

第2章

アメリカにおける連邦・州・地方の役割分担

橋都由加子

1. アメリカの政府構造

アメリカの政府は、合衆国憲法に根拠規定をおく、それぞれ主権を持つ連邦政府と州政府と、州の下部単位である地方政府から成っている。合衆国憲法は第4条第3節で新州の加盟を認めており、州数は合衆国憲法が13州によって批准されて以降、現在の50州まで拡大した。地方政府は、連邦商務省国勢調査局の統計によれば2002年時点で87,525存在する¹。

図表 2-1 アメリカの政府数の変遷

年	州 (state government)	地方政府 合計 (local governments)	カウンティ (County)	市町村 (Municipality)	タウン・タウ ンシップ (Township and town)	学区 (School district)	特定区 (Special district)
1952	48	116,694	3,049	16,778	17,202	67,346	12,319
1962	50	91,186	3,043	18,000	17,142	34,678	18,323
1967	50	81,248	3,049	18,048	17,105	21,782	21,264
1972	50	78,218	3,044	18,517	16,991	15,781	23,885
1977	50	79,862	3,042	18,862	16,822	15,174	25,962
1982	50	81,780	3,041	19,076	16,734	14,851	28,078
1987	50	83,186	3,042	19,200	16,691	14,721	29,532
1992	50	84,955	3,043	19,279	16,656	14,422	31,555
1997	50	87,453	3,043	19,372	16,629	13,726	34,683
2002	50	87,525	3,034	19,429	16,504	13,506	35,052

(出典) U.S. Census Bureau(2006) *Statistical Abstract of the United States*, Table 415 Number of Governmental Units by Type: 1952 to 2002.

地方政府の仕組みや分類は州によって異なるため、国勢調査局の統計では、政府の要件として次の3つの属性を保有していることを定義している²。①組織的実体②統治的性格：役員が公選または公的機関からの任命を受けていること、住民への説明責任

¹ 以下の記述では特に断りのない限り「地方」は州の下部単位である「地方政府」を指し、州政府を含まないものとする。

² U.S. Census Bureau(2002)pp. ix-x.

があること③実質的自治：財政的・行政的独立性を保有していること。

地方政府のうち、広範囲の業務を営む一般目的地方政府は、カウンティ、市町村、タウンおよびタウンシップに分類できる³。まず、州は基本的には地域的管轄区としてのカウンティ (counties) に分割区分されており、カウンティ政府 (county governments) は州政府の下位機関となっている。このカウンティは一般的に、比較的権限の狭いタウンシップまたはタウン (towns or townships) に分割されている。このうち、一部のタウンシップまたはタウンは、自治体憲章を取得することで、より自主性が強く権限の広い市(cities)、バラー(boroughs)、ヴィレッジ(villages)などの市町村 (municipalities) に法人化されている⁴。

図表 2-2 政府構造の類型図

連邦 — 州 — カウンティ — ・タウンシップまたはタウン
・市町村=市、バラー、ヴィレッジ

また、地方政府には上述の一般地方政府のほか、下水道・住宅・消防・環境衛生などの特定の業務を実施する特別目的地方政府として、学校区 (school districts) や特定区 (special districts) が存在する⁵。

2. 連邦・州・地方の法的な役割分担

2.1 合衆国憲法

合衆国憲法における地方自治の規定は、1791年に成立した憲法修正第10条による。ここでは「憲法が合衆国に委任し、または州に対して禁止していない権限はそれぞれの州または人民に留保されている」と定めていることから、連邦と州の間での役割分担は、連邦の権限が具体的に列挙されて州が残余権を有するという、州権の強い形となっている。

³ 地方政府の種類に関する記述は小滝(2004)pp.148-149を参照した。

⁴ ただし、バージニア州ではカウンティとシティが分離しており、カウンティの中にシティが存在しているわけではない。また、カウンティ内の一部区域にタウン・タウンシップ政府等の下位政府が存在しない場合もある。小滝 (2004) p. 149。

⁵ 国勢調査局の分類においては、学校区のうち独立の学校区 (independent school districts) は政府に分類されるが、州、カウンティ、市町村、タウンシップまたはタウンに従属する公立学校制度 (public school systems) は政府に分類されない。

2.1.1 連邦の立法権

連邦の立法権は、第1条第8節に列挙されている。

- 1 課税徴収権（第1項）
- 2 金銭の借入（第2項）
- 3 外国通商・州際通商の規制権（第3項）⁶
- 4 統一的な帰化規則、破産法の確立の権限（第4項）
- 5 貨幣鑄造・外国貨幣の為替・度量衡基準の制定権（第5項）
- 6 証券および現行貨幣の偽造処罰権（第6項）
- 7 郵便局・郵便道路の設置権（第7項）
- 8 知的財産権の管理（第8項）
- 9 最高裁判所の下における下級裁判所の設置（第9項）
- 10 公海上での海賊行為等に対する処罰（第10項）
- 11 戦争の宣言（第11項）
- 12 陸軍兵士の徴募とその維持のための歳出（第12項）
- 13 海軍の設置とその維持のための歳出（第13項）
- 14 陸海軍の統制と規律のための規則制定（第14項）
- 15 民兵の招集について（第15項）
- 16 民兵の編制・装備・規律に関する制定権（第16項）
- 17 特定の地域についての排他的な立法権の行使（第17項）

また、この他の連邦議会の権限として、第18項は「上述の諸権限およびこの憲法によって合衆国政府またはその部局もしくは職員に付与されたすべての他の権限を実施するのに必要かつ適切であるようなすべての法律を制定すること」と定めている。

連邦はこれらの列挙権限のほかに、憲法上明示されていないが、外交政策の決定や移民・市民権の統制など主権国家として必然的に保持すべきものとみなされる「内在権限」や、第1条第8節第18項の適用について憲法判例上認められてきた「黙示権限」を保有している⁷。

⁶ この通商権限は、第1条9節1項により一部制限されている。同項は「連邦議会は1808年以前において、州が適当と認める人々の移住および輸入を禁止することは出来ない」と定めている。岩崎（1998）p.33 参照。

⁷ 小滝（2004）p.69.

2.1.2 州の立法権

州は一般的に州域のすべての事項について権限を持つが、その権限は合衆国憲法によりいくつかの制限を受けている。まず、第1条第10節第1項には、以下の州への禁止事項が列挙されている。

- 1 条約・同盟・連合の締結
- 2 捕獲免許状の付与
- 3 貨幣の鑄造、信用証券の発行、金貨・銀貨以外による債務弁済
- 4 私権剥奪法・遡及処罰法もしくは契約上の債権債務関係を害する法律の制定
- 5 貴族の称号の授与

また、同節の第2項と第3項では、以下の州の一定の行為は連邦の同意を必要とするとしてされている。

- 1 物品検査法執行のために絶対必要な場合を除き、輸入税または関税を賦課すること
- 2 トン税の賦課
- 3 平時における軍隊もしくは軍艦の保持
- 4 他州もしくは外国との協約もしくは協定の締結
- 5 現実に侵略を受けたときもしくは猶予しがたい緊迫の危険があるときを除き、戦争行為

これらの禁止権限や制約権限を除けば、州は連邦の権限の枠外において自由な「留保権限」を保有している。このため、各州はそれぞれ統治機構を創設し、独自の法律を持ち、独自の政策を決定することができる。ただし、合衆国憲法第6条第2項の規定により、連邦の法律または条約に反する州の立法は効力を発しない。第4条第1節は他州の法令、記録、司法手続きを尊重することを規定しており、第4条第3節により州は連邦議会と関係各州議会の同意なしに領域を変更することを制限されている。

また、合衆国憲法の修正条項の一部は、州の権限の制限に特に関係している⁸。まず、第14修正条項は、適正手続や法の平等保護などに関する条項であり、20世紀初頭に実態についての判断を行う根拠規定と解釈されるようになってからは、立法権に対する一般的制約原理となった。多くの州法がこの条項に依拠して連邦最高裁判所によって違憲と判断されたため、州の権限は実質的に制限された。次に、第15修正条項は、黒人の選挙権を保障し、投票の平等を実現するための権限を連邦議会に付与している。

⁸ 以下の記述は岩崎（1998）pp.34-35に依った。

連邦選挙を含め、選挙の方法は州にまかされているが、この条項により投票の権利に対する連邦の関与が正当化された。第三に、第 16 修正条項は連邦の所得税の賦課徴収権を規定しているが、この条項により財政面での連邦の優位が確立されることとなった。最後に、第 17 条修正は、上院議員の選出選挙法を改正し、州議会による選出から州民による直接選挙に変更した。従来は上院が連邦議会における州の代表制の制度化であったが、この改正により上院と下院の違いは薄まり、連邦議会における州の影響力は低下した。

2.1.3 合衆国憲法と地方政府の規定

合衆国憲法は地方政府に関して規定を行っていない。連邦が関与している唯一の例外は「コロンビア地区ワシントン市」に関する規制である。第 1 条第 8 節第 17 項中の「特定の州が譲渡し、連邦議会が受領することにより合衆国の政府の所在地となる地区」に当たるのはコロンビア地区ワシントン市であるが、同市は連邦の直轄下にあり、例外的に連邦議会の統制下におかれている⁹。

2.2 地方政府の法的位置づけ¹⁰

地方政府は各州ごとに州憲法や州法によって規定されており、その種類や機能は一律に定義することができない。歴史的には、地方政府を州の一部局として自治の範囲を狭く解釈する見解と、州からある程度独立した組織として自治の範囲を広く解釈する見解との対立があった。

地方政府の機能や権限を狭く限定的に解釈する前者の代表としては、「ディロンの法則 (Dillon's Rule)」と呼ばれる解釈基準がある。この基準によると、地方政府は州憲法や州法によって付与された権限のみを行使することができる。これは、1868 年にアイオワ州最高裁判所でジョン・ディロン裁判官が提示したものであり、「地方政府は、(1)明文で認められた権限、(2)明文で認められた権限に必然的にもしくは明瞭に含意され、または付随する権限、(3)当該地方政府の宣言された諸目的の達成にとって不可欠な権限、以外の権限を持つことができず、当該権限の存在に関し、客観的、合理的、

⁹ 小滝 (2004) p.131.

¹⁰ この節は主に柴田(2001)「アメリカ合衆国における地方政府の法的位置づけに関する一考察(一)」pp.113-117. に依拠している。

本質的な疑いがあるときには、裁判所によって地方政府に不利な判決が行われ、権限は否定される¹¹」とされた。一方で、地方政府の固有の自治権を主張する議論として「クーリー・ドクトリン (Cooley's Doctrine)」が挙げられる。クーリー裁判官は1871年にミシガン州最高裁判所で、「州憲法による黙示の制限」によって地方政府の権利は州議会の権力から保護されており、「純粹にあるいは基本的に地方的な事務については、地方政府の法が州法に優先する¹²」と述べている。

しかし、その後の州裁判所や連邦裁判所の判決では地方政府の固有の自治権が否定され、州議会の地方政府の活動に対する介入が積極的に行われた。このため、南北戦争の頃になると州議会の過剰な介入に反発した地方政府や住民が、地方の自治権を主張して各地でホームルール運動を起こすようになった。この運動が一定の成果を挙げて、各州の州憲法や州法において、人口等の一定の条件を備える地方政府に対する、州政府の介入を制限・禁止する規定や、州憲法や州法に違反しないことを条件に、地方政府に自治憲章を制定する権利を認める規定が定められることで、地方政府の自治が保障されるようになった。

ただし、実際にはこの特典が得られる地方政府は限られており、また自治憲章に関する規定は州憲法や州法にもとづいている。自治憲章のための権限は、あくまでも州政府から地方政府への授権であり、州政府から独立した自治権を地方政府に与えるものではない。

2.3 州憲法・州法における地方政府条項

2.3.1 地方政府条項¹³

州憲法における地方政府や地方自治の規定は州によって異なっている。例えば、アラスカ州憲法では「地方自治」が明確に規定されており、オクラホマ州憲法には地方政府に関する制約や規制に関する条項が多く盛り込まれている。一方で、州によっては、「地方政府」に関する条項や「地方自治」に関する条項が規定されていないものもある。しかし、それらの州憲法にも「収入支出制限条項」があり、カウンティや市などの地方政府について言及しているため、地方政府について全く規定がないわけでは

¹¹ 柴田(2001)p.115. 引用元は Clayton P. Gillette(1991)“In Partial Praise of Dillon's Rule, or can Public Choice Theory Justify Local Government Law?” 67 *Chi-Kent L. Rev.* 959.

¹² 柴田(2001)p.116.

¹³ この節の記述は小滝 (2004) p.140-146 に依った。

ない。

地方政府に作用する州憲法の規定は、大きく次の三つに分類することができる。

- ①支出制限条項：不正な経費支出を防止しようとするもの
- ②地方責任確保条項：地方政治責任を確保すべき一定の活動を定めるもの
- ③地方自治保護条項：地方自治を創造し保護することに役立つもの

①の支出制限条項の内容は、「民間企業や個人に対する債務保証の禁止」が最も普遍的である。その他に、地方政府の借入制限や、地方政府に対する課税制限、地方政府の私企業に対する債務保証を州が公認することの禁止、州や地方政府の職員等に対する特別報酬の支払いや任期中における幹部職員の報酬増額を禁止する規定等がある。

②の地方責任確保条項は、具体的には州議会による自治体の法人目的業務に対する課税の禁止規定、州議会が特別行政委員会を設けて自治体に代わって業務を行いあるいは自治体の業務を監督し干渉する権限を委任することを禁止する規定、地方政府職員の選任は地方政府自ら行うことを義務づける規定、カウンティ首都の変更・カウンティの合併・軌道鉄道免許等を行うにあたって地元自治体の同意を義務づける規定などである。

③の地方自治保護条項は、特別法の禁止規定とホームルール権に関する条項の二種類がある。特別法とは、「特定の場所や地域のみならず、個人的問題のため制定されるもので、特定の人間や事項に関する法」を指し、これが州が都市やタウンを恣意的に支配する手段として用いられてきた経緯があるために、特別法の禁止は地方自治にとって重要な意味を持つ。現在は 41 州で特別法の禁止条項が設けられている。ホームルール条項は 37 州の州憲法に規定されており、その内容は、特定の州・カウンティに関する条項、全自治体ないしカウンティへのホームルール権の授与条項、地方政府による憲章の採択を要求する条項、の 3 つに類型できる。

2.3.2 ニューヨーク州の地方政府条項

ニューヨーク州の地方政府の種類

ニューヨーク州の地方政府の種類には、まずカウンティ、市、タウン、ヴィレッジがある。これらは公法人（public corporations）の中でも自治体法人（municipal corporations）に分類されている。学校区と消防区も地方政府であるが、学校区が自治体法人であるのに対して、消防区は地域法人（district corporations）に分類されている。

特別目的政府が上下水道サービスなどを提供している場合もある。その他にも、特定目的または特定の地理的範囲に単一のサービスを提供する、地方政府ではないが地方政府に近い活動を行っている単位が存在している。

カウンティ、タウン、ヴィレッジ、市は、当初は州議会による特別法によって個別に創設されて、この特別法によって法人格の創設、地理的な範囲の確定、権限と責務の認定が行われていた。後に、地方政府の権限の性質と範囲を規定した一般法として、タウン法 (Town Law)、ヴィレッジ法 (Village Law)、一般市法 (General City Law)、カウンティ法 (County Law) が制定された。これらの一般法は現在も適用されており、さらに「ホームルール」の優先権が憲法によって保証されている。

地方政府の権限は、主にその立法府を通じて行使されるが、州憲法第 9 条第 1(a)項は、カウンティ、市、タウン、ヴィレッジがそれら政府の住民によって選出される立法府を持つことを保証かつ要求している。また、同規定により、地方政府の立法府はその責務を遂行するために法令を制定する広範な権限が与えられている。

州憲法上の根拠

地方政府の機構、権限、運営手続きの基本は州憲法によって規定されており、特に第 9 条のホームルール権と第 8 条の財政の規定が地方政府にとって重要である。州憲法第 9 条は「地方政府」の題目で、地方政府の資産、業務、執政に関する権限を保証し、同時に州議会が地方政府の資産、業務、執政に関与する権限を一般法と地方政府の要求による特別法に制限しているため、一般に州憲法の「ホームルール」条項とみなされている。この条項には次の内容が含まれる。

- ・ 地方政府の権利の章典
- ・ 地方政府が法令を制定する権利
- ・ 州議会が地方政府の創設と機構を規定する責務
- ・ 州議会が地方政府の設置法を定める責務
- ・ 州議会が特別法により地方政府の資産、業務、執政に関与する権限の制限
- ・ 州議会が地方政府に対して権限を追加的に付与する権限

第 8 条の「地方財政」は、地方の課税と借入に関する憲法上の権限を規定しており、次の内容を含んでいる。

- ・ 貧困者の支援を除き、民間事業に対する公的資金または財産の贈与および貸付の禁

止

- ・ 公的または私的個人、法人、事業に対する貸付
- ・ 二つ以上の地方政府が共同事業目的で行う借入の許可
- ・ カウンティ、市、タウン、ヴィレッジ、学区の負債額と負債目的の制限
- ・ カウンティ、市、タウン、ヴィレッジ、学区、消防区以外の、課税権と借入権を持つ自治体法人またはその他の法人の設立に対する制限
- ・ 負債上限額からの例外など、負債上限額の算出方法
- ・ 地方目的の支出のために賦課される財産税収額の制限
- ・ 州議会が課税と借入権限を制限する権限

地方政府の権限と運営、州議会の権限の制限に関するその他の州憲法条項は図表 2-3 のとおりである。

図表 2-3 ニューヨーク州の地方政府の権限と運営、州議会の権限の制限に関する州憲法条項

州憲法	主題
第 5 条第 6 項	公務員資格任用制の規定
第 5 条第 7 項	1940 年 7 月 1 日以降の州または行政機関における年金・退職金制度加入者は契約関係にあるとみなされ、これが削減または停止されないことの規定
第 6 条	裁判所制度の規定
第 10 条第 5 項	州議会による公法人設立の権限
第 11 条	教育制度の規定
第 13 条	地方公務員に関する規定。欠員の補充、憲法上規定のある公職の報酬、市職員の選挙を含む。
第 16 条	課税機関に関する一般規定
第 17 条	公的扶助と社会サービス制度に関する基本規定
第 18 条	低所得者や都市再開発目的の、低家賃公営住宅や老人ホームに関して規定を設ける権限の規定

(出典) State of New York, Department of State(2000)chapter 4, p.5, Table 4.

州憲法第 9 条による権限の付与は二通りに分けられる。一つは直接的な権限付与であり、権限の発効にはその他の州立法を必要としない。例えば、「地方政府の権利の憲章」と題された第 9 条第 1 項では、(1)地方政府が公選による立法府を有する権利(2)憲法で選出または任命が規定されていない地方政府職員を選出または任命する権利(3)土地収用によって個人の不動産を公的な目的に用いる権利(4)地方政府の公共事業の適正利潤を決定する権利、が規定されているが、これらは直接に権限付与されている。

憲法による直接的な権限付与であっても、州議会による手続き規定を受ける場合も

ある。例えば、州憲法第9条は地方政府に対して法令制定の権限を認めているが、地方の法令の行使は、州議会が定めた自治体ホームルール法（Municipal Home Rule Law）に規定される手続きに従うことが求められている。

もう一つの権限付与形式は、地方政府がその権限を行使するために追加的な立法による承認または指示を必要とするものである。この権限の例として、(1)州議会が承認した共同事業に参加する権限(2)州議会が承認した政府サービスの経費を配分する権限(3)カウンティが州議会により制定された特別法または一般法のもとでカウンティの別の形態を採用する権限、が挙げられる。

州法による規定

上述の州憲法の規定の中では、多くの場合、自治体間協定の締結や市・カウンティ憲章の採用といった特定の立法措置をとる権限を地方政府に付与するため、州議会が法を制定するよう求めている。州議会はまた、地方政府が州政府と協力してその責務を遂行するために適切または必要な追加的な権限を、地方政府に対して移譲することができる。

州議会は統合法（Consolidated Laws）と呼ばれる一連の州法を制定しているが、地方政府の実質的権限や手続上の権限の多くはここに規定されている。地方政府に特に関連する統合法とその内容は図表 2-4 のとおりである。

地方政府法による規定

州憲法第9条は、州議会が地方政府に特定の権限を付与する「地方政府法（Statute of Local Governments）」を制定することを求めている。この権限には、条例、決議、規則を制定する権限、不動産や動産を取得する権利、レクリエーション施設の建設と維持の権利、使用料・手数料を設定し、賦課・徴収する権利、市、タウン、ヴィレッジがゾーニング規制を行う権利、包括的な都市計画を行う権利などが含まれる。地方政府に関する法令によって付与された権限は、両院の議決と知事の同意なくしては破棄、停止、保留されないため、憲法に準ずる保護を受けている。

また、地方政府法は特定の権限を州議会に留保しており、これらの権限の行使は地方の権限を消滅または弱める可能性も持っている。これらの権限は、州の防衛に関する措置の権限、地方ホームルール要請にもとづく法の制定、カウンティ機構の再編に

関連する法の制定、州または地域の重要事項に関する法の制定などである。

図表 2-4 ニューヨーク州の地方政府に関連する統合法

州公務員法	州の資格任用制度、州公務員委員会の権限と責務、地方における公務員管理の規定、一般にテイラー法（Taylor Law）と呼ばれる公務員公正雇用法
カウンティ法	カウンティ政府の構成、行政組織、権限、責務
教育法	州教育局長の権限、学区の構成、組織、権限、責務、学区に対する州補助金の基本的プログラム
選挙法	選挙の実施
土地収用法	土地収用権の行使による不動産取得の手続
一般市法	市一般の権限と責務、ニューヨーク市に対する特別の課税権の付与
一般自治体法	すべての地方政府と学区に関する権限と責務。留保資産の維持、計画業務、共同事業、自治体病院の設置、入札用件、自治体空港、地方のビンゴや賭博、都市再開発、併合、利害の対立などに関する規定を含む
ハイウェイ法	州のハイウェイと幹線道路の建設と維持、州交通局の権限、カウンティとタウンのハイウェイ管理官の権限と責務、ハイウェイ関連目的支出に対する制限やハイウェイに対する州補助金プログラムを含むカウンティとタウンのハイウェイ建設と維持
地方財政法	カウンティ、市、タウン、ヴィレッジ、学区、消防区、地方公営企業による借入に関する許可と手続
自治体ホームルール法	カウンティ、市、タウン、ヴィレッジによる法令の制定に関する承認、要件、手続、カウンティ憲章、市憲章、地方政府法の制定と改正
公務員服務法	州・地方公務員に適用される規定。居住要件、公的宣誓、辞任、欠員の補充、解任、情報公開、公開会議を含む。
退職・社会保障法	州・地方の退職制度
二級市法	1923年12月31日に二級市と分類された市の組織。この法の適用には制限がある。
課税法	州の一般課税法とカウンティ、市、特定の学区による売上・使用税の認可
タウン法	タウンと消防区の構成、組織、サービス供給、権限、責務。財政手続と要件を含む。
車両交通法	州の交通規制、カウンティ、市、タウン、ヴィレッジに対する規制の認可
ヴィレッジ法	ヴィレッジの構成、組織、権限、責務
ボランティア消防団員給付法	ボランティア消防隊員の職務中の障害または死亡に対する給付
労働補償法	公務員と民間被用者の労働補償給付。地方政府による自己保険プランの認可

（出典）State of New York, Department of State(2000)chapter 4, p.7,Table 5.

州議会に対する制限

州議会の権限は、州憲法第3条とその他の憲法の規定にもとづいている。州憲法第9条は、州議会に対して同条で付与された地方の権限の行使に必要な法を制定することを求めており、州議会が地方政府の資産や執政に影響を与える特別法の制定を禁止している。このため、第9条は地方政府の自治の根拠であると同時に州のホームルール権に対する侵害を抑制する役割を果たしている。

地方の法令

地方政府の権限を定義するためには、地方の立法府によって制定された法令を考慮する必要がある。特に市・カウンティ憲章は、従来は市やカウンティの創設時に州議会の特別法によって制定されていたが、これらの憲章によって自治体法人の設立、その組織、責任の規定、権限の付与が行われた。現在では自治体ホームルール法（Municipal Home Rule Law）が、州憲法に従い、市が憲章を改正し、カウンティが憲章を制定または改正することを認めている。このため、地方政府の性格や権限の範囲を理解するためにはそれぞれの地方政府の憲章を参照する必要がある。

3. 州・地方の財政責任

3.1 州の財政責任の規定

連邦による規制はないが、州は州憲法や州法によって財政責任に関する規定を行っている。

3.1.1 課税制限・支出制限

州憲法や州法の規定により、州政府の財政規模を制限する目的で、課税と支出水準等の伸びを一定の指標にもとづいて抑制する仕組みが採られている。2002年時点で27州で実施されている¹⁴。

具体的な規定の方法には次の種類がある¹⁵。

- (1)収入制限：個人所得またはインフレーションや人口の伸び率といった指標に毎年度の収入予算の伸び率を制限する規定
- (2)支出制限：個人所得等の指標により支出予算の伸び率を制限する規定
- (3)収入見通しによる予算制限：収入見通しの一定額に予算の伸び率を制限する規定
- (4)混合タイプ：上記のタイプを組み合わせる規定

この他に、コロラド、ミシガン、ミズーリの3州では増税や一定額以上の増税に納税者の直接投票による承認を必要とする投票者承認要件を課しており、12州では増税もしくは新税導入に際して議会の過半数より強い賛成を条件とする議会承認要件をお

¹⁴ NASBO(2002)p.41, Table M。同表より、アーカンソー州の課税制限・支出制限は州憲法・州法令を根拠にしていないため、課税・支出制限を持つ州から除外した。

¹⁵ 課税制限・支出制限の分類は小泉（2004）pp.187-188に依った。

いている。

図表 2-5 各州の課税制限と支出制限

州	課税制限・支出制限	根拠法
アラスカ	支出予算を人口の伸び率とインフレ率に制限	州憲法
アリゾナ	支出予算を個人所得の7.41%に制限	州憲法
カリフォルニア	支出予算を個人所得と人口の伸び率に制限	州憲法
コロラド	支出予算を前年の支出予算の6%に制限 一般・資本基金収入を人口伸び率とインフレ率に制限	州法 州憲法
コネチカット	支出予算を個人予算またはインフレ率の大きい方に制限	州憲法
デラウェア	支出予算を収入見通しの98%に制限	州憲法
フロリダ	支出予算を個人所得の過去5年間平均に制限	州憲法
ハワイ	支出予算を個人所得の過去3年間平均に制限	州憲法
アイダホ	支出予算を個人所得の5.33%に制限	州法
アイオワ	支出予算をインフレ調整済みの一般基金収入の99%に制限	州法
ルイジアナ	支出予算を一人あたりの個人所得の伸び率に制限 収入予算を1979年個人所得の一定割合に制限	州憲法 州法
マサチューセッツ	収入予算を賃金・給与の伸び率に制限	州法
ミシガン	収入予算を前年の個人所得の9.49%に制限	州憲法
ミシシッピ	支出予算を計画した収入予算の98%に制限	州法
ミズーリ	収入予算を前年の個人所得の5.64%に制限	州憲法
モンタナ	支出予算を人口伸び率とインフレ率に制限	州法
ネバタ	支出予算を人口伸び率とインフレ率に制限	州法
ニュージャージー	支出予算を個人所得の伸び率に制限	州法
ノースカロライナ	支出予算を個人所得の7%に制限	州法
オクラホマ	支出予算を確定収入の95%に制限	州憲法
オレゴン	支出予算を個人所得の伸び率に制限	州法
ロードアイランド	支出予算を収入の98%に制限	州憲法
サウスカロライナ	支出予算を個人所得の伸び率に制限	州憲法
テネシー	支出予算を個人所得の伸び率に制限	州憲法
テキサス	支出予算を個人所得の伸び率に制限	州憲法
ユタ	支出予算を人口、インフレ率、個人所得の伸び率に制限	州法
ワシントン	一般基金支出を人口伸び率とインフレ率に制限	州法

出典：NASBO(2002)*Budget Processes in the States, January 2002*, p.41, Table M.

3.1.2 均衡予算要求

ほとんどの州では均衡予算要求を置いており、州憲法または州法によって、州予算を公債発行に頼らずに均衡させることをルールづけている。ただし、均衡予算が要求される範囲は予算総体に及んでいるとは限らず、小規模で短期の財政赤字を排除するものではない。予算サイクルのどの時点で均衡を義務づけているかも州によって異なっており、一部の州は知事の予算案の段階で財政均衡を要求するのにとどまっている。図表 2-6 は NASBO (2002) による各州の均衡予算要求を示したものだが、40 州が議会が均衡予算を承認することを義務づけ、34 州が知事が均衡予算に署名することを要求している。

図表 2-6 各州の均衡予算要求

州	知事の均衡予算の提出		議会による均衡予算の承認		知事の均衡予算への署名	
		根拠法		根拠法		根拠法
アラバマ	○	州憲法、州法	○	州法		
アラスカ	○	州法	○	州法	○	州法
アリゾナ	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法
アーカンソー	○	州法	○	州法	○	州法
カリフォルニア	○	州憲法			○	州法
コロラド	○	州憲法	○	州憲法	○	州憲法
コネチカット	○	州法	○	州憲法、州法	○	州憲法
デラウェア	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法
フロリダ	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法
ジョージア	○	州憲法	○	州憲法	○	州憲法
ハワイ	○	州憲法、州法			○	州憲法、州法
アイダホ			○	州憲法		
イリノイ	○	州憲法、州法	○	州憲法	○	州法
インディアナ						
アイオワ	○	州憲法、州法	○	州法		
カンザス	○	州法	○	州憲法、州法		
ケンタッキー	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法
ルイジアナ	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法
メイン	○	州憲法、州法	○	州憲法	○	州憲法、州法
メリーランド	○	州憲法	○	州憲法		州憲法
マサチューセッツ	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法
ミシガン	○	州憲法、州法	○	州憲法	○	州憲法、州法
ミネソタ	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法	○	州憲法、州法
ミシシッピ	○	州法	○	州法		
ミズーリ	○	州憲法			○	州憲法
モンタナ	○	州法	○	州憲法		
ネブラスカ	○	州憲法	○	州法		
ネバタ	○	州法	○	州憲法	○	州憲法
ニューハンプシャー	○	州法				
ニュージャージー	○	州憲法	○	州憲法	○	州憲法
ニューメキシコ	○	州憲法	○	州憲法	○	州憲法
ニューヨーク	○	州憲法				
ノースカロライナ	○	州憲法、州法	○	州法		
ノースダコタ	○	州憲法	○	州憲法	○	州憲法
オハイオ	○	州憲法	○	州憲法	○	州憲法
オクラホマ	○	州法	○	州憲法	○	州憲法
オレゴン	○	州憲法	○	州憲法	○	州憲法
ペンシルバニア	○	州憲法、州法			○	州憲法、州法
ロードアイランド	○	州憲法	○	州憲法	○	州法
サウスカロライナ	○	州憲法	○	州憲法	○	州憲法
サウスダコタ	○	州憲法	○	州憲法	○	州憲法
テネシー	○	州憲法	○	州憲法	○	州憲法
テキサス			○	州憲法、州法	○	州憲法
ユタ	○	州憲法	○	州憲法、州法	○	
バーモント						
バージニア						州憲法
ワシントン	○	州法				
ウェストバージニア			○	州憲法	○	州憲法
ウィスコンシン	○	州憲法	○	州憲法	○	州憲法、州法
ワイオミング	○	州憲法	○	州憲法		

出典：NASBO(2002)Budget Processes in the States, January 2002, p.33, Table K.

3.1.3 起債制限

州の起債は、州政府の信用力を担保として発行される一般財源債と、特定の事業収益等によって償還財源が保証されているレベニュー債に大きく分けることができるが、州憲法や州法による起債制限はこのうち一般財源債に適用される。インディアナ州、ネブラスカ州、サウスダコタ州では州憲法により一般財源債が禁止されている。NASBO(2002)の調査によると、一般財源債を認める州のうち、9州は一般財源債に起債制限を設けていない¹⁶。起債制限の根拠法が州憲法または州法であるかは州によって異なる。起債制限の形式は、アリゾナ州（35万ドル以下）やアーカンソー州（13億5千万ドル以下）のように具体的な上限額を定めるものや、ジョージア州（収入の10%）やワイオミング州（課税対象資産評価額の1%）のように、州の一般収入または収入予算、財産税の課税対象資産評価額の一定割合に制限するものなどがある。住民投票または議会の絶対多数の合意によって起債制限を超える公債発行を認める州もある。また、多くの州では一般財源債に対する起債制限とは別に、短期借入に対する制限も設けられている¹⁷。

3.2 地方政府の財政責任

地方政府は財政面において各州の州憲法・州法の規定を強く受けている。

3.2.1 州による制限

多くの州では地方政府に対して州憲法または州法にもとづいて課税制限または支出制限を課している。ACIRの調査によれば、カウンティ、市町村、学区に対する課税制限・支出制限を課している州はコネチカット、メイン、ニューハンプシャー、バーモントの4州を除く46州であり、それらの制限の内容は、財産税率の上限の設定(12州)、特定の地方政府に対する財産税率の上限の設定(30州；24州でカウンティに対する制限、27州で市町村に対する制限、23州で学区に対する制限)、地方税の課税制限(27州；24州でカウンティに対する制限、24州で市町村に対する制限、15州で学区に対する制限)、財産税の課税標準となる評価額の増大に関する制限(6州)、

¹⁶ NASBO(2002)pp.25. オクラホマ州は上限額等の起債制限が設けられていないが、一般財源債の起債が住民投票を必要とすることから、この州数から除いている。

¹⁷ その他の各州の起債制限の詳細はNASBO(2002)pp.36-40を参照。

一般歳入増加に関する制限（2州；1州でカウンティ、市町村、学区に対する制限、1州で学区に対する制限）、歳出増加に関する制限（8州；4州で学区に対する制限、4州でカウンティと市町村に対する制限）、増税前に住民に対して情報開示を行うことの義務づけ（22州；このうち4州はこれ以外の課税制限・支出制限を持たない）であり、36州では以上に列挙した課税制限・支出制限が組み合わせて用いられている¹⁸。

また、地方の財政運営に関する規定をおく州も多い。1990年時点のそれらの制限の内容は、借入上限の設定（48州で市町村に対する制限、40州でカウンティに対する制限）、借入目的の制限（32州）、地方債発行に際する住民投票の義務づけ（39州）、地方債の最長期間の設定（41州）、減債基金の容認（42州）、地方債の上限利率の設定（24州）、短期借入の容認（37州）、活用していない資金による投資の制限（37州）、地方財産税の評価方法の設定（48州）などである。

予算については、1990年時点で43州が地方に共通の財政年度を設定しており、38州が市とカウンティに単年度予算の編成を要求している。また、地方の予算形式を定めている州は市町村に対して31州、カウンティに対して32州である。さらに、地方の予算編成に最低一回の公聴会の開催を要求する州が市に対して34州、カウンティに対して31州存在する。地方に均衡予算を義務づけている州は市に対して10州、カウンティに対して9州である。35州で地方に統一的な会計処理を義務づけており、独立の事後監査を義務づけている州は市に対して38州、カウンティに対して31州である。州による会計監査を義務づけている州は市に対して29州、カウンティに対して30州である¹⁹。

3.2.2 地方政府への連邦破産法の適用

地方政府の破産手続きには以下の三つの手法が存在する²⁰。

- ・州政府による全面的な財政・金融的援助
- ・州破産管財人による財政再建
- ・連邦破産法第9章にもとづく財政再建

¹⁸ ACIR(1995)p.3.

¹⁹ ACIR(1993)p.10.

²⁰ 類型は自治体国際化協会(1993)を参照した。

地方政府の破産への具体的な対応は、各州法と連邦破産法への対応のあり方によって異なってくる。地方政府が連邦破産法にもとづく債務整理を申請するためには、その自治体が属する州法でそれが許可されていることが必要であるが、州によって連邦破産法への対応の規定も異なるからである。各州の連邦破産法への対応は図表 2-7 のとおりである。

図表 2-7 連邦破産法第 9 章への各州の対応

類型	連邦破産法への対応	州数	該当州
第 1 類型 無条件許容型	・無条件で連邦破産法の申請が可能	14	アラバマ、アリゾナ、アーカンソー、カリフォルニア、コロラド、フロリダ、アイダホ、ミズーリ、モンタナ、ネブラスカ ²¹ 、オクラホマ、サウスカロライナ、テキサス、ワシントン
第 2 類型 条件付き許容型	・条件付きで連邦破産法の申請が可能	6	コネチカット、アイオワ、ケンタッキー、ルイジアナ、ノースカロライナ、オハイオ
第 3 類型 州法代替型	・州法で連邦破産法に相当する制度を規定 ・連邦破産法申請も可能	6	イリノイ、ミシガン、ネブラスカ ²¹ 、ニュージャージー、ニューヨーク、ペンシルバニア
第 4 類型 破産禁止型	・自治体の債務整理を防止する厳重な規制 ・連邦破産法申請を禁止	3	ジョージア、カンザス、マサチューセッツ
第 5 類型 無規定型	・連邦破産法申請についての特別規定なし	21	アラスカ、デラウェア、ハワイ、インディアナ、メイン、メリーランド、ミネソタ、ミシシッピ、ニューハンプシャー、ニューメキシコ、ノースダコタ、オレゴン、ロードアイランド、サウスダコタ、テネシー、ユタ、バーモント、バージニア、ウェストバージニア、ウィスコンシン、ワイオミング

出典：土居、林、鈴木(2005)「地方債と地方財政規律－諸外国の教訓」p.58, 図表Ⅲ-23.

3.2.3 ニューヨーク州による制限

課税制限

ニューヨーク州の地方政府は州憲法第 8 条により、固定資産税に対する課税制限を課せられている。最も古い課税制限は 1884 年の州憲法改正によるものであり、「人口 10 万人以上の市を含むカウンティ、またはその市において、各年度について、既存債務の元本と利息支払いに加えて、カウンティまたは市の目的に充てられる税収は総計でカウンティまたは市の個人不動産の評価額の 2%を超えてはならない」と規定された。この規定は、当時はニューヨーク、ブルックリン、バッファロー、ロチェスターの各市と、ニューヨーク、キングス、エリー、モンローの各カウンティにのみ適用さ

²¹ 表中にネブラスカが二つ含まれているが、出典に従った。

れていた。1898年にニューヨーク市が統合されると、この課税制限は市全体と市に含まれるカウンティに適用された。その後の人口増加により、シラキユース、オールバニー、ヨンカースの三市と、オノンダガ、オールバニー、ウェストチェスターの各カウンティも課税制限の対象となった。

その他の多くの市も、特別法や地方憲章によって課税制限が適用されるようになり、1920年には33市が制限の対象となった。制限は評価額の1から2%、または予算割当の制限の形で行われた。ほとんどの場合、教育や特定の市の自治体業務目的の課税は制限の対象からは除外されていた。

州憲法の課税制限は1938年に改正されて、課税力の基準はそれまでの年次評価額から5年間の平均評価額に変更された。2%の上限は1944年まで適用されたが、課税制限の対象は、人口10万人未満のヴィレッジと市では学校目的の財産税収を対象外とするとの留保をつけた上で、すべての市とヴィレッジにも拡大された。このため、1938年の改正はカウンティ、市、タウン、ヴィレッジ、学区の財産税に対する州議会の課税制限を強める結果となった。

州憲法の課税制限条項は、1949年、1951年、1953年、1985年の改正を経て、現在では次のように規定されている²²。

- ・憲法上の課税制限は、財産税課税対象資産の全評価額（full value）の5年平均にもとづいて決定される。
- ・ニューヨーク市の市と教育目的の課税制限は2.5%に固定する。
- ・その他の人口12万5千人以上の市について、市と教育目的の課税制限は2%に固定する。
- ・人口12万5千人未満の市は、市の業務を目的とする財産税収に対してのみ2%の制限を適用する。
- ・ニューヨーク市以外のカウンティの課税上限は、カウンティ目的について1.5%とする。ただし、カウンティ法に従って、カウンティ議会は上限を2%にまで引き上げることができる。
- ・ヴィレッジの課税上限は、ヴィレッジ目的について2%に固定する。
- ・特定の状況では、賦課式で支払われる資本支出の財源調達や債務償還目的の税収は課税制限の対象外となる。

²² State of New York, Department of State(2000)Chapter12, p.2.

- ・人口 12 万 5 千人未満の市の学校区とタウンは課税制限を受けない。

借入制限

1846 年の州憲法修正により、自治体の課税権、財産税課税対象資産の評価権、借入権に対して制限が加えられた。しかし、その後も地方政府の借入が増大し、南北戦争後のインフレや経済活動の活発化の後、ニューヨーク市をはじめとする自治体財政の浪費が問題となった。このため、1884 年の憲法修正では、人口 10 万人以上の市またはその市を含むカウンティに対して、財産税課税対象資産の評価額の 10%を上限とする借入制限が課せられた。ニューヨーク市については、この 10%は市とカウンティの債務の合計に適用され、一方でブルックリン、バッファロー、ロチェスター市には市とカウンティに別個に上限が適用された。また、20 年以内に返済可能な水道目的の借入は制限の対象外とされた。

1894 年には、10%の借入制限の適用対象はすべての市とカウンティに拡大された。州憲法による同制限はタウン、ヴィレッジ、学校区には適用されなかったが、これらの政府は法による借入制限を受けた。1938 年の憲法修正では、タウン、ヴィレッジも課税制限の対象とされて、地方政府が借入権を持つ新たな地方政府の設立が禁止され、自治体の債務償還に対する保証も求められるようになった。

第二次大戦後には州憲法の借入制限条項に多くの修正が行われた。中でも重要な修正は 1951 年に行われた第 8 条の修正である。1938 年修正とその後の修正を受けて、現行の借入制限の内容は次のようになっている²³。

・州憲法上の借入制限は、財産税課税対象資産の全評価額の、最新の評価とそれに先立つ 4 つの評価の平均の一定割合を基準とする。各地方政府に適用される割合は次のとおりである。

- ・ナッソーカウンティ：10%
- ・ニューヨーク市以外のカウンティ：7%
- ・ニューヨーク市に対して、市と教育目的の両者：10%
- ・その他の人口 12 万 5 千人以上の市に対して、市と教育目的の両者：9%
- ・人口 12 万 5 千人未満の市に対して、教育目的を含まない市目的：7%
- ・タウン：7%

²³ State of New York, Department of State(2000)Chapter12, pp.5-6.

- ・ ヴィレッジ：7%
 - ・ 人口 12 万 5 千人未満の市の域内または市域に重複する学校区：5%、ただし特定の条件で上限を引き上げることも規定
 - ・ 自治体の借入と負債管理に関する特定の条件は次のとおりである。
 - ・ 州法によって規定された推定有効期間または推定有効期間の加重平均を超える期間での負債、40 年を超える負債
 - ・ 十分な信用と信頼（full faith and credit）にもとづいた借入と第 16 条第 6 項に規定される「**税込増加を見込んだ資金調達**」
 - ・ 特定の状況下での減債基金債の許可、分割払いによる債務返済。ただし、その地方政府が法で許可されて実質的に一定または減少させながら債務償還支払いを行っている場合を除き、分割返済においては、分割支払額はそれ以前の支払い最低額を 50%以上超過してはならない。
 - ・ 毎年の歳出予算に元金と利子支払いを計上することの要求
 - ・ カウンティ、市、タウン、ヴィレッジ、学校区、消防区、特定の河川規制区、下水道区を除き、借入権と課税権や課税要求権、不動産評価による利益を受ける権利を有する自治体法人その他の法人の設立の禁止。
 - ・ 特定の上下水道目的の借入、自己回収的公共整備事業の財源調達を目的とした借入、ニューヨーク市における特定の例外など、自治体借入の憲法上の借入制限からの適用除外。
 - ・ カウンティ、市、タウン、ヴィレッジ、学校区の信用の、個人、法人、団体、民間事業に対する供与または貸付の禁止。自治体間の共同事業に関する例外。
- 州憲法第 18 条は、市、タウン、ヴィレッジ、特定の公法人（カウンティを除く）が特定の低所得住宅や養護施設を援助し、借入を行い、これらの目的に補助を行うための条件を規定している。同条項は、市、タウン、ヴィレッジに対して、財産税課税対象資産の平均全評価額を基準として新たに 2%を上限とする借入を認めており、その借入に対するその他の条件も規定している。

地方政府法

1938 年の憲法修正の施行にあたって、州は地方政府の財政に関する法律を全面的に改正し、1942 年に地方財政法（Local Finance Law）を制定した。同法は地方政府によ

る地方債の発行の規制を行い、借入の目的、目的別の借入の最長期間、短期借入の条件、自治体の責務を規定している。

地方財政に対する州の監督

ニューヨーク州の地方財政に対する州の監督事項は州憲法や州法にもとづいており、監督の主な責任は州会計監査官室（Office of the State Comptroller）が担っている。会計監査官室の主な機能は以下のとおりである。

- ・会計監査官室自治体局が、地方政府の定期的な監査と審査、地方職員の訓練、コンサルティングサービス、技術的援助を行い、地方職員に対して、継続的な財政の健全化、費用削減とサービス供給の効果性の向上、政府資産の責任と保護を援助・奨励する。
- ・地方政府の課税制限と負債制限の遵守を監督し、地方政府に対して借入状況の報告と年次予算の提出を求める。
- ・技術的援助の提供、課税制限の適用除外、タウン改良地区、消防区、カウンティ特別区の設置や拡張に関する申請の審査
- ・歳入歳出統計、負債に関する統計など、地方政府の財政情報の収集と普及
- ・統一的会計制度の開発と財政運営の指針の提供
- ・州・地方公務員退職制度の運営
- ・州法の一般的適用性にもとづいて、地方政府に対して地方政府の権限や責務に関する法律上の勧告を行う。

4. 連邦・州・地方の役割分担の現状

4.1 役割分担の現状

4.1.1 連邦の支出

図表 2-8 より、連邦の目的別支出を確認すると、規模の大きい支出項目は防衛であり、続いて社会保障、所得保障、メディケア、保健医療分野である。

図表 2-8 連邦の目的別支出（2005 年度）

目的	金額（100 万ドル）	総支出に占める割合(%)
防衛	495,335	20.0
外交	34,592	1.4
科学技術	23,674	1.0
エネルギー	429	0.0
天然資源・環境	28,023	1.1
農業	26,566	1.1
通商・住宅融資	7,574	0.3
運輸・交通	67,894	2.7
コミュニティ・地域開発	26,264	1.1
教育・職業訓練・雇用・社会サービス	97,526	3.9
保健医療	250,612	10.1
メディケア	298,638	12.1
所得保障	345,847	14.0
社会保障	523,305	21.2
退役軍人サービス	70,151	2.8
司法	40,019	1.6
一般政府	16,994	0.7
純利子	183,986	7.4
相殺収入（退職給付金の雇用主負担分等）	-65,224	-2.6
総支出	2,472,205	100.0

資料：U.S. Office of Management and Budget(2006)*Budget of the United States Government Fiscal Year 2007, Historical Tables, Table 3.2.*

4.1.2 州・地方の支出

図表 2-9 より、州・地方の目的別歳出を確認すると、最も規模の大きい支出項目は教育であり、総歳出の 29%を占めている。次いで大きな支出項目は公的福祉である。州の支出は公的福祉、教育のうち高等教育、ハイウェイ支出等が大きい。一方で地方は支出の 37.9%が教育目的であり、初等・中等教育が中心となっている。その他の支出項目は公益事業（上水道、電気・ガスの供給等）、警察、病院等である。

図表 2-9 州・地方の目的別歳出（2002 年）

項目	金額 (100万 ドル)			総歳出に 州・地方	占める 州	割合(%) 地方
	州・地方	州	地方			
総歳出	2,048,719	1,280,290	1,140,082	100.0	100.0	100.0
政府間歳出	4,387	364,789	11,252	0.2	28.5	1.0
直接歳出	2,044,331	915,501	1,128,830	99.8	71.5	99.0
一般歳出	1,730,809	744,438	986,371	84.5	58.1	86.5
教育	594,591	162,054	432,537	29.0	12.7	37.9
初等・中等教育	411,073	4,065	407,008	20.1	0.3	35.7
高等教育	156,810	131,282	25,529	7.7	10.3	2.2
公的福祉	279,598	239,903	39,695	13.6	18.7	3.5
病院	87,247	36,965	50,282	4.3	2.9	4.4
保健医療	59,132	29,837	29,295	2.9	2.3	2.6
ハイウェイ	115,467	71,248	44,219	5.6	5.6	3.9
警察	64,492	9,408	55,084	3.1	0.7	4.8
消防	25,978	-	25,978	1.3	-	2.3
矯正	54,687	36,472	18,215	2.7	2.8	1.6
天然資源	22,000	16,588	5,412	1.1	1.3	0.5
下水道	31,238	1,050	30,189	1.5	0.1	2.6
廃棄物処理	19,047	2,736	16,311	0.9	0.2	1.4
住宅・コミュニティ開発	31,610	3,783	27,827	1.5	0.3	2.4
一般行政	92,789	39,912	52,878	4.5	3.1	4.6
公園・レクリエーション	30,096	4,953	25,143	1.5	0.4	2.2
公債費	75,303	31,426	43,876	3.7	2.5	3.8
公益事業	139,668	20,279	119,389	6.8	1.6	10.5
酒類販売店	4,183	3,498	685	0.2	0.3	0.1
保健信託支出	169,672	147,286	22,386	8.3	11.5	2.0

出典：U.S. Census Bureau(2005)Statistic Abstract of the United States 2006, Table 427.

4.1.3 地方政府の業務

4.1.3.1 カウンティの業務

カウンティは多くが州の下部単位として位置づけられており、州の政策・事業・役務を執行するために設定された主要な地方統合単位である²⁴。地方政府としては最も普遍的であり、州の出先機関としての役割と、独立の地方政府としての役割をあわせ持っている。

小滝(2004)は、カウンティ政府の基本的業務として次の 11 業務を列挙している²⁵。

- ①課税評価および徴収（カウンティのほか管内市や学校区・特別区の課税分を含む）
- ②選挙管理③司法業務④公的記録管理⑤免許証発行（結婚許可証・狩猟免許・魚釣り免許等）⑥保安官事務（警察のほか刑務所・勾留施設業務を含む）⑦農業指導⑧保健衛生⑨福祉⑩道路⑪検死官事務。また、これらの基本的業務に加えて、さまざまな都

²⁴ 小滝(2004)p.156.

²⁵ 小滝(2004)p.164. 一次資料は Susan Walker Torrence(1974)Grass Roots Government: The County in American Politics, Robert B. Luce, Inc, p.3.

市的業務を営んでいるカウンティも多い。具体的には、図書館・美術館・博物館・劇場・音楽ホール等の教育文化施設、公園や競技場・運動場・マリーナ・水泳プール等のレクリエーション施設、病院・診療所等の医療施設、大規模廃棄物処理施設、空港や港湾等の運輸施設など各種施設の建設や管理運営、地区規制や地域開発などが挙げられる。

ニューヨーク州のカウンティ

ニューヨーク州は、ニューヨーク市を除いて 57 のカウンティに分割されている。ニューヨーク市では、5 つのバラが特定の業務についてカウンティの機能を果たしているものの、カウンティ政府として組織されているわけではない。州内のカウンティは、人口や面積、人口密度を含めて環境が大きく異なるために、それぞれの機能を一律に定義することはできない。

ニューヨーク州のカウンティの起源は植民地時代に遡り、1665 年に制定されたデューク法 (Duke's Laws) によって設立されたライディング (ridings) と呼ばれる司法管轄区域がカウンティ機構のもととなっている。1777 年に制定された最初の州憲法によって、地方政府の機構はカウンティ、タウン、市に定められ、同時に植民地議会によって制定されていた 14 のカウンティの存在も承認された。その後、19 世紀を通して新しいカウンティが創設されたが、創設は通常、地域住民が約 1,000 人以上となった場合に、地理的面積の広い既存のカウンティから分離する形で行われた。

植民地時代のカウンティの役割は、外敵からの防衛や、法や秩序を維持する目的での広範囲の機構を提供することなどであったが、州が設立されると、カウンティは州がさまざまな機能や役割を果たす上ですぐに活用できる行政単位とされた。具体的には、州が委任した機能の他に、カウンティは州を代行して記録を保存し、州法の施行や選挙の実施を行った。このため、ニューヨーク州のカウンティも他州と同様に州の出先機関であるとの見方がある。

一方で、カウンティの権限や機能は時代と共に変化してきている。特に、第二次世界大戦後の都市化や、ホームルール憲章の起草・制定権限を付与されたこと、連邦裁判所や州裁判所が「一人一票原則」の遵守を求める判決を行ったことで、カウンティ立法府の代議制が変化したことの影響が大きく、市、タウン、ヴィレッジでは供給できないサービスに対する需要が急増した。

図表 2-10 ニューヨーク州のカウンティの目的別一般目的支出額

支出項目	1993 年度 ²⁶		2002 年度	
	支出額 (100 万ドル)	構成比(%)	支出額 (100 万ドル)	構成比(%)
一般政府	1,031.1	9.4	1,515.9	10.2
警察・公安	1,233.7	11.2	2,078.4	14.0
保健医療	1,814.9	16.5	1,815.5	12.3
衛生	395.5	3.6	495.8	3.3
ハイウェイ	348.0	3.2	385.0	2.6
社会サービス	3,766.7	34.2	5,048.5	34.1
文化・レクリエーション	141.2	1.3	245.7	1.7
教育	530.2	4.8	770.3	5.2
職員福祉	1,078.6	9.8	1,437.0	9.7
その他	680.0	6.2	1,028.1	6.9
一般目的支出合計	11,019.8	100.0	14,819.9	100.0

(資料) State of New York, Office of the New York State Comptroller(2005)2005 Annual Report on Local Governments. p.70, Table 1-16.

カウンティの一般目的支出額を目的別に示した図表 2-10 からは、最大の支出項目が社会サービス費であり、支出の 3 分の 1 以上を占めていることが分かる。社会サービス費は、医療補助、要扶養児童への補助、公営住宅、児童福祉、高齢者福祉などを含むが、特にメディケイド関連支出が大きい。また、過去 10 年間では公安・警察費の伸びが大きいことも特徴的である。一方で、保健医療費の構成比が減少しているが、これは 1990 年代後半にウェストチェスターカウンティとナッソーカウンティで保健医療公社が分離したことの影響が大きい。

州憲法第 9 条は、市、タウン、ヴィレッジ、カウンティ間の業務の移譲を認めており、移譲はカウンティ憲章の提案、憲章改正、自治体ホームルール法第 33-a 項に規定される手法に従った法令のいずれかを通じて施行される。このとき、カウンティの市以外の地域での過半数と、カウンティ内の市すべてをあわせた地域での過半数の承認が必要となる。また、業務をヴィレッジに移譲する場合またはヴィレッジからカウンティに移譲する場合は、影響を受けるすべてのヴィレッジを一つの単位とみなして有権者の過半数の承認がさらに必要となる。

また、公式の業務移譲をとまなわずにカウンティが新たな業務を引き受けるケースも多い。市、タウン、ヴィレッジがある業務を行っており、カウンティもその業務を

²⁶ ここでは、各年度は財政年度が終了する年を用いている。すなわち、1993 年度は 1993 年中に終了する財政年度を示す。以下、図表 2-11 から図表 2-14 も同様である。

行う権限を持っている場合、カウンティもしばしば同様の業務を行う。サービスの便益の外部性や、カウンティの財政力が強いことを考慮して、市がカウンティに対して、公園、動物園、市民センター等の施設管理などを求めることもある。

4.1.3.2 タウン・タウンシップの業務

タウンまたはタウンシップはカウンティの下部単位であるが、すべての州ではなく、商務省国勢調査局の分類では 2002 年に北東部と中西部の 20 州に存在している²⁷。特に中西部の州は、発足当初の建国 13 州に属さず、北西部準州として発足したが、これらの地に領地政策を推進する過程で、タウンシップの区画が創設されたという経緯がある²⁸。それらは元来は農村部の簡素な地方政府として発足したが、現在では都市部にも広く存在している。小滝(2004)はアルヴィン・ソコロウ教授を引用して、タウンシップの役割について「公共的サービス需要の限られた農村団体向けの簡素な政府として始まったものである」が、「今では、過疎地域や孤立的農業地域から首都圏中枢に近接する過密郊外地域にまで及ぶ多様な性格を持った地域社会で活動している²⁹」と述べている。

ニューイングランド 6 州とニューヨーク州のタウン、ニュージャージー州、ペンシルバニア州のタウンシップは、州法上は自治体法人と位置づけられており、人口密度の高い都市部にサービス供給を行っている場合も多いが、商務省国勢調査局の分類では市町村ではなくタウン・タウンシップ政府として扱われているように、政府センサス上の分類と各州の州法上の分類は必ずしも一致していない。

このため、タウン・タウンシップの業務も州によって大きく異なる。北東部のタウン・タウンシップは市町村と同様の広範なサービスを提供していることが多いが、中西部のタウンシップ、特に極西部に近い州では相対的に業務の範囲が狭い傾向にある。具体的な業務の例としては、道路橋梁の維持管理・冬季の除雪・消防・墓地とその記録の管理・ペットの許可・境界監視員業務・雑草駆除・財産評価・税の徴収等の全部または一部が挙げられる。一方で、中部大西洋地域のうちニューヨーク州とニュージ

²⁷ U.S. Census Bureau(2002)p.vi.

²⁸ 小滝(2004)p.172.

²⁹ 小滝(2004)p.169. 一次資料は Alvin D. Sokolow(1997)“Town and Township Government: Serving Rural and Suburban Communities,” in John J. Gargan(ed.), *Handbook of Local Government Administration*, Marcel Dekker, Inc., p.295.

ヤージー州のタウン・タウンシップは活動範囲や法的地位の面で北東部のタウンと類似しているが、ペンシルバニア州のタウンシップは中西部に類似して活動範囲が狭くなっている。また、ニュージャージー州のタウンシップの大半は一般の都市に類似している³⁰。

ニューヨーク州のタウン

ニューヨーク州の市とインディアン居住区以外の地域は、すべてタウンに分割されている。タウン数は 932 で市やヴィレッジよりも多く³¹、各タウンの特徴は人口規模や面積、財政規模、カウンティ内のタウン数などの面で大きく異なっている。

タウンの多くは、農村部に基本的サービスのみを提供している小政府であり、独立戦争以来のタウン政府形態を維持している。1665年のデューク法 (Duke's Laws) により当時存在していた 17 のタウン領域が定められたことで、タウン政府の基礎的組織が確立した。1777年に制定された州憲法では、カウンティとあわせていくつかのタウンが認可され、「州議会は、州民の利益と便宜のために必要に応じて領域をカウンティその他の領域に細分化する権限を有する」との規定にもとづき、1788年から1801年にかけて、カウンティのタウンへの分割化が進められた。その後、19世紀初頭にタウン政府の組織が近代化されて、タウン法の原型が制定され、タウン法の中の重複する一般法と特別法を整理して、現行のタウン法である 1932年法第 634章のタウン法が成立した。

かつてのタウンの性格は、「州の出先機関であり、州民の利益のために州の機能を行使する便宜の目的で設立された³²」と解釈されていたが、現行のタウン法第 2 項は、「タウンは領域内に住民を有する自治体法人であり、従来の権限や地方政府の責務、法により移譲または課された権限や責務を遂行するために設立された」と定義している。タウンが地方政府として完全に認められたのは、1964年に州憲法でホームルール権が付与されたことによる。

タウンの役割は、長い間、選挙の準備と監督、司法行政、ハイウェイの建設と維持といった基礎的な政府機能に限られていた。特に選挙は現在もタウン全域におよぶ主

³⁰ 小滝(2004)p.174.

³¹ State of New York, Office of the New York State Comptroller(2005)p.39.

³² *Short v. town of Orange*, 175 App. Div. 260, 161 N.Y.S., 466,(1916).

要サービスであり、一部のカウンティを除くタウンは、市地域以外に選挙区を設立し、運営する義務が課せられている。その後、農村部においても人口増加が進むと、全天候型道路、歩道、上下水道整備、警察など、従来のタウンでは供給できないようなサービス需要が引き起こされた。人口増加は特に 1920 年代以降の都市住民の郊外への流出によってもたらされ、都市部と同様の上下水道やごみ処理、街灯、レクリエーション施設などが求められるようになった。ヴィレッジを除くタウン全域に及ぶその他のサービスとしては、区画整理の規制、区画整理計画の評価、ゾーニングに対する援助、ゾーニングを管理し施行する建築物検査官またはゾーニング検査官の任命、抗議への対処や救済措置の許可を行うゾーニング抗議委員会の任命などが挙げられる。

図表 2-11 ニューヨーク州のタウンの目的別一般目的支出額

支出項目	1993 年度		2002 年度	
	支出額 (100 万ドル)	構成比(%)	支出額(100 万ドル)	構成比(%)
一般政府	466.0	15.8	619.7	15.9
警察・公安	366.2	12.5	556.7	14.3
保健医療	54.8	1.9	88.4	2.3
衛生	584.0	19.9	635.9	16.3
ハイウェイ	574.1	19.5	710.8	18.2
社会サービス	2.8	0.1	1.1	0.0
文化・レクリエーション	234.2	8.0	351.7	9.0
職員福祉	361.0	12.3	510.9	13.1
その他	296.1	10.1	426.8	10.9
一般目的支出合計	2,940.2	100.0	3,902.1	100.0

(資料) State of New York, Office of the New York State Comptroller(2005)2005 Annual Report on Local Governments. p.76, Table 1-19.

図表 2-11 でタウンの一般目的支出額を目的別に確認すると、ハイウェイ費が最大の項目であり、タウンが道路やハイウェイの維持に大きな役割を果たしていることが分かる。ハイウェイ費がタウンの支出に占める割合は、カウンティ、市、ヴィレッジと比較しても高い。この他の項目では衛生費、一般政府費、警察・公安費支出が大きい。

4.1.3.3 市町村の業務

自治体法人である市町村は、州によって市、バラ、ヴィレッジ等の名称を持ち、地方政府の中でも自主性が強く、広範な権限を認められている。小滝(2004)は Dinerman を引用して、「自治体法人は、(他の地方政府に比べて) かなり大幅な自治によって特徴づけられている。サービスの提供と地方自治の原理の実行という主目的のために

創設されるもので、自治体法人の州代理機関としての役割は、第2 義的な重要性を持つものとみなされてきた」と述べている³³。

市町村の権限や業務は、市町村の規模や環境、都市化の進展度によって大幅に異なっているが、いくつかの共通点も挙げられる³⁴。第一に、市町村は州法に抵触しない範囲で、さまざまな行政分野にわたって自らの条例を制定・施行し、違反者に対して罰則を適用することができる。第二に、市町村は警察部局や裁判所を有しているものが多く、立法・行政に加えて司法業務を執行することができる。第三に、多くの市町村では消防局を設けて常勤消防職員による消防業務を行っている。ただし、小規模の市町村ではボランティア消防隊に依存しているものもある。また、ほとんどの市町村で救急搬送業務ならびに救命救急医療業務が実施されている。

これらの業務の他に、市町村は様々な都市的施設サービスを供給している。市町村の一般的な施設として建設・管理運営されるものには、図書館・美術館・音楽堂・劇場などの社会教育文化施設、各種公園、公園関係施設、体育館・陸上競技場・野球場・サッカー場・水泳プール場などのスポーツ施設が挙げられる。また、一部の市町村では水族館・歴史博物館・科学博物館などの各種博物館、植物園・動物園、ゴルフ場・馬術場・マリーナなどの各種レクリエーション施設、大規模見本市（博覧会）会場・大規模会議場・イベント会議場などの各種産業観光施設、空港・港湾などの運輸交通施設等を建設・管理運営している。ただし、施設の管理運営は民間委託されているものも多い。

また、都市計画・地区規制も市町村の基本的業務であり、道路・街路・歩道・自転車道などの建設改良工事を実施している。その他の分野としては、保健（公衆衛生）業務、規模の大きな市町村は上下水道、電気・ガスの供給、病院・診療所の経営なども行っている。大都市では、バス事業や市電あるいは軽軌鉄道・地下鉄事業など各種交通事業も運営されている。

ニューヨーク州の市

ニューヨーク州の 62 の市は、それぞれが独自の憲章を持つ政府である。市の機構と

³³ 小滝(2004)p.184. 引用元は Beatrice Dinerman(1961)“Organization and Structure of Local Government in the United States,” in International Union of Local Authorities(ed.), *Local Government in the United States of America*, Martinus Hijhoff, p.11.

³⁴ 以下の記述は小滝(2004)p.188-190 を参照した。

権限は憲章によって定められる。1777年に制定された最初の州憲法は既存のニューヨーク市とオールバニー市の憲章を承認し、同時に州憲法は議会に対して、市と法人化されたヴィレッジを設立し、課税、評価、借入、起債の権限を制限する権限を付与したため、市の創設には個別の特別法が必要となっている。また、その後、市が憲章を廃止または改正する権利が認められた。市の法人化に関する権限を制定した一般法は存在せず、市が認可されるために必要な人口や面積等の基準も法律によって定義されてはいない。

図表 2-12 より、ニューヨーク市以外の目的別支出を確認すると、警察・公安費が最大である。タウンやヴィレッジとは異なり、ほとんどの市は独自の警察組織や消防局を有しており、地方政府の中でこの費目が支出に占める割合が最も高い。

図表 2-12 ニューヨーク州のニューヨーク市を除く市（公立学校を除く）の目的別一般目的支出額

支出項目	1993 年度		2002 年度	
	支出額 (100 万ドル)	構成比(%)	支出額 (100 万ドル)	構成比(%)
一般政府	292.9	13.8	374.5	14.2
警察・公安	619.3	29.3	880.5	33.3
保健医療	56.3	2.7	4.9	0.2
衛生	187.9	8.9	205.4	7.8
ハイウェイ	116.0	5.5	140.3	5.3
社会サービス	0.2	0.0	0.0	0.0
文化・レクリエーション	136.6	6.5	148.2	5.6
教育	0.7	0.0	0.9	0.0
職員福祉	381.5	18.0	466.8	17.7
その他	324.4	15.3	423.1	16.0
一般目的支出合計	11,019.8	100.0	14,819.9	100.0

(資料) State of New York, Office of the New York State Comptroller(2005)2005 Annual Report on Local Governments. p.72, Table 1-17.

次に、図表 2-13 はニューヨーク市の一般目的支出を目的別に示したものである。ニューヨーク市はニューヨーク州の中で唯一カウンティを有しており、また従属学区を有しているために他の市とは機能の性格が異なっている。支出額では教育費、社会サービス費が大きい、これらは他の市では市以外の政府がサービス供給を行っている分野である。なお、2002年度の公安・警察費が著しく増大しているのは、2001年9月11日のテロ攻撃以降の支出を反映している。また、一般政府費の増加も、世界貿易センター跡地やマンハッタン南部のインフラ再建に対するデザイン建設局の支出増加を含んでいる。

図表 2-13 ニューヨーク市（学区、高等教育を含む）の目的別一般目的支出額

支出項目	1993 年度		2002 年度	
	支出額 (100 万ドル)	構成比(%)	支出額 (100 万ドル)	構成比(%)
一般政府	1,322.5	4.0	2,514.0	5.1
警察・公安	3,299.3	10.0	5,757.9	11.8
保健医療	5,116.9	15.6	6,599.1	13.5
衛生	621.5	1.9	983.1	2.0
ハイウェイ	461.2	1.4	358.9	0.7
社会サービス	7,086.6	21.5	8,750.0	17.9
文化・レクリエーション	375.5	1.1	428.9	0.9
教育	6,959.7	21.2	10,811.2	22.1
職員福祉	3,743.4	11.4	5,139.7	10.5
その他	3,904.1	11.9	7,572.8	15.5
一般目的支出合計	32,890.5	100.0	48,915.7	100.0

(資料) State of New York, Office of the New York State Comptroller(2005)2005 Annual Report on Local Governments. p.74, Table 1-18.

ニューヨーク州のヴィレッジ

ヴィレッジは、タウン内の地域住民によって自発的に形成された自治体法人である。ヴィレッジはタウンの一部という点で市とは異なっている。ヴィレッジは 1790 年代に正式に地方政府の単位となり、1821 年憲法で初めて憲法に記載された。1846 年憲法は、州議会に対して、市と法人化されたヴィレッジの組織を定めることを求めている。ヴィレッジは、当初は州議会の特別法により創設されていたが、1847 年に一般ヴィレッジ法 (general Village Law) が制定され、1874 年の憲法改正で州議会の特別法によるヴィレッジの法人化が禁止されたため、その後はヴィレッジ法に従って創設されるようになった。

従来のヴィレッジは、タウン内の農村部の住民に対してサービスを供給するために創設されたが、後には大都市周辺の郊外に居住する住民に対するサービスの供給を目的として創設されるようになった。現在のヴィレッジは多くが大都市近郊に集中しており、タウンやカウンティと同様のサービスを供給している。ヴィレッジによって地理的な範囲は大きく異なり、二つ以上のタウンにまたがっているものや、二つのカウンティにまたがっているものも存在する。

ヴィレッジは、規模や供給するサービスに幅があるため、その業務内容を一般化することが難しい。大規模のヴィレッジは市のように複数の部署を持っている一方で、小規模のヴィレッジでは職員が 1、2 名の場合もあり、業務は道路の修復や除雪から大規模な地域開発や公益事業計画まで多様である。また、独自の電力システムを運営し

ているヴィレッジもある。図表 2-14 より、ヴィレッジの一般目的支出を目的別に確認すると、最大の項目は警察・公安費であり、過去 10 年間に最も伸張している費目であることも分かる。

図表 2-14 ニューヨーク州のヴィレッジの目的別一般目的支出額

支出項目	1993 年度		2002 年度	
	支出額 (100 万ドル)	構成比(%)	支出額 (100 万ドル)	構成比(%)
一般政府	178.4	16.8	237.9	16.4
警察・公安	228.1	21.5	341.4	23.6
保健医療	3.0	0.3	4.3	0.3
衛生	152.2	14.4	167.1	11.5
ハイウェイ	111.5	10.5	139.5	9.6
文化・レクリエーション	59.9	5.7	95.8	6.6
職員福祉	144.5	13.6	196.4	13.6
その他	181.9	17.2	265.1	18.3
一般目的支出合計	1,059.4	100.0	1,447.4	100.0

(資料) State of New York, Office of the New York State Comptroller(2005)2005 Annual Report on Local Governments. p.78, Table 1-20.

4.1.3.4 学校区・特定区の業務

特別目的地方政府である特定区は、州法などによって業務が単一または 2、3 の少数に限定されている。2002 年では、35,052 の特定区のうち、業務が単一の特定区は 31,877、複数の業務を担う特定区は 3,175 である³⁵。学校区と特定区の業務は多様な領域にわたっており、分類すると以下のとおりである³⁶。

- ①保健・衛生：下水、塵芥、廃棄物処理、排水、総合・特別病院、水質汚濁管理、蚊駆除、害虫駆除、食品検査など
- ②対人的・財産的保護：警察、消防
- ③道路交通施設・整備：街路、娯楽用ドライブ施設、幹線道路、歩道、橋梁、トンネル、終発着施設の建設管理
- ④道路以外の運輸施設・整備：空港、港湾およびそれらの関連施設の建設・維持・管理
- ⑤公益事業：上水道、点灯照明、電力、電話、冷暖房・燃料
- ⑥住宅：低家賃公共住宅事業、廃墟地区除却、都市再開発

³⁵ U.S. Census of Bureau(2002)pp.13-14, Table 9.

³⁶ 特定区の種類は小滝(2004)pp.201-202 を引用した。一次資料は John C. Bollens(1957)Special District Governments in the United States, University of California Press.

- ⑦天然資源・農業支援：利水治水、灌漑、洪水制御、水資源保護、干拓、排水、築堤、土壌、雑草駆除、害獣駆除、造植林、害虫駆除、農作物保護用門柵建設
- ⑧教育：幼稚園から大学レベルに至る授業その他の教育サービス、図書館建設・管理
- ⑨公園・レクリエーション：公園、運動場、その他レクリエーション施設の建設取得・管理、海浜流出防止、コミュニティー・センターの建設
- ⑩墓地霊園：墓地霊園の建設取得・管理
- ⑪その他：退役軍人記念館、土地利用計画地区規制、車両営業免許、市場施設の建設取得・管理

4.2 社会保険制度

4.2.1 公的年金（老齢・障害・遺族年金）

公的年金制度は、一般的制度である老齢・障害・遺族年金（Old-Age, Survivors, and Disability Insurance: OASDI）と、連邦公務員や鉄道職員、多くの州・地方公務員に適用される個別の年金制度に大別される。老齢・遺族・障害年金は一般に社会保障年金（Social Security）と呼ばれる、連邦が運営する社会保険制度である。根拠法は社会保障法第2章（連邦老齢・障害・遺族保険給付）である。

老齢・遺族・障害年金の所掌機関は社会保障庁（Social Security Administration）と財務省である。社会保障庁は行政府内の独立行政機関であり、プログラムセンターや各地の事務所を通じて制度の運営を行っている。全国6カ所のプログラムセンターは、個人の受給記録を保管し、給付請求に対して受給資格の決定を行っている。また、中央記録管理事務所（The Office of Central Records Operations）が、個人の稼得所得の記録を維持し、年金給付計算の準備を行っている。社会保障事務所は全国に約1,300設置されており、老齢・障害・遺族年金の登録事務や申請手続きなどを担当している。また、財務省は内国歳入庁を通じて社会保障税を徴収し、給付金の支給や基金の維持管理を行っている。

老齢・障害・遺族年金の適用対象者は、自営業者を含む有償活動に従事する者である。ただし、臨時的農業労働者や一部の自営業者（年間純所得が400ドル未満の場合）、1984年以前に雇用された一部の連邦公務員等は除外される。

老齢・障害・遺族年金の財源は、社会保障税の税込（2004年は年金財源の84%³⁷）、給付総額を上回る歳入分を信託基金に積み立てて運用した収入（14%）、年金給付に対する課税（2%）から成っている。老齢・障害・遺族年金分の社会保障税率は12.4%（2005年現在）であり、被用者は雇用主との折半、自営業者は全額を負担している。

このうち老齢年金の支給要件は、最低40四半期の被保険者期間があることである。ただし、1991年以前に62歳に達している場合にはこの期間が短縮される。満額での老齢年金支給開始年齢は、2000年から2027年にかけて段階的に65歳から67歳に引き上げられており、2005年に65歳になる労働者の満額支給開始年齢は65歳6ヶ月である。62歳以上で減額支給を受けることもできる。所得調査の内容は、65歳未満の受給者について、年収12,000ドルを超えた収入の2ドルにつき1ドルが、65歳から69歳の受給者は、年収31,800ドルを超過した収入の3ドルにつき1ドルが給付額から差し引かれる（2005年時点）。この所得上限額は平均賃金の増加に伴って毎年自動的に調整されている。

老齢年金の給付額は、1950年（またはそれ以降に21歳になった時点）から62歳または死亡時のうち早い時点までの期間から、所得が最低の5年間を除いた稼得所得の平均にもとづいて算定される。2005年に65歳6ヶ月に達した労働者の場合、最高給付額は月額1,939ドルであった。年金給付水準は、生活費の変動に応じて自動的に改定される仕組みとなっている。また、扶養家族手当として、満額支給開始年齢以上の被保険者の配偶者（または10年以上の婚姻関係があった後に離婚した配偶者）、16歳未満の子供または障害のある子供を持つ配偶者、18歳未満の子供または18から19歳で初等・中等学校にフルタイムで通う子供（22歳未満で障害を負った場合は年齢制限なし）は、被保険者の年金の50%が支給される。扶養家族手当にも最高給付額の制限が付されている。

4.2.2 医療保険

アメリカの公的医療保障制度はメディケア（Medicare）である。メディケアは1965年に創設された連邦政府が運営する公的医療保険制度であり、社会保障法第18章（高齢者および障害者に対する医療保険）に規定されている。

メディケアの全般的な監督は保健福祉省が行っており、メディケア・メディケイド

³⁷ U.S. Social Security Administration(2005)p.40.

サービスセンター（Centers for Medicare & Medicaid Services）が、公衆衛生局、社会保障庁、州の保健医療省と協力して全国的な制度の運営を行っている。また、民間保険業者や公的保険機関が、運営の仲介機関として、契約にもとづいてサービス供給者や患者に対する支払いの決定や給付を行っている。

メディケアの適用対象は 65 歳以上の高齢者、65 歳未満の障害年金受給者、終末期腎不全者である。メディケアの給付内容は、病院保険（Hospital Insurance、パート A）、医療保険（Medical Insurance、パート B）、複合メディケアプラン（Medicare Advantage、パート C）、処方箋薬プラン（Prescription Drug Coverage、パート D）の 4 つのプログラムから成っている。

病院保険は、入院患者サービスとナーシングホームサービス（介護・長期ケアを除く）、一部の在宅ケアやホスピスケアを適用範囲とする。病院保険の財源は社会保障税であるため、加入者は基本的には保険料を支払う必要はないが、社会保障税の納税履歴が不足している等の理由で自動的に受給資格がない場合でも、保険料を支払うことで病院保険に加入することができる。2005 年時点の病院保険分の社会保障税率は 2.9%である。

医療保険は、医師サービスや外来患者ケア、理学療法士・作業療法士サービスの一部や一部の在宅ケアなどの病院保険の適用範囲外の保健医療サービスに適用される。医療保険は任意加入であり、病院保険に保険料を支払わずに受給資格を持つ者は医療保険の加入資格も持っている。また、65 歳以上で、米国の市民権を持つ者または合法的に 5 年以上居住する者は、病院保険に加入しなくても医療保険に加入することができる。医療保険の財源は加入者の保険料と連邦の一般財源であり、加入者は年間の定額負担を支払う必要がある。保険料と定額負担は毎年 1 月に改定され、2006 年時点の保険料は月額 88.50 ドル、定額負担は年間 124 ドルである。

処方箋薬プランは、2006 年 1 月に施行された任意加入の保険である。病院保険、医療保険、複合メディケアプランのいずれかに加入していれば処方薬プランに加入する権利を持ち、加入者は月額保険料を支払うことで、医師の処方する薬剤に対して給付を受けられる。

4.2.3 失業保険

失業保険は連邦の社会保障法第 3 章（失業補償行政についての州への補助）と失業

税法を根拠として、州の失業保険法にもとづいて運営される社会保険制度である。各州は連邦法の規定するガイドラインの下で個別の失業保険プログラムを運営しており、適用対象となる労働者が自身の過失によらず失業しており、その他の州法による受給資格を満たす場合に給付が行われる。

管理運営主体は連邦の労働省と各州の職業安定機関である。労働省は、職業訓練管理局や失業保険局を通じて全国的な制度の管理運営を行っている。各州の職業安定機関は地方の雇用事務所を通じて州内の制度を運営している。職業安定機関の半数以上は州政府に属しており、残りは独立した部局または委員会である。

財源は雇用主が州に支払う保険料と連邦失業税である。アラスカ、ニュージャージー、ペンシルバニアの3州を除いて被用者負担はない。連邦失業税は州の失業保険や雇用サービスプログラムの運営費に用いられ、その他には拡大失業給付の費用の一部や、州の借入に用いられる。課税標準は被用者に支払われる賃金で、7,000ドルを課税標準の上限としている。税率は6.2%であるが、州に保険料を支払う雇用主は5.4%を上限とする相殺控除を受けるため、ネットの税率は一般的に0.8%である。州の保険料は州法の規定に従っており、その収入が失業者への給付支払いに用いられている。

適用範囲は商工業の被用者、1年間に20週以上の期間について従業員が4人以上いる非営利団体の職員である。また、州・地方の職員の大半、家事使用人、農業従事者の5分の2も含まれる。一部の農業従事者、宗教団体の職員、臨時の被用者、家内労働者、自営業者は適用の範囲外である³⁸。受給資格、給付額、支給期間等については各州法が規定している。一般的に、給付額は直近の52週の個人所得の一定割合にもとづいて算定されて、州の定める限度額まで支払われる。多くの州の最長支給期間は26週である。

4.3 労働災害補償

労働災害補償は州に委ねられており、50州に加えて、コロンビア特別区とプエルトリコ、グアム、バージン諸島がそれぞれ独自の労災補償制度を設けており、多くの制度は1920年以前に開始している。連邦政府も連邦公務員を対象とした制度を備えている。また、炭坑労働者、港湾・造船労働者を対象とした特別法も存在する。

制度の運営は、約半数の州で州の労働者補償機関が担当している。約8分の3の州

³⁸ U.S. Social Security Administration(2004)p.139.

では州労働省が、3州では裁判所が担当している。

制度は州によって異なるが、公的または民間保険または自家保険への強制加入である。財源は、一部の州では被保険者が少額を負担し、大部分の州では雇用主が費用全額を負担する。政府は公務員を除いて財源を負担しない。適用範囲は商工業全般の被用者、および大半の公務員である。ただし、農業従事者（全州の20%）、家事使用人（全州の半分）、臨時的被用者（全州の5分の3）、従業員が3から5人未満の企業の被用者（全州の6分の1）等が適用の範囲外となっている³⁹。

ニューヨーク州では、労働者補償法が職務中の負傷や疾病による被用者の賃金喪失に対する補償給付制度を規定している。労働災害補償の運営は労働者補償委員会（Workers' Compensation Board）が行っている。委員会は請求を裁定し、雇用者の義務の履行を監督している。労働者補償委員会の委員は13名であり、知事が上院の承認を受けて委員と議長・副議長を任命する。労働災害補償制度のその他の主要機関は、州保険基金（State Insurance Fund）とニューヨーク補償保険評価委員会（New York Compensation Insurance Rating Board）である。州保険基金は議会によって設立された準公的機関であり、知事が上院の承認を受けて任命する8人の委員から成る委員会が運営している。ニューヨーク補償保険評価委員会は、州保険基金をメンバーに含む非営利の保険業者協会である。労働者補償法とあわせて、州の保険法は、保険省長官に対して、統計組織を指名して各保険業者の損失、保険料、人件費のデータを収集し、これらの情報から適切な保険料構造を設計することを求めているが、ニューヨーク補償保険評価委員会は公式組織として、データを分析し、保険省（Insurance Department）に対して毎年保険料の引き上げまたは引き下げを勧告している。

労働災害補償の給付は雇用主の支払う保険料を財源としている。また、労働者補償委員会の行政費用も保険料を財源としている。雇用主は労働災害補償保険を民間保険会社または州保険基金から購入することができる。企業は個別またはグループで自家保険を行う選択肢も与えられている。適用範囲は前年に1,200ドル以上の支払いを受けた農業従事者や週40時間以上雇用された家事使用人を含め、営利事業に従事する広範囲の労働者であり、適用の範囲外となる企業も、所有者が1人で被用者のいない非法人等に限定されている。

³⁹ U.S. Social Security Administration(2004)pp.138-139.

4.4 公的扶助・社会福祉

アメリカでは包括的な公的扶助制度は存在せず、高齢者、障害者、児童など対象者の特性に応じて補足的所得保障、メディケイド、貧困家庭一時扶助、食料スタンプなどの制度が分立しており、その他に、各州独自の制度も存在している。また、広義の公的扶助制度として勤労所得税額控除を含めることもできる。

4.4.1 貧困家庭一時扶助（TANF）

貧困家庭一時扶助（Temporary Assistance for Needy Families: TANF）は、個人責任および就労機会調整法（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996）などによる 1996 年 8 月の福祉改革の一貫として創設された制度である。従来連邦が実施していた福祉プログラムである要扶養児童家庭援助（Aid to Dependent Children: AFDC）を州に移管して、州が児童や妊婦のいる貧困家庭に対して援助を行う場合に、連邦が州へブロック補助金を交付する仕組みとなっている。連邦の州への補助は社会保障法第 4 条 A（貧困家庭一時扶助に対する州へのブロック補助金）に規定されている。同法でこの制度の目的は 1) 貧困家庭を支援することで、児童が自分の家または親戚の家で養育されること 2) 就労準備、就労、結婚を促進することで貧困な親の福祉依存を低めること 3) 婚姻外妊娠を予防し減少させること 4) 二親家庭の形成と維持を奨励すること、と述べられている。

TANF プログラムの管理主体は各州であり、連邦は比較的穏やかな基準を定めるにとどまり、給付水準も州ごとに決定している。財源は連邦と州の一般財源である。ただし、州が連邦補助金を受領するためには連邦法の規定する条件を満たす必要がある。具体的には、生涯における受給を最長 5 年間に限ること、受給者が受給後 2 年以内には就労すること、州は 1997 年までに受給者の 25% を、2002 年までに 50% を就労させること、両親のいる家庭については 1999 年までに 90% を就労させること等である。また、州が全額補助金を受け取るためには、受給資格を持つ家族に対して自己資金の中から一定の金額を支出しなければならないという、持続的努力（MOE）ルールも課されている。

TANF は AFDC の他に、雇用機会・基礎訓練プログラム補助金、緊急扶助補助金を統合したブロック補助金であるため、その用途は現金給付に限定されておらず、上記の制度目的に沿っていれば用途は州が裁量的に決定できる。2002 年度の連邦 TANF 補

助金と州の MOE 資金の使途は、現金給付が 41.0%であり、その他は雇用・職業訓練プログラム (10.7%)、保育サービス (13.8%)、通勤手当 (2.3%)、行政費 (10.3%) であった⁴⁰。

ニューヨーク州の公的扶助に関する規定は州憲法にあり、第 17 章第 1 節は「貧困者への補助、ケア、援助は公の問題であり、議会がその都度定めて州とその下部組織が提供するべきものである」と定めている。連邦の福祉改革を受けて、1997 年に州の社会保障省は家族援助省に改名されて、この省の一時的・障害援助局 (Office of Temporary and Disability assistance) が、連邦から受領する TANF 補助金に関する責任を担っている。TANF 補助金のうち、現金給付に用いられるものは半分以下であり、TANF 補助金は州の勤労所得税額控除の財源としても用いられている。旧 AFDC である現金給付プログラムは、ニューヨーク州での名称は家族手当 (Family Assistance) であり、年齢の低い子供のいる家庭を対象に給付されている。連邦の TANF 要件に従って、成人は一生の間の受給期間は最長 5 年間に限られており、就労可能な受給者は就労の義務がある。また、州は独自にセーフティネット援助 (Safety Net Assistance) プログラムを運営しており、独身の成人、子供のいない夫婦、成人の親戚のもとで暮らしていない子供、アルコールや薬物中毒の個人がいる家庭、TANF の 5 年間の受給期間を使い果たした個人、一部の市民権のない個人など、家族手当の受給資格のない者を対象とした給付も行っている。給付申請の窓口は、地方政府の社会保障サービス局や所得保障センターが行っている。

4.4.2 補足的所得保障

補足的所得保障 (SSI: Supplemental Security Income) は、連邦が運営する、低所得者に対する公的扶助制度である。障害者、視覚障害者、65 歳以上の高齢者のうち、資産所得調査による資格要件を満たす者を対象として、月単位で現金給付が行われる。

このプログラムは社会保障法第 16 章 (高齢者、視覚障害者、障害者に対する補足的所得保障) に規定されており、連邦の一般財源を財源として、社会保障庁が管理運営し、各地の社会保障事務所が窓口となっている。

また、多くの州では補足的所得保障に加えて追加的な給付を行っている。州は独自に給付を行う場合もあるが、一部の州では社会保障庁との協定により、社会保障庁が

⁴⁰ U.S. Office of Family Assistance(2004).

補足的所得保障と州の追加的給付を合わせて支給している。

4.4.3 メディケイド、児童医療保険プログラム

メディケイドは、社会保障法第 19 章（医療扶助プログラムに対する州への補助）にもとづいて連邦と州が共同で実施する、低所得者などに対する医療扶助制度である。州のプログラムへの参加は任意であるが、50 州すべてが参加している。

メディケイドの運営は各州が行っており、連邦のメディケア・メディケイドサービス局が、州のプログラムの監督やガイドラインの設定を行っている。各州は連邦が規定するガイドラインの範囲内で、受給要件、給付されるサービスの種類や範囲などを定めて、独自のプログラムを運営している。

財源は、連邦が州に定率補助金を交付することで連邦と州が拠出している。連邦の補助負担率には、各州の一人あたり所得と全国の一人あたり所得で計算される連邦医療補助率（Federal Medical Assistance Percentage: FMAP）が用いられ、低所得の州ほど連邦の負担割合が高くなるように設定されているが、この補助率は法律により 50%から 83%の範囲に制限されている。補助金に上限は付されていない。一部の州は地方政府にも負担を求めている。また、州は連邦の規定する条件の下で、受給者に費用の一部負担を課すことも認められている。

1997 年の均衡予算法において、州児童医療保険プログラム（State Children's Health Insurance Program: SCHIP）が創設された。これは社会保障法第 21 章（州児童医療保険プログラム）に規定されており、所得資産調査によりメディケイドの受給資格を持たないが民間保険を購入することのできない家庭の児童を対象として医療保険を拡大することを目的としている。

州児童医療保険プログラムは、メディケイドと同様に連邦と州が共同で運営しており、連邦のガイドラインのもとで、各州が受給資格、給付水準、給付範囲、運営手続などを定めている。州の運営方法には、(1)メディケイドの受給資格を拡大する、(2)メディケイドとは別に児童医療保険プログラムを創設する、(3)両者の混合形態、の 3 つの選択肢がある。

財源は主に州と連邦の一般財源が用いられる。各州の州児童医療保険プログラムに対する連邦の補助負担率は、85%を上限として、メディケイドの連邦医療補助率の 70%に 30%ポイントを加えた割合である。社会保障法には 1998 年度から 2007 年度につい

て連邦補助金の総額が定められているほか、各州に対する補助金の上限額は児童数(州内の無保険状態の低所得児童数と低所得児童数)と州コスト要因(州の医療サービス産業の年間賃金により計算される地理的コスト要因)により規定される。

4.4.4 食料スタンプ

食料スタンプは、連邦食料スタンプ法 (Food Stamp Act) にもとづき低所得者世帯に対して食料その他の生活必需品の購入に使用できるカードを支給する制度である。所得水準が連邦の基準を下回り、就労要件等を満たす世帯に適用され、世帯あたりの給付額は、世帯人数ごとに定められた基準額から、世帯所得の30%を減じて算出される。

各州と地方の機関がプログラムの運営、受給資格の判断や給付を行っており、連邦農務省が食料・栄養サービス局を通じて州による運営を監督している。財源は、給付額については全額連邦が負担し、プログラムにかかる行政費は連邦と州とが負担している。

4.4.5 児童福祉⁴¹

アメリカの児童福祉サービスの特徴は、基本的に問題のある層に対する残余的な内容が多いことである。社会サービスとしてユニバーサルな理念から児童福祉サービスを提供してはいないため、多くの援助サービスは低所得者を対象としている。

連邦レベルで児童福祉サービスを所管しているのは保健・福祉省であり、児童や家庭に対する支援の代表的なプログラムは、メディケア、メディケイド、貧困家庭一時扶助、児童扶養強制プログラム、ヘッドスタート(就学前児童を持つ貧困家庭を対象とするプログラム)、児童虐待および家庭内暴力の防止、母子保健サービスなどである。同省のプログラムは補助金を通じて主に州、地方、民間部門によって提供される。同省の中でも家族や児童を対象とした福祉サービスを所管しているのは児童家庭庁(Administration for Child and Families)であり、1995年には同庁内に保育局(Child Care Bureau)が設置されて、保育関連施策推進の中心となっている。連邦は補助金の交付を行い、サービスの実施は州や地方が主体となっており、具体的なサービス内容は州レベルで決定されている。

近年では、就労支援プログラムの一貫として保育サービスへの補助が拡大されてい

⁴¹ この節の記述は主に和気・久保・佐藤・山本(2000)pp.242-262 に依った。

る。税制面では、内国歳入法にもとづいて、保育サービスなどに対する支出の最高 35% までの税額控除を受けられる、児童税額控除制度が導入されている。また、1996 年の福祉改革の際には、従来補助対象者ごとに 4 種に区分されていた補助金を統合して、保育定額補助金（Child Care and Development Block Grant: CCDBG）が導入された。この補助金は、CCDBG 法にもとづいて、低所得の家庭に対する保育サービスの供給を目的として、州や部族政府に対して交付される。州に割り当てられる補助金は算定式にもとづき、補助金の支給要件として、職員研修のためのプログラムを要すること等が挙げられているが、その後の事業者や利用者に対する補助方法は州によって異なり、職員配置や施設整備基準などは州の規定による。

連邦が助成するその他の児童福祉サービスの内容は、(1)非監護親から養育費の徴収を行うため、親の搜索、確定および児童扶養命令を行う児童扶養強制プログラムの実施、(2)里親・養子縁組扶助制度（Foster Care and Adoption Assistance Program）を通じた州の管理事務局への補助、(3)家族機能の再生、虐待の防止、児童の保護に焦点をあてた家庭維持・家庭支援制度（Family Preservation and Family Support）を通じた、州の児童福祉事務所や実践機関、コミュニティベースの組織・団体に対する助成、(4)児童虐待・ネグレクト防止・治療に関する法律（Child Abuse Prevention and Treatment Act: CAPTA）にもとづく州への助成、(5)州の福祉事務所が家庭支援（維持・再統合）を行うサービスに対する支援、(6)地方の公的、民間、非営利の機関を通して支給される、ヘッドスタートプログラムの運営、などが挙げられる。

ニューヨーク州では、主に家族援助省の児童・家族サービス局（Office of Children and Family Service）が、家族や児童に対する州の自主財源によるプログラムのうち、現金給付（一時的・障害援助局が所管している）と医療サービスを除くものを所管している。家族支援と児童福祉に関するプログラムのほとんどは、カウンティ、ニューヨーク市、非営利サービス供給者に補助金を交付することで実施されている。具体的なプログラムは、保育サービスを探す親への支援、虐待やネグレクトの対象となっている子供の発見と保護、家庭を強化して養護サービスを避けるためのカウンセリングその他のサービス供給、児童の養護施設への保護、里親の斡旋、家庭内暴力からの保護などである。

同局の家庭を対象とするプログラムで最も広範囲なものは保育サービスであり、連邦からの補助金を用いて、低所得の母親の福祉依存を防ぐためのサービスを提供して

いる。一定の所得ガイドラインを満たし、就労、職探し、職業訓練のために保育が必要な家庭に対して州の財政援助の受給資格が与えられて、具体的な給付は、州が地方に対して交付するブロック補助金を用いて、地方がその需要にあわせて支出を決定することで行われる。また、同局はデイケアプログラムの新たな創設に対する支援やケアセンターの建設に対する資金援助も行っている。また、職員数、運営者や職員の訓練、検査に関する規制、デイケアプログラムの許可登録、デイケア供給者に対する保健医療面と安全面の規制を行っている。

4.4.6 障害者福祉⁴²

障害者に対する福祉サービスは、障害年金の給付や補足的所得保障による現金給付、メディケアおよびメディケイドによる医療保障が中心である。直接あるいは間接に障害者政策に関わる連邦法は多いが、障害者福祉政策を総合的に提供する組織は存在しない⁴³。連邦レベルで障害者福祉サービスを所管する省庁は、主に教育省と保健・福祉省の二つである。福祉行政は連邦補助金を州に割り当てて、それにもとづいてサービスが実施される形がとられている。

教育省の中のリハビリテーションサービス庁（Rehabilitation Services Administration）がアメリカにおける対障害者サービスの最も中心的な行政機関であり、リハビリテーション法（Rehabilitation Act）にもとづくサービス全般を所管している。主な事業は、職業リハビリテーション、援助付き雇用、自立生活センターへの助成などである。また、全米の特殊教育全般を所管している特殊教育課（Office of Special Education Programs）は、障害者教育法（Individuals with Disabilities Education Act）を所管している。同法は0歳児から21歳までの障害児に対する適切な教育を無料で提供することを規定している。国立障害・リハビリテーション研究所（National Institute on Disability and Rehabilitation Research）は、主に大学の諸機関などが行う研究や実践に対して助成金を交付している。

保健・福祉省では、児童および家庭庁のもとにある発達障害庁（Administration on Developmental Disabilities）が、発達障害全般にかかわるサービスを所管して、発達障害援助法（Developmental Disabilities Assistance and Bill of Rights Act）に規定されたサー

⁴² この節の記述は和気・久保・佐藤・山本(2000)pp.228-241 に依った。

⁴³ 厚生労働省(2004)p.159.

ビスの実施にあたっている。具体的には、同法の B 章にもとづいて、発達障害庁に置かれた発達障害協議会（Developmental Disability Council）を通じて交付された助成金により、各州の発達障害協議会が各州に必要なサービスの内容を決定していくため、その内容は一様ではない。主なサービスは、診断、評価、治療、介助、デイケア、住宅改造、職業訓練、教育、授産訓練、レクリエーション、権利擁護、情報提供、移動手段の提供など、多岐にわたっている。同法 C 章では、各州が障害者に対する虐待や権利侵害を監視する機構である、権利擁護機関（Protection and Advocacy Agency）を設置することを義務づけている。

行政機関から独立した政府機関としては、リハビリテーション法によって全米障害者協議会（National Council on Disability）の設置が定められており、15 人の委員から構成されて、法律や制度が障害者本位のものとなっているかどうかを監視している。同様の機関として、知的障害に関する大統領委員会、障害者雇用大統領委員会や建築物および交通機関の障壁に関する建設・交通改善命令委員会などがある。また、雇用機会均等委員会は、雇用関連の不服申立機関として重要な機能を有している。

4.4.7 高齢者福祉⁴⁴

アメリカでは公的な介護保険制度は存在しないため、医療の範疇に入る一部の介護サービスがメディケアでカバーされるにとどまっている。さらに所得・資産の減少によりそれ以上の自己負担ができなくなった場合にメディケイドが適用される。高齢者介護サービスは民間部門の果たす役割が大きいことが特徴である⁴⁵。

対人的な援助によって提供される狭義の高齢者福祉に関する連邦法としては、高齢者を対象としてその自立を支援するアメリカ高齢者法（Older Americans Act）と、低所得者層を中心に幅広く予防的、対人的なサービスを提供する社会保障法第 20 条（社会サービスに関する州へのブロック補助金）が挙げられる。

アメリカ高齢者法は、60 歳以上の高齢者で社会的・経済的ニーズがあり、地域での自立した生活に困難を有する高齢者を主な対象として、さまざまな在宅ケアサービスの確保とそのネットワーキングを図ることを目的としている。同法にもとづいて、保健・福祉省に高齢化対策庁（Administration on Aging）が創設されて、その下に州の対

⁴⁴ この節の記述は主に和気・久保・佐藤・山本(2000)pp.211-227 に依った。

⁴⁵ 厚生労働省(2004)p.159.

策室と、地域高齢化対策室が組織されている。地域高齢化対策室は、地域に民間のサービスが得られない場合には直接サービスを提供することがあるが、基本的には民間のサービス提供団体に財源を供給することでサービスを確保し、ネットワーク化をはかっている。具体的なサービスは、アメリカ高齢者法の第3章および第7章に示されている。第3章では①アクセス保障サービス（情報の提供と照会、ケースマネジメント、送迎サービスなど）、②居住サービス（ホームヘルプサービス、配食サービス、家屋の修理など）、③地域サービス（高齢者センター、会食サービス、デイケアサービス、雇用相談、健康増進など）、④介護者へのサービス（休息ケア、相談、教育的プログラムなど）が挙げられ、第7章では、オンブズマン、虐待防止サービス、各種法律サービスなどの高齢者の権利擁護に関わるサービスが規定されている。

社会保障法第20章は、社会福祉サービスと職員の養成・訓練にかかわる経費を包括したブロック補助金を規定している。補助金の交付は各州の人口にもとづいて行われており、州政府がほぼ同等の負担をしている。各州は、連邦が定めた目標である①自助の促進と依存の除去、②権利擁護のための予防的措置、③在宅ケアの促進、④在宅ケアが不可能な場合の施設ケアの確保、を達成するために、独自の社会福祉サービスを企画運営している。サービスは各州によって異なるが、ホームヘルプサービス、配食サービス、ケースマネジメント、デイケア、移送サービス、権利擁護、養護委託、里親、カウンセリングなどが主な内容である。

4.5 教育

教育は合衆国憲法の中に規定されていないことから、憲法修正第10条に従って州の専管事項とされている。州は州憲法と州法にもとづいて独自に州内の教育全般を統括しており、教育制度は50州ごとに異なっている。

このため、就学義務に関する規定も州により異なる。就学義務開始年齢は7歳とする州が最も多いが、実際にはほとんどの州で6歳からの就学が認められており、6歳児の大半が就学している。また、義務教育年限は8から12年であり、9年の州が最も多い。初等中等教育の修業年限はすべての州で12年となっているが、その形態は図表2-15のように、6-3(2)-3(4)年制、8-4年制、6-6年制の三つに大別され、この他に5-3-4制や4-4-4制なども行われている。

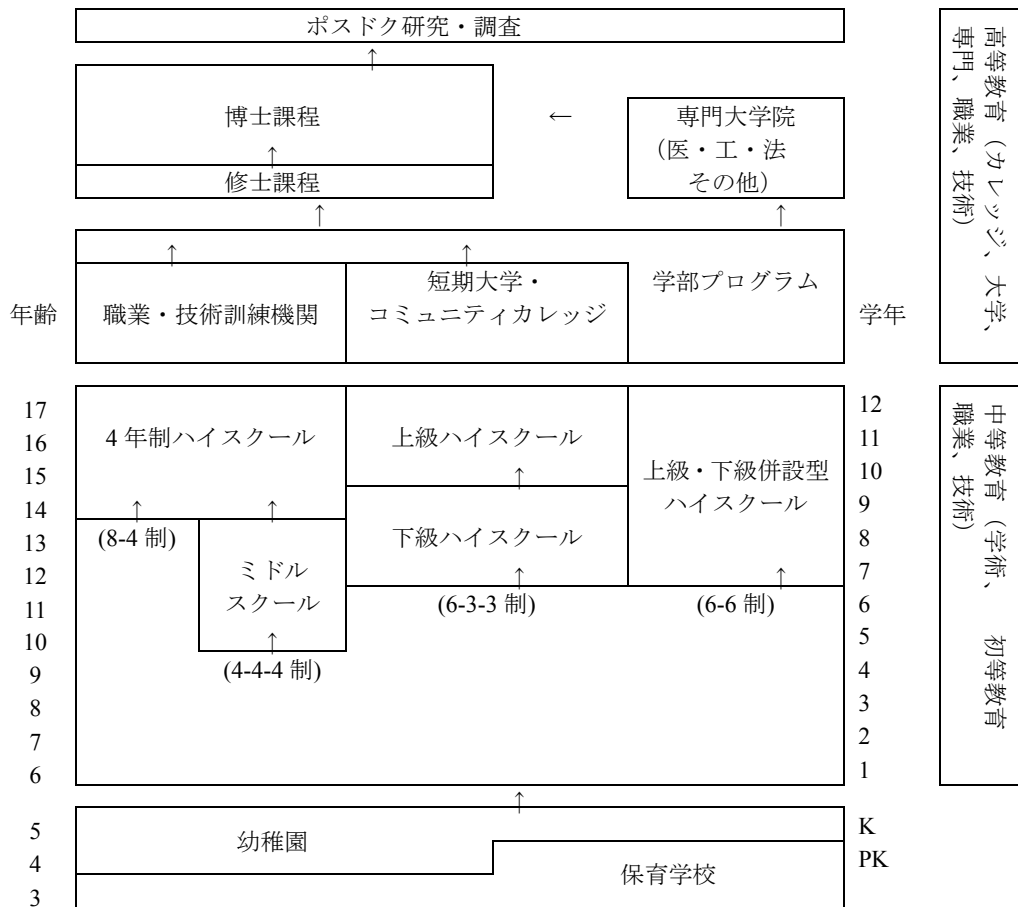
連邦は基本的に教育に関する権限を有せず、連邦教育省設置法第3403条(b)項には、

連邦が各州のカリキュラムや管理運営、人事、教科書・教材の選定を指示・統制したり、監督することはないと規定されている。連邦の役割は教育の機会均等の保障など、教育への支援にとどまっている。連邦は初等中等教育法、高等教育法などの教育関連法を制定し、初等中等教育に関する援助、奨学金事業、学術研究の振興等などを通じた教育への関与を行っているが、この関与は合衆国憲法第1節第8条の一般福祉条項を根拠としており、福祉の概念を広義にとらえて、国民の幸福、生活の充足を目的として教育への支援を行うものである。連邦の補助金事業を具体的に挙げると、教育上不利な立場にある子弟への援助、教育改革や学校改善、薬物防止教育、職業教育・成人教育など、特定の分野における教育の振興を目的とするものがある。その他に、教育情報の収集・統計・分析・提供および研究・開発活動を行っている。連邦教育省は特定補助金の交付により一定の教育方針を示すことも可能であるが、連邦の負担率は小さく、例えば公立初等・中等教育財源に占める連邦の負担率は2004年度で8.6%である⁴⁶。

各州は州教育法により、教育行政組織、公立学校の財政制度、教員免許制度、教職員の身分保障制度を主な内容とする基本的教育制度を定めている。また、州は公教育制度の確立・維持を目的とした行政単位である学校区を設けている。

⁴⁶ U.S. Census Bureau(2005)p.164, Table 243.

図表 2-15 アメリカの学校系統図



(出典) U.S. Department of Education(n.d.)*Map of the U.S. Education System*, Retrieved April 10, 2006 from <http://www.ed.gov/about/offices/list/ous/international/usnei/us/edlite-struct-geninfo.html>.

4.5.1 初等・中等教育⁴⁷

連邦は、教育改善のための方向性を示し、補助金によって各州の政策を誘導するが、施策の導入は基本的には州や学校区の任意であるため、必ずしも連邦の提案する方針が一律に受け入れられるとは限らない。近年では、連邦は 2002 年に「落ちこぼれを作らないための初等中等教育法 (No Child Left Behind Act)」を制定して、初等中等教育の質の向上を目標とした。この法の柱は①州内統一学力テストの実施と結果の公表、②連邦補助金の使用における州および地方の裁量拡大、③基礎学力向上政策への集中投資、④教育機会の選択拡大、の 4 つであり、州は同法にもとづく連邦補助金を受領するためには、これらに沿った教育改革の実行案を連邦教育省に提出し、承認を受け

⁴⁷ この節の記述は主に文部省(2000)に依った。

ることを義務づけられた⁴⁸。

州憲法により、州が立法面での教育制度の編成、教育機関の設置、管理の責任を負っており、私立の初等中等学校の設置・運営に関する認可も、通常州によって行われる。基本的な教育制度は州教育法として定められ、その内容は主に次のとおりである。

- ・州および学区の教育委員会および教育長の資格、組織、権限
- ・公立初等・中等学校を中心とする学校財政制度
- ・義務教育年限、年間授業日数、初等・中等教育における指導教科・分野等、学校教育活動に関する大綱的な枠組み
- ・公立初等・中等学校の教員や教育行政担当者の免許制度
- ・公立学校教職員の身分保障制度

行政面では、ほとんどの州では教育政策の策定を始めとする学校教育に関する多くの権限を州教育委員会に移譲している。州教育委員会は州憲法または州教育法等により設置されて、一般に州内の教育全体について最終的な責任を負う。州教育委員会は政策立案機関の役割を果たし、その他に州法で定められた制度を運用する上で必要な規則や施策を定めるなど、準立法機関としての機能も有しているほか、教育にかかる紛争について行政上の最終的な判断を下すための準司法機関としての機能も果たしている。州教育委員の選任方法は州によって異なり、知事などによる任命、州民や州議会による選出、それらの組み合わせがとられている。

さらに、州内の教育行政を遂行する責任者として州教育長が置かれ、その事務局として州教育局が設けられている。州教育長は当該州の公教育制度を監督する責任を負い、州教育局の活動の指揮・統制を行う。教育長の選任方法は州によって異なり、任命または州民投票で選出される。

これらの教育行政機関の役割や権限のうち、多くの州で共通してみられるものとして次が挙げられる。

- ・教員およびその他の教育関係職員の免許・資格認定
- ・教員養成課程の認定
- ・教育課程の基準の設定および州統一テストあるいは学力評価事業の実施
- ・ハイスクールの卒業要件の決定
- ・教育関係統計および調査研究の実施

⁴⁸ 文部科学省(2004)pp.5-6.

- ・ 学校区に対する補助金事業の実施
- ・ 学校の施設・整備の衛生・安全基準の制定
- ・ 連邦政府等との共同事業の実施
- ・ その他の教育事業の実施に関わる規則等の制定

学校区は、州法によって公立学校制度を管理するための権限を付与されている。学校区の行政機関は、意思決定機関である学校区教育委員会、執行機関である教育長とこれを補佐する学校区事務局から構成される。ただし、規模の小さい学校区では教育長がおかれていないものもある。学校区教育委員会の権限や義務は州教育法で規定されており、多くの場合住民により選出され、所管する公立学校の管理運営方針を決定する。また、学校区教育委員会が学校区教育長を任命する。

学校区の義務や権限は州教育法などで規定されているが、州の法令で実施が義務づけられている事項においても学校区に多くの裁量が残されている場合が多い。また、準立法機関として学校区が独自に決定する事項もある。学校区の役割は次のものが挙げられる。

- ・ 義務教育の実施
- ・ 公立初等・中等学校の設置および建築基準に見合った校舎の建設
- ・ 公立初等・中等学校の維持・管理
- ・ 教員免許状取得者の教員雇用および教職員の学校への配置
- ・ 児童生徒の就学すべき学校への振り分け
- ・ 通学手段の確保

州と学校区の関係は、州が住民に対する最低限の教育機会を保障する立場から、義務教育年限や年間授業日数の遵守、ハイスクールの卒業要件の設定、州統一の学力テストの実施やこのテスト結果を中心とする各公立学校の教育成果の公表、公立学校在学者の学力水準の維持などについて、学校区を指導・監督する。また、補助金を通じて学校区による教育条件の整備を支援する。一方で、教育活動については一般に学校区に比較的大きな裁量を与えられており、公立学校の学校制度やカリキュラムに関する基準も基本的には学校区によって定められる。

4.5.2 高等教育⁴⁹

高等教育分野の連邦の活動は、一般的に奨学金事業や研究助成を各大学や大学システムを単位として行うため、州を介した政策や方針の導入、提示は行われない。

高等教育行政も、初等・中等教育と同様に州の所管事項である。行政は主に、大学の管理運営に直接的な責任を持つ大学理事会と、大学あるいは大学システム間の調整を図るために設置される州高等教育調整委員会によって行われる。多くの州では州教育委員会、州教育長、州教育局は高等教育を所管していない。私立大学の設置認可も州が行うが、一部の州には私立大学設置に関する認可機関が設けられていない。

大学理事会の理事は、一般に州知事によって任命される。大学理事会は、管轄する大学あるいは大学システムの教育・研究活動、教職員人事、財政など、管理運営上の全般的な権限を州憲法または州教育法により与えられているが、その程度は州によって異なっている。一般に、州憲法により設置が求められている大学理事会は強い権限を与えられている場合が多く、専攻課程の新設や変更、キャンパスの新設や学部・学科の創設、授業料の設定、教職員の雇用などを独自に決定できることが多い。一方で、州法により設置が求められている大学理事会は専攻課程の設置権限などを持たないところもある。

学校区は、高等教育、特に4年制大学の管理運営には基本的に関与しない。2年制大学については学校区レベルに権限が留保されている場合もある。

4.5.3 ニューヨーク州の教育

ニューヨーク州の公立学校制度の基本的な単位は学校区であり、地方選出または任命による教育委員会によって運営されているが、学校教育は州憲法によって州の役割と位置づけられている。州憲法第11条第1項は「州議会は、州のすべての子供が教育を受けられるよう、無料の一般学校（common schools）制度を維持・支援しなければならない。」と規定している。また、州憲法のホームルール条項の中でも学校教育に関する州議会の権限が保護されている。1963年に加えられた第9条のうち、第3項(a)は、「特別の規定がない限り、この条項は次のことに関する州議会の権限を制限または阻止することはない。(1)州憲法第11条により要求または規定されている公立学校制度の維持、支援、運営、またはその公立学校制度に付随する退職制度」と規定してい

⁴⁹ この節の記述は文部省(2000)pp.21-22 に依った。

る。

1938年の州憲法修正により、第11条第2項にニューヨーク州大学 (the University of the State of New York) の概念が規定されている。ニューヨーク州大学は、州議会に任命される評議員会 (Board of Regents) が運営する法人であり、評議員会の管轄である教育機関の制度全体と考えられている。その範囲は具体的には、初等・中等・高等教育機関、図書館、博物館、公共放送、州の記録・公文書、専門的職業の規制、身体障害者の職業教育、その他の州議会が評議員会に割り当てる責任分野である。

評議員会は州憲法第11条第2項に根拠を持つ、州レベルでの唯一の教育委員会であり、公立・私立、営利・非営利を含めて州内のすべての教育機関の全体的な監督の権限を持っている。評議員は州議会の選出により、現在は5年任期の評議員16人から成っている。評議員会は教育省の長として活動し、教育行政の施行面での責任者である教育長官 (commissioner of education) を任命・解任する権限を持っている。

評議員会の主な役割の一つは、カリキュラム、指導、学生評価の監督である。近年では、1996年にすべての学年での学習内容基準を定め、2001年9月以降に9年次に進級する学生に英語、数学、世界史、アメリカ史、科学について統一試験の受験を義務づけた。また、1998年には学校区の説明責任を高めるために学校報告カード (school report cards) を導入し、統一試験を通じて各学校の学生のパフォーマンスを比較する制度を設立した。

また、評議員会が学校区に対して大まかな要件を課している他にも、州議会、知事は細かいカリキュラム要件を課している。例えば教育法の中で、愛国心と公民権や19世紀半ばのアイランド飢饉 (第801項)、国旗への忠誠 (第802項)、アルコールやタバコの問題 (第804項) 交通規制 (第806項) 動物の人道的な取り扱い (第809項) など、具体的な教育内容やその指導方法が規定されている。

財政面でも州政府の役割は大きく、2002-03年度の初等・中等教育支出の負担割合は連邦と州と地方政府でそれぞれ5.7%、45.8%、48.4%であった⁵⁰。評議員会と教育長官は、毎年学校区に対する補助金を勧告し、補助金の算定式や額の決定は州議会が行う。教育補助金の配分は指標に学校区の財政力指数や需要の高い生徒数などを用いた複雑なものとなっている。

⁵⁰ State of New York, Education Department(2004a)p.7.

特に初等・中等教育分野でサービスを直接供給する学校区は全州を網羅しており、市、タウン、ヴィレッジ、カウンティの境界にまたがっていることも多い。ニューヨーク、バッファロー、ロチェスター、シラキュース、ヨンカースの5大市では、学校区の予算は市の予算の一部であるが、それ以外の地域では、学校区は課税権や借入権限を有する独立した政府機構である。

また、小規模の学校区が資源を共有し、協同して教育サービスを提供する目的で、連合教育委員会（Board of Cooperative Educational Services）が設立されている。連合教育委員会は教育法第 1950 項と第 1951 項に規定されている組織であり、現在は 38 の連合教育委員会が、721 の学校区のうち 9 つを除く学校区によって構成されている⁵¹。5 大市は連合教育委員会に参加する資格を持たない。

各学校区の教育委員会は、毎年学校区の需要と連合教育委員会に要求するサービスを決定するが、二つ以上の学校区が同様のサービスを求めており、それを協同して提供できる場合に、連合教育委員会のサービスとして提供される。連合教育委員会の運営支出や資本支出の一部は、区域内の学校区が在住生徒数の出席率加重平均や財産税課税対象資産の評価額にもとづいて分担する。また、州は学校区が連合教育委員会に支払う費用の一部を、学校区に対して補助金の形で償還している。

連合教育委員会は、学校区の教育委員が選出する委員によって運営されている。連合教育委員会の権限と責務は教育法第 1950 項に規定されており、教育長官の承認を伴う地方監督官（district superintendent）の任命、教育長官の承認を伴う学校区との契約にもとづく協同的教育サービスの提供、協同的教育サービスに関する需要の測定と長期的計画の設計、連合教育委員会プログラムを実行するために必要な教員その他の職員の雇用などを含んでいる。地方監督官は、連合教育委員会の首席行政官として構成学校区を代表すると同時に、教育長官の代表としての役割も果たす職である。

連合教育委員会が提供するサービスは教育プログラムが主であり、具体的には高校生向け職業プログラム、身体障害児童に対する理学療法・作業療法、成人に対する読み書き指導プログラムなどが挙げられる。その他に、職員研修、バスの維持管理、地域コンピューターセンターといった支援的サービスも提供している。

⁵¹ State of New York, Education Department(2004b).

5. 公務員制度

5.1 公務員数と給与の概況

5.1.1 連邦・州・地方公務員

政府レベル別にみた 2002 年 3 月時点の公務員数は図表 2-16 のとおりである。公務員総数に占める割合は連邦が 12.8%、州が 24.1%であり、地方が 63.1%と最も大きい。地方職員の約半分は学区の職員である（全体に占める割合は 30.3%）。また、フルタイムとパートタイムに分けてみると、相対的に連邦よりも州と地方の特別目的政府でパートタイム職員の割合が高い。

図表 2-16 政府レベル別公務員数と給与（2002 年 3 月、単位：千人、ドル）

	合計	連邦 (文民)	州	地方				
				カウン ティ	市町村	タウン シップ	学区	特定区
公務員数	21,039	2,690	5,072	2,729	2,972	488	6,367	721
フルタイム	16,256	2,426	3,680	2,257	2,376	273	4,706	537
パートタイム	4,783	264	1,392	472	596	215	1,661	184
専従換算	18,160	2,557	4,223	2,462	2,594	323	5,390	611
フルタイム職員 3 月平均給与	3,660.5	4,671.5	3,657.2	3,287.6	3,879.8	3,693.8	3,232.6	3,445.2
割合(%)								
: 総数	100.0	12.8	24.1	13.0	14.1	2.3	30.3	3.4
: フルタイム	100.0	14.9	22.6	13.9	14.6	1.7	28.9	3.3
: パートタイム	100.0	5.5	29.1	9.9	12.5	4.5	34.7	3.8
: 専従換算	100.0	14.1	23.3	13.6	14.3	1.8	29.7	3.4

出典: U.S. Census Bureau(2004) *Compendium of Public Employment 2002*, 2002 Census of Governments Volume 3 Public Employment, Table 1.

次に連邦・州・地方について部門別に公務員数と 2003 年 3 月の給与を示した図表 2-17 からは、連邦は郵便、防衛・国際関係に職員が多く、この二部門で連邦職員全体の 54%を占めていることが分かる。次いで大きいのは天然資源 (7.1%) である。州は高等教育 (44.6%)、矯正 (9.2%)、病院 (8.5%) の、地方は初等・中等教育 (54.5%)、警察 (6.3%) の職員数が多い。

図表 2-17 部門別公務員数と給与（2003 年）

	公務員 1000 人 数				3 月の 100 万ド 給与 ル			
	合計	連邦 (文民)	州	地方	合計	連邦 (文民)	州	地方
合計	21,366	2,717	5,043	13,606	67,195	12,673	15,116	39,406
防衛・国際関係	682	682	(X)	(X)	2,604	2,604	(X)	(X)
郵便	786	786	(X)	(X)	3,267	3,267	(X)	(X)
宇宙開発	19	19	(X)	(X)	136	136	(X)	(X)
初等・中等教育	7,480	(X)	64	7,416	20,742	-	183	20,560
高等教育	2,804	(X)	2,248	555	6,818	(X)	5,643	1,175
その他教育	112	11	101	(X)	390	62	328	(X)
保健医療	605	134	183	287	2,218	758	617	843
病院	1,139	155	428	556	3,911	810	1,333	1,768
公的福祉	541	9	234	298	1,652	55	719	878
社会保険行政	161	68	93	(X)	640	330	309	(X)
警察	1,118	157	106	856	4,545	760	438	3,346
消防	394	(X)	(X)	394	1,442	(X)	(X)	1,442
矯正	748	35	464	250	2,526	165	1,519	842
道路・ハイウェイ	572	3	249	320	1,856	20	869	967
航空	95	49	3	43	623	447	13	163
水運・ターミナル	18	5	5	8	63	14	18	31
廃棄物処理	119	(X)	2	117	364	(X)	8	356
下水道	134	(X)	2	132	466	(X)	9	457
公園・レクリエーション	408	27	40	340	815	112	97	606
天然資源	402	194	164	44	1,607	981	508	119
住宅・コミュニティ開発	141	17	-	124	515	109	-	405
水道供給	174	-	1	173	575	-	3	572
電力	81	-	4	77	382	-	22	360
ガス	11	-	-	11	37	-	-	37
運輸	240	(X)	33	207	974	(X)	155	819
図書館	188	4	1	183	361	25	2	335
州営酒類販売店	9	(X)	9	(X)	19	(X)	19	(X)
財務	538	115	173	250	1,926	587	598	741
その他政府行政	476	22	60	394	1,116	124	202	790
司法・立法	494	62	164	268	1,969	353	682	934
その他	677	163	211	303	2,636	954	822	860

出典：U.S. Census Bureau(2006)Statistic Abstract of the United States: 2006, Table 452.

5.1.2 ニューヨーク州の州・地方公務員

図表 2-18 でニューヨーク州の公務員を州・地方別にみると、公務員総数に占める割合は州が 21.1%、地方が 78.9%である。また、相対的に州よりも地方でパートタイム職員の割合が高い。

図表 2-18 ニューヨーク州の州・地方別公務員数と給与（2002年3月，単位：人，ドル）

	合計	州	地方
公務員数	1,333,566	281,212	1,052,354
フルタイム	1,068,638	235,522	833,116
パートタイム	264,928	45,690	219,238
専従換算	1,189,388	252,512	936,876
フルタイム職員 3月平均給与	4,432	4,333	4,460
割合(%)			
：総数	100.0	21.1	78.9
：フルタイム	100.0	22.0	78.0
：パートタイム	100.0	17.2	82.8
：専従換算	100.0	21.2	78.8

出典：U.S. Census Bureau(2004) *Compendium of Public Employment 2002*, 2002 Census of Governments, Volume 3, p.16, Table 11.

図表 2-19 ニューヨーク州の部門別公務員数と給与（2002年3月）

	公務員数 (人)			3月の給与 (千ドル)		
	合計	州	地方	合計	州	地方
合計（専従換算）	1,189,388	252,512	936,876	5,041,227	1,070,548	3,970,679
高等教育	71,229	47,875	23,354	279,814	195,498	84,316
初等・中等教育	450,744	-	450,744	1,715,363	-	1,715,363
その他教育	4,860	4,860	-	19,868	19,868	-
図書館	9,204	-	9,204	25,403	-	25,403
公的福祉	58,587	6,903	51,684	213,191	25,972	187,219
病院	95,422	45,986	49,436	384,990	176,326	208,664
保険医療	28,511	9,735	18,776	120,217	44,725	75,491
社会保険行政	8,591	8,591	-	32,934	32,934	-
ハイウェイ	40,626	13,127	27,499	156,741	47,180	109,561
航空	1,677	138	1,539	8,389	505	7,884
水運・ターミナル	1,057	795	262	5,093	3,735	1,358
警察	88,793	6,159	82,634	532,407	32,949	499,458
消防	23,651	-	23,651	147,010	-	147,010
矯正	61,787	35,314	26,473	284,376	149,880	134,496
天然資源	3,803	3,444	359	15,641	14,259	1,382
公園・レクリエーション	13,747	2,877	10,870	42,354	8,966	33,388
住宅・コミュニティ開発	19,838	-	19,838	86,253	-	86,253
下水道	6,712	-	6,712	28,482	-	28,482
廃棄物処理	15,522	-	15,522	80,679	-	80,679
財務	26,403	13,412	12,991	103,902	51,428	52,474
司法・立法	31,668	19,491	12,177	162,792	104,813	57,979
その他政府行政	20,475	5,006	15,469	73,475	18,730	54,745
水道供給	6,412	-	6,412	27,441	-	27,441
電力	2,196	1,646	550	13,623	11,205	2,418
ガス	9	-	9	31	-	31
運輸	64,921	15,272	49,649	325,018	79,550	245,468
その他	32,943	11,881	21,062	155,741	52,025	103,716

出典：U.S. Census Bureau(2004) *Compendium of Public Employment 2002*, 2002 Census of Governments, Volume 3, p.67, Table 15.

次に図表 2-19 で部門別の公務員数を確認すると、州・地方合計では初等・中等教育分野が 3 分の 1 以上を占めている。州と地方それぞれの部門別割合は全国平均と同様の傾向を持ち、州では高等教育（19.0%）、病院（18.2%）、矯正（14.0%）の、地方は初等・中等教育（48.1%）、警察（8.8%）の職員数が多い。

5.2 公務員の給与の決定方法

5.2.1 連邦公務員の給与制度

連邦公務員に適用される給与体系は複数あり、一部は個別の法律によって規定され、一部は行政上の決定を受けている。

ホワイトカラー職員に適用される法定の給与体系は、一般給与表（General Schedule）、外務公務員、復員軍人省復員軍人保健医療局の一部の職員に適用されるものの三つである。これらの給与体系は連邦法 5 編 53 章 I の規定を受けて作られている。

一般給与表は、連邦法 5 編 53 章 III にもとづいて、一部の例外を除く行政府の大部分のホワイトカラー職と、一部の立法府職員に適用されている。図表 2-20 より、郵政職員を除くフルタイム職員の 71.3%が一般給与表の適用を受けていることが分かる。一般給与表では等級が業務内容の困難性と責任の程度、資格要件等によって規定されて、15 等級に分類されている。官職ごとに資格基準書に基準が示されているが、各等級と標準的な役職の段階は明確にリンクしていない。各等級内には 10 段階の給与の幅があり、等級内の昇給は、始めの 3 段階については各 52 時間、4、5、6 段階では 104 時間、7、8、9 段階では 156 時間の就労の後に決定される。高いパフォーマンスを示した職員は追加的な昇給が認められる制度もある。

外務公務員の給与体系は、役員（FO）と職員（FP）が、1980 年外務公務員法（Foreign Service Act of 1980）の規定を受けて作られている。外務公務員に適用される給与体系には、連邦のその他の給与体系にリンクしているものもある。大使（FA）は高級管理職の給与体系に、上級外務公務員（FE）は上級管理職の給与体系にリンクしている。

復員軍人保健医療局では、医師と歯科医（VM）、足専門医と検眼医（VP）について独自の給与体系を持っている。

図表 2-20 郵政職員を除くフルタイム連邦職員の給与体系別給与

2004年3月31日時点

給与体系	公務員		給与合計		給与平均	
	人数(千人)	割合(%)	総額(百万ドル)	割合(%)	年平均値(ドル)	年中央値(ドル)
合計	1,745	100.0	105,588	100.0	60,517	54,212
一般給与表	1,244	71.3	74,159	70.2	59,593	55,243
連邦賃金制度	184	10.6	7,749	7.3	42,096	42,072
その他	316	18.1	23,680	22.4	74,876	70,375

出典：U.S. Office of Personnel Management(2005)*Federal Civilian Workforce Statistics, Pay Structure of the Federal Civil Service as of March 31, 2004*, Appendix B Table 2.

その他の主要な給与制度には、連邦賃金制度（Federal Wage System）がある。これは技能職（ブルーカラー）の職員に適用され、連邦法 5 編 53 章IVが給与決定方法を規定している。図表 2-20 より、郵政職員を除くフルタイム連邦職員の 10.6%に適用されていることが分かる。

また、行政府の高級管理職に適用される給与体系（Executive Schedule）は議会が決定する。連邦法 5 編 53 章 II の規定により、この給与体系はそれぞれ単一の給与水準を持つ 5 つの水準に分かれている。高級管理職の給与の改定は、1989 年に倫理改革法（Ethics Reform Act）によって雇用経費指数にリンクされることになった。

議会は、省庁の長に権限を付与して、省庁が給与体系を決定している場合もある。

上級管理職（Senior Executive Service）の給与体系は、GS-15 以上に分類される大部分の行政府の管理、監督、政策職に適用され、上院の確認を必要としない。給与表は現行制度では 6 段階あり、一般給与表の年次改定と同時に大統領が決定する。

図表 2-21 一般給与表と連邦賃金制度以外の給与体系が適用される連邦フルタイム職員

（郵政職員を除く，2004年3月31日時点）

給与体系	フルタイム職員数(人)	割合(%)
一般給与表に類似する給与体系	26,566	8.4
復員軍人保健医療局	42,959	13.6
上級管理職	7,038	2.2
外務公務員	14,421	4.6
省庁の決定する給与体系	26,560	8.4
その他の給与体系	198,714	62.8
合計	316,258	100.0

出典：U.S. Office of Personnel Management(2005)*Federal Civilian Workforce Statistics, Pay Structure of the Federal Civil Service as of March 31, 2004*, Appendix A Figure 4.

1990年に連邦公務員給与比較法（Federal Employees Pay Comparability Act of 1990）が制定され、連邦公務員の給与と民間との格差解消の指針が与えられた。同法の規定で影響の大きいものは、一般給与表の給与の決定方法の変更と、地域給与の導入である。その他に、次の職員について特定の給与体系が設立された。それらの職員は上級公務員（SL）（一般給与表の15等級以上に分類される、管理職・監督職以外の公務員）、行政法判事（AL）、契約控訴委員会の委員（CA）、特定の警察官、上級生物医学サービスに属する職員、証券・印刷局、造幣局の警察である。

基本給与は、全国一律に労働省の経済指標である雇用経費指数を基礎に改定する。一方で、地域給与の改定は、大統領の給与代理人として行政予算局・人事管理庁・労働省の3機関の長官が労働省作成の職種別報酬調査にもとづいて、連邦給与評議会の答申を受けて、改定案を大統領に勧告し、これを大統領命令によって実施する仕組みとなっている⁵²。

2004年の基本給与の調整は2.7%であった。地域給与の改定は31の大都市地域とその他の国内地域について行われ、改定率は10.60%から24.21%であった⁵³。

5.2.2 州公務員の給与制度⁵⁴

図表2-22は州政府協議会内の州政府人事担当幹部協会が46州を対象にした1999年調査による、各州の給与制度を示したものである。これによると、多くの州では給与表を採用しており、一つの給与表には平均で約30俵が含まれている。

給与表の決定権者が知事および人事部局である州が半分以上あるが、その3分の1は議会への報告など議会の関与がある。残りの半分以下の州は、議会が決定している。給料表の決定要因として、ほとんどの州が階級制にもとづいた職務分類と民間市場の動向を挙げており、21州が年功や業績を考慮に入れている。また、18州では幹部と一般職員の給料体系が異なっている。

⁵² 原田（2003）p.48.

⁵³ U.S. Office of Personnel Management(2005)p.46.

⁵⁴ この節の記述は自治体国際化協会(2003)p.44 に依った。

図表 2-22 各州の給与制度

州	給料表の決定権者	給料表の数	給料表の等級数	決定要因				
				職務分析	市場	地理	業績	年功
1 アラバマ	中央人事部局	1	120	○	○			
2 アラスカ	議会	16	23	○	○	○	○	○
3 アリゾナ	中央人事部局	3	14	○	○			
4 アーカンソー	議会	1	26	○	○			
5 カリフォルニア	中央人事部局			○	○	○	○	○
6 コロラド	中央人事部局、年間給与調査	10	267	○	○			○
7 コネチカット	中央人事部局、他部局、労使交渉	46	17	○				
8 デラウェア	知事、議会	3	26	○	○		○	
9 フロリダ	中央人事部局	7	139	○	○	○		
10 ジョージア	中央人事部局、人事委員会	38	18	○	○		○	
11 ハワイ	労使交渉、議会	8	15	○				
12 アイダホ	議会	1	24	○	○		○	
13 イリノイ	中央人事部局	13	15	○	○	○	○	○
14 インディアナ	中央人事部局	16	5					
15 アイオワ	労使交渉	15	45	○	○		○	○
16 カンザス	知事、中央人事部局	2	34		○		○	○
17 ケンタッキー	知事、中央人事部局	3	19	○	○			○
18 ルイジアナ	知事、中央人事部局	2	30	○	○	○	○	
19 メリーランド	議会	8	22	○	○		○	
20 ミシガン	人事委員会、労使交渉	3	8	○	○		○	○
21 ミネソタ	労使交渉	35	16	○	○		○	
22 ミシシッピ	労働市場			○	○	○	○	○
23 ミズーリ	知事、中央人事部局、議会				○			○
24 モンタナ	議会	1	25	○	○			○
25 ネブラスカ	中央人事部局	12	11	○	○			
26 ネバタ	知事、議会、人事委員会	13	29	○	○		○	○
27 ニューハンプシャー	中央人事部局、議会、労使交渉	9	34	○	○			
28 ニュージャージー	中央人事部局、労使交渉	41	28	○			○	
29 ニューメキシコ	人事委員会	2	46	○			○	
30 ニューヨーク	労使交渉	4	27	○	○	○		○
31 ノースカロライナ	知事、中央人事部局、議会	4	47	○	○	○	○	○
32 ノースダコタ	中央人事部局	1	20	○	○			
33 オハイオ	議会、労使交渉	22	6					
34 オクラホマ	中央人事部局	1	18	○	○			○
35 オレゴン	中央人事部局、労使交渉	40	30	○	○			○
36 ペンシルバニア	知事	12	14	○	○			○
37 サウスカロライナ	中央人事部局	1	10	○	○		○	
38 テネシー	中央人事部局	4	40	○	○			
39 テキサス	議会	3	16	○	○			
40 ユタ	議会	4		○	○			
41 バーモント	労使交渉、議会	1		○				○
42 バージニア	知事、中央人事部局、議会	1	23	○	○	○		
43 ワシントン	中央人事部局	4	90	○	○		○	○
44 ウェストバージニア	中央人事部局	4	23	○	○		○	○
45 ウィスコンシン	議会	10	5	○	○			○
46 ワイオミング	中央人事部局	1	11	○	○			
(平均、○の数)		9.9	35	42	39	9	20	21

出典：自治体国際化協会(2003)「米国における地方公務員制度」CLAIR REPORT no.246, p.46.

出典の一次資料：NASPE(1999)State Personnel Office; Roles & Functions, 4th edition.

5.2.3 ニューヨーク州公務員の給与制度

州公務員法の第35条と第40条によって、州の陸軍や海軍に所属する職員等を除く公務員の職は、分類職 (classified service) と非分類職 (unclassified service) に分けられている。非分類職には、公選職員、立法府の連記投票による任命職員、立法府職員、各局長、知事の任命による職員、選挙管理委員会の職員、公立学校の教員や監督者、州立大学や特定のコミュニティカレッジの職員などが含まれる。その他のすべての公務員は非分類職に分類されており、さらに試験の有無などにより、競争職 (competitive class)、非競争職 (non-competitive class)、労働職 (labor class) に分類されている。

このうち、分類職については、州公務員法第117条と第118条の規定により、州公務員局分類給与課 (Classification and Compensation Division in the Department of Civil Service) が、各役職の責務を決定し、職員を各役職に分類し、等級 (salary grades) を割り当てる責任を持っている。分類給与課は、ニューヨーク州立大学の専門職員や州警察局長の職員、陸軍・海軍の職員、いくつかの小さな機関を除き、すべての役職を管轄している。パートタイムや除外職、一部の一時職・労働職を除いて、すべての役職は州公務員法に規定された等級に割り当てられる。このとき、同じ役職であれば基本的に同じ等級が割り当てられる。

ニューヨーク州では、管理職 (Managerial / Confidential) 以外の職員は、多くが7つの職員団体 (bargaining units) に所属しているが、州公務員法はそれぞれの職員団体に適用される給与表を規定している。新規雇用された職員は、その役職の等級の給料表の雇用レート (hiring rate) が適用される。例外的に、確保の難しい職員や際だった資格を持つ場合には、分類給与課長と予算局長の承認を得て雇用レートよりも高いレートが適用される。各等級の給料は雇用レートから最高のジョブレート (job rate) まで範囲があるが、雇用レートからの昇給は知事府労使関係局が定める勤務評定によって決定される。

給料表の他に、地域による物価差や勤務時間帯による調整が行われることがある。地域調整 (location compensation) と時間帯調整 (inconvenience pay) は職員組合との交渉により決定されて、対象となる職員すべての基本給に反映される。一方で、地理手当 (geographic pay) と時間帯手当 (shift pay) は分類給与課長と予算局長の承認によって個別に適用される。

5.2.4 ニューヨーク州の地方公務員の給与制度⁵⁵

ニューヨーク州公務員法は地方の一般職に適用されるため、基本的な制度は州の公務員制度と同じである。給与制度についても、職種ごとに定められる給与表が存在するが、小規模市町村になるほど、その体系は簡略化されている。

5.3 公務員の労働基本権

5.3.1 連邦公務員の労働基本権⁵⁶

連邦法 5 編 71 章 I が連邦公務員の労使関係を規定しており、連邦公務員は原則として、自由に職員団体を結成する権利を有している。管理・監督者は職員団体に加入できるが、代表者にはなれない。また、制服職や外交官などは団結権の適用が除外され、GAO・FBI・CIA など、特定の機関にも団結権が適用されない。

各省庁内の適当な単位の過半数の職員を代表する職員団体は、連邦労使関係庁によってその単位の当局と交渉し、協定を結ぶ独占的代表権が与えられる。一方で、独占的代表権が得られなかった職員団体には連邦労使関係庁の定める基準によって全国争議権が与えられ、勤務条件の変更についての情報を提供される権利や意見表明の権利が認められる。

団体交渉では、雇用条件に関して独占的代表権を持つ職員団体が各機関の代表と協議し、合意を協約書に作成する。交渉事項は、業務計画で勤務が割り当てられる職員数、種類、その方法、手続き、苦情処理などである。ストライキやサボタージュなどは認められておらず、連邦労使関係庁は、不正行為を行った職員団体に対して、独占的代表権を取り消す措置をとる。また、団体の構成員に対して威圧、強制、人種・性などによる差別的な扱いを行うことも不正行為とされる。一方で、各省庁が職員団体の加入に関して職員を差別したり強制するような行為はすべて不当労働行為とされている。

5.3.2 州公務員の労働基本権⁵⁷

州政府として労使交渉を初めて認めたのは、1959 年のウィスコンシン州である。し

⁵⁵ この節の記述は自治体国際化協会(2003)pp.111 に依った。

⁵⁶ この節の記述は原田(2003)p.49-50 に依った。

⁵⁷ この節の記述は自治体国際化協会(2003)pp.51-52 に依った。

かし、州や地方団体の職員組合形成が本格的に拡大したのは、1963年に連邦公務員に職員組合の結成を認める大統領令が出されて以降である。

1999年の調査⁵⁸によると、職員組合の組織率は州によって大きく異なり、ニューヨーク州、ペンシルバニア州、バーモント州ではほぼすべての職員が職員組合を結成している一方で、23州では組合結成は部分的にとどまり、18州では組合が結成されていない。特に中西部の州で組合が結成されていない傾向が見られる。組合が結成されている26州の多くでは、職員団体による労使交渉事項に給与、勤務条件、諸手当、勤務時間を含んでいる⁵⁹。また、これらの州の多くは職種によって労使協定が適用されない一般職員を規定しており、弁護士、機密職、マネージャー、医者、上司、臨時職などが適用外となっている。

その他に、多くの州ではストライキの禁止または制限を行っており、警察、消防、病院、監獄関係の職員にストライキを禁止する州が多い。

5.3.3 ニューヨーク州公務員の労働基本権⁶⁰

州、カウンティ、市、タウン、ヴィレッジ、学校区、公営企業、特定の特定区を含め、ニューヨーク州の公務員の多くの労使関係は、公務員公正雇用法 (Public Employee Fair Employment Act) によって規定されている。同法は州公務員法 (Civil Service Law) の第14条であり、一般にテイラー法 (Taylor Law) と呼ばれている。1967年9月1日に施行されたが、アメリカで州公務員の労使関係を包括的に規定した法律としては最初のものである。

テイラー法の規定内容は次のとおりである。

- ・職員が団結し、職員組合を選択して代表される権利の保障
- ・雇用条件に関して、職員団体を通じた団体交渉を行うことの奨励
- ・労使交渉を円滑化する手法の提示
- ・職員によるストライキの禁止
- ・同法を施行するための州機関である、公務員労使関係委員会 (Public Employment Relations Board) の設置

⁵⁸ 調査内容はNASPSE(1999)*State Personnel Office: Roles & Functions. 4th Edition.* による。

⁵⁹ アラバマ州とワシントン州は給与、諸手当、勤務時間が、ニューメキシコ州は勤務時間が、ウィスコンシン州は諸手当が、それぞれ交渉事項に含まれない。自治体国際化協会(2003)p.51.

⁶⁰ この節は主に自治体国際化協会(2003)pp.99-103を参照した。

ただし、管理職は勤務条件等にかかる団結権・団体交渉権が認められておらず、勤務条件等は知事府労使関係局（Governor's Office of Employee Relations）の定める規則により決定される。

労使交渉は、雇用主に認められた職員組合または公務員労使関係委員会に認証された職員組合が、契約期間終了の7ヶ月前から雇用主と交渉することで始まる。交渉事項は、ニューヨーク州最高裁の判例をもとに、委員会により次の三つに分類されている。①義務的事項：合意が必要とされている事項。給与、特別の給与、勤務時間、異議申立の手續を含む。②非強制事項：協議されるかどうかは任意である事項。予算の削減、職員数の削減、任用・承認の資格等を含む。③交渉禁止事項：州公務員法が排他的に所管している事項。退職手当制度がその代表である。

5.3.4 ニューヨーク州の地方公務員の労働基本権

ニューヨーク州公務員と同様に、テイラー法が適用されており、職員の団結権・団体交渉権が認められる一方で、ストライキ権は否定されている。また、テイラー法を所管している州公務員関係委員会は、地方の労使関係についても所管している。

テイラー法では、地方政府にそれぞれの公務員労使関係を独自に管理することも認めているが、実際にはそのような例は少ない。現在では地方政府の公務員労使関係委員会は5つあり、それらは州の委員会と比べて権限が一部制限されている⁶¹。また、ニューヨーク市では団体交渉室（Office of Collective Bargaining）が委員会の機能を果たしている。

⁶¹ State of New York, Department of State(2000)chapter 14, p.13.

参考文献

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations(ACIR)(1995)*Tax and Expenditure Limits on Local Governments*, An Information Report M-194.
- ACIR(1993)*State Laws Governing Local Government Structure and Administration*, An Information Report M-186.
- Congressional Research Service(CRS)(2001)*Federalism and the Constitution: Limits on Congressional Power*, CRS Report for Congress, Retrieved March 30, 2006 from <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/politics/states/r130315.pdf>
- Ban Carolyne and Norma M. Riccucci(1997)*Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges second edition*, Longman.
- Fernandez, Bernadette(2005)*Health Insurance: A Primer*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service.
- Folts, James D.(1996)*History of the University of the State of New York and the State Education Department*, retrieved April 10, 2006 from <http://www.nysl.nysed.gov/edocs/education/sedhist.htm>
- Herz, Elicia J.(2005)*Medicaid: A Primer*, CRS Report for Congress, Congressional Research service.
- Holahan, John, Alan Weil and Joshua M. Wiener(2003)*Federalism and Health Policy*, Urban Institute Press.
- National Association of State Budget Officers(NASBO)(2002)*Budget Processes in the States, January 2002*. Retrieved March 30, 2006 from <http://www.nasbo.org/Publications/PDFs/budpro2002.pdf>
- New York State Workers' Compensation Board(n.d.)*Employers' Handbook – A Guide to the Workers' Compensation System for the New York State Business Owner*, Retrieved April 10, 2006 from http://www.wcb.state.ny.us/content/main/Small_Business/employer_handbook.pdf.
- Saffel, David C. and Harry Basehart(2004)*State and Local Government eighth edition*, McGraw-Hill.
- State of New York, Department of Civil Service(2005)*Summary of New York State Civil Service Law*, Retrieved March 30, 2006 from

- <http://www.cs.state.ny.us/pio/publications/summofcsl.pdf>.
- State of New York, Education Department(2004a)*Analysis of School Finances in New York State School Districts 2002-03*.
- State of New York, Education Department(2004b)*A Primer about BOCES*, retrieved April 10, 2006 from
<http://www.emsc.nysed.gov/mgtserv/BOCES/APrimerAboutBOCES.htm>
(rev. 7/6/04).
- State of New York, Department of State(2000)*Local Government Handbook 5th edition*.
Retrieved March 30, 2006 from <http://www.dos.state.ny.us/lgss/pdfs/Handbook.pdf>
- State of New York, Office of the New York State Comptroller(2005)*2005 Annual Report on Local Governments*.
- Stephens, G. Ross and Nelson Wikstron(2002)*Metropolitan Government and Governance*,
Oxford University Press.
- Stone, Robert D.(1994)“Education”, in Benjamin Gerald ed., *The New York State Constitution: a Briefing Book*, Temporary State Commission on Constitutional Revision,
pp.177-193.
- The Council of State Governments(2005)*The Book of the States 2004*.
- U.S. Census Bureau(2002)*Government Organization*, 2002 Census of Governments, Volume 1
Number 1.
- U.S. Census Bureau(2004)*Compendium of Public Employment 2002*, 2002 Census of
Governments, Volume 3.
- U.S. Census Bureau(2005)*Statistic Abstract of the United States 2006*.
- U.S. Centers for Medicare & Medicaid Services(2006)*Medicare & You 2006*, Retrieved April
10, 2006 from <http://www.medicare.gov/publications/pubs/pdf/10050.pdf>.
- U.S. Department of Labor(1998)*Workforce Investment Act of 1998, The plain English Version*.
- U.S. Office of Family Assistance(2004)*TANF Sixth Annual Report to Congress*, Retrieved
April 10, 2006 from
<http://www.acf.hhs.gov//programs/ofa/annualreport6/ar6index.htm>.
- U.S. Office of Management and Budget(2006)*Budget of the United States Government Fiscal
Year 2007, Historical Tables*.

- U.S. Office of Personnel Management(2005)*Federal Civilian Workforce Statistics, Pay Structure of the Federal Civil Service as of March 31, 2004*. Retrieved March 30, 2006, from <http://www.opm.gov/feodata/html/paystr.htm>.
- U.S. Social Security Administration(2004)*Social Security throughout the World: The Americas, 2003*.
- U.S. Social Security Administration(2005)*Fast Facts & Figures About Social Security 2005*, Retrieved March 30, 2006 from http://www.ssa.gov/policy/docs/chartbooks/fast_facts/2005/fast_facts05.pdf.
- U.S. Social Security Administration(2006a)*Online Social Security Handbook*, Retrieved March 30, 2006 from http://www.ssa.gov/OP_Home/handbook/ssa-hbk.htm.
- U.S. Social Security Administration(2006b)*Medicare*, Retrieved March 30, 2006 from <http://www.ssa.gov/pubs/10043.pdf>.
- Ward, Robert B.(2002)*New York State Government: What It Does, How It Works*, Rockefeller Institute Press.
- 岩崎美紀子『分権と連邦制』ぎょうせい、1998年。
- 片桐正俊『アメリカ財政の構造転換』東洋経済新報社、2005年。
- 厚生労働省『2003-2004年海外情勢報告』2004年。
- 小泉和重『アメリカ連邦制財政システム』ミネルヴァ書房、2004年。
- 小滝敏之『アメリカの地方自治』第一法規、2005年。
- 財務総合政策研究所「主要国の地方税財政制度」2001年。
- 財務総合政策研究所「地方財政システムの国際比較」2002年。
- 参議院憲法調査会事務局「アメリカ合衆国憲法概要」参憲資料第1号、2002年6月。
- 自治体国際化協会「米国における地方公務員制度」CLAIR REPORT no.246、2003年。
- 自治体国際化協会「米国地方政府の破産」CLAIR REPORT no.59、1993年。
- 自治体国際化協会「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」2006年。
- 柴田直子「アメリカ合衆国における地方政府の法的位置づけに関する一考察 (一)(二)(三)」『自治研究』77巻2・9号・78巻5号、2001年2・5月・2002年5月。
- 清水隆雄「アメリカ合衆国」『諸外国の憲法事情』国立国会図書館調査及び立法考査局、2001年4月。

土居丈朗、林伴子、鈴木伸幸「地方債と地方財政規律―諸外国の教訓」内閣府経済社会総合研究所 ESRI Discussion Paper Series No.155、2005年9月。

原田三朗「アメリカ連邦公務員制度の概要」、日本 ILO 協会編『欧米の公務員制度と日本の公務員制度』日本 ILO 協会、2003年、pp.38-52。

藤田伍一・塩野谷祐一編『先進国の社会保障 7 アメリカ』東京大学出版会、2000年。

文部省『諸外国の教育行財政制度』教育調査第126集、2000年。

文部科学省『諸外国の教育の動き 2003』教育調査第132集、2004年。

和気純子・久保耕造・佐藤久夫・山本真美「社会福祉サービス」藤田伍一・塩野谷祐一編『先進国の社会保障 7 アメリカ』東京大学出版会、2000年、第11章。