

1 カリフォルニア州の地方自治体について

東海大学政治経済学部政治学科教授

牧田 義輝

第1章 カリフォルニア州の政治・行政状況

第1節 発展

カリフォルニアは、1542年にスペイン人航海者（Juan Rodriguez Gabrillo）によって発見された。スペインの伝道者たちは、1769年までは入植もしていなかった。1847年、メキシコが、J.フリーモント（John. C. Fremont）に譲渡して合衆国の領土となった次の年、1848年1月24日、J. マーシャル（James W. Marshall）が黄金を発見し、カリフォルニアの「ゴールドラッシュ」がはじまり、大々的な入植者が押しよせたのである。

カリフォルニアは、1850年に31番目の州として連邦議会が承認し、最初の選挙が行われたときは、16名から構成される上院議員（現在は40名）、36名の下院議員（現在は80名）によって州の政治が行われていた。これらの議員のほとんどの候補者は、宗教的にはカソリックを信じ、下層の労働者階級であり、またドイツ系移民が多数を占める民主党（Democrats）か、またはプロテスタントが多数を占め、商工業者が主導するアメリカ・ホイッグ党（Whigs）に属していた。ホイッグ党は、草の根民主主義、猟官制、また党派政治を伸張させたアンドリュー・ジャクソンの政策に反対して作られた。

カリフォルニア州は、当初上記のようにゴールドラッシュが人々を引きつけたのであるが、まもなく運輸、機械、電気製品などの製造業、漁業、また石油、天然ガスなどの自然資源が豊富であることにより工業州として発展することになる。このことは、労働者としての移民を大量に受け入れることであり、その多くは、ドイツなどのカトリック教国からであった。ほとんど無一物の移民たちに対し福祉政策といえるものはなく、その結果としてほとんどの都市においては新移民を中心としたボス政党が発達した。プロテスタント対カソリックの宗教対立、ビジネスマンが主流の中・上流階級対新移民の労働者階級の階級間対立、また民族的対立が過激に起こり、ほとんどの都市の政治を彩り、都市は政争のるつぼとなった。当時新しく発達したカリフォルニア州の諸都市は、この点が顕著であり、ロスアンゼルス市、サンフランシスコ市、またオークランド市などにおいて有名なボスが市政を牛耳ったのである。

カリフォルニア州は、面積はアラスカ州、テキサス州について3位、人口は1964年にはニューヨーク州を追い越し、現在1位である。人種的に、宗教的に、また文化的に多種多様、非常に複雑な様相を持っている。この報告書の第3章で取り上げるのであるが、南部と北部は異なった文化のもとに地方レベルの政治・行政は、地域の文化を色濃く反映し、地方自治のあり方を知る上においてこの点を無視するわけにはいかないのである。

第2節 カリフォルニア州の政府構造

1 地方政府は自治化区域と未自治化区域に別れる

州内の統治、行政サービスは、州政府の責任である。州政府は、そのために州域内をく

まなく区分し、カウンティ政府を作って、地域の問題に対処し行政サービスを行うのである。しかし、人々が自らのためにサービス機関としての自治体を作ったほうが良いと考えた場合、地方自治体を創設するのである。

このようにして自治体はますます増加傾向にある。今日では、多くの州で自治体の新しい創設に制限を設ける傾向にあるが、「結論」で述べるがアメリカ人の思想では、自治体政府を富追求の手段と位置づけるのが多くの研究者の見解である。このような考えから今日でも依然として多くの自治体を作っているのである。

合衆国全体には、2002年の時点で8万7,576の政府機関がある。連邦政府と50州以外の8万7,525機関の地方政府機関がある。そのうち、3万8,967機関は、普通目的地方政府で、3,034は、カウンティ政府、ならびに3万5,933普通目的地方政府がカウンティ政府の下位で機能している。さらに1万9,429が自治体政府で、1万6,504がタウン政府、またはタウンシップ政府である。

カリフォルニア州には、「カウンティ」は、現在58機関存在している。カウンティは、州内の行政に責任をもつ州政府の任務を遂行するために設置されているが、その意味で「準自治体」（または、州政府の下部組織であるとして「半自治体」という人もいる）といわれている。

カリフォルニア州においては、統合された自治体として「市・カウンティ」がある。例として、サンフランシスコ市・カウンティ(City and County of San Francisco)、ロサンゼルス市・カウンティ(City and County of Los Angeles)として存在する。つまり、この場合、カウンティの規定が適用され、また市(自治体)の規定が適用されるのである。たとえば、わが国において1943年(昭和18年)戦時下での一元的行政を必要としたときに東京市と東京府を合併させて東京都を作ったことに類似している。

このほか、地方自治体は、通常「市(City)」であるが、「町(Town)」と呼ばれる場合もある。その町にも「自治体化された町(Incorporated Town)」と単なる「町(Town)」といわれる「未自治体の町(Unincorporated Town)」がある。さらに「村(Village)」といわれる場合は、すべて未自治体である。

カリフォルニア州には、タウンシップ政府(township governments)は、存在しない。タウンシップ政府は、北東州と中央北部州の20州に限定されて設置されており、自治体政府とは異なり、人口集住とは関係なく組織される政府である。ニューイングランド6州、ニューヨーク州、ミネソタ州、ウィスコンシン州では町(towns)、またメーン州ではプランテーション(plantations)、ニューハンプシャー州ではロケーション(locations)と呼んでいる。

2 特別区政府 (special district governments)

特別区政府は、「一般目的地方政府(カウンティ、市、町、村など)から実質的に管理・財政上独立し、限定的な目的をもった自治政府機関」である。ここでの定義からは、日本の「事務組合」などとは異なっている。なぜなら、日本の場合は、ほとんどが自治体を母体として、そのための広域行政であるからである。つまり、日本の事務組合などは、財政的に人事的に独立しているということはない。

特別区政府は、その目的（事務）は、通常1つの場合がほとんどであるが、複数の目的をもつ場合もある。地域区（local districts）、局（authorities）、評議会（boards）、委員会（commissions）などと称される場合もある。財政的に独立していない特別区が増加しているが、ここでは含めていない。

特別区政府は、近年増加傾向にある。その背景には、大都市圏問題の多様化と深刻化の中で広域需要が増大してきていることがある。これに対応して自治体統合や連合などの方式によって広域自治体を作った方が得策であることはいうまでもない。しかし、このことによって公選公務員や職員が削減されることに対する反対、また個々の自治体の強い自治意識が阻止要因となって、広域自治体の実現は不可能である。それで、その妥協の産物として特別区が増加しているのである。ほとんどの特別区は、単一目的（事業）を遂行するために設立されているが、9%ほどは多目的特別区である。単一機能としては、排水路・洪水管理、灌漑、土壌・河川保全などを含む自然資源管理(21.8%)、消防(16.0%)、住宅・コミュニティ開発(11.5%)、上水供給(9.2%)などとなっている。

第3節 カウンティ政府

1 アメリカにおけるカウンティ政府の状況

カウンティは、約1,000年前のイギリスのシェア（Shire）に起源があるとされている。当時、市民政府であると同時に国家政府の行政を受け持っていた。合衆国憲法の起草者達は、カウンティを州の問題とし、州の行政手段として位置づけた。

第一次大戦後、人口が増加し、近郊が発達するにつれて地方政府の役割が強化されることになった。都市化が発達し、政府構造も改革され、州からの自立を強め、収入も増大し、政治的責任も強化された。カウンティは、新時代に突入し、サービスは増大している。

アメリカ政府の統計資料 [“Government Organization”, 2002 Census of Governments, vol. 1, no. 1, U. S. Census Bureau, 以下、統計・調査数字は同資料]によると、カウンティ政府は、コネチカット州、ロード・アイランド州、コロンビヤ特別区、そしてその他の州の一部を除いた全土において設置されている。ルイジアナ州においては“パリッシュ”政府(parish governments)、アラスカ州においては“ボロー”政府(borough governments)と呼ばれているが、基本的に組織上同じである。

ハワイ州とデラウェア州は、それぞれ3機関と最も少なく、これに対しテキサス州は、最も多くカウンティが作られている(254カウンティ)。カウンティ政府の平均人口は、6万7,002人で、その中には67人のラヴィング・カウンティ(Loving County, Tex.)もあれば、951万9,338人のロサンゼルス・カウンティ(Los Angeles County, Ca.)もある。

カウンティ政府のほとんど(75%)は、5万人以下の人口で、1万人以下のカウンティの人口を合わせても450万人しか居住しておらず、それも減少ぎみである。近年、人口増加は、25万人以上のカウンティに吸収され、いわゆる都市化カウンティ(urban counties)が増加している。カウンティ政府の事務は、税の徴収、裁判、警察、選挙、公営病院、道路、福祉、救急、防災、地域計画、土地利用計画、図書館、公園管理、レクリエーション施設、環境保全、ごみ処理、地域経済の振興などであるが、これらの事務の種類について都市化地域と田園とはかなり違っている。

カウンティ政府の最高意思決定・執行機関である理事会（カリフォルニア州では、“board of supervisors”、本報告書では「監理委員会」と訳している。なお、他の州では通常“board of commissioners”と呼ぶ）は、条例・規則の制定、予算案の審査・採択などの立法責任、それらを執行し、首席行政官、および部局の活動を管理監督する行政責任などを持つ。通常、理事は、小選挙区制で選出され、4年に1度の選挙で選出される。首席行政官は、予算案の作成、政策・プロジェクト案の作成、理事会への助言、資産管理、住民への情報提供、職員の管理、自治体政府との調整などを行う。

2 カウンティの創り方、憲章の制定・改定

知事は、カウンティの創設が住民から提案されたとき審査をする「カウンティ形成審査委員会（County Formation Review Commission）」を作り、5人の委員を任命する。2人は、提案されたカウンティ内に居住し、別の2人は、影響するカウンティ内の居住者であり、あとの1人はそれ以外に住む住民である。知事は、請願を受けてから120日以内に委員会のメンバーを任命しなければならない（Code. Sec. 23331）。

カウンティ憲章の制定、および改定の手順は、カウンティ監理委員会のメンバーが過半数以上の賛成で採択された条例に基づいて発議される。条例の制定には、直近の選挙によってカウンティの有権者によって選出された15名の有権者から構成される憲章委員会の選出が必要である（Code Sec. 23000-23027）。

3 カウンティ監理委員会（Board of Supervisors）

カウンティは、自治権（corporate powers）をもつ州内最大の政治的区画である。州は、カウンティに分割され、カウンティは、州によって法的に制度化された下部区画である。カウンティは、自治・政治的機関であり、特定の権限をもつ。

カウンティは、監理委員会（Board of Supervisors）、または監理委員会の権限のもとでの公務員を通じてのみ権限を行使できる。

監理委員会の各メンバーは、それぞれ1人が各選挙区から選出される。いわゆる小選挙区制であって大選挙区制ではない。イギリス系の伝統を守っているのである。各カウンティは、5人のメンバーよりなる監理委員会を設置しなければならない。このうち3人以内のメンバーは、同じ一般選挙で選出されなければならない。また、監理委員会の全ての会合は、公開される。

4 カウンティの行政機構

カウンティ公務員（officers）は、下記のように条例で定められている（Code. Sec. 24000）。

(a) 区司法官、(b) シェリフ、(c) カウンティ書記官、(d) 会計検査官、(e) 職権上の会計検査官、(f) 財務官、(g) 記録係、(h) 免許徴税官、(i) 職権上免許徴税官、(j) 査定官、(k) 学校長、(l) 行政官、(m) 検視官、(n) 税関の検査官、(o) 監理委員会のメンバー、(p) カウンティ獣医、(q) 漁業・ゲーム監督官、(r) カウンティ司書、(s) カウンティ保健官、(t) 管理官、(u) 財務部長、(v) 道路委員、(w) 公共監視人、(x) 法律によって提供されている公職、全ての公選カウンティ公務員は、知事が選出される一般選挙のとき選出される。

5 カウンティ政府の事務

カウンティは、未自治体化区域に対してサービスを行うのであるが、次のように事務領

域が定められている (Code. Sec. 25000) .

(a) 広域警防、(b) 基幹消防、(c) 地方公園、レクリエーションまたは公園道路事業、(d) その他のもろもろの政府サービス(自治体内外でのカウンティ領域で法律が承認している場合、「監理委員会」が承認した場合、またはイニシアチブの手続きを踏んで認められたサービス領域)、(e) 広域図書施設・サービス、(f) テレビジョン中継基地施設・事業(サービス領域は、6施設以内、かつ10チャンネル以内に限定)、(g) 低電力テレビジョン事業
上記の(d)の「もろもろの政府サービス」とは、次のようなものをふくむが、それに限定されるものではない。

①上水事業(上水供給・配水施設の取得、建設、運営、維持、修理、また土地、地役権、通水権、および先取特権をふくむ)、②下水事業(下水集水、流水、処理施設の取得、建設、運営、維持、修理、また土地、地役権、通水権、先取特権をふくむ)、③伝染病・ねずみ・リスなど小動物対策、④道路・ハイウェイの掃除、⑤道路・ハイウェイの照明(道路・ハイウェイの照明システムの取得、建設、運営、維持、修理、また土地、地役権、先取特権をふくむ)、⑥廃棄物収集、⑦生ごみ収集、⑧救急車サービス、⑨計画機関によるカウンティの地域計画、⑩土壌の保全と放水規制、⑪動物規制、⑫自治体助言委員会によって提供されるサービス、⑬交通事業、⑭地すべり対策、⑮道路維持(街路、ハイウェイ、橋の建設・修繕、および維持)、⑯公営墓地への埋葬

このようにカウンティの未自治体化地域へのサービスは、上記のように規定されている。このようなサービスが、自治体(市)の内外に同程度のサービスが提供されていない場合はカウンティ監理委員会によって提供しうるのである (Sec. 25210. 4c) .

また、カウンティ監理委員会は、次のようなコミュニティ・サービス政府機関に資金を貸すことができる。カウンティ上水事業区、蚊駆除区、洪水調整・水保全区、レクリエーション・公園区、広域公園区、広域公園・オープン・スペース区、リゾート改善区、全てのカウンティにある公営共同墓地区などである。また、カウンティは、ごみ処理区などの特別区に任務を遂行する上で必要な資金を、その予定されている資金の85%を超えない範囲で貸与できる。

6 カウンティ政府と広域行政

カウンティと自治体は、地域住民のために存在するのであるから処理する事務は同じようなものであるが、カウンティと自治体の統合が容易であるかといふとかなり困難である。

カリフォルニア州の場合カウンティと自治体が統合している例は、下記の2事例があるが、全米を見ても33事例があるに過ぎない。ロスアンジェルス市・カウンティとサンフランシスコ市・カウンティの場合のように比較的都市化された地域で、カウンティ政府の代表制などをそのまま生かして広域行政を継続し、構成自治体は本来の機能を遂行するというものである〔筆者著『アメリカの広域行政—広域協議会の機能と構造分析』(勁草書房、1981)、52—75頁〕。

カリフォルニア州同様、アメリカには連合型の広域政府が一例としてない。1960・70年代に犯罪、福祉、暴動、環境、人種差別問題が大都市問題として噴出したときこれらの問題を解決するために大都市圏総合広域政府の創設の提案が、全米で100例以上提案された。

これらの提案は、広域合併、統合は、強い自治権の前に困難であったので、ほとんどが連合型広域政府（または、二層方式広域政府）案の提案であった。カリフォルニア州においても、「ベエイ・エリアホームルール機関（1969年提出）」「ベエイ・エリア広域政府（1969年提出）」「ベエイ・エリア計画機関（1975年提出）」などの提案がなされている〔上記拙著『アメリカの広域行政』巻末〈付録Ⅱ参照〉〕。しかし、この種の広域政府は実現していない。

このようにカナダなどでは多数作られている連合型広域政府でさえ作られない理由は、地方自治体の自治権が強力であることに尽きる。カナダなどの場合、たとえば「トロント大都市圏自治体」の設置のように上位政府である州政府の議決で創設できるのに対し、アメリカの場合は大都市圏広域政府を作る場合に近郊自治体と中心大都市自治体の利害が不一致である場合（人種、経済格差、文化、環境などほとんどが利害対立しているが）、住民投票において近郊の多数、中心都市の多数をそれぞれ要件とすることなどによってすべてが挫折したのである。

このため比較的都市化した地域のカウンティ（「都市化カウンティ」と呼ばれる）においては、上下水、ゴミ、交通、環境など行政サービスについて広域事業と個々の自治体事業に区分し、前者をカウンティ、後者を個々の自治体が事業を行うようにしている。たとえば、上水事業などの場合、ダム、取水、濾過などの事業、および自治体への配水を広域事業（カウンティ政府）とし、配水された水の各戸への給水を自治体の仕事とするなどのシステムである。下水の場合は、この逆である。

カリフォルニア州の場合においては、カウンティと自治体の統合は、自治意識の強い政治文化を持つところから今日においても困難であるが、「結論」で取り上げているがレークウッド市に始まった「契約市」は、カウンティからサービスを買ってくるという点からある種の「広域行政」といいうるかもしれない〔John J. Harrigan, *Political Change in the Metropolis* (New York: Little Brown, 1976), 同著で、ハリガンは、契約市を合併回避策の広域行政として評価している〕。現在では、同州においてほぼ25パーセントが契約市といわれているが、行政サービスの効果性・効率性を達成するために有益な方法である。

第4節 自治体政府

1 自治体の権限

自治体政府（municipal governments）とは、「一定地域に集住する人々に対する政治区画であって、一般目的地方政府として設立される自治体法人である」と定義されている。自治体の呼称としては、市(cities)、ボロー(boroughs、しかしアラスカ州ではカウンティの呼称であるので同州を除く)、町(towns、州によってはタウンシップと呼称する)、および村(villages)が使われているが、州によってその基準は異なる。

自治体政府は、具体的にどのようなサービスを行い、またどのように課税するかについて自ら決定することができる。それはサービスを提供する「企業」を作るという考えに似ている。しかし、自治体は無制限に自治権を有しているのではない。このことに方針を与えたのは、有名な判事ディロン(John F. Dillon, 1831-1914)による判決である。彼は、判決において自治体は州によって与えられた権限のみを保持し、この権限は裁判所によって

解釈され、そして自治体の存立そのものが州の決定によるものであり、州に法的に依存しているものであるとの考えを示した。このことは、カリフォルニア州においても変わることはない。

2 一般法定市と憲章市

このように州政府(日本ならば基本的に国家)は、自治体に権限を与えるに制限列举方式であるが、しかし自治体に広範な自治権を与えていることも事実である。アメリカの場合、自治体を作るということは、自治権を与えるということであり、州議会が憲章(charter)を与えるということである。1850年頃まで州議会は、自治体を設置する毎に特別立法を制定していた。しかし、それは、いかにも繁雑で非効率的であった。結果として、今日では、自治体の作り方に2つの方法がある。

1つの方法は、自治体の人口規模や課税資産価値などによって類型化し、あらかじめ州議会によって制定された法手続きに基づき自治権を与えるという方法である。カリフォルニア州においては、「一般法定市(General Law Cities)」と呼ばれている。

もう1つの方法は、自治体が独自に憲章を作る場合で、通常ホームルール憲章といわれる。この方法は、ホームルール憲章を州議会が認める場合と、州憲法に付与されている権限に基づき憲章を作る場合がある。カリフォルニア州の場合は、「憲章市(Chartered Cities)」と呼ばれる(Code. Sec. 34101- 34102)。

(1) 一般法定市政府

一般法定市政府は、州法によってあらかじめ定められた手順によって市(自治体)を作る。次のような職制が定められている。

- (a) 最低5名からなる市理事会
- (b) 市書記
- (c) 市財務官
- (d) 警察署長
- (e) 消防署長
- (f) 法によって規定されている下位公務員・職員

(2) 憲章市

州法が定める手順以外に憲章委員会によってホームルール憲章を作り、市(自治体)を作る方法である。この方法は、特に住民が自らのために行政サービスを行う企業を作るといようなイメージである。

それでは、カリフォルニア州では、憲章をどのようにして作成するのであろうか。まず、一般選挙、または特別選挙において自治体(市、または市・カウンティ、以下同じ)の投票者によって選出された憲章委員会によって提案される。憲章委員を選出する選挙は、自治体の理事会の多数によるか、またはイニシアチブによる方法で自治体の登録投票者の15パーセント以上の人びとが署名した請願の提出による場合がある(Code. Sec. 34451・34452)。カリフォルニア州には、憲章市は、465自治体のうち108自治体があり、それ以外は一般法定法市である。

<http://www.cacities.org/indexjsp?zone=locc&previewStory=571>

表1 一般法定市と憲章市の比較

特徴	一般法定市	憲章市
政府形態	州法が政府形態を設立するために市理事会が行う手続きを規定している。	市長制、または市支配人制を含むいかなる政府形態も採用できる。
市理事の資格	<ul style="list-style-type: none"> ・登録有権者 ・18歳以上 ・市住民29日間以上 	<ul style="list-style-type: none"> ・特異な職制の設置可能 ・差別・居住条件で憲法違反はできない。
空席・職務の終了	死去、辞任、また職務失敗による解任など	職務を空席・終了の基準を設定可能
理事の報酬	<ul style="list-style-type: none"> ・市人口別の給料表 ・義務遂行の必要経費 ・市職員と同じ手当 ・給料表より高い給料は有権者による承認必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・市人口別の給料表 ・義務遂行の必要経費 ・市職員と同じ手当
市長と市理事の選挙	<ul style="list-style-type: none"> ・市長は市理事会による選挙か住民による選挙 ・理事は有権者による選挙 	憲章が公選公務員の選出方法を規定
条例制定権	<ul style="list-style-type: none"> ・条例は緊急でないならば5日以内に成立できない。 ・条例は、定例会でのみ成立できる。 	条例の制定の方法を設定できる。
任期	「政府綱領(36502)」に規定	任期の変更可能
決議	決議を採択、修正、廃止する手続きに関して規則を制定できる。	決議の採択は可能
定足数・投票条件	市理事の多数によって業務取引の定足数を制定できる。	定足数の要件を設定できる。
契約業務	必要な機能を遂行するために契約を結ぶ権限をもつ。	<ul style="list-style-type: none"> ・憲章と一致する契約を結ぶ完全な権限を有する。 ・カウンティに機能のいくつかを移行できる。 ・サービス、または公共事業の契約の方法を企画できる。

特徴	一般法定市	憲章市
人事	行政職員は居住場所の指定がある。	雇用条件、報酬、また期間などを含む基準、要件、また手続を設定できる。
公共事業の契約	5,000 ドル以上の公共事業の契約には競争入札が要求される、等。	競争入札が要求されていない。交渉力による契約が用いられるかもしれない。
選挙	自治体選挙はカリフォルニア州選挙法に基づいて行われる。	選挙日、規則、手続を設定できる。州の選挙法に拘束されない。
選挙の方法	大選挙区制でも小選挙区制でも採用できるが、「政府綱領」には小選挙区制が規定されている。	大選挙区制でも小選挙区制でも採用できる。
自治体選挙における候補者のための公共基金	公選公職のために公金を選挙資金に使うことを禁じている。	選挙運動に公金を使うことは合法である。公選職を求めて公金を使ったり、受け取ったりすることが禁止されていない。
財政と課税権	<ul style="list-style-type: none"> ・ 憲章市と同様の課税と査定の規定など ・ 通常の目的、収入目的のために企業免許税が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 課税権同様査定権も一般法定市よりも広範な権限をもつ。 ・ 州・連邦の法規の制限がない限りいかなる目的でも企業免許税を課すことができる。
罰金・弁償	1,000 ドルを超えない範囲で科料、罰金を課しうる。	さまざまな罰金を課す条例を制定できる。
公益事業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 電力を住民に供給する公営事業を設立・買収・運営できる。 ・ 市の電灯、水力、熱、輸送、情報事業を行う個人、または法人に市道を使用する特権を入札によって与える。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 電気の販売・配電は、自治体の業務である。 ・ 公営事業、水、下水、エネルギーを所有、経営できる。 ・ 市道使用の特権については一般法定市に同じ。

出典：<http://www.ilsg.org/index.jsp?zone=locc&displaytype=11&story=5529>

3 カリフォルニア州地方自治体の政府形態

(1) アメリカ全土地方自治の政府形態

アメリカ全土には、下記の表が示すようにさまざまな地方自治体の政府形態が示されている。

表2 政府形態の年代推移

推 移	2005	2004	2000	1996	1992	1988	1984
支配人制	3,475 (48.9%)	3,453	3,302	2,760	2,441	2,356	2,290 (35%)
市長議会制	3,091 (43.5%)	3,089	2,988	3,319	3,686	3,686	3,686 (56%)
委員会制	145 (2.0%)	145	143	154	168	173	176 (3%)
町総会制	338 (4.7%)	338	334	365	363	369	370 (5%)
町総会代表制	63 (0.9%)	63	64	70	79	82	81 (1%)
不明		3					
計	7,112 (100%)	7,091	6,381	6,668	6,737	6,666	6,603 (100%)

出典：The Municipal Year Book 2005, Published by the International City/County Management Association (ICMA)

注① 上記の表中の合衆国の地方政府の総計は、2,500人以上の人口をもつ自治体のみを示している。また、2,500人以下

の人口をもつ地方政府は30,000ほどである。

注② 理事会・支配人制政府のもとで運営されている自治体に住む住民は、9、200万人以上である。

注③ 25,000人以上の人口の自治体の63%は、理事会・支配人制を採用している。

注④ 10,000人以上の人口の自治体の57%は、理事会・支配人制を採用している。

注⑤ 5,000人以上の人口の自治体の53%は、理事会・支配人制を採用している。

(2) カリフォルニア州地方自治体の政府形態

カリフォルニア州には、2,500人以上の市は、433存在する。しかし、2,499人以下の市は、最小人口の96人の市（City of Vernon）を含めて32市しかない。2,500人以上の433市のうち、33市が、「市長—議会制（Mayor-Council）」である（“Municipal Year Book, 1995, pp. 192-197.”）。後はすべて「理事会—支配人制」である。上記の表から分かるように、他の州と比べてもカリフォルニア州においては「理事会—支配人制（Council Manager Council）」が格段に多いことが分かる。他の州にある町総会代表制

(Representative Town Meeting)、町総会制 (Town Meeting) は、存在しない。

それぞれのシステムについて、簡単に解説しよう。

イ 市支配人制

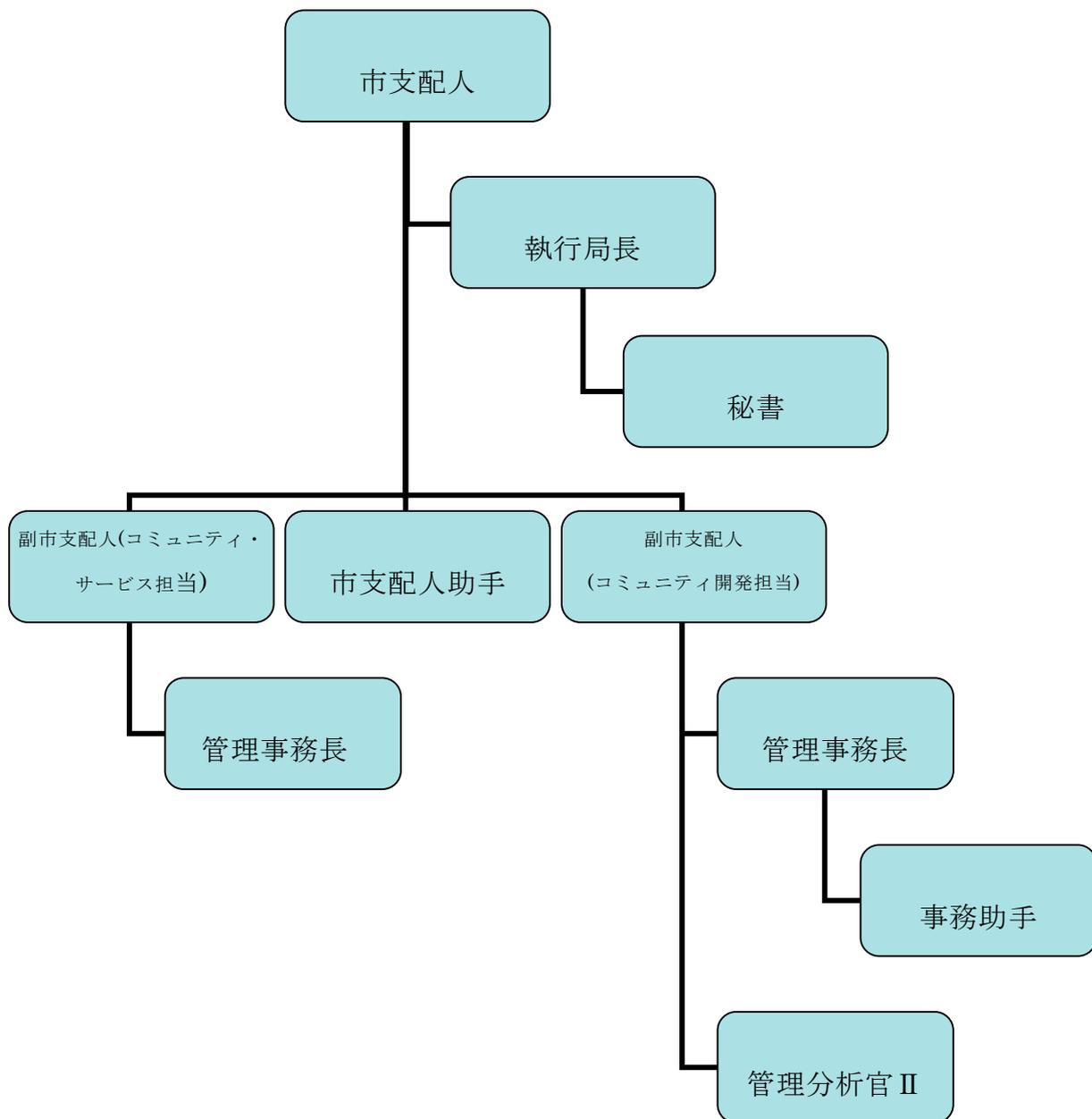
この制度は、1908年ヴァージニア州スタウトン市 (Staunton, Virginia) において初めて採用された。市制改革運動の推進者であったチャイルズ (Richard Childs) たちは、このシステムの効率性に注目し、ボス・マシーンの克服に有用な制度と考え、全国的普及を図った。その結果、多くの市で急速に採用され、今日では、25万以下の自治体では半数以上で採用されている。また、ヨーロッパのほとんどの国、またアジアにまで広まっている。

この制度は、理事会によって任命された支配人に全行政をまかせ、理事会は、支配人の任免の他には予算や政策の決定を行うに過ぎない。市長の選出は、理事会の互選か、有権者による直接公選であるが、その任務は、理事会の議長、また対外的代表など数が限られている。支配人は、「行政大学院」で教育を受けた行政の専門家で、予算・政策案の作成、行政組織の管理、情報の収集、市民との交流などの仕事を行う。企業に極めて似た制度と言える。

カリフォルニア州のこの制度の採用率は、非常に高く、また採用してもそのバリエーションに富んでいる。州内465自治体のうち、32自治体が「議会－市長制」であるのに対し、後は、「理事会－支配人制」である。

例えば、第3章で示す「トーランス市」の場合は、もとより「理事会－市支配人制」であるが、支配人はこの半世紀ほどで2人だけである。専門職としてのマネージャーは、通常日本では自治体の「わたり職人」のようなイメージであったが、必ずしもそうではないようである。

図1 典型的な市支配人制機構図



ロ 弱市長制

連邦政府の統計では、弱市長制と強市長制は、「議会—市長」と解かれて、一緒に取り扱われている [U. S. Census Bureau, Government Organization, 2002 Census of Governments, Vol. 1No. 1.]。しかし、ここでは、政府形態のバリエーションを増やす意味からも別々に説明する。

弱市長制は、現在の制度のうちで最も古く 19 世紀前半に始められた。この制度の特徴は、主任行政官としての市長の地位が極めて弱いことである。議会は部長の任免権を持ち、それによって行政権を遂行する。また議会は、予算案の作成と採択に責任を有する。この他に行政権は、多数の行政委員会にも与えられており、しかもその委員は有権者によって選出される。この制度は、州制度に類似しているが、地方自治体レベルでは比較的小規模自

治体で使われるのが通常である。しかし、例外的に 37 万都市のミネソタ州ミネアポリス市とカリフォルニア州ロスアンジェルス市（市部人口 3,957,875 人）でも採用されている。

ハ 強市長制

1870～80 年頃、この制度が採用され始めた。この制度は、首長と議会がそれぞれ有権者によって直接選出される。首長は、強い行政権をもち、全行政過程の決定・執行に責任をもち、また政治的リーダーでもある。この制度の欠点は、行政に素人の市長が採用され、政治と行政を区別することが困難な場合が多いことである。強市長制は、わが国の自治体制度と類似している。なお、行政管理官制は、強市長制に基本的には類似しているが、行政管理官は首長のもとで支配人制の支配人と類似した機能を果たす。

【オークランド市】

オークランド市 (City of Oakland) は、人口 40 万人ほどの人口を持ち、サンフランシスコ市に隣接し、昔から犯罪の多い都市であった。今日でも重要な施策の一つは犯罪撲滅である。また、サンフランシスコ・ベイ・エリアの大都市圏の中心施設が同市に集中している。

近年市支配人制から強市長制に変更した。永年市支配人制を継続してきたので大変関心を引く出来事である。一人の強力な政治家(市長)のリーダーシップの結果であるようである。

新しい制度は、どのように作られているであろうか。まず、市長は、4 年任期であり、大選挙区制で選出される。1 回だけ再選できる。市長は、市会のメンバーではない。しかし、もし議会が同数で割れるようなことがあると 1 票を投ずる権利を持つ。

市会は、市の立法機関であって、8 人のメンバーで構成される。1 人の議員は、大選挙区制で選出され、他の 7 人の議員は、それぞれの選挙区を代表する。すべての議員は、4 年任期であるが、毎年市会は議長、並びに副市長を務める議員(1 人)を選出する。

市支配人は市長によって任命され、市会によって承認される。市支配人は、市の主任行政官であり、市の日常の行政事務と財政運営に責任を有する。しかし、市支配人制都市とは言われていない。行政権限が市長にあり、支配人はその指揮下にあるからである。日本の自治体の「助役」のような立場である。

ニ 委員会制、町総会制

上記の 3 制度以外には、カリフォルニア州においては見当たらない。少なくとも「自治体年鑑(municipal year book)」や連邦統計局編纂の「政府組織(Government Organization)」には見当たらない。

しかし、委員会制と町総会制を簡単に紹介しておこう。

委員会制は、1901 年ガルベストーン市 (Galveston, Tex.) の採用に始まったといわれ、それは行政と立法の機能を併せもつ。また、有資格の町民が一年に数回集まって人事、予算を討議する「町総会制」、人数が多いと機能しないという欠点を補う「町総会代表制」は、有権者が総会に代表して出席する比較的多くの代議員を選ぶ。総会には市民はだれでも参加できるが、投票権をもつのは代議員のみである。

4 カリフォルニア州の自治体機能・機構

(1) 市支配人制の導入はどのようにして行うか

市支配人制を自治体が導入するときには次のいずれかのように行う。

(a) 立法機関による制定； または、

(b) 市政選挙か特別選挙で立法機関によって選挙民に提出；または、

(c) イニシアチブの方法で住民による提出

(2) 市理事会と市支配人の関係はどのようにになっているか

市理事会は、条例によって市支配人の権限と責務を規定し、報酬を取り決める。また、市支配人は、理事会によって任命されるが、任命時に市の住民である必要はない。

市書記と市財務官職は、通常任命職であるが、市支配人によるのではなく市理事会によって任命される。しかし、この場合、市理事会が条例によって市支配人に彼らの任命権を与えている場合はこの限りではない。

市支配人は、警察署長を任免し、またその他の任命公務員を任命する。しかし、市法務官は任命できない。

(3) 市理事会

市理事会は、一般自治体選挙、または特別選挙において有権者に市長、および最低4人の理事を選挙で選ぶべきか、または2年任期か4年任期かを提示しなければならない。市長は、市理事の1人であって理事会の会合を統括する。市理事会は、条例、または決議によって定められた回数を開催されるが、少なくとも一ヶ月に1回は定例会を開催しなければならない。また、公選公務員の職務の任期中市域外に移住して、当該市の有権者でなくなる場合には直ちにその職を失う。

市理事会の職責として警察署長、市法務官、道路所長、土木技師、そしてその他の下級職員を任命できる。また、条例、決議によって市理事会は、全ての任命公務員・職員の報酬を決めることができる。

(4) 議員・理事の数

アメリカの自治体の議会・理事会の人数は少数であるが、カリフォルニア州の場合は、自治体の選挙の方法を決めることによって次のように州法で決められている（なお、本報告書では、「強市長一議会制」のように政策決定のみを目的とする場合を「議会」とし、「市支配人制」のように権能として政策決定権と行政権をあわせて持つ場合を「理事会」としている。しかし、通常理事として表現する。アメリカではいずれも“Council”である。）。

自治体選挙、または特別選挙は、立法機関のメンバーの選挙について登録投票者によって法律で次のような方法で行うことを定めている（Code. Sec. 34871）。

(a) 選挙区は、5、7、または9設置される。この場合、市は、左記の数の「選挙区」が区画され、当該選挙区だけの投票者によってのみ立法機関のメンバーが1人選出される。

(b) 選挙区は、5、7、または9設置される。この場合、全体の市の有権者によって当該選挙区に居住する被選挙人が選出される。

(c) 公選市長を持つ場合は、上記(a)、(b)の場合、1人減らして選挙区を設定す

る。公選市長は、市全体から選挙されるからである。

このようにして自治体の議員・理事数は限定されるのである。

(5) 市理事の報酬

(a) 市理事会は、市理事がサラリーを受け取る条例を制定できる。その額は、次のように定められている(Code. Sec. 32561)。

人口 35,000 人以下の市は、月額 300 ドルまで

人口 35,000 人以上 50,000 人までの市は、月額 400 ドルまで

人口 50,000 人以上 75,000 人までの市は、月額 500 ドルまで

人口 75,000 人以上 150,000 人までの市は、月額 600 ドルまで

人口 150,000 人以上 250,000 人までの市は、月額 800 ドルまで

人口 250,000 人以上の市は、月額 1,000 ドルまで

(b) 自治体選挙において市理事が報酬を受け取るかどうか、また金額を選挙民に提示しなければならない。もし選挙で過半数以上の多数の賛成を得られれば受け取ることができる。

(c) 市理事の報酬は、上記の制限を越えて条例で増額できるのであるが、5パーセントまでである。将来的に自動的に増額する条例を制定することはできない。

(d) 市理事は、他の委員会や政府機関からの報酬は 150 ドル以下に限定されている。

(e) 市によって支払われる退職、保健・福祉、そして連邦社会保障制度の給付は、職員と同様にとり扱われ、ここでの制限の対象外である。

(f) 市理事の報酬の変更は、理事の任期中に行われるということはない。

(g) 立法機関は、カリフォルニア州、並びに合衆国の憲法および法律と適合する限りにおいて条例は成立する(Code. Sec. 37100)。

(6) その他重要な役職

(a) 市書記

日本ならば、市書記(Clerk)は、議会事務局長といった職務であるが、アメリカの場合、この職は重要、かつ権威を持つ職責である。基本的には、次のような責務をもつ(Code. Sec. 40801)。

(i) 理事会の議事録を正確に記録する。

(ii) 市の会計官であり、市の財政状態を正確に統括し、記録を保持する。また、公刊し、新聞で発表する。

(iii) 市書記に課せられている上記の財政・会計上の職務内容は財務部長に提出される。

(iv) 市民参加の窓口になり、その要求を聞くこともする。

(b) 市法務官(弁護士)

小さな自治体の場合、市支配人や市長が空席という例をよく見かけるが、市法務官だけは必ず在籍している。アメリカの自治体においてこの職務は、市の単なる弁護士という意味よりも、今日の法的社会において法人としての自治体をいかに護るかという職責を住民の付託に基づいて遂行している立場と言うべきであろう。

次のような職務がある。

- (i) 市の目標を達成するために市長、市理事会、および市支配人の業務に関するすべての法的問題について助言する。
- (ii) 理事会が作成するすべての条例と決議について法的整合性を検討する。
- (iii) 理事会が必要と認めて市法務官に依頼した場合、ここに特に記述している場合以外の他の法的業務も遂行する。
- (iv) カウンティ地方検事の同意のもとに州法の違反に起因する市内の軽罪を訴追できる。
- (v) 効果的な法的支援、危機管理、訓練を行うことによって市にとって不利なことや賠償などを最小限にするように努める。
- (vi) 住民に対して「開かれた行政」およびアカウンタビリティを推進する。

第2章 カリフォルニア州の行財政制度と提言 13 のその後

第1節 州憲法、州法による自治体収入源

1 税金 (Tax)

自治体は、州法によって禁止されていないいかなる税金をも課することができる (Code Section 37100.5)。州は、タバコや酒、および個人所得をふくむ税目について地方政府に課税を禁止している。これらは、自らの目的のために州によって課税されるからである。

カリフォルニア州憲法は、一般税と特別税を区別している。一般税収入は、どのような目的にも使用できる。一般税の新設、増税などは、市理事が選出される同じ選挙で行われる。特別税収入は、特定の目的のために使われる。これら政策決定は、すべて住民投票による承認が必要であるが、投票者の3分の2以上が可決の要件である。

2 手数料、費用、査定

手数料は、個人が受けるサービスのために課する料金である。手数料は、特定のサービス、または施設を提供する正当なコストを超えてはならない。市料金の例としては、水道サービス、下水サービス、建築許可など。

自治体は、州憲法によって付与される自治体の警察権のもとで料金 (費用と課税) を課す一般的権限を持っている (州憲法 11 条 7 項・9 項)。

特別利益査定額は、領域内の公的改善、またはサービスのために支払われる料金である。州憲法は、利益査定額を賦課する場合には、固定資産所有者の承認を条件としている。他の地方的収入としては、ライセンスと許可、特権と貸与、印税、罰金、投資所得などがある。

3 政府間所得

自治体は、他の政府機関、主に州と連邦政府から収入を受けている。これらの収入は、一般的・類別的資金、特定プロジェクトの補助などを含む。政府間収入は、州全体の自治体収入の10パーセントほどである。

4 主要な自治体の収入

(1) 消費税：購入毎に個人が支払う税金として、州の消費税、地方に課せられた消費税などがあるが、それらは、「州平等化委員会(Board of Equalization)」によって収税される。消費税は、あらゆる有体財産の全小売価格に課せられる。利用税は、消費税が集められない取引のための購入者に課せられる。自治体が「州平等化委員会」から受けられる消費・利用税収入は、普通目的収入であり、自治体の普通基金に預けられる。自治体によって、さまざまであるが、消費・利用税収入は、自治体の普通目的収入の30パーセントくらいが通常であるが、時には45パーセントになる場合もある。

(2) 自治体(市)とカウンティは、付加的な取引・利用税に自治体理事会の3分の2と有権者の多数の承認によって0.25パーセントずつ加算して課することができる。自治体は、普通目的、また特別目的のための取引と利用税を課すことが出来る。しかし、自治体とカウンティの取引・利用税の合計率は、2パーセントを超えてはならない。

(3) 固定資産税は、実体資産と有体個人資産に課し、価値に基づいた税金である。(州法は、固定資産税にさまざまな例外を設けている：ほとんどの政府所有資産、非営利、教育、

宗教、病院、慈善・墓地施設、家屋所有者に対する最初の7,000ドル、企業在庫品、住宅家具・個人的動産(個人用装身具)、立ち木、自動車、送料・輸送船、そして最初の4年間の作物と果樹)。

(4) (後に述べるところであるが) カリフォルニア州憲法は、13条A(提案13)では、固定資産税は、査定額の最高1パーセントまでに制限した。固定資産の査定額は、1975-76年を基礎年とし、プラスインフレーションまたは、年毎に2パーセントまで加算できる。固定資産は、価値が低下した場合は、低い市場価値で再評価できる。固定資産は、所有権者が変わった場合、現行の価値を再評価する。固定資産税収入は、カウンティによって集められ、市、カウンティ、学校区、そして特別区に州法にしたがって一定の基準に従って配分される。

(5) 企業許可税 (Business License Tax, BLT)

ほとんどのカリフォルニア州の自治体は、企業許可税を課している。税率は、税金を集める各自治体によって行われる。企業許可税は、総収入、または均一レートで課税される。しかし、時には、生産量、雇用者人数、自動車数などで課税される。全ての場合に、自治体は、普通課税として採用している。平均して、企業許可税は、自治体一般収入の約3パーセントであるが、時には6パーセントということもある。

(6) 一時滞在税 (Transient Occupancy Tax, TOT)

企業許可税のように、一時滞在税は、州憲法で自治体に付与されている警察権に基づいて課せられる。カリフォルニア州における380以上の自治体において、ホテル、宿屋、ロジなど30日以下滞在する人は一時滞在税を課せられている。レートは、宿泊費の4-15パーセントである。ほぼ全ての場合において、自治体は、一般税として採用しているが、時には旅行者や企業開発プログラムの資金にする場合もある。平均して、市の一般収入の7パーセント、時には17パーセントの場合もある。

(6) 特別収入資金：法によって用いられる特定の制限をもつ税金、他の収入源によって支払われる活動を考慮するために用いられる。たとえば、州は、ガス税を課し、これらの資金を自治体とカウンティに配分する。地方政府は、特定の資金のためにガス税収入を預金し、法に従って街路や道路関連事業に使用する。

(7) 事業資金：サービス提供による独立採算。たとえば、浄水処理と給水サービスのユーザーは、公共料金を支払い、市は上水事業資金を貯蓄している。

(8) 一般資金：法的に特定されず、また健全な財政運営によって出た剰余の資金。

図2 カリフォルニアの典型的な市収入

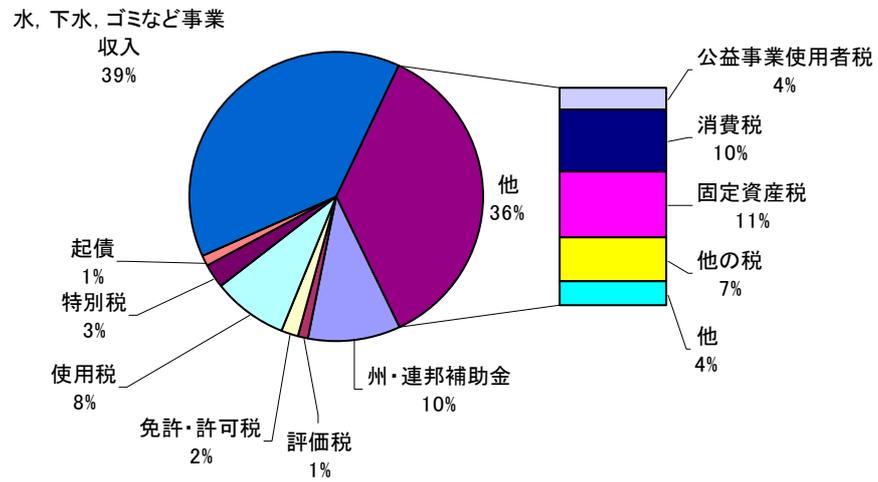
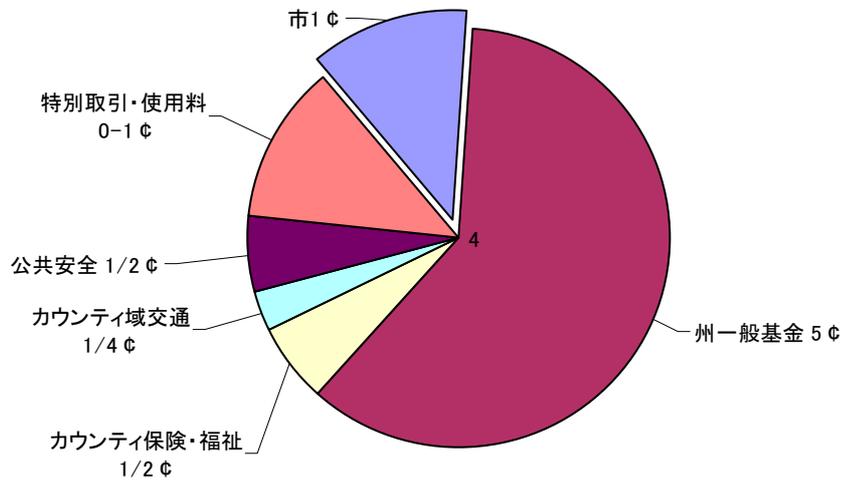
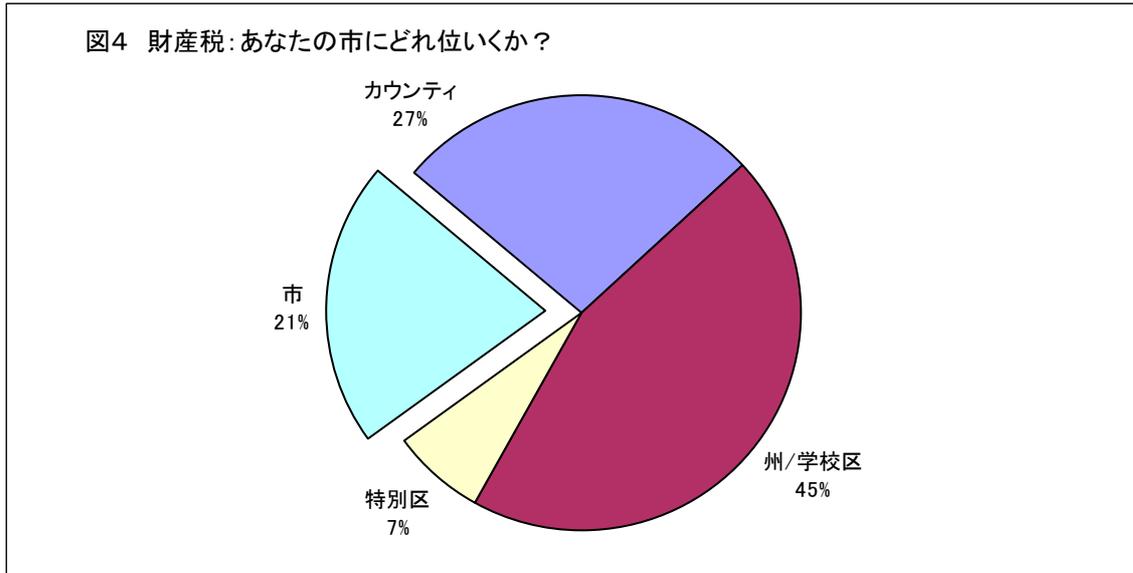


図3 消費税: あなたの市にどれ位いくか?





出典：Michael Coleman, a Primer on California City Finance, League of California Cities, www.californiacityfinance.com.

第2節 提案13 (Proposition 13) の経緯と問題

1 行財政に与えた衝撃

1978年6月に起こった「カリフォルニアの税金の反乱」といわれるものは、アメリカの伝統的な地方政府の性格を変える過激な運動であった。それは、他の州に強い影響を与えた。そして、今日においても、継続してカリフォルニアの財政、地方自治に多大の影響を与えているのである。当時、日本においてもこの運動について「住民運動の勝利」という評価があったが、実態は必ずしもそうではなかった。少なくとも貧しい人たちのための運動ではなかったといえる。

ひとつの住民運動と、住民の決定が、その後の州・自治体の行財政を一変してしまうということを観察し、カリフォルニアの不思議さに驚きを禁じえない。

2 カリフォルニアにおいて、なぜ過激な減税運動が起こったか

- (1) イニシアチブの伝統は、カリフォルニア州において強いといわれている。イニシアチブは、市政改革運動から起こったといわれているが、カリフォルニア州は、この市政改革運動の盛んなところであった。
- (2) 1970年代において、カリフォルニアの増加する人口—ほとんどが高齢者であるが—固定資産価値の急激なインフレーションによって固定資産税が高くなり、持ち家が困難になってきていた。
- (3) 州政府の所得税は、インフレーションの結果、全国でも最高の税率になり、多くの人々が高い税金を支払うことになった。
- (4) カリフォルニア州立大学（ハーワード校）Jong S. Jun 名誉教授は、筆者に対して「提案13」の背景にあるものとして、「カリフォルニアの人々は、政府に対する不信、税金の使い方に対する非効率性を信じた」と述べた。また、同名誉教授の「Public

Administration: Design and Problem-Solving」(New York : Macmillan Co., 1986) p. 202 を参照のこと。

3 「提案 13」の提案内容

- (1) 固定資産税は、固定資産の現金価値の 1 パーセントまでに制限する。
- (2) 1 パーセント課税の徴収は、カウンティ政府が行い、「カウンティ内の特別区に法に基づいて配分する」。
- (3) 1975 年 3 月 1 日のカウンティ査定官の評価価値を「現金価値」の基礎とする。(したがって、売買されたり、改善されたりした固定資産は再評価される。)
- (4) 市場価値の増加について、1 年につき 2 パーセントまでに制限する。
- (5) 市、カウンティ、特別区税を、増税するためには課税源のある「有資格有権者」の 3 分の 2 の得票を必要とする。

4 「提案 13」の効果

- (1) 提案 13 は、課税権を、自治体から、州・連邦政府に移行している。
提案 13 は、課税権を住民がコントロールしている地方政府からコントロールが少ない州・連邦政府へ移行し、中央集権化が進んでいる。たとえば、提案 13 以前には、州政府は、学区の資金の 40 パーセントを提供したが、現在、(カリフォルニア州教育部によれば)、ほぼ 70 パーセントを提供している。
- (2) 地方の行政職員は、効率性と生産性を意識するようになってきている。
- (3) 地方行政官たちは、日常の問題を解決するのに臆病となってきているが、これは、収入源が確定せず、他方サービス需要は増加し、学校や社会サービスを維持するために州政府に依存するようになった結果である。
- (4) 効率性と生産性の向上の結果、よりいっそう管理的・専門的となり、政策形成過程において行政職員の参加が制限されるようになってきている。
- (5) ほとんどの都市は、多くの公共サービスを削減しなければならなかったが、少数ではあるが、この経済的現実をうまく処理した都市もある。
- (6) 地方的にコントロールされている収入が減少している結果、地方政府(特に市)は、収入源の代替を追及した。たとえば、料金収入の増額、再開発機関による固定資産税収入の追及、小売業を増加させて消費税の拡大。(この結果、投票者の反対にあい、「提案 218」を通過させ、地方料金、査定、課税に新たな制限を加えた。)
- (7) カウンティは、財政的自治の最大の損失をこうむった。たとえば、オレンジ・カウンティの破産、ロスアンジェルス・カウンティの財政的悪化など深刻になった。
- (8) カリフォルニアの 1978 年から 1995 年を比較して見てみると、人口は、急増し、「提案 13」は、税金負担を減少させた。インフレーション率を考えると、1995 年においては市民にとって公共料金負担は、1978 年よりも低いといえる。この 17 年間で、カリフォルニアにおける全体的な公共収入は、1978 年 300 億ドルから 1995 年に 930 億ドルへと増加した。この間、カリフォルニアの人口は、41 パーセント増加し、インフレーションは、ほぼ 150 パーセント、個人所得は、1978 年 8,951 ドル、1995 年 23,279 ドルとなった。

5 現時点（2005 年）での分析

- (1) 高齢者・低所得の持ち家の人々の税負担は、減少している。
- (2) 地方政府の固定資産税の収入が、60 パーセントまで削減されている。
- (3) 個人所得税からの収入は、毎年州政府にとって 10 億ドル、連邦政府にとって 16 億ドルを生み出した。
- (4) 自治体とカウンティは、使用料金と地方税を上げた。
- (5) 地方固定資産税を配分する権限が、州に移行した（「提案 1 A」：現在州の権限を制限している）。
- (6) カウンティと学校は、権限の移行に伴って州の一般資金によりいっそう依存するようになってきている。
- (7) 自治体は、地方税と消費・利用税の一般的な収入によりいっそう依存するようになってきている。
- (8) (1980 年以降) サービス需要と税率と負担が、一致していない。

第3章 カリフォルニア州における南部と北部の二つの自治体の事例研究

第1節 州南部の都市トーランス市 (City of Torrance)

1 トーランス市はどのような自治体か

(1) トーランス市のはじまり

トーランスは、デベロッパーの個人名で、アメリカの地方自治体がどのように形成されるのかが、日本の場合と比較しても大変面白いので、次に紹介しよう。

J. S. トーランス (Jared Sidney Torrance) が経営する土地開発会社が、ドミンゴ (Dominguez) 不動産会社から 1912 年に 2,791 エーカーの土地を購入した。購入した土地は、もともとは 1784 年に J. ドミンゴ (Juan Jose Dominguez) にあたえられていたスペイン領土のほんの一部であった。同地域は、産業市として新しく開発され、当初 500 人ほどの人が住んでいた。

1921 年には、自治化され、ほぼ 1,800 人が住むようになった。最初のトーランス市の憲章が、1946 年 8 月 20 日に投票の結果、批准され、次いで 1947 年 1 月 7 日に州の総務長官によって受けつけられた。

同市の初期の発展は、石油の発見、産業拡大、およびいく度かの併合によって特徴づけられている。これらの結果、ロスアンジェルス・カウンティのうちで最も大きな自治体のひとつとなり、今日では人口は、146,204 人となっている。

同市は、現在 20.54 平方マイル (13,146 エーカー) の面積があり、ビジネス、産業、財政、行政、および住民がバランスよく構成され、均衡のとれたコミュニティを形成している。同市は、産業の中心地となっており、昼間人口は、約 50 万人に達している。

(2) 完全サービス自治体の意味

同市は、理事会・支配人制政府形態として統治される憲章市である。このことは、自治体としての統治の仕方に確固とした方針を持ち、「完全サービス自治体」であると宣言している。トーランス市は、他の多くの自治体のように主要なサービスを「契約」によっていない。つまり、トーランス市は、自らの警察、消防署、図書館システム、公共事業、およびコミュニティ・サービス部を持っている。

このように、通常市政府によって提供されるサービスに加えて、同市は、自ら経営している多数の「企業」を持っている。これらには、空港、ごみ処理システム、水道会社、ケーブルテレビ・システム、および交通システムを含んでいる。

2 市民自治の仕組み・市民意思反映のシステムはどのようなになっているか

(1) 市理事会

(a) 市理事会の機能は、条例を通過させ、政策と予算を決定し、課税し、収入を確保し、支出を決定する。

(b) 市理事会は、毎火曜日夕

(c) <報酬>非常勤 月給 100 ドル

<経費>理事一月 250 ドル (市長一月 350 ドル) + 交通費 + 交通費 + 保険給付 + 公務職員退職制度 + 会議などへの旅費

(d) 市議会事務局長 (市書記) 任期なし。常勤。

(e) 市出納長（行政機構の部長）

(2) 公選公務員の資格

(a) 公選公務員は、住民で選挙人であり、少なくとも 30 日間以上居住していることが必要条件であるが、誰もがいかなる公選公務員となる資格がある。

(b) 選挙は、偶数年の 6 月に大選挙制で行われる。理事は、特定の区に偏向せずコミュニティ全体にサービスすることができる。

(c) 予備選挙、および決戦選挙は行われない。

(d) 投票者は、各選挙に先だって理事会によって選定される。全人口 146,204 人(72,320 登録投票者)

(3) 公選公務員の選出方法；6 名の理事

(a) 選挙：偶数年の 6 月に大選挙区制で行われ、半数改選。

(b) 任期：任期は、4 年であるが、2 回の満期を勤めた理事は、再び立候補の資格を得るのに 4 年間待たねばならない。理事として、勤められる期間は、合わせて 24 年間である。つまり、2 期 8 年間理事であった人は、4 年間休み、再び理事になることができる。彼らの民主主義の感覚は、公務に長く就くことによる権力の集中が、平等・公平の原則に反し、市民の自由を圧迫することに対する恐れに発する。このことは、彼らの政治文化と関係があり、日本の場合と異なる。

(c) 選挙過程：当市の場合は、予備選挙と決戦投票選挙は行わないのであるが、公式の指名期間が設定されている。通常、それは、選挙年の二月中旬にはじまり、締め切りは市書記の指示によるが、少なくとも 20 名以上の有権者の署名が必要である。選挙運動は、伝統的には指名の締め切り後にはじまる。伝統的に多くのコミュニティ団体は、候補者が有権者に訴える機会を与えている。

(d) 選挙資金：選挙資金は、「政治改革法 (Political Reform Act, 1974 年)」と「公平政治実践委員会 (Fair Political Practices Commission, FPPC)」によって規制される。

なお、現在、立候補者には、選挙資金として 1,000 ドルを超えない範囲で与えられる。

3 住民の意思を直接吸収するためのシステムはどのように作られているか

[市民委員会]

市理事会に対して一般市民の意思反映は、どのようにして行われているのであろうか。まず、同市の場合、注目されるのは、市民から成る常設の委員会 (Commission)、評議会 (Board)、理事会 (Council) と呼ばれる諮問委員会が作られ、市理事会、および関連機関に対して助言を行なう。これらの機関は、課題ごとに設置され、常時一般の市民の意見を吸収するようにしている。その特徴は、次のような点である。

委員は、応募した同市の有権者に対して、市理事会によって 1 月の公的会合で任命される。慢性的な委員会の委員不足から、応募は、一年を通じて常に受け入れられる。

一ヶ月に 1 回会合するが、出席した会合に付き 10 ドルの報酬が支払われる。

イ 「空港委員会 (Airport Commission)」

ロ 「ケーブルテレビジョン諮問委員会 (Cable Television Advisory Board)」

ハ 「行政事務委員会 (Civil Service Commission)」：市職員の雇用と人事に情実と不正

が行われないように監視し、採用過程で提起される訴えを聴聞し、市人事政策に影響する規則、規制を市理事会に勧告する。

ニ 「高齢者委員会 (Commission on Aging)」：コミュニティ・グループとしての高齢者の声に耳を傾け、直面する需要と課題を市理事会に直接伝える。

ホ 「文化芸術委員会 (Cultural Arts Commission)」：市理事会に助言する事業は、市民の芸術的・文化的発展のためのさまざまな活動を促進し、また公共の場所に芸術作品を展示し、市民の創造的技術の向上に資することにある。

へ 「災害委員会 (Disaster Council)」：この委員会は、市の災害対策準備を定期的に調査し、市民に広報する。また、素人と災害に直接責任をもつ職員から構成されるが、緊急事態の時には、実施機関となる。

ト 「環境質・エネルギー保全委員会 (Environmental Quality and Energy Conservation Commission)」：環境質に関する市内のあらゆる問題について市理事会に勧告するのであるが、たとえば放棄自動車の除去の指示、環境質の保全、顕著な開発デザインと維持、エネルギー保全事業について市理事会に助言する。また、動物管理事業を監視する。

チ 「コミュニティ・サービス委員会 (Community Services Commission)」：市民の人間環境維持の問題に関わるが、特別プロジェクトとして、高齢者住宅、障害者事業、就業機会、職業技術、人間資源情報の更新など。「青少年委員会」と「高齢者委員会」と提携する。

リ 「図書館委員会 (Library Commission)」：土地、施設の取得を含む公立図書館システム、また市史に関しての図書利用を促進する。

ヌ 「公園・レクリエーション委員会 (Park and Recreation Commission)」：公園のための土地、建造物、施設の取得、およびレクリエーション・プログラムの運営・改善、また公園・レクリエーションを管理する政策の立案。

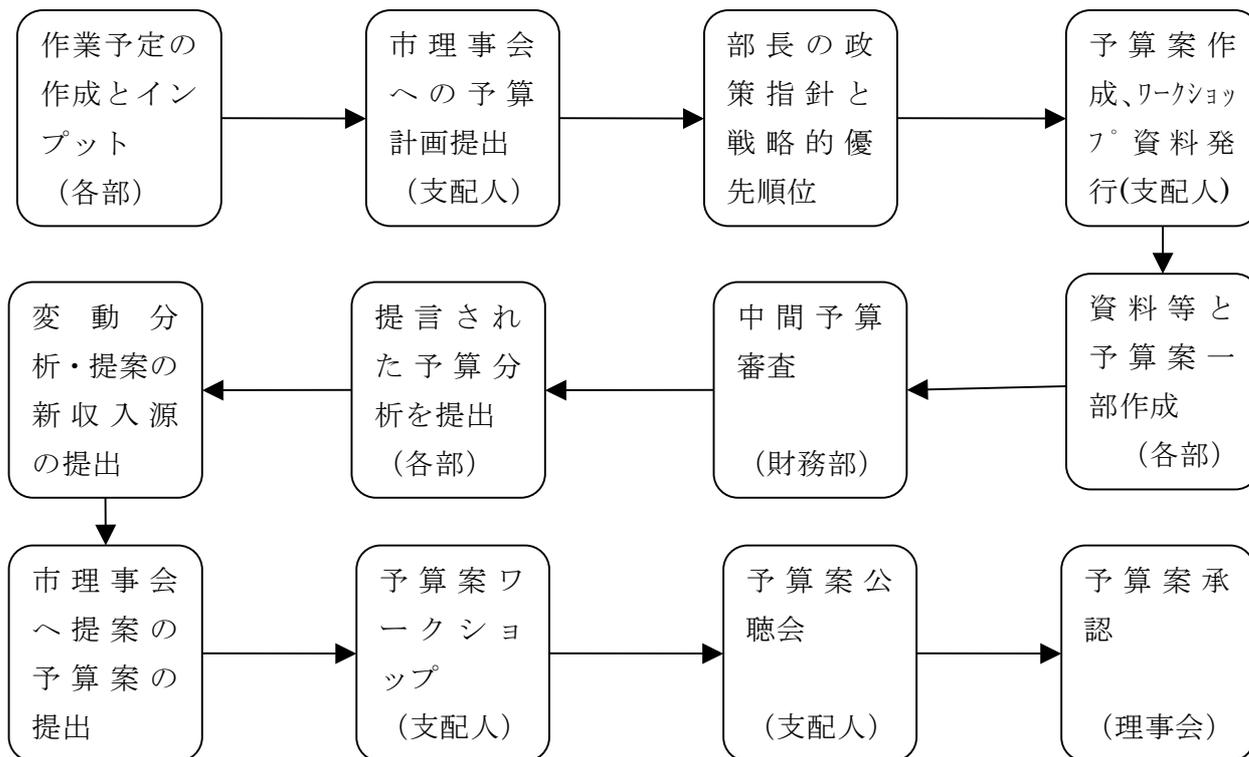
ル 「計画委員会 (Planning Commission)」：この委員会は、コミュニティの秩序だった成長、および土地利用の特性に関わる問題を第一次的に取り扱い、将来の成長と開発に影響を与えるマスタープランやゾーニング研究の作成において「計画部」と協働する。この委員会は、さらに公聴会を行い、ゾーンの変更、「総合計画」の修正、下位地図の作成などに関わる。

ヲ 「交通委員会 (Traffic Commission)」：道路、交通ルート、交差点の配置など。

ワ 「上水委員会 (Water Commission)」：上水サービスに関する問題として、市理事会に対して上水サービス施設、土地、建物、貯水池、装備、施設の取得などの計画、また水道料金の改定を市理事会に対して勧告する。

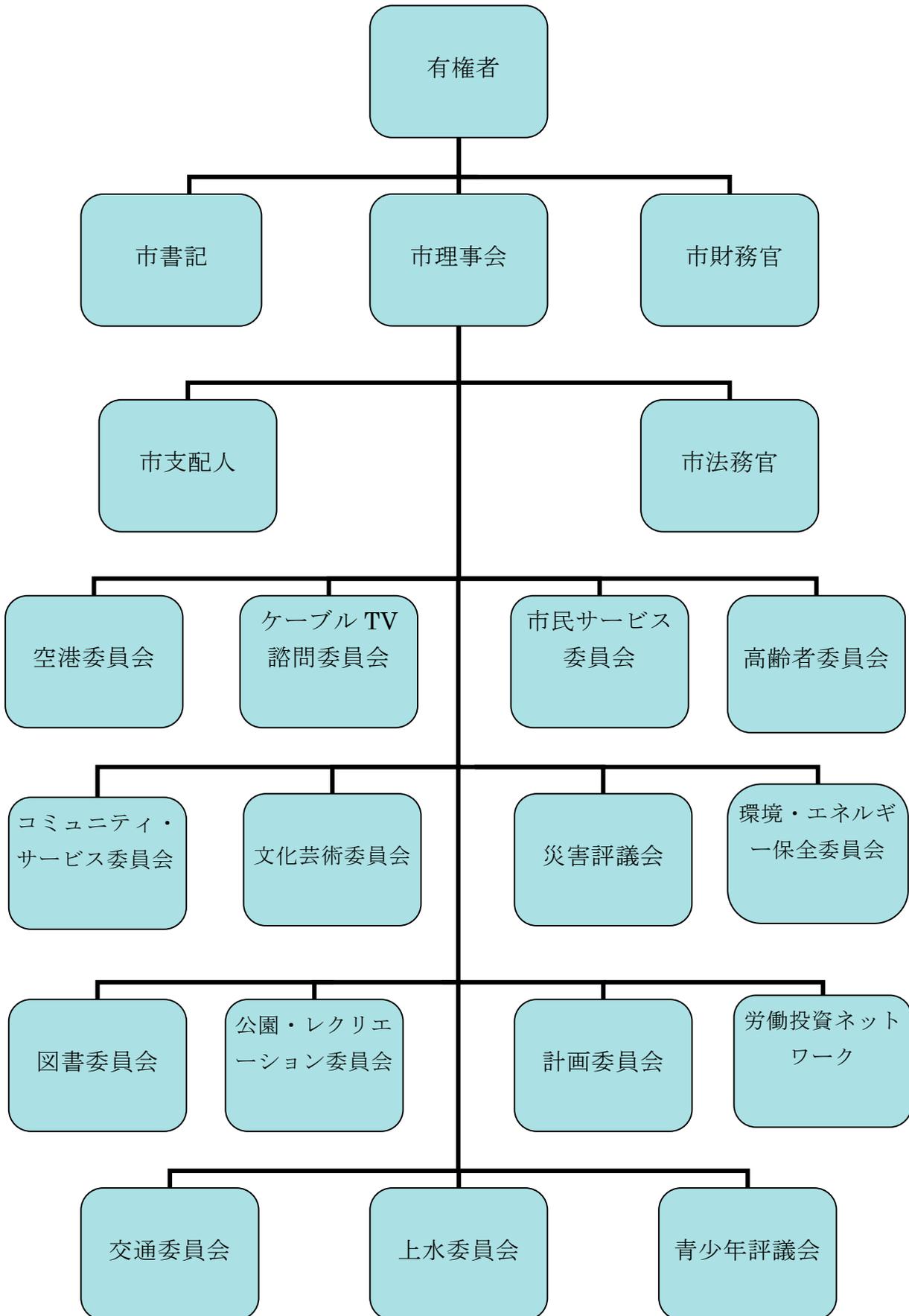
カ 「青少年委員会 (Youth Council)」：高等学校からの2人のメンバー、全体からの2人のメンバー、そして「カリフォルニア数学・科学学会」からの2人のメンバー。この場合は、9月に志願・任命が行われる。

図5 トーランス市の予算作成過程



※ 予算の作成は、一般的に1月にはじまり、5月末から6月はじめに理事会に提出される。

図6 トーランス市の行政機構図



第2節 州北部の都市サンリーンドロ市 (City of San Leandro)

1 サンリーンドロ市はどのような自治体か

(1) 最初から憲章市、ほぼ100年間支配人制

1772年、スペイン人の探検隊の一部が当地に来たのが、残っている最古の記録とされる。続いてポルトガル人の入植と、このようなことが、今日においても建造物と市民気質に見られる。

サンリーンドロ市は、このようにS.F. イーストエリアにおける最も古いコミュニティのひとつで、1872年に市憲章が作られ自治体化された。同憲章は、相当程度の自治権を与え、市条例は、州・連邦法による制限内であればかなりの自治権がある。

この憲章は、一世紀以上も前に承認され、3回だけ改定され、最近では1978年であった。有権者による承認であったので、有権者のみが憲章を改定できるのは言うまでもない。この憲章の重要な要因は、ほぼ100年間、市長－理事会－支配人制を採用しつづけてきたことである。

(2) 市政システムの概括

市理事会理事は、6区に分けた小選挙区制でそれぞれ1名が指名され、大選挙区制で選挙される。市長は、最初から大選挙区で指名され、選挙される。市長と副市長は議長と副議長でもある。

市長と理事会メンバーが務められるのは、最長2期連続の4年間までである。これは、アメリカの他の自治体でも見られることであるが、長期務めることによる腐敗と権力の集中を警戒していることによっている。歴史的に、植民地時代のニューイングランドのタウンにも見られるし、アメリカに植民した彼らの祖先は、王権に対して警戒し、そこから脱出してきた人たちであった。

彼らの「自治」には、権力に対する警戒があり、参加のみがそれから逃れる術であることを承知している。しかし、日本の場合、議員を長期間務めることが、コミュニティに対する貢献と評価され、褒賞などして承認している、これはどこに原因しているのだろうか。

市理事会は、市の主任行政官としての市支配人を任命する。市支配人は、全ての行政上の運営をおこない、理事会に対して責任がある。同市は、トーランス市と同様、フルサービス都市として、広範で多様な自治体サービスを提供する能力を持っている。同市の常勤公務員とスタッフは、460人の常勤者がおり、それらには警察、消防、ごみ、レジャー・サービス、公共事業、道路維持管理、動物サービス、都市計画である。

2 「住民参加システム」の常設化はどのように作られるか

「コミュニティ参加」(Community Participation)という言葉が、現地によく耳にした。その意味は、サンリーンドロ市住民は、市の「成長と開発(まちづくり)」に重要な役割を演ずるべきであるということから、コミュニティ作りに参加するべきであるという考えからきている。

この場合のコミュニティ作りには、住民の政策作成過程への参加が重要で、そのための装置として、理事会は、6つの諮問評議会と委員会を作り、メンバーを任命している。

もとより「まちづくり」の責任は、市理事会にある。しかし、特定分野に限れば、住民の参加を得たほうが、より適切な政策の作成を可能にし、また履行においても実効性が高くなる。

市理事会は、6つの助言評議会(Advisory boards)と委員会(commissions)を設置している。評議委員、または委員は、ボランティア・メンバーであり、コミュニティの住民であるが、市理事会によって任命される。これによって、市理事会とコミュニティが密接に関連して機能(協働)する。つまり、住民参加システムの常設化である。

イ ゾーニング調整評議会(Board of Zoning Adjustments) :

- (a) 7名(各選挙区から1名、大選挙区から1名) 4年任期
- (b) 評議委員は、条件付使用許可、意見の相違、および家屋占有許可のようなゾーニング問題を承認するための申請を聴聞し、決定する。また、壁や塀や境界の条件を改定し、制限についての非公式の聴聞を行う。
- (c) 評議会は、開発計画を審査し、評議会の決定にもとづき理事会に勧告をする。

ロ ヒューマン・リソース委員会(Human Resources Commission)

- (a) 9名(各選挙区から1名、大選挙区から3名) 4年任期
- (b) 任務は、コミュニティの社会的需要を確認し、理事会にこれらの需要に対応する方法を勧告する。また、有用な社会的サービスを評価し、調整し、方針を示し、必要とされる新しい社会的サービスを開発する。
- (c) 委員会は、毎年市の財政状況を審査し、理事会に勧告する。

ハ 図書館歴史委員会(Library Historical Commission)

- (a) 7名(各選挙区から1名、大選挙区から1名) 4年任期
- (b) 委員会は、図書館の目的、規則、そして図書館の建物の運営と使用についての規則、さまざまな特定の図書館サービスと会合室のための料金を定める。また、歴史的保全のためのすべての資産の使用と改善についての政策を市理事会に勧告する。
- (c) 委員会は、市理事会、住民、そして全ての適切な機関との間の調整役を果たす。

ニ 人事関係評議会(Personnel Relations Board)

- (a) 5名(大選挙区制で5名) 4年任期
- (b) 市理事会、市支配人、そして人事部長の要求に基づいて、人事問題について助言をする。

ホ 計画委員会(Planning Commission)

- (a) 7名(各選挙区1名、大選挙区1名) 4年任期
- (b) 総合計画を採択し修正し、またゾーニング条例に示された計画的開発と改定のような問題について公聴会を行い、市理事会に勧告する。このように市理事会に対して市民の立場から土地の有効利用を勧告し、市の発展の問題について助言する。

ヘ レクリエーション・公園委員会(Recreation and Park Commission)

- (a) 9名(各選挙区1名、大選挙区1名、2つの施設から各1名)
- (b) 全ての市のレジャー施設の管理と改善の政策について理事会に勧告する。また、

将来のコミュニティのニーズに対応するレクリエーション・文化的プログラム開発のための計画を策定し、サービス料金を勧告する。

(c) 重要な任務は、料金、市立の 19 の公園の改善プログラム、および継続的評価を行うことである。

ト 賃貸審査評議会 (Rent Review Board)

(a) 5名 (2名のテナントメンバー、1名の居住家主、1名の非居住家主、1名の非テナントまたは非家主)

(b) 4年任期

チ 高齢者委員会 (Senior Commission)

(a) 9名 (各選挙区から1名、大選挙区3名) 4年任期

(b) 他の委員会が、全て会合の開催が夕刻であるのに対し、この委員会は毎月第三火曜日 10 時。

リ 青年諮問委員会 (Youth Advisory Commission)

(a) 21名、1年任期

3 市民団体

日本の自治体でも、商工会、工業会などには補助金を提供し、審議会の委員などに参加が要請され、政策形成にある種の役割があたえられる場合が多い。

サンリーンドロ市の場合、市理事会と密接な関係を次のように維持している。

(1) サンリーンドロ商工会 (San Leandro Chamber of Commerce)

(a) ほぼ 850 人の会員

(b) 同会の職員の代表は、市理事会、市評議会・委員会、地方教育委員会 (school board) の会合に定期的に出席している。

(c) 同会の小委員会は、保健、環境、交通安全、土地利用、国際貿易、子供の保護について市理事会に助言をする。

(d) 「青年雇用センター」の運営に責任を有している。

(2) サンリーンドロ工業協会 (San Leandro Manufacturers Association)

(a) 同会には、市の工業界の利害関係を代表しており、ほぼ 900 会社が加盟している。

(b) 同会は、経済、産業、教育に関連した一般的な福祉を促進し、青年の訓練と教育プログラムに積極的役割を演じ、市理事会の会合に代表者を参加させている。

(3) サンリーンドロ持家協会 (Associated Homeowners of San Leandro)

(a) 各近隣住区 28 団体の傘組織であり、約 2,000 人の個人会員がいる。

(b) 多くの他の組織同様、市理事会と教育委員会 (School Board) の会合に代表者を送っている。

(c) 会合：原則として毎月第一火曜日：7時30分から

(d) 選挙：毎年3月の第一火曜、4月の第一火曜に就任。

(e) 役員：会長、副会長、書記

(f) この協会は、「親」組織であるが、地域住民組織として、それぞれの個々の地区に「市民連合」、「近隣住区」、「改善協会」、「市民連合」と言うような名称で、28 団体

が存在している。

(g) これらの地域組織は、利益団体であり、日本の町内会、自治会などとは性格において異なる。ここでの住民組織は、特定の利益を追求するための圧力団体であるのに対して日本におけるそれは、多くは上意下達の機関として存在し（たとえば、回覧板など）、心情的にはコミュニティとして残っている。アメリカの場合も、地域によっては閉鎖的コミュニティとして存在し、対外的に排除の論理が機能し、コミュニティ内部において感情的対立が存在する。いずれにせよ行政の下部組織としては存在していない。

(4) サンリーンドロ行政協会 (San Leandro Ministerial Association)

コミュニティの課題を人間関係の見方から監視する。たとえば、協会は、市の「総合計画」と「生活の質研究」の審査に参加した。

協会は、毎年祈祷朝食会を催し、市公務員、商工会の代表者、工業協会、学校区そして他の市の組織が招待され、市が直面する問題について討議するフォーラムを開催する。

結論

1 政治と文化

政治・行政制度は、そこに育った「政治文化」を無視して語ることはできない。なぜなら他の国に育った文化とその影響を受けた政治制度をそのまま異文化の国に移植したとき、その制度は手段と化し、機能不全を起こすからである。したがって十分にその制度が育った風土(文化)を考慮し、それとの関係で導入を図らねばならない。

カリフォルニア州は、多様な政治文化を持ち、北と南では、政治風土がかなり異なる。ここではアメリカの研究者のうちで評価されているD. エラザー・モデルを借用し、地域の政治文化特性を描き出してみたいと思う。

同モデルによれば、サンフランシスコ市などを中心とした北カリフォルニア地方は、個人主義的政治文化であり、個人主義的政治文化は、市場としての民主主義的秩序の概念を強調し、政府の概念は、私的要求に基づき実利的目的を遂行しようとする。また、「個人」に中心をおくので政府であれ、非政府であれコミュニティへは、個人にとって手段として明確に位置づけられる。

これに対しロスアンジェルス市などを中心とした南カリフォルニア地方は、道徳主義的政治文化であるという。道徳主義的政治文化は、民主的政府のための基礎としての共同社会を協調する。政治は、よき社会を求める人間の大きな活動のひとつと考えられるのである〔Daniel J. Elazar, *American Federalism*, 2nd edition (New York: Thomas Y. Crowell Company, 1972) pp. 89-109.〕。

第3章においてこの2つの政治文化を代表する2つの自治体を取り上げた。観察によってこれらの特徴を確認できたといえよう。

アメリカは、どこの地域でも自治体が経済活動に熱心であるが、特に北カリフォルニアの地域においては、自治体の効果性・効率性に熱心で、また自治体が経済活動に熱心であり、雇用の創出にも取り組んでいた。これに対して南カリフォルニア地域においては、伝統を重んじ、人間性、「情」を重んじる傾向にある。たとえば、自治体に勤務する公務員、行政職員が、日本で考えるように短期間ではなく、終身雇用に近い、人間を大事にしていることを感じた。

2 完全サービス自治体と契約自治体

カリフォルニア州は、「表1」に見るように「ホームルール憲章」の自治体の場合、かなりの自治が与えられている。全く完全な自治といってもよいように思われる。それはまさに住民自治である。

この結果として、10個ほどのサービスに限定する契約自治体が出現した。現在、全自治体の25パーセントほどがこの種の自治体である。最初にこの制度を作り出した「レークウッド市」の市支配人も述べていたことであるが、全くの財政赤字ということはないと断言した。この制度に、誇りを持っているようであった。

これに対し、レークウッド市に隣接するトーランス市は、財政赤字を抱え、経費節減に努めていた。この2種類の自治体は、お互いに敵愾心があるようであるがそれぞれの特徴があり、一概にどちらがよいとも言えない。

トーランス市は、40年近く私が観察している都市であるが、市民サービスに常に工夫があり、地域の経済活動の先頭に立ち、市民サービスもこまやかである。現在はホンダのアメリカ本社もあるが、日本のトヨタ自動車が進出した最初の土地であり、同社だけで現在実に3万5,000人の雇用を創出していると、市支配人が誇らしげに言っていた。千葉の柏市と姉妹都市の関係にあり、それも1ドル360円のころからである。

カリフォルニア州の地方自治体の例は、「自治体は富を作る手段である」という多くのアメリカの研究者が述べる言葉を示しているといえよう [Sam Bass Warner, *The Private City* (Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 1968), p. x.]。このことは、契約市も完全サービス市においてもかわりがないように思われる。

3 州政府は、自治体内の行政サービスに基本的に責任をもつ

カリフォルニア州の地方自治体は、日本に比べて独立した存在である。「一般法定市」と「憲章市」では、決定的な違いがある。憲章市は、108自治体に過ぎない。一般法定市のほうが作りやすいということもあるが、ある程度の規模の自治体でないと「ノウハウ」も必要で、維持できないということもある。また、一般法定市でもかなりの自治が認められている。いずれにせよ一般法定市は、州政府の関与を受ける程度は強い(第1章第4節参照)。このことは、「提案13」が通過してから特に顕著である。住民が、財政的に福祉問題や環境問題に対応しなければならなくなったことが原因ではないかと思われる。

結論としてカリフォルニア州の地方自治体は、現在変革の途上にあり、その方向は州政府の関与が強くなり、かつてのように自治権が強く認められていた時代とはかなり違ってきている。

参考文献

- (1) 州憲法、自治体憲章などのほかに、“California Law, California Government Code” 「カリフォルニア州政府綱領 (Government Code)」を主に使用した。同綱領は、カリフォルニア州内のカウンティ政府、自治体政府、また特別区政府などのあらゆる政府機関の設置規則、公務員の職務、手順、また定義などをできる限り根拠法に一致するように全ての手順が掲載されている。
(<http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/calawquery?codesection=gov&codebody=&hits>)
- (2) ICMA 「国際都市・カウンティ管理協会 (International City /County Management Association ,ICMA)」 Web Site : ワシントン D.C にある同機関は、支配人協会が発展したところから支配人などを中心としているが、専門行政職の就職・求職センター、アンケート・統計資料の実施・収集、行政改革のプランの提示などを行っている。
(<http://www.icma.org/main/sc.asp?t=0>)
- (3) <http://www.census.gov/statab/www/pop.html> : アメリカ政府の統計資料は、ほとんどをインターネットで入手できる。
- (4) 第2章の「提案13」は、カリフォルニア州の財政を劇的に変えて、今日にいたっている。この問題については次の資料を参照にした。
 - (a) Jong S. Jun, Public Administration : Design and Problem-Solving, New York : Macmillan Co., 1986, p. 202.
 - (b) “From Home Rule to Fiscal Rule, Taking a Measure of Local Government Finance in California” Prepared for the Conference on Local Finance Reform, Davis, California, May19, 2000, Insititute of Governmental Affairs, University of California, Davis And Public Policy Institute of California, Introduction, By David W. Lyon, President and CEO, Public Policy Institute of California
 - (c) Michael Coleman, A Primer on California City Finance, “Western City “, March 2005, 16—19pp.
 - (d) Gerald C. Lubenow(ed.), Governing California, IGS, 2006, RevanTranter, Chapter6, Cities, Counties, and the State : From Prop. 13 to 1A and the Future (Berkeley, University of California, IGS, 2006)
- (5) 中邨章『自治体主権のシナリオ—ガバナンス・NPM／市民社会』(芦書房・2003) 250—272頁。
- (6) 横田清は、イニシアチブ、レファレンダムが、全米に普及したのは革新主義時代(1890年後半から1914年)の産物であるとしている『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』(敬文堂・1997)、87頁。
- (7) 拙論文「アメリカの行政制度」土岐寛・加藤普章編第2版『比較行政制度論』(法律文化社・2006)
- (8) 拙著『アメリカの広域行政—広域協議会の機能と構造分析』(勁草書房、1981)

- (9) 『アメリカ大都市圏の行政システム』(勁草書房、1996)。この2著とも、カリフォルニア州の広域行政を取り扱っている。
- (10) Peter Schrag, *Paradise Lost, California's Experience, America's Future* (University of California Press, Berkley, 1998)