

〈論説〉

アメリカ州政府と基礎自治体の組織と 権能に関する一考察

阿部 竹松
金子 一也

はじめに

アメリカ合衆国は、連邦制を採っている。したがって、統治機構は、連邦政府と州政府の二重構造になっている。州内には州政府と州政府の出先機関になっている郡、タウン、市の基礎自治体が存在している。統治機構の構造上から瞥見すると、アメリカの統治機構は三重構造になっている。本論文は、アメリカ連邦国家の州政府と郡、タウン、市の基礎自治体の統治組織と権能について考察したものである。

一、州政府の組織と権能

1. 州議会

全米五十州の州議会は、それぞれの特徴を具えている。ネヴァダ州を除く全州の州議会は、下院（House of Representatives, Assembly, or House of Delegates）と上院（Senate）で構成されている二院制である。ネヴァダ州議会だけが一院制である。議員数の多い議院は、下院で

アメリカ州政府と基礎自治体の組織と権能に関する一考察

ある。下院議員数は、最小議員数のアラスカ州の四十名から最多議員数のニュー・ハンプシャー州の四百名まで各州まちまちである。州議会の議員数の平均は、約百名である。アラバマ州、ルイジアナ州、メアリランド州、ミシシッピ州、ノース・ダコタ州の州議会の下院議員の任期は四年である。その他の州議会の下院議員の任期は二年である。議員数の少ない議院は上院である。殆どの州の上院の議員数は約四十名である。そして、任期は四年である。

州議会の職業主義は、議席数と州の人口数に関連している。ニュー・ハンプシャー州とワイオミング州の州議会は、非常勤の市民議員が勤務する州議会である。一方、ニュー・ヨークやカリフォルニア州議会は、常勤の専門家議員が勤務する州議会である。たとえば、ニュー・ハンプシャー州議会の下院議員は、基本的には無給議員 (volunteer) である。これらの市民議員は、人口三千人を擁する各地区の代表者である。年間につき約四十五回ほど会議に出席して、年俸百ドルの支給を受けている。一方、カリフォルニア州議会 (California Assembly) は八十議席である。そして、各議員は、人口約四十五万人の人口地区の代表である。カリフォルニア州議会議員は、殆ど通年勤務であって、年俸九万九千ドル (約九百九十万円) の報酬と諸経費の支給金を受けている。したがって、カリフォルニア州議会議員は、常勤の議員である⁽¹⁾。

州議会の活動も各州でまちまちである。四十三州の州議会の会期は、一月から五月ないしは六月の約五ヶ月間である。アラスカ州、モンタナ州、ネヴァダ州、テキサス州を含む七州の州議会は、隔年会期制を採っている。数州の州憲法には、会期の日数は概ね六十日から九十日と規定されている。このように短い会期は、州民から信頼されない要因になっている。この欠点を補うために、最近では州知事によって臨時会期が頻繁に召集されるようになってきている。多くの州では、州議会の通年会期制が採られるようになってきている。そのために、州議会議員の高報酬の傾向が高まってきた。そして論議を呼んでいる。

2. 州議会の権能

全米七千三百八十二名の州議会議員は、連邦議会議員と同様の立法活動や監視活動をしている。州議会議員は、州立公園、州政府公務員の給与体系を確立するための法律を制定したり、州公務員選挙法を起草したり、州税率を定めたり、労働者賃金を設定したり、州の刑務所や少年鑑別所、精神衛生や教育施設の質を高めたり、施設の数を設定したり、福祉計画を監視したりしている。また、州知事が提出した予算案を承認したり、公共政策の執行を監視・監督する職責を果たしたりしている。近年、州知事の政策決定権が増強されてきたと言われているが、州議会は、依然として、州政府の重要な政策決定機関としての地位を堅持して⁽²⁾いる。州議会の主要な役割は、上述したように、税、通商規制、ハイウェイ、学校システム、教育、福祉に関する支出の資金調達などの立法活動をすることである。資金調達と予算計上の問題は、地方住民とコミュニティの極めて重要な問題であり、州内における諸都市間や地域間で惹起する一般的な紛争の根源にもなっている。

一方、州議会は、専門的でないこと、政策形成に影響力が弱いことなどで非難されてきた。また、州議会は、時々平凡な立法に時間を費やし過ぎてきた。州議会に対するロビイストの影響力が強いのも事実である。同時に、州議会は、ほとんど適切な情報を収集していないことが指摘されている。

3. 州議会議員選挙区

州議会議員選挙区の区割りには、連邦議会議員選挙区の区割りと同様、ゲリマンダリングの悪評をかってきた。ゲリマンダリングとは、政党が特定の選挙区を牛耳るために自党の候補者に有利な区割りをすることである。このような不均等選挙区割りの典型は、州議会議員の選挙区に有権者を不当配分することにみられる。一九六二年、連邦最高裁判所は、

アメリカ州政府と基礎自治体の組織と権能に関する一考察

「不均衡代表制の州議会は、修正憲法第十四の法の平等保護条項に違反⁽³⁾」と判決している。その後の一連の事件において、一九六四年、連邦最高裁判所は、「州議会議員選挙区は、人口数を基準として、できる限り平等であるべきである。よって、州議会議員定数の不均衡が最もひどい選挙区の区割り⁽⁴⁾は、無効である」と判決している。しかしながら、その後、連邦最高裁判所は、ある州において悪質でないゲリマンダリングを容認する判決を下している。一九七七年、連邦最高裁判所は、「少数民族の議員を増やすための選挙区割り⁽⁴⁾は、一九六五年の投票権法によって、いかなる州にも義務付けられている」と判決した。このように、十年ごとに行われる州議会議員と連邦議会議員の選挙区の区割りは、有権者数において均等であり、少数民族市民が十分に代表することができるよう⁽⁴⁾に配慮しなければならないことが確立した。

4. 州議会議員の任期制限

過去十年間に、州議会議員の在任期間を制限する住民発議がなされてきた。現在、二十三州が、各々の任期制限の期間は異なるけれども、議員が就任できる任期の回数を制限する法律を制定してきている。オレゴン州、ワシントン州、マサチューセッツ州の三州では、それぞれの州最高裁判所が任期制限法に対して違憲判決を下している。アイダホ州の州議会は、住民投票で既決した「任期制限法」を撤廃している。

二、州知事と執行機関

1. 州知事のプロフィール

今日、州知事は、とにかく州の政策決定長官、州予算の編成長官、ベテランの政党指導者、州政府の最高の行政長官でなければならないこと

が期待されている。また、州知事は、連邦政府と地方政府に対して州の利益を擁護しなければならないと同時に、商工業や観光事業を推進しなければならない。州知事は、時には地場産業を推進したり、海外からの投資を促進したりするために海外出張をしたりする。現在、三十八州が海外に事務所をもうけている。州知事は、州議会と協働して福祉、教育、経済開発計画のための予算を計上している。州知事の行為は、州内の政治問題のみならず、州際関係や連邦政府と地方政府との関係にも重大な影響を与えている。

各州の州憲法や州法には、州知事の資格、任期、報酬に関する規定がある。殆どの州の州憲法は、州知事の資格年齢を三十歳以上と規定し、居住期間を五年以上と規定している。しかしながら、カリフォルニア州、オハイオ州、サウス・ダコタ州、ワシントン州、ウイスコンシン州では、州知事の被選挙権は十八歳以上になっている。殆どの州知事は、四十歳から四十五歳の白人男性であって、少なくとも法科大学院の卒業生である。女性の州議会議員の増加に比例して、最近、女性の州知事も増加している。アメリカ政治史上で女性の州知事は、僅かに二十七名である。そのうちの二十一名が一九七五年に、十六名が一九九〇年に、九名が二〇〇〇年に選出されている。州知事の前歴には、州議会議員職、州政府の諸々の公選公務員職、法執行官職などが多い。二〇〇四年の時点では、九名の州知事が連邦議会議員職、二十六名が州議会議員職、十名が市長職の歴任者であった。州知事への通常のルートは、州議会議員、副知事 (lieutenant governor)、州務長官 (secretary of state)、州法務長官 (attorney general) のいずれかの地位に就いた者に開放されている傾向にある。市長は、言うまでもなく、州知事への最短距離にある職種である。公選公務員職の前歴は、政治基盤を確立するのに役立つと考えられるが、それが必ずしも基本的な要件であるとは言い難い。二〇〇四年には、公選公務員職の前歴の全くない十一名の者が州知事に当選している。⁽⁵⁾

二百年以前では、州知事の任期は一年ないしは二年であった。今日で

アメリカ州政府と基礎自治体の組織と権能に関する一考察

は、ニュー・ハンプシャー州とヴァーモント州を除く全州が四年任期制を採っている。そして、ヴァージニア州以外の全州が一期以上の立候補を容認している。しかしながら、三十七州が州知事の任期を二期に制限している。ユタ州は三期制限⁽⁶⁾にしている。

一度選出されると、州知事は州内では華やかな存在になる。州知事の年俸は、ニュー・ヨーク州の十七万九千ドルからネヴァダ州の六万五千ドルと異なるが、殆どの州では十万ドル（約一千万円）である。四州を除く全州では、州知事に官邸を与えている。四十二州では、専用機⁽⁷⁾ないしは専用のヘリコプターを提供している。

2. 州知事の権限

アメリカ独立戦争以前のアメリカ植民地の総督（州知事）は、イギリス王によって任命されていた。そして、総督は、イギリス王に対して責任を負わされていたが、アメリカ植民地の有権者によって選出された議員で構成されていたアメリカ植民地議会に対して発動することができる拒否権を含む広範な権限を行使していた。反英感情が高まるにつれて、総督の人氣が低下していった。このような総督に対する不信感が高かった渦中であって、新しい共和国の州知事の地位が確立された。一七八〇年代には、州知事は州議会から選出されていた。初期の州憲法は、州知事に限定した権限しか与えていなかった。そして、州知事の任期も一年ないしは二年であった。

しかしながら、州知事に対する期待が高まるにつれて、州知事の職務権限が強化されてきた。州知事の権限強化の片鱗は、州憲法に発見することができる。アメリカ合衆国憲法は「行政権（執行権）は、アメリカ合衆国大統領に与える」と明記して、行政権を大統領一人に与えている。これに対して、典型的な州憲法は、「行政府は、州知事、副州知事、州務長官、財務長官、法務長官でこれを組織する」と明記している。このような条項は、州知事が州公務員と行政権を共有し、同僚の支援を得て

職務を遂行することができることを規定している。さらに、殆どの州憲法は、「最高執行権 (supreme executive power) は、法が誠実に執行されるように監督する義務がある州知事に与える」と規定している。これらの条項は、州知事が法の執行官であると同時に、州公務員を掌握する最高の責任者であることを謳っている。また、州知事に州検察官の活動を監督する権限を与えている州もある。殆ど全州の州憲法が州知事に予算提出権を与えている。これらの権限を州知事に付与したことが州知事の権限強化につながったことは、疑いのない事実である。

二十四州では、州知事の権限を強化するために、州知事候補者と副州知事候補者が二頭立ての馬車のように対になって選挙戦を闘う方法が採択されている。このような選挙方法を採択することによって、州知事に敵対する副州知事の選任を未然に防ぐことができると考えられている。三十九州では、州知事が職務を遂行することができない場合、州知事の職務を代行する権限を副州知事に与えている⁽⁸⁾。

殆どの州憲法は、州知事に ①任命権、②財政権 (予算提出権)、③拒否権、④行政命令権、⑤州兵軍 (National Guard) 統帥権、⑥恩赦権、⑦議案提出権 (政策決定権) を与えている。

1) 任命権

州知事の最も重要な職権は、州政府の省、委員会、その他の行政機関の役職に就く人材を人選して任命することである。有能で賢明な職員を人選することによって、州知事は州政府の施策を具現化することができるからである。殆どの州では、州知事は、自分で任命したり、罷免したりすることができない多くの行政官と共に職務権限を行使している一人の行政官に過ぎない。多くの行政官が州知事の政党と異なった政党に帰属している場合は、州知事は十分に能力を発揮することができない。しかしながら、州知事は、自分が任命した公務員に対しては強力な権限を維持することになる。殆どの州では、州知事は州議会の上院と任命権を共有している。そして、州知事は、任命した公務員が法を犯したり、職

務怠慢があった場合にのみ、罷免できることになっている。

この他に、州知事の任命には限界がある。第一に、小さい州では、州政府の公務員の報酬が企業会社の従業員の給料よりも絶対的に低いため、有能な人材を採用することができない。特に州府が大都市以外の郊外都市に設置されている州では、州知事の任命に応じられない人が多く出る場合もある。第二に、政党の首脳部が推薦する人を任命しなかった州知事は、施策実施に当たって大きな障壁に直面することになる。そのために、州知事は、選挙時に有権者に公約した政策を実現させるのに最適なスタッフの任命をすることができない。

2) 財政権

州知事が予算を編成して、それを州議会に提出する権限をもっている点ではすべての州で全く同様である。三十州では、毎年、予算を州議会に提出し、二十州では、隔年に予算を州議会に提出することになっている。予算手続は、全州とも全く類似している。五月か六月に、州知事直属の管理予算局 (Office of Management and Budget) ないしは総務省 (Department of Administration) が諸々の行政機関に予算請求の書類を送付する。七月から十月までの間に、各行政機関は予算請求書に明細額を記入して、審議してもらうために管理予算局に還付する。予算請求額は、歳入予定額の10%から15%程度も多いので、州知事が提案したガイドラインよりもはるかに多額であるのが通例である。管理予算局長が提出された予算請求書をすべて評価して、州知事に推奨する。そして、州知事は、最終手続として会計年度の最初に予算案を州議会に上程する。州知事は、この最終の予算案を州政府歳出予算案 (appropriations measure) として州議会に提出する。州の金は、一セントなりもと予算化しないで使途に供することができない。

殆どの州の州政府は、州の予算の40%を教育費に充当している。福祉、高速道路、監獄・警察、保健・リハビリ、公園・リクリエーションのための支出は、教育費に次いで州政府予算の大半を占めている。州歳

入の五十%が税収によるものである。二十%が連邦政府の地方交付金である。⁽⁹⁾

3) 拒否権

拒否権とは、行政府の長に与えている立法拒否権のことである。大統領拒否権の威圧によって、しばしば連邦議会の立法作用が停滞することがある。連邦政府では、この巨大な立法権限である拒否権を大統領に与えている。八州を除く全州では、州知事に予算案の個々の項目に対して拒否権を発動することができる「政策項目別拒否権」(line-item veto power)を与えている。州知事に拒否権を与えているが、それを発動する期間をたったの五日間に制限している州もある。十三州では、州知事の握りつぶし拒否(十日以内に議会が休会した場合)を認めている。州知事は、予算案のうちの個々の項目に好ましくないと判断する項目があれば、その項目に拒否権を発動することができる。十二州において、州知事は予算案をゼロにすることはできないが、歳出の総額を削減することができる「削減拒否権」(reduction veto power)を与えている。十九州では、法案項目に変更を加えたり、条件をつけたり、修正したりすることができる「修正拒否権」(amendatory veto)を発動する権限を州知事に与えている。州議会は、州知事が拒否権を発動した法案を再通過させることができる。殆どの州では、二院の三分の二以上の多数で州知事の拒否を覆すことができる規定を州憲法に設けている。

4) 行政命令

州知事の権限のうちで伝統ある権限の一つとして確立されている権限に行政命令がある。行政命令とは、立法府の正規の法制手続を経ないで行政府の長が発令する一般の法律と同等の効力をもつ行政通達のことである。行政命令は、概して、法律を補則したり、法律に指示されているガイドラインをより詳述したりする内容になっている。アメリカ政治史上、多くの州知事が災害やエネルギー危機に際して、連邦法や連邦基準に即応した措置を執ったり、委員会を設置したりするために行政命令を

発令してきた。州議会は、州知事には余り立法させるべきでないとの理由で行政命令の発令に反対している。

5) 州兵軍の最高指揮官

危機が行政府の権威を高める場合がある。なぜならば、行政府が決定的な役割を果たすことがあるからである。地方自治体が暴動や洪水、その他の災害に対処できないとき、州知事は州兵軍の最高指揮官として、州兵軍を動員して対処することができる。連邦議会は、州兵軍の維持運営に巨額の支出をしている。この事実は、アメリカ合衆国憲法の最高法規規定と相俟って、連邦議会と大統領に州兵軍を指揮する権限を与えている。一九九〇年、連邦最高裁判所は、「パーピッチその他对国防総省事件」⁽¹⁰⁾ (Perpich et al. v. Department of Defense) で「連邦議会は、州知事の意に反しても、州兵軍を召集して実務に就かせたり、アメリカ合衆国の国外に派遣させたりする権限を大統領に与える権限を有する」と判事全員一致で判決している。

5) 恩赦権

約半数の州では、州法に違反した犯罪者を恩赦する権限を州知事に与えている。その他の州では、州知事と恩赦委員会が恩赦権を共有している。弾劾事件を除いて、州知事は犯罪者を恩赦したり、減刑をしたり、刑の執行を猶予したりすることができる。州知事は、通常、公聴会を開催したり、恩赦のための適切な基準を決定したりするために恩赦委員会からの支援を受けている。恩赦権に類似する権限である死刑執行停止権が州知事に与えられている。死刑罪の刑罰を規定している州では、この死刑執行停止権が最も異論の多い執行権限の一つになっている。

6) 議案提出権

州知事の州議会に対する政策影響力は、州知事の人柄や人気の度合いによる場合が多々あるが、州憲法に州知事の権限が明記されているか否かによって大いに異なっている。言うまでもなく、いずれの州知事も、詳述した施策計画に関する行政府書簡を州議会に提出している。ある州

の州知事は、強力な行政主導の指揮権を発揮することができる伝統の恩恵に浴している。たとえば、ペンシルヴァーニア州やニュー・ヨーク州の州知事は、州憲法によって強力な権限を付与されているばかりでなく、結束した政党の支持をも受けている。一方、ネヴァダ州やテキサス州の州知事には、多くの憲法上の権限が与えられていなく、単に州政府の部局の代表者としての権限しか与えられていない。

西部地域の州問題の多くは、西部地域の土地を支配している連邦政府に原因があると州知事たちは不平を漏らしている。ネヴァダ州の八十三%、アラスカ州の六十八%、ユタ州の六十五%、オレゴン州の五十三%の土地は、連邦政府が所有している。これらの土地は、国立公園局(National Park Service)、林野庁(Forest service)、土地管理局(Bureau of Land Management)、魚貝野生動物局(Fish and Wildlife Service)、防衛総省(Department of Defense)などの連邦政府機関によって管理運営されている。これらの西部地域の州知事は、絶えず連邦政府の諸機関と諸々の問題について交渉しなければならない。したがって、これらの州の州知事の政策決定権は、大幅に制約されている。一方、カンザス州とメイン州では、連邦政府が管理している土地は⁽¹¹⁾一%以下である。

三、 地方政府

アメリカ合衆国には、一つの連邦政府、五十の州政府、約三万九千の郡、タウン、市の基礎自治体である地方政府が存在する。州政府は、わが国のような単一政府国家の政治組織とは異なり、連邦政府の出先機関ではなく、連邦政府が行使することができない領域の権限を行使する独立した自治体である。したがって、各州は、アメリカ連邦体制の下に融合された共和国といっても過言ではない。そして、全米各州には、二〇〇二年の時点では、三千三十四の郡(county)、一万九千四百二十九の

アメリカ州政府と基礎自治体の組織と権能に関する一考察

市 (municipal), 一万六千五百四のタウンとタウンシップ (town and township), 一万三千五百六の学校区 (school district), 三万五千五十二の特別区 (special district) の基礎自治体が存在している。⁽¹²⁾ 特別区を除く行政区には、わが国の普通地方公共団体に匹敵する地方政府 (local government) と呼ばれている立法権, 行政権, 司法権を行使する統治機構がある。

特別区を含めると、全米には八万七千五百二十五の地方政府が存在している。しかしながら、各州の地方自治体は、組織、規模、行使する権限において州ごとに異なっているばかりでなく、州政府との権力関係においても異なっている。殆どの地方自治体は、自州の州政府から明示的に委託された権限のみを行使しているので、州政府の先出機関 (agent) になっている。したがって、地方自治体と州政府の権力関係から判断すると、この政体は、単一政府制 (unitary system) の典型であると言える。このように、アメリカ連邦制は、州内の政治組織に単一政府制の政体を擁した連邦制になっている。

上述したように、アメリカ合衆国憲法は、連邦政府の権限について列挙的に明記し、残余の権限を州政府に留保すると規定しているだけであって、地方政府の権限については沈黙している。そのために、建国の当初では地方政府が行使することのできる権限は、定かでなかった。一八七二年、州裁判所の裁判官であったジョン・F・ディロン (John F. Dillon) が「個々の地方政府が行使することのできる権限は、それぞれが所属する州政府から明示的に与えられた権限のみに限定される」という判決を下した。この判決が「ディロンの原則」⁽¹³⁾ (Dillon's rule) として知られるようになったが、この地方政府の権限の由来を明確にした「ディロンの原則」(Dillon's rule) に従って、各州の州政府は、「個々の地方政府は、州政府から明示的に委譲された権限のみを行使することができる」と規定した州憲法を制定してきた。したがって、アメリカ合衆国憲法によって明示的に付与された権限を行使する連邦政府と残余の

すべての権限を行使する州政府（修正憲法第十条）から構成されている「権力二分制」（sharing powers system）の連邦制の権力関係とは異なり、地方政府が州政府の権力関係は、地方政府が州政府の出先機関としての権能を果たす単一政府制の主従関係になっていた。このように、州政府の絶対権限の下で地方政府が州議会によって設置されることになっていたので、地方政府に対する州政府の介入は、連邦政府が州政府の権限に介入することによって惹起するような厄介な問題にまで発展することはなかった。州政府の公務員は、連邦政府の公務員が州内政治問題に干渉するよりもはるかに広範囲にわたって、地方政府の政治問題に関与するようになった。また、地方政府の権限であるか、それとも州政府の権限であるかについて疑問が生じた場合でも、決まりきったように、裁判所は州政府に軍配を挙げてきた。もともと州議会が地方政府に対して無制限な権能を堅持していたので、州政府は随意に地方政府を牛耳っていた。州議会は、郡や市に対して特定の活動をする権限を認可する特許状（charter）（14）を与えたり、撤回したりしていた。また、州議会は、郡政府を設置したり、市政府を構築したり、これらの地方自治体が発行する公債に限度設定をしたり、地方政府の活動を制限する諸々の法律を制定したりしていた。

しかし、十九世紀の末葉から、各州の有権者たちは、州議会の権限を縮減するための州憲法を制定する運動を展開してきた。そのために、今日では、地方政府に対して州政府が行使する介入権が縮減されてきている。州議会の介入権を縮減し、地方政府の自治権を拡充しようとするのが「憲法上の固有権的自治」（constitutional home rule）と呼ばれているが、この憲法上の固有権的自治権を地方政府に保障することによって、州議会はもはや地方政府の組織や権限について介入することができなくなっている。今日、地方政府に対する州政府の統制力は、大幅に縮減してきている。広範な自治権を地方政府に与えている州では、地方政府の公務員は、指定された州政府の公務員に対してのみ自

己の地方政府の業務内容について報告すればよいようになっていて、事前に州政府の承認を得る必要がない届出制になっている。

州政府の公務員が州内の地方政府の諸問題に関心をもつのは、当然のことである。なぜならば、もともと一地域の問題として発生した事件や問題がでも、州全体の問題に発展する可能性が大きいからである。たとえば、環境問題、財政問題、福祉問題などは、一地域の問題であると同時に全国的な政治問題でもある。これらの問題は、連邦政府の公務員や州政府の公務員と協調して推進しなければならないために、特に市長やシティ・マネージャー（city manager）が関心をもつ問題でもある。一九七〇年代の初期からの二十年間は、これらの問題に対処するために、州政府を出し抜いて地方政府と連邦政府とが協調して対処した時代であった。しかし、近年、連邦政府が地方援助金（subsidy）を削減したために、この協調路線は衰退してきている。⁽¹⁵⁾最近、それに代わって、特に環境問題に関しては、郡と市との協調路線が普及してきている。

1. 地方政府の組織

1) 郡

(1) 郡行政区画

郡（county）は、ニュー・イングランド地方は例外として、州内では最大の行政区画である。しかしながら、郡は、市や学区ほど市民から関心をもたれていない。郡は、大きく都市郡と田舎郡の二つのタイプに分けられるが、組織上では、両者は殆んど変わりがない。ほんの一握りの数の郡は、郡内にある市よりもよく知られている。たとえば、ニュー・ヨーク州のウエストチェスター郡（Westchester County）、メアランド州のモンゴメリ郡（Montgomery County）、カリフォルニア州のメイン郡（Main County）やオレンジ郡（Orange County）、シカゴ市を郡内に包含するイリノイ州のクック郡（Cook County）、ヒューストン市を含むテキサス州のハリス郡（Harris County）、シアトル市を

含むワシントン州のキング郡 (King County) などである。また、ボストン、デンヴァー、バルティモア、フィラデルフィア、サンフランシスコ、ホノルルなどの諸都市は、市であると同時に郡である。ニュー・ヨーク市は、ニュー・ヨーク郡 (New York County) キングス郡 (Kings County), クイーンズ郡 (Queens County), ブロンクス郡 (Bronx County), リッチモンド郡 (Richmond County) の五つの郡から形成されている。

アメリカ国内のいずれの州も郡に区画されている。そして、コネティカット州とロード・アイランド州を除く全州の各郡には、郡政府が設置されている。⁽¹⁶⁾ 前述したように、全米には、三千三十四の郡政府が存在している。そして、それぞれの郡は、規模、人口、機能において大きく異なっている。たとえば、テキサス州のラヴィング郡 (Loving County) の人口が百五十人であるのに対して、カリフォルニア州のロスサンゼルス郡 (Los Angeles County) の人口は、一千万人に近い。人口密度の高い郡は、イリノイ州のクック郡、テキサス州のハリス郡、アリゾナ州のマリコパ郡 (Maricopa County), カリフォルニア州のオレンジ郡である。各州の郡は、もともと農夫が馬車を仕立てて郡内の中心都市に日帰りの旅ができる程度の広さに区画された。

(2) 郡政府の組織と権能

殆どの郡政府は、立法権を行使していない。立法権を行使していないと言うようも立法権が郡政府には付与されていないと言う方が適切である。郡政府には、郡財務やその他の行政事務を監督する郡政執政官局 (Board of County Commissioners) ないしは三名から七名の郡政執行官で構成されている郡政執行官局 (Board of Supervisors) が設置されている。執政官や執行官たちは、州法を執行したり、税を徴収したり、予算を計上したり、公債を発行したり、郡の計画を推進するために個人や法人と契約を締結したり、その他の州法や州憲法が郡政府に与えている業務を遂行したりしている。大きい規模の郡政局は、郡政執政官ない

しはタウンシップ単位の選挙区で選出された公務員で構成されている。規模の小さい郡政局の執行官は、郡全体を一選挙区とする大選挙区で選出されている。郡政局は、通常、選挙で選出される法の執行権限をもつ郡保安官 (sheriff)、郡検察官 (county prosecutor) ないしは裁判区首席検事 (district attorney)、郡事務官 (county clerk)、検死官 (coroner)、会計検査官 (auditor) と一緒に権限を行使している。郡財務官 (treasurer)、保健衛生事務官 (health officer)、関税官 (surveyor) なども加わることがある。

郡は、概して、比較的独立した機関の協働によって管理運営されている。そして、最近まで、いずれの機関もこのような郡政府の協働行政に対して執行責任を負わされなかった。しかしながら、今日、八百の郡が郡政局の意に沿って行政を司る行政長官を任命している。そして、約四百の郡は、郡議会 (County Council) の議員と殆どの行政行為に責任を負う郡行政府 (County Executive) の要員を住民の直接選で選出している。⁽¹⁷⁾

(3) 郡政府の政策決定機能の拡充

郡の伝統的な権限は、法執行、高速道路の建設と維持、税徴収、不動産評価、公文書記録、福祉事業などの分野で行使されていた。過去の数世代にわたって、郡は独自の伝統的な権限を放棄してきた。特にニュー・イングランド地方の郡政府は、道路建設事業以外の業務を断念している。一方、南部諸州の郡政府は、市政府との共同事業で交通、上下水道、土地開発、廃棄物処理などの都市計画事業を州政府から取り上げる形で推進してきている。

郡政府の存在そのものが権限行使上の縄張り紛争の原因になったり、税金の無駄使いであるとの批判的になったりしたために、その存在価値が薄れてきていた。しかし、最近、郡の広域な行政区画の利点を生かして、分権化された小さな市では十分に効果をあげることができない緊急医療活動、環境保全措置、災害援助計画などの分野において、専門家

の公務員を任命したり、選出したりすることによって郡の行政機能を改善してきている。このようにして、郡政府は、市政府との協調路線の下で果たす役割を増大させてきている。

2) タウン

(1) タウン行政区画

ニュー・イングランド地方の諸州には、タウン (town) と呼ばれる独特な行政区画がある。このタウンは、その規模や行政組織からみても、わが国の町とは全く異なった行政区画である。メイン州、マサチューセッツ州、ニュー・ハンプシャー州、ヴァーモント州、コネティカット州では、この行政区画は、都市地域と郊外の田園地域を包含した地域で構成されていて、郡政と市政の役割を合併した統治区域になっている。したがって、ニュー・イングランド地方では、郡は殆ど重要な役割を果たしていない。たとえば、コネティカット州では、郡はわが国の郡と同様に単なる地域区分にすぎない⁽¹⁸⁾。

(2) タウン・ミーティング

ニュー・イングランド地方のタウンは、エリート政治家による政治ではなく、市民の直接参加によるタウン・ミーティング (town meeting) の政治を育んできた行政区域として知られている。タウン・ミーティングは、現在も政治組織としての機能を健全に果たしている。タウン・ミーティングとは、直接民主政治の典型であるが、有権者が、直接、規則を制定したり、新しい法律を制定したり、租税を徴収したり、予算を計上したりするための政策決定に参画する政治制度のことである。ニュー・イングランド地方では、人口が二万人以下の千近くのタウンでは、毎年、タウン・ミーティングが開催されている。ロード・アイランド州を除くニュー・イングランド地方の諸州が開催しているタウン・ミーティングでは、行政委員 (selectperson) と呼ばれる執行委員会の委員を選出している。執行委員会は、タウン行政を執行する3名から5名の委員で構成されている。行政委員は、免許や認可を与えたり、タウンの公務員を

指揮監督したり、臨時タウン・ミーティングを招集したりして、タウンの財産を管理したりしている。そして、行政委員は、選挙で選出された出納官 (treasurer)、課税額査定官 (assessor)、治安執行官 (constable) 教育委員 (school board) を任命している。

(3) 代表制タウン・ミーティング

直接民主政治の理想的な形態のタウン・ミーティングは、政策決定に主導的な役割を果たす老練の積極的な政治活動家に牛耳られてきた。ニュー・ハンプシャー州のデーリィ・タウン (Derry town) は、一五八年間も続けてきたタウン・ミーティングを一九八五年に最後の集会を開いて以来、開催していない。デーリィ・タウンは、人口の急速な増加と町外の職場に通勤する人たちが急増したために、タウン・ミーティングを開催できなくなった。一九九〇年代では、約六十のタウンないしは学校区では、タウン・ミーティングでは討議をするだけにして、一週間後に行われる投票で最終的な決定がなされる制度が採用された。ロード・アイランド州では、十三のタウンがタウン・ミーティングを廃止した。そして、十八のタウンが予算案を採決するためにだけタウン・ミーティングを開催した。ニュー・イングランド地方の人口が二万五千人以上のタウンは、タウン・ミーティングを改善して、各地区から選出された代表者が出席して議決する代表制タウン・ミーティング (representative town meeting) を採用してきている。ボストンの郊外では、人口二万五千人から五万人を擁するタウンがこの制度を採択している。⁽¹⁹⁾

3) タウンシップ

タウンシップ (township) は、郡と同様な機能を果たしている政治組織である。インディアナ州、アイオワ州、カンザス州、ミシガン州、ミネソタ州、ニュー・ジャージー州、ニュー・ヨーク州、オハイオ州、ペンシルヴァニア州、ウイコンシン州は、ある種のタウンシップと呼ぶ行政区画に区割りされている。タウンシップは、ニュー・イングランド地方のタウンとは同様な行政区画ではない。なぜならば、タウンシッ

プは、ニュー・イングランド地方のタウンのような地方自治体の政府を形成していないからである。タウンシップの区域は、一七八〇年代に始まった公有地測量によって6マイル四方に区割りされた36平方マイルの地域である。タウンシップは、今日、殆ど機能していないと考えられているが、都市化地域では政党の地区活動の一環として住民に対する情報や公共サービスを提供する区画としての役割を果たしている。⁽²⁰⁾

4) 市

(1) 市の行政機構

アメリカの市行政機構は、一定していない。しかしながら、次の四類型に分類することができる。それらは、市政執政官制 (commission plan)、市議会執行官制 (council-manager plan)、市長行政官制 (mayor-administrator plan)、市長市議会制 (mayor-council plan) である。

(a) 市政執政官制

市政執政官制は、市の全域を一選挙区とした大選挙区で選出される3名から9名の立法権と行政権が与えられた執政官で構成される市政執政官局が市の行政を司る政体である。市政執政官制の下では、各執政官は、市の行政機構の一局 (department) の最高責任者として、事務を掌理する責任を負わされている。そして、条例 (ordinance) の制定や予算支出にも責任がある。市長は、市政執政官の中から選出され、儀式上の権能のみを果たすだけである。

市政執政官制は、一九〇一年、テキサス州のガルヴェストン市 (Galveston) で最初に採択された制度である。二十世紀の最初の二十年間では人気があった制度であった。しかし、立法権と行政権が少数数の市政執政官局に与えられていて、市政執政官局を抑制する機関がないために、行政や予算支出に歯止めをかけることができない短所がある。今日では、約100都市がこの制度を採用しているに過ぎない。オクラホマ州のタルサ市 (Tulsa) ユタ州のソルト・レイク・シティ市 (Salt Lake City)、アラバマ州のモービル市 (Mobile)、カンザス州のトピーカ市

(Topeka), ニュー・ジャージー州のアトランティック・シティ市 (Atlantic City) などで採択されている。

(b) 市議会執行官制

市議会執行官制は、市議会が市行政の執行長官である専門家の市政執行官 (city manager) を任命して、市行政の執行の任に就かせる政体である。市政執行官は、原則として、市議会の政策決定を掌理するだけである。下記が市議会執行官制の特色である。

- ① 市政執行官は、市議会の承認と同意によって部下を任命したり、罷免したりすることができる。
- ② 市議会は、大選挙区で政党別選挙でない選挙で選出された五名から七名の議員で構成される。
- ③ 市長は、市議会ないしは外部から選出されるが、執行権を有しない。市政執政官制と同様に、市長の任務は、儀式上のものである。したがって、執行官が市議会のために行政を担当することになっている。

現在、約二千の都市が市議会執行官制を採択している。そのうちの三分の一が人口五千人、二分の一が人口二万五千人である。人口五十万人以上の都市では、オハイオ州のシンシナティ市 (Cincinnati), テキサス州のダラス市 (Dallas) とサン・アントニオ市 (San Antonio), カリフォルニア州のサン・ディエゴ市 (San Diego) だけである。市議会執行官制の短所は、市政執政官制と同様、強力な政策執行権限をもつ市長が欠けていることである。そのために、大都市では、この制度が採択されていない。

(c) 市長行政官制

市長行政官制は、強力な政策執行権限をもつ市長が求められている大都市で採択されている。市長行政官制は、強力な政策執行権限をもつ市長がいるという点で市議会執行官制とは異なった制度である。市長は、住民の直接選挙で選出される行政の長である。市長が一名の行政官を任

命することになっている。そして、この行政官が人事や予算監査のような日常の行政業務を遂行するので、行政官の権能が市長を雑多な行政業務から解放する形になっている。

(d) 市長市議会制は、最も古くて、最も多くの都市で採択されてきた制度である。市長は、住民の直接選挙で選出される行政長官である。そして、市議会は、立法機関である。市議会は、マサチューセッツ州のエヴァレット (Everett) を除いて一院制である。市議会議員は、シカゴ市の五十名を例外として、五名から九名で構成されている。市議会議員は、住民の直接選挙で選出される。任期は、最長六年、通常四年である。

市長市議会制には、権力型市長市議会制 (strong mayor-council plan) と非権力型市長市議会制 (weak mayor-council plan) とがある。権力型市長市議会制では、市長が行政長官であり、予算を作成する権限があることは勿論のこと、完全な人事権を行使している。そして、市の政策決定に対して強力で積極的な指導力を発揮している。非権力型市長市議会制では、行政機能と立法機能が完全に独立している。市長は行政長官として選出され、市議会議員は立法府の要員として選出される。このように、非権力型市長市議会制では、権力を分散させることによって、支出や行政に対して抑制と均衡の原理が効果的に働く制度になっている。アメリカ国内の約五十%の都市は、ある種の市長市議会制を採択してきた。しかし、最近、中小都市でも、市長市議会制を廃止して、市長行政官制⁽²¹⁾を採択するようになってきている。

5) 特別区と学校区

(1) 特別区

地方政治機構のうちで一番数が多いのは、特別区である。上述したように、全米には三万五千以上もある。特別区は、州議会によって設立され、業務執行委員会 (board of directors) によって管理運営されている単一機能を果たす行政機構である。特別区は、公社や公団 (author-

ity), 委員会(board), 公益法人(corporation)ないしは単に区(district)と呼ばれている。特別区の重大な特徴は, 数州や数都市にまたがっていることである。たとえば, ニュー・ヨーク港湾公社は, 一九二一年, ニュー・ヨーク州とニュー・ジャージー州との間に締結された州際協定によって設立されている。都市交通区 (Metropolitan Transit District) は, 数都市や数郡にわたってバスを運行している⁽²²⁾。

(2) 学校区

学校区は, 特別区の一つである。学校区以外の特別区は, アメリカ国民には殆ど知られていない。その理由は, 特別区の管理官や運営委員が選挙で選出されるのではなく, 任命されているからである。

6) 自治体合併

アメリカ合衆国内に点在する八万七千以上の地方自治体が, 最近, 合併への動きを示し始めている。合併 (consolidation) とは, 二つ以上の地方自治体が併合されて単一の公共団体を構成する統合のことである。合併は, 州憲法の改正や州法の制定によってなされている。合併は, 大都市地域の諸問題を解決するためになされるのが通例であるが, アメリカの大都市地域では合併が余りなされていない。合併形態のうちで最も成功している例は, 市と郡の警察, 保健, 福祉局の業務を統合する機能合併 (functional consolidations) である。機能合併は, 自治体組織の完全な統合に至っていない形態の合併である。機能合併の最も成功している実例は, フロリダ州のデイド郡 (Dade County) で一九五七年に始まった機能統合合併である。現在, マイアミ・デイド (Miami-Dade) と呼ばれている郡政府は, 二十六の市の統合行政機構になっている。各々の市は, 独自の地方自治体としての独立した法人格を維持している。そして, 郡政府は, 都市計画を始め, 上水, 公共交通, 警察業務を提供する行政機関になっている。マイアミ・デイドの統治母体は, 選挙で選出される執政官で構成される郡政執政官局 (Board of County Commissioners) である。そして, この郡政執政官局が郡長 (Executive Mayor)

を任命している。

【註】

- (1) David B. Magleby, David M. O'Brien, Paul C. Light, James MacGregor Burns, J. W. Peltason, Thomas E. Cronin, *Government by the People: National, State, and Local Version*, 21 st Edition, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2006, p. 589.
- (2) *Ibid.*, p. 593.
- (3) *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1960).
- (4) *Wesberry v. Saunders*, 376 U.S. 1 (1964).
- (5) David B. Magleby, David M. O'Brien, Paul C. Light, James MacGregor Burns, J. W. Peltason, Thomas E. Cronin, *Government by the People: National, State, and Local Version*, 21 st Edition, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2006, pp. 612–613.
- (6) *Ibid.*, p. 614.
- (7) *Ibid.*, p. 614.
- (8) *Ibid.*, p. 616.
- (9) *Ibid.*, p. 618
- (10) *Perpich et al. v. Department of Defense*, 110 L. Ed. 312 (1990).
- (11) David B. Magleby, David M. O'Brien, Paul C. Light, James MacGregor Burns, J. W. Peltason, Thomas E. Cronin, *Government by the People: National, State, and Local Version*, 21 st Edition, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2006, p. 622.
- (12) U.S. Census, *Statistical Abstract of the United States: 2008*, 127 th Edition, U.S. Census Bureau, Washington D.C., 2008, p. 263.
- (13) David V. Edwards, *The American Political Experience: An Introduction to Government*, Fourth Edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1988, p. 541.
- (14) 特許状 (charter) とは、州政府によって設立された地方自治体 (タウン、郡、市、特別区) の権利義務の範囲を定めた法規ないしは州憲法上の地方自治体の権限に関する規定のことである。殆どの州は、地方自治体が行使用することのできる権限を州憲法に規定している。このような州では、特許状は地方自治体の憲法のようなものである。

アメリカ州政府と基礎自治体の組織と権能に関する一考察

- (15) David B. Magleby, David M. O'Brien, Paul C. Light, James MacGregor Burns, J. W. Peltason, and Thomas E. Cronin, *Government by the People : National, State, and Local Version*, 21 st Edition, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2006, pp. 650–651.
- (16) ルイジアナ州では、郡は county と呼ばれないで parish と呼ばれている。ちなみに、アラスカ州では、郡は borough と呼ばれている。
- (17) David B. Magleby, David M. O'Brien, Paul C. Light, James MacGregor Burns, J. W. Peltason, and Thomas E. Cronin, *Government by the People : National, State, and Local Version*, 21 st Edition, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2006, p. 652.
- (18) Steffen W. Schmidt, Mack C. Shelley, and Barbara A. Bardes, *American Government and Politics Today*, 2003–2004 Edition, Thomson Wadsworth, Belmont, California, 2003, p. 564.
- (19) David B. Magleby, David M. O'Brien, Paul C. Light, James MacGregor Burns, J. W. Peltason, and Thomas E. Cronin, *Government by the People : National, State, and Local Version*, 21 st Edition, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2006, p. 653.
- (20) Steffen W. Schmidt, Mack C. Shelley, and Barbara A. Bardes, *American Government and Politics Today*, 2003–2004 Edition, Thomson Wadsworth, Belmont, California, 2003, p. 565.
- (21) *Ibid.*, pp. 566–568.
- (22) *Ibid.*, p. 565.