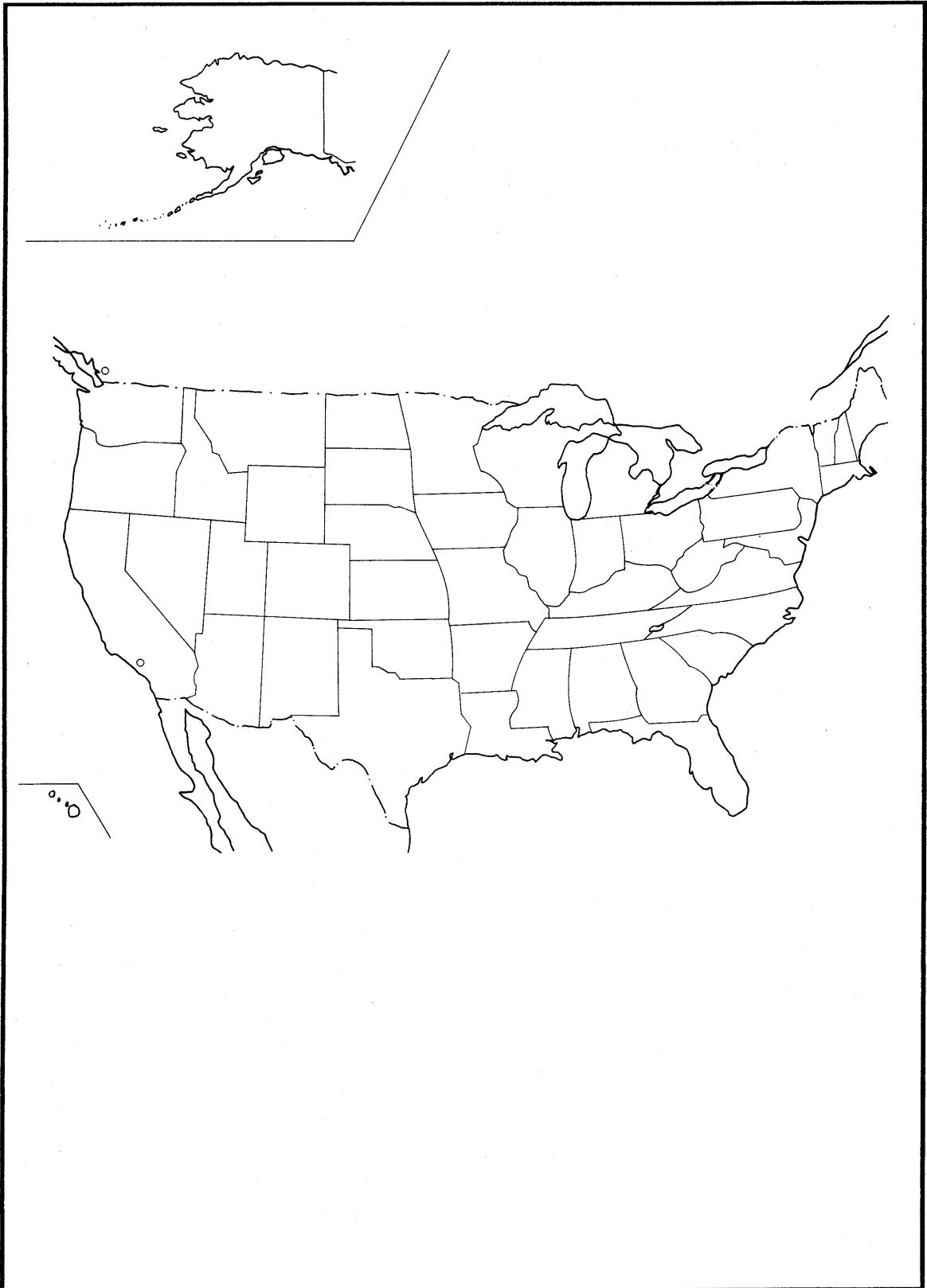


図2-5-1 アメリカ全図



## 第5節 アメリカ

### 1. 地方行政制度の概要

#### (1) 地方行政制度の構造

アメリカは連邦制国家であり（図2-5-1）、50の州がそれぞれ独自の憲法を有しており、それぞれの州は立法、司法、行政などのあらゆる分野で独自の顔を持っている。地方行政制度も例外ではなく、州ごとに制度はかなり異なっている。

アメリカ合衆国憲法においては、州以外の地方団体に関する規定は設けられておらず、地方行政制度の創設などに関する権限はすべて州に属している。地方団体の仕組みについては、それぞれの州憲法に定めがあり、地方団体の種類、権限及びその創設の手続きに至るまで詳細に規定されている。すなわち、地方団体は州が作るものであり、州の統制下にあると言える。

各州、地域ごとに地方行政制度は多様であるが、共通点もあり、その性格によって次のように分類することができる。

#### ① 地方自治体と準地方自治体

これは地方団体の設立目的及び設立経緯による分類である。地方自治体とは、住民が自発的に創設を希望した団体であり、基本的に憲章を有している。例を挙げると、シティー（city）、タウン（town）、ヴィレッジ（village）などである。一方、準地方自治体は、住民の発意とは関係なく、州によって創設されたものであり、憲章を有していない場合が多い。州の出先機関としての性格が強く、具体的には、カウンティー（county）、タウン（town）（※）、タウンシップ（township）、特別区（special district）などがこれに当たる。

（※）地方自治体、準地方自治体ともにタウンがあるが、両者は異なったものである。各州、地域により地方行政制度が異なるため、異なった性質の地方団体が同じ呼称である場合もあり、タウンはこの例である。

表2-5-1 地方団体の分類

	地方自治体	準地方自治体
一般目的	シティー タウン ヴィレッジ	カウンティー タウン タウンシップ
特定目的		特別区 (学校区等)

#### ② 一般目的の地方自治体と特定目的の地方自治体

地方自治体が取り扱う事務の範囲により、特定の目的のためか否かによって分類することもできる。特定目的の地方自治体として特別区がある（表2-5-1）。

## (2) 地方行政単位の組織

### ① 州の組織

アメリカ合衆国憲法では、各州は平等であり、独立した立法権を有している。また、州組織は州ごとに小さな相違点はあるが、大枠の仕組みはほぼ似通っており、3権分立の原則に従って組織は構成されている。州が独自の司法権を有している点が、日本の県などに比べると大きく異なる点である。州は議会を有しており、議会は2院制をとっている州が多く、議員数は州により異なる。そして、行政庁や行政機関は州ごとに様々である。州知事は州の首席行政官であり、直接選挙により選出される。州知事は各部署の長や委員会のメンバーを任命する権限をもち、また議会に対する権限として、法案や予算を提案したり、議決された法案を拒否することなどもできる。

州知事以外の官職としては、副知事、州務長官、財務長官、会計検査長官などが設けられていることが多い。

### ② 各地方団体について

1987年時点における地方団体の数は（表2-5-2）の通りである。地方団体の種類、名称については州、地域によって様々であるが、ここでは、(a)カウnty、(b)シtyなどの地方自治体、(c)タウン・タウンシップ、(d)学区などの特別区に分類する。

#### 1) カウnty (County)

地方行政組織で全国的に最も多く見られるのがカウntyであり、ほとんどの州に存在している。州の区域は原則としてカウntyに分割されている。カウntyの下にはさらに地方行政組織がある場合とない場合があり、それは州、地域によって異なっている。カウntyは住民の要請によって設置されたものではなく、準地方自治体に分類される。カウntyの存在する地域の地方行政制度の一例を図示すると（図2-5-2）の通りである。

カウntyの組織は多様であるが、選挙で選ばれた委員による理事会が中心となり、政策の立案、執行を行っている場合が比較的多くみられる。その他、保安官 (Sheriff)、事務長 (County Clerk) などが置かれている場合が多い。

多くのカウntyが行っている事務としては、登記事務、刑務所、課税・徴税、警察、検屍、生活保護、道路、裁判、農業関係、保健、医療補助、検察、小中学校、図書館などがある。

#### 2) シtyなどの地方自治体

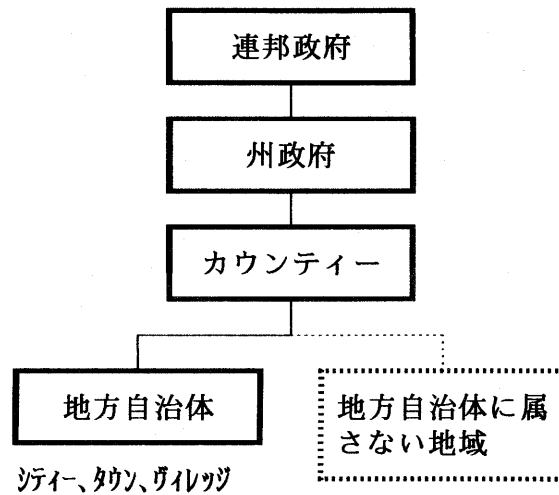
地方自治体とは、ある地域において人口の集中が起こりそれに伴い行政需要が生じたことなどにより、住民が設立を要請し、創設された地方団体のことである。州、地

表 2-5-2 アメリカの地方団体数 (1987年)

団体名	団体数
連邦政府	1
州政府	50
地方団体	83,186
カウnty	3,042
シtyなどの地方自治体	19,200
タwn、タwnシppなど	16,691
特別区	44,253
学校区	14,721

出所 statistical abstract of the united states 1990

図 2-5-2 アメリカの地方団体の類型図



域によって、種類や名称は異なるが、人口規模の大きなものから順に、シティー (City)、バラ (Borough)、タウン (Town)、ヴィレッジ (Village) などと呼称するのが一般的である。対象とする行政範囲は様々であるが、おおむね警察、消防、道路、下水道、衛生、社会福祉、学校教育等の住民生活に基本的に必要な行政を手がけている。

### 3)タウン、タウンシップ

タウンは、カウンティの区域をさらに細分化したものであり、ニューイングランドの諸州に多く見られる地方団体である。地方自治体のように住民の要請で設置されたものではなく、州が行政目的のため設置した準地方自治体である。州によってタウンの行っている行政の範囲は異なるが、なかには、市町村などの地方自治体に次いで、幅広く住民生活に必要となる基本的な行政を行っている場合もある。タウンの運営には特色があり、すべての有権者が参加して意見を述べ、議決権も有するタウン総会を通常年1回開催し、それにより意志決定する直接民主制がとられている。一般的なタウンの行政事務としては警察、公衆衛生、道路、徴税、下水道等があげられる。

タウンシップは、タウンと同様に準地方自治体であり、一般に中部大西洋岸や中西部の諸州に見られる。州によってタウンシップの行っている行政の範囲は異なるが、範囲はかなり限定されており警察、道路、図書館、公園等について担当していることが多い。運営はタウンと同様にタウンシップ総会が設けられている。

### 4)学校区などの特別区

特別区は、1または複数の行政目的（教育、上下水道など）を行うためだけに設立された団体であり、学校区が最も数が多く、それ以外には、消防、土壌保全、都市水道、住宅、下水道、都市再開発などの特別区がある。特別区は、数人の委員による理事会により運営されていることが多い。

## (3)連邦と州と地方団体の関係

### ①連邦と州の権限配分

連邦と州の間の権限配分は、合衆国憲法に規定されている。連邦は憲法によって委任されている権限を有し、委任されていない権限は基本的に州が所管している。連邦と州の権限配分については（表2-5-3）に示した通りである。また、連邦の法令（憲法、法律、条約）と州の法令が矛盾する場合には、連邦の法令に違反する州の法令は無効となる原則がある。

表 2-5-3 連邦と州の権限

連邦が有する権限	連邦と州がいずれも有する権限	州の権限
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 外国貿易及び州間通商の規制</li> <li>・ 帰化に関する規則の規定</li> <li>・ 破産の規制</li> <li>・ 度量衡の制定</li> <li>・ 貨幣の鑄造</li> <li>・ 通貨偽造に対する科罰</li> <li>・ 郵便局と郵便網の解説</li> <li>・ 著作権と特許の認定</li> <li>・ 公海上の海賊行為と重大犯罪に対する科罰</li> <li>・ 宣戦布告</li> <li>・ 陸海軍の創設と維持</li> <li>・ 首都と准州の統治</li> <li>・ 連邦政府の権限についての法律制定</li> <li>・ 河川工事、運河等 など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 課税</li> <li>・ 資金の借入</li> <li>・ 銀行設置の認可</li> <li>・ 裁判所を設置</li> <li>・ 幹線道路の整備</li> <li>・ 会社設立の認可 など</li> </ul>	<p>連邦の権限以外のものについては基本的に州の権限。以下に代表的なものについて示す。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方政府を設置すること</li> <li>・ 学校制度の設置、運営</li> <li>・ 州警察制度を設置、運営</li> <li>・ 民事商事を規制</li> <li>・ 労働、産業等を規制</li> <li>・ 生活保護、社会福祉事業</li> <li>・ 公共施設の設置、維持 など</li> </ul>

### ②連邦と州の税源配分

連邦と州はそれぞれ独立した課税権限を持っている。ただし、関税については合衆国憲法により連邦政府のみが課税権を持っている。地方団体は固有の課税権を持っていないが、州憲法や地方自治体憲章により財産税などの課税権を州から授権していることが多い。1987年における連邦・州・地方団体の全政府の税収入は（表 2-5-4）に示し、連邦及び州政府の税収構成は（表 2-5-5, 2-5-6）に示した通りである。連邦の主要税目は個人所得税、法人所得税であり、州政府の主要税目は売上税、消費税及び個人所得税である。

### ③連邦と州の財源調整

連邦から地方団体への援助は、租税支出（tax expenditures）と補助金（grants）に分類される。租税支出には、州及び地方政府の課税控除、及び州・地方団体の発行する債券の利子所得の課税免除の二種類がある。補助金は、特定補助金（categorical grants）と総合補助金（block grants）に分類される。

#### 1) 租税支出

租税支出の 2 大項目は、州・地方団体による課税控除と州・地方団体が発行する債券の利子所得に対する連邦税課税免除である。

これにより個人等は、州や地方団体に対し、所得税、財産税などの課税控除額の還付を、連邦政府に対し連邦税の還付を請求することができる。州及び地方団体が発行する債券の利子所得は免税となるため、これらの団体は、課税される場合に比較して低利で債券を発行することができる。この結果、州及び地方団体が実施する道路、上下水道、学校などの公共事業の財源にこの免除債を充てることにより、実質的に事業費を補助するのと同じ効果を持つことになる。

表 2-5-4 連邦、州、地方団体の税収入 (1987年)

	金額(億ドル)	構成比
連邦	5,394	57.1%
州	2,469	26.1%
地方団体	1,582	16.8%
合計	9,445	100.0%

出所 Statistical Abstract of the United States, 1990

表 2-5-5 連邦政府の税収構成 (1987年)

税金の種類	金額(億ドル)	構成比
個人所得税	3,926	72.8%
法人所得税	839	15.2%
売上税及び消費税	333	6.2%
関税	151	2.8%
相続税	75	1.4%
その他の租税	70	1.3%
合計	5,394	100.0%

出所 Statistical Abstract of the United States, 1990

表 2-5-6 州政府の税収構成 (1987年)

税金の種類	金額(億ドル)	構成比
個人所得税	760	30.8%
法人所得税	207	8.4%
売上税及び消費税	1,198	48.5%
その他の租税	274	11.1%
相続税	30	1.2%
合計	2,469	100.0%

出所 Statistical Abstract of the United States, 1990

## 2)補助金

### (a)特定補助金

特定補助金は、特定目的に限定して、州政府及び地方団体に支給されるものであり、これはさらにプロジェクト補助金、フォーミュラ補助金、プロジェクト・フォーミュラ補助金に分類することができる。プロジェクト補助金は、連邦の特定省が、州や地方団体にプロジェクトの競争をさせて査定する方式である。補助を申請する州政府や地方団体は、申請書を指定期限内に担当省庁に提出し、他の州や地方団体と競争をすることになる。配分額の決定は、プロジェクトを査定する連邦省庁の裁量に委ねられる。一方、フォーミュラ補助金は、法律で決められた受給の資格要件（人口要因や経済要因などを基準にしている）に照らして、一定の算定式に基づいて決定され、支給される補助金である。フォーミュラ補助金は、特定補助金の全件数の約1/3を占め、連邦政府からの補助金総額の約3/4に達する。プロジェクト・フォーミュラ補助金は、両者の折衷方式であり、受給資格要件と一定の算定式により各州政府に配分した後、州政府がプロジェクト補助金のように地方団体のプロジェクトを競争させ、査定のうえ、地方団体に配分するものである。

### (b)ブロック補助金

ブロック補助金は、使途目的が大枠で決められており、一定の算定式に基づき支給され、具体的な使途の決定は受給者の裁量による補助金である。州政府や地方団体は、資金使途の決定に際して、特定補助金の場合よりも大きな権限を与えられている。

## ④州と地方団体の関係

州は、それぞれ独自の憲法により、地方団体の設立やその仕組みについて規定している。地方団体は、州により創設されたものであり、州から授権された事項以外の権限は有していないとするのが通説である。このため、地方団体の組織や権限については、州憲法や憲章により、幅広く規定されている。州ごとの規定ぶりは異なるが、一般的には、所轄する行政の範囲、行政組織の形態・規模・合併、選挙、立法手続き、財政などについて、詳細に規定されている。

## (4)広域行政制度

アメリカは、わが国のように全国画一の地方行政制度ではなく、地方団体の種類、役割は様々であり、かつ、行政区域も重複していることが多い。このため、アメリカの広域行政制度は様々な形態があるが、連邦政府の委員会である政府間関係諮問委員会が類型化を



行っており、そのいくつかを（表 2 - 5 - 7）に示す。

表 2 - 5 - 7 アメリカの広域行政制度

1) 区域外管轄	地域の中心的な地方自治体が地方自治体区域外（地方自治体の設立されていない非法人化地域）において、一定の行政権を行使する制度である。主に上下水道や消防などについて行われている。
2) 政府間協定	地域の中心的な地方自治体が、その地方自治体区域外の他の地方自治体の区域において、地方自治体同士で契約を結ぶことにより、一定の行政権を行使する制度である。上下水道や病院、図書館等について主に行われている。
3) 任意的大都市圏協議会	複数の地方自治体が、自発的にそれぞれの持つ共通の課題について討議、研究を行い、地方自治体間の同意をとりつける協議機関であり、全米で多く見られる。初めて設置されたのは1925年であり、その後連邦政府から財政援助が受けられるようになり、設立数が増加した。しかしながら、レーガン政権の改革により、連邦からの補助金が大幅に縮小され、財政的基盤は弱小化し、近年では役割が縮小している。
4) 都市カウnty	通常、州の行政執行機関にすぎないカウntyが、カウnty全域あるいは一部の地域に対し、地方自治体が行うのと同様の行政権を行使すること。
5) 州政府への機能の委譲	本来は地方自治体が提供する事務であるが、単一の地方自治体のみでは大都市圏内で有効に機能しないと判断される場合や事務を執行する上で財政負担が困難な場合に、その事務の全部あるいは一部を州政府に移管すること。
6) 大都市圏特別区	特別区の行政地域を大都市圏一円にまで拡大させて広域行政を進める形態である。
7) 併合	地方自治体の区域を拡大し、財政力等の行政機能を強化させる目的で、複数の地方自治体間や自治体と非地方自治体区域との間で合併することである。
8) 都市-カウnty統合	カウntyとその区域内にある地方自治体が合併することで、カウntyがその区域内で本来のカウntyの事務に加えて、地方自治体の行政サービスのすべてを行うこと。カウntyと地方自治体が新しい地方自治体を創設することを意味し、地方自治体設立の手続きを踏む。
9) 都市-カウnty分離	地方自治体区域内に提供されているカウntyによる事務のすべてを地方自治体に移管することである。よって、これが行われた地域内にはカウntyが存在しないことになる。

## 2. 地方行政制度の沿革

### (1) 地方団体の変化

アメリカ合衆国は、1776年に13の州（植民地）によって独立が宣言されて以来、徐々に州の数を増やし、現在は50州となっている。最も新しく州として認められたのは、1958年のアラスカと1959年のハワイである。1787年に制定されたアメリカ合衆国憲法は日本国憲法と異なり、地方団体に関する規定は全く置かれておらず、地方行政制度は州独自の権限とされている。これは、植民地時代に植民地ごとに独自の地方行政制度が形成され、運営されてきたことに端を発する。

1942年以降における種類別の地方団体数の推移は、（表2-5-8）の通りである。カウンティや市などの自治体の数はあまり変化はないが、学区は合併により継続的に減少している。一方、行政需要の多様化や広域行政の必要性などから学区を除く特別区は増加傾向にある。また、州への従属性の高いタウンやタウンシップは減少し、シティーなどの自治体は増加する傾向がみられる。

表2-5-8 アメリカの地方団体数の推移

	1942	1952	1962	1972	1982	1987
総数	155,067	116,756	91,186	78,218	81,780	83,186
カウンティ	3,050	3,052	3,043	3,044	3,041	3,042
シティーなどの地方自治体	16,220	16,807	18,000	18,517	19,076	19,200
タウン・タウンシップ	18,919	17,202	17,142	16,991	16,734	16,691
特別区	116,878	79,695	53,001	39,666	42,929	44,253
うち学区	108,579	67,355	34,678	15,781	14,851	14,721

出所 自治体国際化協会「米国の地方公共団体の種類と機能」クレアレポート2号

### (2) 政府間関係の変遷

アメリカの連邦制度は直接連邦行政システムと呼ばれ、ドイツにおける間接連邦行政システムとは好対象となっている。直接連邦行政システムとは、連邦と州がそれぞれの立法権を有し、かつ行政権を有しており、立法権・行政権が別々に配分されているシステムである。一方、間接連邦行政システムとは連邦法の執行を州の行政機関が行うものである。アメリカにおける連邦と州の関係は、大統領の政策、時代背景などにより、変化を重ね、現在に至っている。ここでは、独立時から第二次世界大戦期までの連邦と州の関係の変遷

を中心に紹介を行う。

独立以降1860年代頃まで、概して連邦政府の州に対する関与は少なく、州の連邦政府に対する独立性は強かった。

1860年から1930年までの時代は、南北戦争の終結により、アメリカの国家的統一が強化された。連邦所得税が導入されたのもこの時期であり、州と地方団体間の関係においても、この時代の前半は地方団体に対する統制は強化された。

1930年から1960年までの時代は、連邦と州のそれぞれが独立して、それぞれの行政を行うという関係から、ルーズベルト大統領のニューディール政策や第二次世界大戦の影響などにより、連邦と州が相互に依存しながら行政を行うという関係に変化していった。これ以降の連邦と州の関係については、第1章第5節に記述した通りである。