1 日～1853 年 12 月 31 日
ジェームス・M・クック 1854 年 1 月 1 日～1855 年 12 月 31 日
ロレンツォ・パローズ 1856 年 1 月 1 日～1857 年 12 月 31 日
サンフォード・E・チャーチ 1858 年 1 月 1 日～1859 年 12 月 31 日
ロバート・デニストン 1860 年 1 月 1 日～1861 年 12 月 31 日
ルーシャス・ロビンソン 1862 年 1 月 1 日～1865 年 12 月 31 日
トーマス・ヒルハウス 1866 年 1 月 1 日～1867 年 12 月 31 日
ウィリアム・F・アレン 1868 年 1 月 1 日～1870 年 6 月 13 日
アッシャー・P・ニコルズ 1870 年 6 月 14 日～1871 年 12 月 31 日
ネルソン・K・ホプキンス 1872 年 1 月 1 日～1875 年 12 月 31 日
ルーシャス・ロビンソン 1876 年 1 月 1 日～1876 年 12 月 31 日
フレデリック・P・オルコット 1877 年 1 月 1 日～1879 年 12 月 31 日
ジェームス・ウォズワース 1880 年 1 月 1 日～1881 年 12 月 31 日
アイラ・ダベンポート 1882 年 1 月 1 日～1883 年 12 月 31 日
アルフレッド・C・チェーピン 1884 年 1 月 1 日～1887 年 12 月 31 日
エドワード・ウェンブル 1888 年 1 月 1 日～1891 年 12 月 31 日
フランク・キャンベル 1892 年 1 月 1 日～1893 年 12 月 31 日
ジェームス・A・ロバーツ 1894 年 1 月 1 日～1898 年 12 月 31 日
ウィリアム・J・モーガン 1899 年 1 月 1 日～1900 年 9 月 9 日
セオドア・P・ギルマン 1900 年 9 月 10 日～1900 年 12 月 31 日
エラスタス・C・ナイト 1901 年 1 月 1 日～1901 年 12 月 29 日
ネーサン・L・ミラー 1901 年 12 月 30 日～1903 年 11 月 11 日
オットー・ケルシー 1903 年 11 月 12 日～1906 年 5 月 16 日
ウィリアム・C・ウィルソン 1906 年 5 月 17 日～1906 年 12 月 31 日
マーティン・H・グレン 1907 年 1 月 1 日～1908 年 12 月 31 日

チャールズ・H・ガウス 1909 年 1 月 1 日～1909 年 11 月 11 日
 クラーク・ウィリアムス 1909 年 11 月 12 日～1910 年 12 月 31 日
 ウィリアム・ソーマー 1911 年 1 月 1 日～1914 年 12 月 31 日
 ユージン・M・トラビス 1915 年 1 月 1 日～1920 年 12 月 31 日
 ジェームス・A・ウエンデル 1921 年 1 月 1 日～1922 年 5 月 10 日
 ウィリアム・J・メイヤー 1922 年 5 月 22 日～1922 年 12 月 31 日
 ジェームス・W・フレミング 1923 年 1 月 1 日～1924 年 12 月 31 日
 ヴィンセント・B・マーフィー 1925 年 1 月 1 日～1926 年 12 月 31 日
 モリス・S・トレメイン 1927 年 1 月 1 日～1941 年 10 月 12 日
 ジョセフ・V・オリアリー 1941 年 10 月 17 日～1942 年 12 月 31 日
 フランク・C・ムーア 1943 年 1 月 1 日～1950 年 12 月 31 日
 J・レイモンド・マクガバン 1951 年 1 月 1 日～1954 年 12 月 31 日
 アーサー・レビット 1955 年 1 月 1 日～1978 年 12 月 31 日
 エドワード・V・リーガン 1979 年 1 月 1 日～1993 年 4 月 30 日
 H・カール・マコール 1993 年 5 月 5 日～現在

* 不連続の任期を就任

憲法年表

- 1797 法律制定により会計監査官が州の官職となる。
- 1821 1821 年憲法第 4 条第 6 節により会計監査官が州憲法で定められた官職となる。同節で、上院と下院がそれぞれこの職の適任者を任命するよう規定された。両院が合意に至らなかった場合は、会計監査官は上院議員と下院議員の合同投票によって選出される。任期は 3 年であるが、両院一致の決議によって随時解職することができる。
- 1846 1846 年憲法(第 5 条第 1 節)により、初めて会計監査官が州の総選挙で選出される公選職となり、任期が 2 年に短縮された。
- 1894 1894 年憲法(第 5 条第 1 節)により、会計監査官の選挙は州知事及び州副知事の選挙と同じ時期及び場所で行われることが規定された。
- 1920 第 7 条第 5 節(現在は第 15 節)の改正により、会計監査官は、州の減債基金の投資として保有としている証券を評価すること、及び各基金の総額並びに各基金の作成のために生じた負債を満期時に償還するために必要な

年間拠出額を決定して州議会に対して認証することが規定された。

1920 第 7 条第 11 節（現在は第 16 節）の改正により、会計監査官は、初回の一般会計歳入から、その時点における州債務の元利の支払、及び州議会が資金を割り当てることができなかった場合には州の減債基金に必要な負担金を取り置きすることが規定された。

1925 1894 年憲法第 5 条第 1 節の改正により、会計監査官に次の 3 つの憲法上の責務が具体的に規定された。

- 支払がなされる前のすべての伝票及びすべての公的口座の監査
- すべての収入及び収益の発生額及び回収額の監査
- 前述の責務の実施に必要な会計処理の指定

さらに、この改正では、州議会に会計監査官の権限及び職務を決定する権利が与えられ、州議会は会計監査官に州の行政的小区域の会計を監督する任務を与えることができるものとされた。また、会計監査官の憲法上規定された職務の遂行に付随する場合を除いて、州議会が会計監査官に行政的な職務を与えることが禁じられた。

1937 憲法第 5 条第 1 節で会計監査官と州知事は任期を同じとする旨が規定されているため、州知事の任期を 4 年に延長する憲法第 4 条第 1 節の改正により、会計監査官の任期も 4 年に延長された。

1938 1939 年 1 月 1 日発効の 1938 年憲法第 5 条第 1 節の改正により、会計監査官による事前監査を受けた場合を除いて州の資金の支払が禁じられた。また、あらゆる公共団体（市長が構成員を任命するものを除く）の会計は会計監査官の監視を対象とする第 10 条第 5 節が追加された。

1955 第 5 条第 1 節の改正により、州議会に、不動産の査定及び課税に関する又は付随する権限及び職務を会計監査官に与えることが認められた（この権限及び職務には均衡率を含むが、これらの職権が地域の役職者に留保されることが憲法の別項によって規定されている場合を除く）。実際には、州議会はこの職務を均衡及び査定委員会に割り当てている。

1993 第 7 条第 12 節及び第 13 節の改正により、州に、減債基金付債券の発行及び州の債務残高の事前借換に関する明確な権限が与えられた。第 12 節に従って設立された減債基金又は第 13 節に従って設立された第三者預託基金は会計監査官が維持・管理するものと規定された。

随時 第 8 条（地方財政）第 1、2、2-a、4、5、7、11 節により、会計監査官に自治体の債務に関連する様々な役割が与えられた。