

〈論文〉

米国における地方自治の現状 —日本との比較において—

法学部 教授 浅野 一 弘

〔目次〕

1. はじめに
2. 米国の地方自治—実態面からのアプローチ—
3. 米国の地方自治—制度面からのアプローチ—
 - (1) 合衆国憲法
 - (2) 州
 - (3) 地方政府
 - (4) 地方政府の4類型
 - (a) 市長・市議会型
 - (i) 弱市長型
 - (ii) 強市長型
 - (b) 市議会・市支配人(シティ・マネジャー)型
 - (c) 理事会型
 - (d) タウン総会型
4. 結び

1. はじめに

2008年4月1日から翌2009年4月2日までの366日間、わたしは、2008年度 札幌大学留学研修制度によって、米国マサチューセッツ州のボストン大学(Boston University)で研究する機会を得た。わたしはこれまでも米国の地に幾度となく足をふみ入れているものの、ボストンを訪れるのは、今回がはじめてであった。ボストンで生活してみても驚いたことは、同地が、アルコールに対して、きわめて厳格な土地柄であるという事実だ。たとえば、ニューヨークのマンハッタンであれば、写真つきのID(身分証明書)をみせなくとも、スーパーマーケットで、簡単にビールを購入することができる。だが、ボストンの場合、いたるところで、身分証明書の提示を求められた。

このように、米国では、アルコールへの対応が、州によって大きく異なる。一例をあげると、モルモン教徒が人口の7割以上を占めるユタ州では、宗教上の理由から、飲酒は厳しく制限されている。そのため、同州は、Dry State（禁酒の州）とよばれているほどである。

こうした州によるちがいは、たんにアルコールにかぎったことだけではない。死刑制度の有無や売上税の税率など、事例をあげていけば、枚挙にいとまがない。

では、どうして、米国において、こうした事態が生じるのであろうか。これが、本論の問題意識である。そこで、本論では、まずはじめに、さまざまな事例をつうじて、実態面から、米国と日本のちがいを紹介する。つぎに、制度面から、米国の地方自治の特色について論じてみたい。そして、最後に、米国の地方自治から、日本が得られる教訓について、簡単な私見を述べる。

2. 米国の地方自治－実態面からのアプローチ－

先述のように、米国の場合、どの州を訪れるかによって、まったく異なる体験をすることとなる。

たとえば、中西部にあるネブラスカ州を訪問すると、そこには一院制の州議会が存在する。しかし、ほかの49州の州議会は、すべて上・下両院からなる二院制（＝両院制）である。日本の場合、全国に、47の都道府県議会があるが、これらはすべて一院制となっている。つまり、日本の常識が、米国においては、非常識になるということだ。

こうした事例は、ほかにも数多く散見される。たとえば、売上税に関して、北東部のニューハンプシャー州では、ゼロ%となっているのに対して、隣接するマサチューセッツ州では、6.25%の税率が適用されている。このほか、西部のオレゴン州では、売上税がゼロ%となっているものの、同州に接するカリフォルニア州では、8.25%もの売上税をはらわねばならない^{*1}。日本において、おなじ商品を北海道で購入した場合と青森県で購入したときとで、消費税の税率が変わるということはありません。このように、日本では予想だにしないことが、米国では、まかりとおるのである。

また、結婚できる年齢も、州によってちがうし、義務教育の制度も、州ごとに異なっている。さらに、死刑のある州とない州が存在することも、米国の特徴である。

このほかに、日本の常識からでは考えられないものが、サマータイム（＝daylight saving time）への各州の姿勢だ。サマータイムは、日照時間の有効活用を目的として、日本でも、1948年から1951年まで導入されていた制度である。このサマータイムに関して、

米国では、導入をしている州としていない州がある。導入していない州としては、ハワイ州やアリゾナ州をあげることができる。前者では、地理的に南に位置しているために、サマータイムによる利点が少ないことをその理由としている。また、後者では、夏の日中気温がたかいため、採用しても、明るいうちに外出することが困難であるという点を未導入の理由としてあげている。さらに、興味深いのは、インディアナ州の事例である。同州では、2006年から州全域でサマータイムを導入することとなったものの、州内に2つの時間帯が混在するという。これは、同州の地理的な位置が関係している。インディアナ州の一部地域は、イリノイ州と隣接している。イリノイ州は、大都市であるシカゴをかかえており、インディアナ州では、経済面でのメリットを考慮して、イリノイ州と接する北西部と南西部においては、イリノイ州とおなじ中部時間（CT）のサマータイムを採用している。そして、インディアナ州のほかの地域においては、東部時間（ET）のサマータイムを採用するという具合になっている。

さらに、日本の常識では、政治の中心と経済の中心は、一致するのが通例である。たとえば、国レベルでみた場合、日本の政治の中心は東京であり、経済の中心も東京である。これを米国にあてはめると、政治の中心がワシントンD.C.であるのに対して、経済の中心は、ニューヨークにある。つまり、米国の常識では、政治の中心≠経済の中心というわけだ。地方レベルでも、日米両国の常識は異なる。北海道の政治の中心は札幌であり、経済の中心も、おなじく札幌である。日本において、政治と経済の中心地が重複するという事実は、神奈川県における横浜、兵庫県における神戸をみても明白だ。他方、米国では、ニューヨーク州を例にとれば、経済の中心がニューヨークであるのに対して、政治の中心、すなわち、知事のいる場所は、オルバニーである。また、カリフォルニア州の経済の中心は、ロサンゼルスであるが、アーノルド・シュワルツェネッガー知事が職務を遂行するのは、ロサンゼルスでもサンフランシスコでもなく、人口およそ37万人のサクラメントとよばれるところである。同様に、テキサス州では、経済の中心がヒューストンであるのに対して、政治の中心はオースティンとなっているし、前出のイリノイ州であれば、シカゴが経済の中心であるのに対して、州都はスプリングフィールドとなっている^{*2}。

くわえて、知事の権限の大きさについても、日米両国では大きなちがいがみられる。その好例として、直近の6人の大統領の前職に注目してみよう。現在のバラク・オバマ第44代大統領（民主党）は、大統領職につく直前、連邦議会上院議員の地位にあった。その前任者のジョージ・W・ブッシュ大統領（共和党）は、テキサス州知事をつとめていた。ビル・クリントン第42代大統領（民主党）は、大統領に就任する直前は、アーカンソー州の知事の任にあった。その前任者のジョージ・ブッシュ大統領（共和党）は、副大統領をつと

めていた。ブッシュ副大統領がつかえたのが、ロナルド・レーガン大統領（共和党）であった。このレーガン大統領の前職は、カリフォルニア州知事である。そして、最後のジミー・カーター第39代大統領（民主党）は、ジョージア州の知事をつとめていた。直近の6人の大統領のうち、実に、4人までが、知事を経験したのち、大統領にのぼりつめているのである。大統領制と議院内閣制という、両国の政治制度のちがいを考慮に入れたとしても、日本の場合、知事職が内閣総理大臣へのステップというようなことは、まず考えられない^{*3}。これほどまでに、日米両国の知事の有するパワーには、差があるということだ。

また、アメリカ合衆国憲法の改正についても、同憲法・第5条では、「連邦議会は、両議院の3分の2が必要と認める時は、この憲法に対する修正を發議し、または全州の3分の2の議会の請求がある時は、修正發議のための憲法会議を招集しなくてはならない。いずれの場合でも、修正は、全州の4分の3の議会によって承認されるか、または4分の3の州における憲法会議によって承認される時は、あらゆる意味において、この憲法の一部として効力を有する。いずれの承認方法を採用するかは、連邦議会が提案することができる。ただし、1808年以前に行われる修正によって、第1条第9節第1項および第4項の規定に変更を及ぼすことはできない。また、いずれの州もその同意なくして、上院における平等の投票権を奪われることはない」と明記されており、憲法改正のプロセスに州が関与することが認められている^{*4}。日本の場合、いわゆる「国民投票法」（「日本国憲法の改正手続に関する法律」）をみても、これとおなじような規定はもうけられていない。

このように、われわれが、米国の地方自治について考察をしていく場合、そこには、日本とのさまざまなちがいが存することを念頭においておく必要がある。というのは、このことを失念して、米国の地方自治を検証しても、その実態はみえてこないからだ。

では、どうして、日米両国間において、地方自治をめぐる、こうしたちがいが生じてくるのであろうか。次章において、その点を検討してみたい。

3. 米国の地方自治－制度面からのアプローチ－

(1) 合衆国憲法

ここで、米国の正式名称について考えてみたい。「アメリカ合衆国」と和訳される米国の英語名称は、The United States of Americaである。Unitedという単語は、「合併した、連合した」という意味の単語である。そして、Statesは、州をあらわすStateの複数形である。そこで、The United States of Americaを直訳すると、「アメリカという合併した州」という意味になる。つまり、州が集まって、米国は成り立っているというわけだ。したがっ

て、米国のことをしばしば、「アメリカ合“州”国」と記す識者もいるほどである。

この国名がついた背景には、同国の歴史的な成り立ちをあげることができよう。1776年7月4日の独立宣言によって、米国は誕生した。このとき、大西洋沿岸地帯にある13の州（ニューハンプシャー州、マサチューセッツ州、コネチカット州、ロードアイランド州、ニューヨーク州、ニュージャージー州、ペンシルベニア州、デラウェア州、メリーランド州、バージニア州、ノースカロライナ州、サウスカロライナ州、ジョージア州）が集まって、The United States of Americaを形成したのであった。要するに、米国の場合、はじめに、13の州があって、その後、国がつくられたわけである。これは、明治維新の折り、強力な中央政府を擁し、うゑからの指示によって、堅固な中央集権体制を築きあげた日本とは事情が異なる。

だが、こうした国の成立の経緯ゆえに、米国では、当初、自分たちがThe United States of Americaの一員であるという意識は稀薄であった。そのため、各州ごとの利害が交錯するかたちとなってしまう、その調整をになう省庁を必要とした。そこで、国務省（Department of State）が、その任にあたることとなった。同省の英語名称をみても明らかのように、State（州）にかかわる業務をになうのが、国務省の本来の役割であった。それほど、建国当初の米国においては、州と州との利害関係の対立がめだっていたというわけだ。その理由として、13州のあいだで結ばれた連合規約（Articles of Confederation: 1777年起草、1781年発効）の内容を指摘することができる。同規約のもとでは、各州に大きな権限があたえられており、中央政府に相当する連合会議（Congress）の役割は、きわめて小さなものでしかなかった。その証左に、連合規約のもとでは、連合会議に、課税権が付与されていなかった。つまり、各州からの自発的な資金の拠出によって、連合会議の財政がまかなわれていたということになる。このように、独立戦争によって生まれたThe United States of Americaは、13の州の寄り合い所帯でしかなく、換言すれば、The United States of Americaのなかには、13の“国家”が存在していたというわけだ。

かくして、The United States of Americaとしてのスタートを切ったものの、連合会議に課税権が認められていなかったこともあり、同会議の財政状況は悪化し、より強力な中央政府の必要性が唱えられるようになる。そして、1787年、フィラデルフィアに55名の者たちが集い、憲法制定会議（議長：ジョージ・ワシントン）を開催することとなった^{*5}。そこでの議論が、合衆国憲法（1788年発効）というかたちで、結実する。

世界最古の成文憲法である合衆国憲法は、機能面と空間（地域）面の両面において、権力の分散をめざしたものといわれる。前者の観点からは、立法・行政・司法の三権分立をあげることができる。1つの部門に権限を集中させるのではなく、分散させることによっ

て、三者のあいだで、抑制と均衡 (= checks and balances) のメカニズムがはたらくしくみである。他方、空間面での権力の分散としては、連邦制を指摘することができる。米国の場合、憲法において、連邦政府の権限のおよぶ範囲が列挙されており (= enumerated powers)、そのほかの権限は、州や人民に留保されるとの考え方が基本だ⁶。具体的に、連邦政府の権限について明記されているのは、憲法・第1条8節1項から18項までの部分である。それを紹介すると、

- (1) 連邦議会は次の権限を有する。合衆国の国債を支払い、共同の防衛および一般の福祉に備えるために、租税、関税、付加金、消費税を賦課徴収すること。ただし、すべての関税、付加金、消費税は、合衆国全土で同一でなければならない。
- (2) 合衆国の信用において金銭を借り入れること。
- (3) 諸外国との通商、および各州間ならびにインディアン部族との通商を規定すること。
- (4) 合衆国全土で同一の帰化の規則および破産に関する法律を定めること。
- (5) 貨幣を鑄造し、その価値および外国貨幣の価値を定め、また度量衡の標準を定めること。
- (6) 合衆国の証券および通貨の偽造に関する罰則を定めること。
- (7) 郵便局および郵便道路を建設すること。
- (8) 著作者および発明者に、一定期間それぞれの著作および発明に対し独占的権利を保障することによって、学術および技芸の進歩を促進すること。
- (9) 最高裁判所の下に、下級裁判所を組織すること。
- (10) 公海における海賊行為および他の重罪ならびに国際法に反する犯罪を定義し、処罰すること。
- (11) 戦争を宣言し、敵国船隻捕免許状を付与し、陸上および海上における捕獲に関する規則を設けること。
- (12) 陸軍を募集し、維持すること。ただし、この目的で使われる歳出予算は、2年を超える期間にわたってはならない。
- (13) 海軍を創設し、維持すること。
- (14) 陸海軍の統轄および規律に関する規則を定めること。
- (15) 連邦の法律を施行し、反乱を鎮圧し、また侵略を撃退するための民兵の招集に関する規定を設けること。

- (16) 民兵の編制、武装および規律に関し、また合衆国の軍務に服する民兵の統轄に関して規定を設けること。ただし、各州は、将校を任命し、また連邦議会の規定に従って、民兵を訓練する権限を留保する。
- (17) ある州が譲渡し、連邦議会が受諾することにより、合衆国政府の所在地となる地区（ただし10マイル平方を超えてはならない）に対して、いかなる事項に関しても、独占的な立法権を行使すること。要塞、武器庫、造兵廠、造船所およびその他必要な建造物の建設のために、それが所在する州の議会の同意を得て購入した区域すべてに対し、同様の権限を行使すること。
- (18) 上記の権限、およびこの憲法によって合衆国政府またはその省庁あるいは公務員に対し与えられた他のすべての権限を行使するために、必要かつ適当なすべての法律を制定すること。

となっている^{*7}。

合衆国憲法の発効以来、米国内において、州権論 (states' rights theory) と連邦主義 (federalism) という対立があったこともまた、事実である。州権論者は、連邦政府の権限をできるかぎり、小さいものとするを最善と考えていたのに対して、連邦主義者は、合衆国憲法に明文規定のないものについては、連邦政府に「黙示的な権限 (implied powers)」があると主張してきたのである。

とりわけ、憲法第1条8節3項の州際通商条項と18項の「必要かつ適切な」という部分に関して、連邦最高裁判所による拡大解釈がなされ、連邦政府の権限が、拡大されてきたのが実情である。もっとも、このように、連邦政府の権限が強化されてきた背景には、資本主義の発達という外部的な要因があったことにも留意せねばならない。たとえば、1929年のニューヨーク株式市場の大暴落に端を発した大恐慌に直面した米国民に対して、有効な手だてを講じることができたのは、連邦政府だけであった。このとき、1932年の大統領選挙で当選をはたしたフランクリン・D・ルーズベルト第32代大統領（民主党）が、ニューディール政策によって、この未曾有の危機を解決にみちびいたのだ。

かくして、米国の連邦政府の権限は、さらにつよまっていくな。そのため、かつて、連邦政府と州政府の関係は、「レイヤー・ケーキ」（層のあるケーキ）とよばれていたが、現在では、「マーブル・ケーキ」（大理石のケーキ）といわれるようになってきている。このことばは、連邦政府の権限が、着実に州政府の領域に浸食してきている事実を示す比喻である。同時に、このたとえは、財政面においても、州政府が連邦政府への依存を深めていることを物語っている。

(2) 州

米国では、日本の地方自治法にあたる法律がなく、きわめて多様性ととんだ地方自治が展開されている。その証左に、各州は、独自の憲法をもち、法律を制定することができる。そして、州法にかかわる事件については、各州の裁判所で審理がなされ、州の最高裁判所が最終的な判断をくだすことになる。したがって、連邦裁判所で審理される案件は、連邦の法律に関する事件のみというわけだ。もっとも、合衆国憲法・第6条2項には、「この憲法、これに準拠して制定される合衆国の法律、および合衆国の権限をもってすでに締結され、また将来締結されるすべての条約は、国の最高の法規である。これによって各州の裁判官は、各州憲法または州法の中に反対の規定がある場合でも、これに拘束される」と明記されていることに留意する必要がある^{※8}。

こうした合衆国憲法上の規定があるものの、連邦制をとる米国においては、連邦政府と州政府は、対等な関係にあるといえる。つまり、米国では、日本のようなガバメント（＝統治）の状態ではなく、ガバナンス（＝共治・協治）の状態が確立されているわけだ^{※9}。日本型のガバメントの場合、矢印は、国から都道府県、都道府県から人民に対して、一方的にのびているだけである。だが、他方の米国型のガバナンスでは、国、州、人民のあいだで、矢印が双方向になっているのがわかる。要するに、日本の場合は、都道府県が国の命令を聞き入れざるを得ない構造になっているのに対して、米国では、州が国にモノをいうことができるしくみになっているということだ。しかも、それぞれのアクターが記されている円の大きさからも一目瞭然であるように、日本では、最大の権限をにぎっているのは、国である。しかし、米国の場合、それぞれのアクターが対等な権限を有している。ここに、米国と日本の地方自治をめぐる大きなちがいが存在している。これを前提にして、つぎに、米国における州の役割をみていこう。

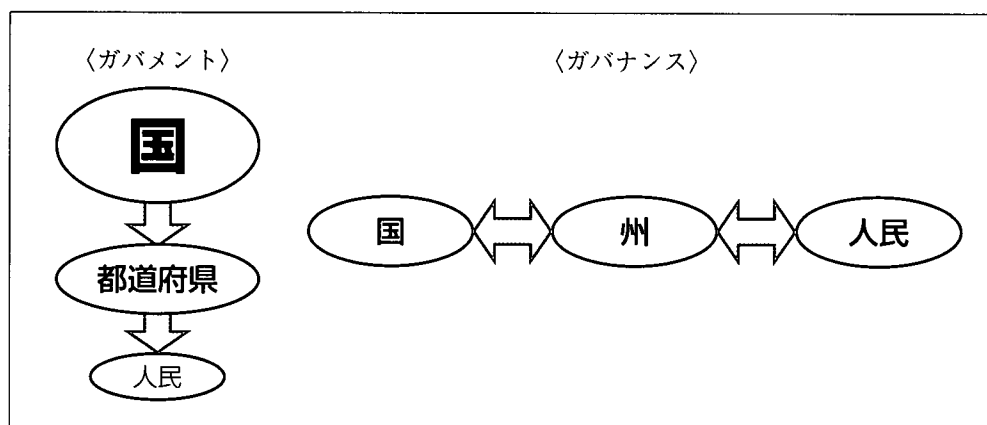


図 日本型のガバメントと米国型のガバナンス

日本の場合と異なり、米国では、知事に任期制限を課す傾向が強い。現に、半数以上の州で、連続2期までの任期とされている（1期は、大半の州で、4年）。これは、アンドリュー・ジャクソン第7代大統領（民主党）の考え方を色こく反映したものである。ジャクソニアン・デモクラシーということばがのこっているように、1829年から1837年までつづいたジャクソン大統領の治世においては、コモン・マン（庶民）によるアマチュアリズムが優先されていた。というのは、公職は、一部の人間によって独占されるべきものではなく、一般の人々が政治・行政に参画することこそが、好ましい運営をもたらすと考えられていたからである。

くわえて、こうしたジャクソニアン・デモクラシーの伝統ゆえに、多くの州政府では、ナンバー2の副知事、法律顧問である司法長官、公文書の管理にあたる州務長官といった要職についても、できるかぎり、一般人が就任するのがのぞましいとの発想から、公選を採用している。そのため、これら要職者たちは、おなじ公選の知事と対等という意識をもつケースが多いといわれる。しかも、知事と副知事が対立する党派から選出される可能性もあり、知事は、みずからのリーダーシップを発揮しづらい状況におかれている。もっとも、近年では、こうした党派対立をふせぐために、知事と副知事をセットで選出する州が過半数を占めるようになってきている。ちなみに、司法長官は、法律的な知識を必要とする役職であるが、大多数の州において、弁護士資格などは求められていない。これも、ジャクソニアン・デモクラシーの遺産といえよう。

また、州議会議員に関しては、名誉職的な要素が強いため、弁護士や保険業者など、信用を重んじる職業にたずさわる人物が就任することが多い。任期は、上院で4年、下院で2年というケースが散見される^{※10}。ただ、議員の報酬が少ないため、再選への意欲もそれほどたかくはないようだ。それゆえ、日本とくらべ、新人議員が当選しやすい環境にあるといえる。だが、経験にとほしい新人議員が州議会の多数を占めるため、議会の立法能力が低下しがちであるとの非難がなされていることもまた、事実である。なお、かつて隔年招集が大半であった州議会は、現在、ほとんどの州で、毎年招集されるようになってきている。ただ、会期については、州によって、ばらつきがみられる。さらに、全米50州において、州議会に対する知事の拒否権が、認められていることを付言しておく。

ところで、州政府の財政状況に関して述べるならば、合衆国憲法・修正第16条（1913年確定）に、「連邦議会は、いかなる源泉から生ずる所得に対しても、各州の間に配分することなく、また国勢調査あるいは人口算定に準拠することなしに、所得税を賦課徴収する権限を有する」と明記されて以降、財政面における連邦政府の優位が確立されることとなった^{※11}。とはいえ、州税に関しては、各州政府が独自に決定できることもあり、課税

対象の品目や税率は州ごとに異なっている。ただ、州政府としては、州内の企業がほかの州へと移転していくことをおそれ、税率のアップに二の足をふむケースが多いようである。

(3) 地方政府

米国における地方政府は、「州による創造物 (creature of the states)」であるとされる。つまり、これは、地方政府が州政府と対等な関係にあるのではなく、そこには上下関係が存することを意味する。地方政府と州政府の関係をめぐっては、これまで、さまざまな議論が展開されてきたものの、現在では、1868年にアイオワ州最高裁判事のジョン・ディロンがくだした判断がひろく受け入れられている。このように、州政府と地方政府のあいだに、上下関係が存在するという考え方は、ディロン判事の名前にちなんで、ディロンの法則 (Dillon's Rule) とよばれている^{*12}。とりわけ、地方政府が州政府の規制を受けるのは、課税や起債の制限などといった側面においてである。

では、米国の地方政府には、どのようなものがあるかをみてみよう。まずはじめに、州政府の出先機関としての性格がつよいカウンティ (county) をあげることができる。米国では、住民の意思によって、自治体を設立することが可能であるが、それ以前の段階では、カウンティがさまざまな行政サービス (道路の建設・管理、治安の維持、選挙の実施・管理など) をにやう。これは、住民が自治体を設立するまでのあいだ、それらの地域が、州の直轄地であるからだ。最新の統計によると、全米で、3,033のカウンティが存在するという^{*13}。

ところで、カウンティの運営は、通例、3～5人の理事会でおこなわれる。この理事会が、行政のプロをカウンティ支配人 (カウンティ・マネジャー) とよばれる職につけ、日常業務をまかせるケースもみられる。また、治安の維持にあたる保安官などは、住民の公選によるポストである。

つぎに、全米に19,492団体ある自治体 (municipality) について、着目したい^{*14}。先述したように、米国では、独自の自治体サービスの享受を目的として、地域住民の意思によって、カウンティ内部に、自治体を設立することができる。その手順としては、まずはじめに、署名を集め、設立の請願をおこなう。そして、その請願に対して、住民投票を実施し、賛成多数であれば、自治体の憲法にあたる、自治体憲章を起草することとなる。そして、この自治体憲章について、住民投票を実施し、その可否を問う。ここで、当該憲章を認める意見が大勢を占めた場合、ようやく自治体が誕生するということになる^{*15}。この自治体憲章のなかには、通例、自治体の首長や議員の任期、選出方法、権限などがもりこまれ

ている。こうしてつくられる自治体憲章は、ホーム・ルール憲章 (home rule charter) とよばれる^{※16}。

このように、米国では、州によって認められた法人組織である自治体を設立できるのは、住民の意思いかんである。そこには、自治体の主役が、住民であるとの認識があることはいうまでもない。ただ、こうした考え方は、マイナスの効果を生み出す場合もあることに留意する必要がある。それは、現に、米国においてみられる事例であるが、郊外の白人富裕層が、自分たちだけの自治体設立をもくろんで、署名集めをおこなう場合である。この背景には、貧困層やほかの人種とおなじ自治体に住みたくないという意図がはたらいている。つまり、貧困層やほかの人種を切りはなすことで、自分たち富裕な白人だけの自治体を創設したいという思惑である。このため、中心部のスラム化がすすんできたことは、周知のとおりである。

ここで、自治体の議会に関して、ふれておこう。自治体の議員は、州議会議員と同様、名誉職的色彩がこい。したがって、日本のように、一定額の歳費が支出されるというわけではなく、議会の開催日数に応じた日当が支給されるだけである。また、議会の開催も、ウィークデーの昼間ではなく、金曜日の夕方や土曜日などに設定されている。これは、議員が、ほかに職業をもっているからであると同時に、地域住民が参加しやすい時間帯に議会を開催するという考え方から生じている。米国の議会をみて、興味深いのは、議場に足をはこんだ住民が、議論の途中で、自由にみずからの考えを表明できるチャンスがあるという点だ。したがって、自分に関係の深い事案が議論されるときは、議場にでかけるという人々が多数いる。また、地元のケーブルテレビにおいて、議会中継が深夜まで放映されるケースもひんばんにみられる。

つづけて、タウンシップ (township) について、みてみよう。タウンシップは、カウンティのもとに設置される、下部的な行政区画である。日本では、よく、郡区と和訳されることで知られる。このタウンシップは、カウンティ同様、準自治体といわれている。これは、タウンシップやカウンティが、住民の意思によって設立された自治体組織ではなく、州政府によってもうけられたものであるということの意味している^{※17}。なお、タウンシップは、北東部と中西部に存在するが、南部や西部では、目にすることがない。そのため、タウンシップのない南部や西部においては、カウンティが、自治体とならんで、枢要な役割をはたすこととなる。

また、タウンシップとおなじ準自治体法人として、タウン (town) をあげることができる^{※18}。タウンは、ニューイングランド (メイン州、ニューハンプシャー州、バーモント州、マサチューセッツ州、ロードアイランド州、コネティカット州) 地方にみられるも

ので、米国の独立以前から存在した形態である。米国の自治の原点を体現しているものといっても過言ではない。なお、このタウンについては、次節において、くわしく論じる予定である。

ちなみに、最新の統計数値によれば、タウンシップとタウンをあわせた数は、16,519となっている^{*19}。

くわえて、学校区 (school district) や特別区 (special district) も、国勢調査上は、準自治体に区分される。とはいえ、学校区や特別区の設置にあたっては、自治体の設立と同様に、まずはじめに、署名を集め、設立の請願をおこない、その後、当該請願に対する住民投票を実施することとなっている。そして、投票の結果、賛成が多数であれば、学校区や特別区が認められるというわけだ。

ちなみに、前者は、全米に、13,051 団体も、存在している^{*20}。この数字の多さからは、日本と異なり、米国において、通例、教育サービスは、自治体によって提供されるということよりも、学校教育専用の行政区域からなる団体によって、になわれる場合が多いということがわかる。他方、後者は、消防、土壤保全、下水道など、特定の問題への対処を目的に設立された組織で、その数は、37,381 にもおよんでいる^{*21}。しかも、特別区では、広域的な行政サービスがおこなわれるため、既存のカウンティの領域とは無関係に、特別区が設置されることもある。くわえて、特別区が課税権を有している点も、その特質として指摘することができよう。この場合の課税の対象は、住民のもつ財産である (= 財産税)。

なお、学校区と特別区は、理事会 (3～7 人) によって運営されるケースが大半である。

(4) 地方政府の 4 類型

ところで、地方政府は、おおまかにいって、以下の 4 つのパターンに、分類することが可能である。市を例にとって、みてみよう。

(a) 市長・市議会型

市長・市議会型は、弱市長型と強市長型に区分される^{*22}。

(i) 弱市長型

前出のジャクソニアン・デモクラシーの考え方にもとづいて、登場した形式である。つまり、コモン・マンこそが、政治・行政になうのが最善との発想から生みだされたものであって、この制度のもとでは、主要な公職者が、市長の任命ではなく、公選となっている。そのため、当選した公職者が、市長と異なる政党に属するケースも散見される。そのうえ、市長には議会に対する拒否権が認められておらず、市長は、リーダーシップの発揮がきわめて困難な状況

におかれている。したがって、行政部を監督するのは、実質的に、市長ではなく、市議会ということになる。

米国の歴史をひもといてみると、もともとは、この弱市長型が、市長・市議会型の基本スタイルであったといえよう。植民地時代、英国王の専制にあえいだ経験をもつ米国では、一人の人間に権限を集中させるのをことさらきらった。そのなごりから、案出されたのが、この弱市長型であったわけだ。

(ii) 強市長型

市長みずからが、主要な公職者の任命権を有しており、同時に、議会に対する拒否権も保有するパターンである。いうまでもなく、この場合、市長はリーダーシップを発揮しやすい。この形態が登場したのは、20世紀初頭とされている。それ以前の地方政治は、ボス政治（マシーン政治）による腐敗がはびこっていた。政治的な腐敗を払拭するためには、市長の指導力を発揮しやすい状況をつくりだすことが、のぞましいとの考えからとり入れられた制度である。現在、大都市において、この形態を採用する傾向が強い。

(b) 市議会・市支配人（シティ・マネジャー）型

直接公選による市議会（平均5人）が、行政の効率化をめざして、市支配人を任命（解任）する。行政問題の専門家である市支配人が、行政を統括する役割になうのが、この市議会・市支配人型である。まさに、米国のプラグマティズム（実用主義）の産物といえよう。

この市議会・市支配人型は、あとでふれる理事会型のマイナス面を補完するものとして、考えだされたといわれており、20世紀初頭に登場したとされる。政治と行政を分離するのが特徴であり、職員の任命権をもつ市支配人は、市議会の決定に対する拒否権をもたないものの、議会に対しては、全面的に責任をおっている。なお、予算編成権は、市支配人が掌握している。

ちなみに、市支配人は、通例、行政大学院を修了している。そして、小規模な市で、経験を積んだのち、規模の大きな市へとキャリア・アップしていく。

もともと、市支配人は、公選ではないため、立法過程に関与することが想定されていなかった。しかし、時代の流れとともに、市支配人が、立法過程にも影響力をもつようになり、民主政治の観点から、批判がでてきているという点にも、十分留意する必要がある。

なお、市議会・市支配人型をとる市では、市議会議長を形式的に、市長とよぶケースが大半である。

(c) 理事会型

公選による理事会（平均5人）に、立法機能と行政機能を集中させるやり方で、効率性と責任の集約をめざした形式である。合議制の理事会は、市議会としての役割をはたすとともに、おのおのの理事が、各行政部局を分担・統括する。複数の部長職を兼任するのが一般的である。

かつては、多くの市で、この理事会型を採用していたものの、合議制であるため、責任の所在が不明確になるという理由から、現在、小規模な都市以外では、あまりとり入れられていない制度である。しかも、専門性をもたない理事が行政部局を担当するという欠点があるといわれる。

(d) タウン総会型

先述したように、いまなお、ニューイングランド地方のタウンにおいてみられる形態であり、直接民主制を基本としている。最高意思決定機関であるタウン総会は、毎年1回開催される。その場において、予算の承認などがおこなわれる。なお、つぎの総会までの期間は、理事会（平均3人）が総会の決定を執行する役割をになう。

直接民主制の考えを基調とするタウン・ミーティングというと、きわめて活発な自治が展開されているようなイメージをもつが、近年では、総会に出席しない有権者が多数いるらしく、行政に関心をいだく一部の住民によって、タウン総会が牛耳られているとの声も聞かれる。

また、人口が多くなった場合、タウン総会ではなく、代表制タウン総会が開催される。これは、住民全員が総会への出席権と発言権を有しているものの、議決権は、代議員だけに認められているというパターンである。

以上、地方政府の形態を4分類し、おのおのの特徴をみてきたわけであるが、米国には、これらの形態がまざりあった事例も存在する。たとえば、市長・市議会型を採用している場合でも、市長が行政管理官を任命し、同管理官が、行政運営をになうというケースもみられる。したがって、極論すれば、米国では、89,476の地方政府の数だけ、組織形態があるといっても過言ではないというわけだ^{*23}。

4. 結び

本論では、米国における地方自治の実態について検証してきた。うえてみてきたように、

われわれは、米国のことを熟知しているように感じてはいるものの、現実はそうではないということがわかった^{※24}。そのために、米国の地方自治を考察する場合も、日本的な視点に立脚するあまり、米国の実態がみえてこないというケースもでてくる。

ひるがえって、考えてみれば、地方分権改革をすすめている日本において、米国のような多様な地方自治の形態は、大いに参考となる部分がある。米国では、おなじ州内においても、地方政府の組織形態は多岐にわたっている。つまり、日本のような画一的な自治はおこなわれていない。そのため、4年に1回実施される大統領選挙時の投票の方法についても、カウンティごとに、ちがいがみられる。また、議会を例にとってみても、日本では、「標準会議規則」にもとづく、画一的な議事運営がおこなわれてきた。しかし、米国では、多様性にとむ議会運営が展開されているのだ^{※25}。

米国の地方自治の実情をみてもわかるように、現在、日本に求められていることは、地域の独自性をいかしつつ、さまざまな自治の形態を試行錯誤していくことであろう。今後、日本では、さらなる地方分権改革の進展が予想される。その意味において、本論が、これからの日本の地方自治の姿を考える一助となれば幸甚である。

注

- ※ 1 2009年7月1日現在 (<http://www.taxfoundation.org/news/show/245.html> [2009年7月20日])。
- ※ 2 もっとも、政治の中心 (=ボストン) と経済の中心がかさなるマサチューセッツ州のようなケースもあるが、これは例外といえよう。
- ※ 3 1993年8月9日に内閣総理大臣に就任した細川護熙首相は、衆議院議員になるまえに、熊本県で知事職をつとめていた経験を有している。
- ※ 4 <http://japan.usembassy.gov/j/amc/tamcj-071.html> (2009年7月20日)。
- ※ 5 ちなみに、このとき、ロードアイランド州は代表を送っていない。
- ※ 6 この点に関連して、1791年に成立した、憲法・修正第10条には、「本憲法によって合衆国に委任されず、また州に対して禁止されなかった権限は、それぞれの州または人民に留保される」と明記されている (<http://japan.usembassy.gov/j/amc/tamcj-071.html> [2009年7月20日])。
- ※ 7 同上。
- ※ 8 同上。
- ※ 9 ガバメントとガバナンスのちがいについては、拙著『現代地方自治の現状と課題』(同文館出版、2004年)、i - ii頁を参照されたい。
- ※ 10 任期制限については、まだ過半数の州で採用されていない。
- ※ 11 <http://japan.usembassy.gov/j/amc/tamcj-071.html> (2009年7月20日)。
- ※ 12 とはいえ、近年では、このディロンの法則にあてはまらない状況も出現しつつあるようだ。
- ※ 13 <http://www2.census.gov/govs/cog/2007/GovOrgTab03ss.html> (2009年7月20日)。
- ※ 14 同上。

- ※ 15 もっとも、州議会の承認をへて、はじめて、法人化されることはいうまでもない。
 - ※ 16 このほかに、事前に州政府が用意した憲章を住民が選択するというケースもある。
 - ※ 17 もっとも、タウンシップやカウンティが、自治体憲章を取得して、地方自治体となるケースもある。
 - ※ 18 ニューイングランドのタウンは、国勢調査上は、準自治体法人に区分されているが、おのおのの州法上は、自治体法人である点に留意する必要がある。
 - ※ 19 <http://www2.census.gov/govs/cog/2007/GovOrgTab03ss.html> (2009年7月20日)。
 - ※ 20 同上。
 - ※ 21 同上。
 - ※ 22 この形態であっても、市民の公選による市長もいれば、議員のなかから選出される、非常勤の市長もいる。
 - ※ 23 <http://www2.census.gov/govs/cog/2007/GovOrgTab03ss.html> (2009年7月20日)。
 - ※ 24 この点については、たとえば、拙著『日米首脳会談と「現代政治」』(同文館出版、2000年)、265 - 266 頁を参照されたい。
 - ※ 25 日本の地方議会の改革の方策については、たとえば、拙著、前掲書『現代地方自治の現状と課題』、161 - 170 頁および拙著『現代日本政治の現状と課題』(同文館出版、2007年)、123 - 124 頁を参照されたい。
- *なお、本論は、全国市町村国際文化研修所(JIAM)主催の「市町村議会議員海外派遣研修-これからの市町村議員の役割~アメリカの議員活動を通して~」のなかで実施した「特別講義 アメリカにおける議員制度-アメリカの地方自治を探る-」に、大幅な加筆・修正をおこなったものである。
- *また、本論は、2008年度 札幌大学留学研修制度による研究成果の一部であることを付言しておく。