

ワシントン州におけるホーム・ルール制度下での 地方自治 (1)

前 田 萌

序章—アメリカ合衆国の地方自治

I. 地方自治法人の自治権限

1. アメリカの「地方自治法人」
2. 地方自治法人の権限
 - (1)ディロン・ルール
 - (2)ボリス・パワー
3. ホーム・ルール制度
 - (1)ホーム・ルールの機能
 - (2)ホーム・ルールの分類
 - (3)州法と地方の法の抵触

II. ホーム・ルール制度の歴史と展開

1. ホーム・ルール制度前史
2. ホーム・ルール運動の展開
3. ホーム・ルール制度導入初期における各州の選択

序章—アメリカ合衆国の地方自治

アメリカ合衆国の地方政府¹⁾ (local government) は、歴史的に「州の創造物 (creatures of state)」、「州の政治的下部機関 (political subdivision)」等と呼ばれている。しかし、その中でも法人格を有する地方自治法人²⁾ (municipal corporation) には、地方の問題についての「ホーム・ルール権限 (home rule power)」が認められている。この権限は、1870年代に始まった一連のホーム・ルール運動 (home rule movement) によって認められたもので、特別法等による州の強い統制に不満を覚えていたアメリカの都市住民が州立法府に認めさせた自治権である。この運動を通じて、地方自治法人は、それまでの、国王または州立法府から付与された特許状または憲章³⁾ (charter) による創設だけではなく、地域住民自らが制定するホーム・ルール憲章 (home rule charter) による創設が可能となり、この憲章制定権が州憲法や州法に規定された。これがホーム・ルール制度である。

ホーム・ルール制度が生まれた背景には、19世紀後半から20世紀初頭にかけて見られた、長距離鉄道の建設を巡る州政府と地方政府との緊張関係があった。鉄道建設は地域環境を一変させ、州及び地方の政治行政と住民生活に大きな影響を与えるものであったため、州政府と地方政府はどちらが地域をより良く管理しようかという論争が司法・立法の場で生じた。司法においては2人の州最高裁判所判事—John F. DillonとThomas M. Cooley—の理論が中心的役割を果たし、その議論を踏まえて、いくつかの州でホーム・ルール制度の導入が検討された。制度の導入を決めた州では、それにどのような機能を持たせるかが問題となり、「純粋な地方的事務 (purely local affairs)」についての州立法府の関与を排除するインペリオ型ホーム・ルール (Imperio Home Rule、以下「インペリオ型」とする)と、州法に違反しない範囲で地方自治法人の決定を尊重するレジスレイティブ型ホーム・ルール (Legislative Home Rule、以下「レジスレイティブ型」とする)のどちらを選択するかが議論された⁴⁾。

ホーム・ルール制度の目的である州の過度な統制の排除はインペリオ型でよく達成されると考えられた。そのため、最初期にホーム・ルール制度を導入したミズーリ州とカリフォルニア州は、当初採用したレジスレイティブ型からインペリオ型に制度を変更した。一方、2州の後を追って制度を導入したワシントン州は、一貫してレジスレイティブ型をとってきた。ワシントン州では、地方自治法人が定める憲章 (charter)、条例 (ordinance)、規則 (regulation) (これらをまとめて、以下では「地方の法」と呼ぶ) の全てに対して、州法が優越する「州の優越 (state supremacy)」の原則が働く。

日本におけるホーム・ルール制度研究は、行政学の分野で主に行われてきた⁵⁾。公法学の分野では日本法との比較参照の素材として、アメリカの地方自治制度の歴史的展開を検討する研究⁶⁾や日本国憲法第8章の淵源という観点から分析の対象とする研究⁷⁾がある。また、特にインペリオ型の運用実態について、日本における自主立法権の拡大のための参考として取り上げるもの⁸⁾などがある。ホーム・ルール制度についての法解釈上の主要な論点は、自治的/地方的事務 (municipal/local affairs) の内容と自主性の保障の程度の解釈、州法による先占 (preemption) 及び州法と地方の法との抵触の問題である。インペリオ型では、地方的事務については地方の法が州法に優先する。このような事務領域の線引きによって地方の排他的管轄領域を切り出そうとする考え方が、アメリカ地方政府法の特徴として注目された⁹⁾。

しかし、インペリオ型は「アメリカにおいて『同質者の秩序づくり』に対する懸念—民族、社会、経済、倫理において同質の人々の共同体の秩序は住民と地域の排他性を高め、自治体間の対立を生むという危機感—により衰退した¹⁰⁾」と評価される。そのため地方自治法人を小国家的に扱うインペリオ型に代わり州法に違反しない限りの自治を認めるレジスレイティブ型が多く採用されるようになった¹¹⁾。

一方で、インペリオ型を採用するカリフォルニア州の制度運用を検討した金井恵里可教授は、ホーム・ルール制度が1970年代に問題となったマデイト・イシューの解決策として機能していることを指摘する。金井教授は、19世紀当時の地方自治法人が採用したような、地方的事務と全州的事務を分けることで自治を保護しようとする「分離的自治」の考え方に立つインペリオ型は、外部との交流が必然的に求められる現代社会においては

限界があるとする。しかし、それでもなお「州法に対する条例の先占が生じる領域¹²⁾」が存在することに注意を払うべきであると述べる。そして、ある地方の法がそのような領域にあるか否かを判断するための手法として、州法が要請する州全体の画一性・統一性の必要性和、地方の法がもたらす地方自治法人の利益とを比較衡量するカリフォルニア州裁判所の手法を分析する。そしてこの手法は、当該事務が外部に与える影響の有無と州への敬讓に専ら依拠する「分離型自治」の下での判断では否定されるような地方の法を認めうる点において一定の意義があると評価している¹³⁾。

この手法はレジスレイティブ型を採用するワシントン州での州と地方双方の関心事 (concern) の関係を考慮する司法解釈に通じる部分があるように思われる。インペリオ型とレジスレイティブ型は当初対置する2つのホーム・ルール・モデルとして扱われたが、司法審査において次第にインペリオ型がレジスレイティブ型に接近していったのではないだろうか。そうであれば、これまで日本の先行研究で直接的に取り上げられる機会がなかったレジスレイティブ型について検討することは、インペリオ型の理解の深化を含めアメリカの地方自治に関わる法制度を包括的に理解する上で役立つであろう。

以上から、本稿では、レジスレイティブ型を採用するワシントン州を素材として、ホーム・ルール制度の導入がアメリカの地方自治制度に果たす役割を検討する。ワシントン州は1889年 (全米中3番目) に州憲法によるホーム・ルール制度を導入して以来、地方の法に対し「州の優越」の原則があまねく適用されるレジスレイティブ型を一貫して堅持してきた。そのため本州においては「ホーム・ルールの問題は存在せず」、特に19世紀ワシントン州のホーム・ルールは「混乱と不透明性のために注目されてきた」と評価されている¹⁴⁾。

ここでの課題は、ワシントン州がなぜホーム・ルール制度を導入する必要があったのか、なぜレジスレイティブ型を採用したのか、このようなホーム・ルール制度の下で守られた「地方自治」とはどのようなものか、ということである。本稿では、ワシントン州がホーム・ルール制度を導入した1889年から地方自治法人に対する連邦政府の関与が強くなるニューディール期前の1929年までの40年間について上記の課題を検討する。

I. ではアメリカの地方政府法¹⁵⁾ (local government law) における地方自治法人の位置づけと権限を概観

し、II. ではワシントン州のレジスレイティブ型とカリフォルニア州のインペリオ型の制度を対象として両州の現行州憲法及び判例から両類型の特徴を明らかにした上で、ホーム・ルール制度の歴史的展開を整理する(以上本稿)。III. では、ワシントン州のホーム・ルール制度の設計と運用について、州憲法制定当時の社会的状況及び憲法制定過程を巡る議論を参照しつつ分析する(以上次稿)。そして、IV. ではカリフォルニア州についての日本の先行研究を比較参照しながら、ワシントン州のホーム・ルール制度の設計・運用について明らかにする(以上次々稿)。

I. 地方自治法人の自治権限

I. では、本稿が対象とするアメリカの地方自治法人の権限について述べる。アメリカの連邦憲法には「地方政府(地方自治法人)」や「地方自治」についての規定がない。地方自治についての事項は純粋な州の問題と考えられているため、各州が州憲法及び州法で定める¹⁶⁾。したがって地方自治の具体的内容は州ごとに異なり、「アメリカの地方自治」として画一的に整理することは不可能である。このことを踏まえた上で、まず本稿の対象である「地方自治法人」について、各州でおおよそ共通する概要を述べる(1節)。そして、地方自治法人が有するとされる3つの委任権限について述べ(2節)、本稿のテーマであるホーム・ルール制度について取り上げる(3節)。

1. アメリカの「地方自治法人」

アメリカの地方政府にはいくつかの種類があるが、目的の違いから一般目的政府(general purpose government)と個別目的政府(special purpose government)に分類される¹⁷⁾。一般目的政府にはカウンティ(county)と、地方自治法人(municipality/municipal corporation)と言われるシティ(city)、タウンまたはタウンシップ¹⁸⁾(town, township)がある。個別目的政府には、学区(school district)や灌漑地区(irrigation district)など、ある特定の役割を果たすために設立される特別地区(special district)がある。

カウンティは、州機能を地方で遂行するための州の出先機関であり、その役員は住民の選挙で選ばれる。一般に法的な責任主体とはならないとされてきたが、近年で

は特に都市部のカウンティにおいて、交通網の整備や水の供給、土地利用といった地域的な問題についての責任主体となり、ホーム・ルール憲章が認められる州もある¹⁹⁾。カウンティは州政府により州内全域に設置されており、その境界は固定的である²⁰⁾。

これに対し地方自治法人は、一般に州憲法または州法で定められる法人創設の手續に基づく地域住民の発意により創設され、選挙された公務員によって運営される²¹⁾。ホーム・ルール制度のある州では、住民から選出される憲章委員会が地方自治法人の基本的な組織や権限、義務を定めたホーム・ルール憲章を起草する。この憲章案は新聞等で有権者に周知した上で一般投票にかけられ、過半数の承認が得られれば採択される²²⁾。一方、ホーム・ルール憲章によらない地方自治法人の創設は、クラス分けを伴う州の一般法が定める境界、権限、特権、義務に専ら従う²³⁾。

憲章による地方自治法人の創設は、植民地時代のイギリス国王、国王に委任された領主や総督等の特許状による法人化を起源とし、アメリカの独立後は国王の主権が州に移ったと解されることにより、州立法府が法人化に関する権限を引き継ぐことになった²⁴⁾。地方自治法人の境界は、カウンティとは異なり、州法上の合併・境界変更を通じて変動する。多くの地方自治法人はカウンティの内部に創設されその管轄下に置かれ、カウンティが担うサービスでは対応しきれない都市サービスを住民のために追加的に供給する。

特別地区は、教育や消防など特定の目的の達成のために、州法、住民の発議、または地方政府の自発的な活動によって創設される。特別地区は、サービス供給にあたって適切と思われる境界を独自に設定し、時として一般目的のゾーニング等、地方政府の規制を免れることが可能となる。特別区の数近年増加しており、地方の歳入の多くの部分を運営するようになっているといわれる²⁵⁾。

以上が、アメリカの地方政府組織の概要である。本稿では、地方自治法人のホーム・ルール制度を主題とすることから、地方における一般的な行政サービスを州とは違う視点で担う地方自治法人を対象を限定する。

2. 地方自治法人の権限

地方自治法人は「州の政治的下部機関」であり固有の主権を認められていないため、全ての活動において州立

法府からの権限の委任が必要である。州からの明示的な委任がない場合に、地方自治法人の権限の委任の有無・範囲が問題となるのは、制定法上の権限の明示的委任から導かれる黙示的権限 (implied power)、一般の福祉 (general welfare) についての包括的授權、ホーム・ルール (home rule)²⁶⁾ の3つの場合である。ホーム・ルールについては節を改めて取り上げることとし、本節では前の2つの場合について簡単に紹介する²⁷⁾。

(1) ディロン・ルール

州立法府から地方自治法人に対して黙示的授權があるか否かは、ディロン・ルール (Dillon's Rule) と呼ばれる地方自治法人の権限の原則に深くかかわる問題である。ディロン・ルールは、アイオワ州最高裁判所のディロン (John F. Dillon) 判事によって提唱され、以下のように説明される。

「地方自治法人 (*municipal corporation*) が保有し、行使することが出来るのは次の権限のみであるということは一般的且つ明白な法命題である。第一に、明示的文言で授權された権限、第二に、明確に授權された権限に、必然的または相当に含意されるもしくは付随する権限、第三に、当該法人の目標と目的の達成に本質的な一単に有益というだけでなく必要不可欠な一権限。権限の存在に関する、相当な、合理的、実質的な疑いは裁判所によって地方自治法人に不利に判断され、権限は否定される²⁸⁾」

ディロン・ルールを厳格に適用すると地方自治法人の権限は極めて制限されることになるが、この原則はアメリカにおいて一貫して通説の地位にある。一方で、多くの州はポリス・パワーの授權やホーム・ルール制度の運用によってディロン・ルールの解釈を緩和する傾向にあり、徐々にその重要性は縮小していったとされている²⁹⁾。そのため、アメリカの地方自治法人にとっては、ディロン・ルールの原則の下で自治の領域をいかに確保するかが問題となる。

(2) ポリス・パワー

一般の福祉についての権限は、ポリス・パワーと呼ばれる³⁰⁾。全ての州が何らかの形でポリス・パワー自体を地方政府に授權し、地方政府はポリス・パワーに関わる多くの権限を事実上行使することから、ポリス・パワーは「アメリカにおいて、最も普及している基本的な

地方政府の権限³¹⁾」といわれる。

ポリス・パワーは連邦憲法修正 10 条に基づく州の権限であり、州の残余の主権の内容の一つとして州に留保されている権限とされる³²⁾。州は、デュー・プロセスその他の制限に従って、公衆の健康、安全、一般の福祉を保護する法を制定し、執行し、必要に応じてポリス・パワーを地方政府に授權する³³⁾。その言葉の包括性や漠然性から確立した定義があるわけではなく、アメリカ法律学の「暗黒大陸³⁴⁾」ともいわれるものの、一般には、公衆の健康、衛生、安全、道徳、一般の福祉³⁵⁾等を保護し促進するための規制権限と捉えられている³⁶⁾。その淵源は、「*Sic utere tuo ut alienum non laedas* (汝の物を使用するに、他人の物を害せざるが如く、これを為すべし)」というコモン・ロー上の法諺にあるとされ、アメリカにおいて、公的なニューサンス (public nuisance) における公衆の一般の利益を保護する原則として用いられてきた³⁷⁾。そのような経緯から、ポリス・パワーの目的のうち、最も明白な目標とされるのは、公衆衛生の維持であり、またそれに密接に関連するニューサンスの規制・排除であるとされる³⁸⁾。

ポリス・パワーは、州憲法や州の授權法によって包括的な表現で授權される。たとえば、ワシントン州憲法 11 章 11 条は、「全てのカウンティ、シティ、タウン又はタウンシップは、その領域内で、地方の警察、衛生その他のあらゆる規則 (regulations) を一般法と抵触しない限り制定し執行することができる³⁹⁾」と規定する。

ワシントン州のように、州憲法で明示的にポリス・パワーが委任されている場合、問題となるのは次のような内容である。まず、当該地方自治法人が制定・執行した条例や規則が、地方自治法人のポリス・パワーの範囲内にあると認められるかどうか問題となる。その際の考慮事項として、地方自治法人の「領域内」であるかどうか、当該規制の目的・対象が、定められるポリス・パワーの範囲にあるかどうか、当該規制に合理性が認められるか、また、一般法に抵触しないか、といった点を挙げることができ、これらがディロン・ルールやホーム・ルールとの関係でどのように処理されるかが問題となる⁴⁰⁾。

3. ホーム・ルール制度

ポリス・パワーが州立法府から地方政府に授權される権限であるのに対し、ホーム・ルール権限は、地方の側

が積極的に獲得する権限である。ホーム・ルール権限は、地域的な問題について、地域住民が自ら定めた権限に基づく決定が、州による過度な介入を受けないようにすることによって、地方自治法人の自治を確保しようとする。今日では連邦のほとんどの州において州憲法もしくは州法でホーム・ルール制度が規定されている⁴¹⁾。本節ではホーム・ルールの機能と分類とについて述べ、それに関連して法の抵触問題について簡単に述べる。

(1)ホーム・ルールの機能

ホーム・ルールの法的機能にはイミュニティ (immunity) とイニシアティブ (initiative) の2つがあるとされる⁴²⁾。イミュニティは地方の事務への州の干渉からの防壁となり、州法に地方の法を優越させる機能を、イニシアティブは州法による個別の授権がない場合に地方の法を制定できる機能を意味する⁴³⁾。他の重要な機能として、「地方自治法人の存立を保障する⁴⁴⁾」機能が挙げられる。特に州憲法がホーム・ルール制度を保障している州の場合、州立法府はホーム・ルール憲章の手続によって創設された地方自治法人を州法で廃止することはできない⁴⁵⁾。

(2)ホーム・ルールの分類

ホーム・ルール制度は、インペリオ型ホーム・ルールとレジスレイティブ型ホーム・ルールの2つのタイプに分けられる。インペリオ型の名前は、初めてこの型を採用したミズーリ州最高裁判所が「純粋に地方的な事項 (purely local matter)」について地方の法の優越的効力を認め、その権限を指して「*imperio in imperium* (主権内主権)」と表現したことに由来する⁴⁶⁾。インペリオ型は、地方的・自治的事務 (local/municipal affairs) についての地方自治法人の排他的管轄権を認めている。例として現行のカリフォルニア州憲法は地方自治体の法人化手続は州の一般法で定めるとした上で、同憲法 11 章 5 条 (a) でホーム・ルール憲章 (シティ憲章) について次のように定める。

「全てのシティ憲章において次のことを定めることができる。憲章に従って統治されるシティは、自治的事務に関してはシティの各憲章に定められる制限 (restriction and limitation) にのみ従い、また、その他の事項に関しては一般法に従い、条例及び規則 (ordinance and regulation) を制定し執行すること

ができる。この憲法に従って採択されたシティ憲章は全ての既存の憲章にとって代わる。また、自治的事務に関してはこれと矛盾する全ての法に取って代わる⁴⁷⁾。」

更に、同条 (b) では、シティ警察 (police force) の体制、規則、行政や、シティの下位機関、シティの選挙管理、シティから給与が支払われる役員や雇用者等の任命方法や報酬、適格要件、罷免等についてホーム・ルール憲章に定めることを認めている⁴⁸⁾。

一方、レジスレイティブ型は、州憲法及び州法に違反しない限りで自治の権限を認める型である。例えば、現行のワシントン州憲法 11 章 10 条は法人化と憲章制定について次のように定める。

「自治を目的とする法人は特別法によって創設されるはならない；ただし、立法府が一般法により、シティ及びタウンの法人化、組織、人口規模における等級分けを規定することができる。これらの法は改正、修正または廃止することができる。以前に組織または法人化されたシティ及びタウンは、一般選挙の投票で選挙権者の多数がそうと決めた場合はいつでもその一般法の下で組織化された状態になる。また、これ以前または以後に組織されたシティ及びタウン、並びにこの憲法の授権により立案され採択された全ての憲章は一般法に従い、統制される。

10,000 人以上の居住人口を有する全てのシティは、この憲法及び本州の法律に従って、シティ自身の政府の憲章を立案することが許される。…⁴⁹⁾」

地方の法が州法との関係で有効とされるかどうかについての司法判断の基準は、類型によって異なるとされる。インペリオ型において州裁判所は当該事務が「地方的であるか全州画一的であるか」という線引きにより地方の法の有効性を判断する。地方的・自治的事務への州法の介入が否定された事件として、カリフォルニア州がインペリオ型に変更して間もない 1899 年に起きたポッパー対ブロドリック事件⁵⁰⁾がある。この事件では、警察職員等特定の職務に就くサンフランシスコ・シティの職員の給与を規制する州法の有効性が争われた。裁判所は、当時ホーム・ルール憲章の制定が認められていたサンフランシスコ・シティにおいて、自治的事務に関する職員給与の問題について、当該州法はシティ及びカウティに対する拘束力を有せず、したがって州法はカリフォルニア州憲法第 11 章 6 条⁵¹⁾にあるような立法行為の禁止

に属すると述べた。その際、この事件の3年前の1896年に同条が修正され、州の一般法への従属について定められた部分に「自治的事務を除いて」という文言が追加されたことに言及し、その目的は、地方自治法人のみ、または主に地方自治法人に関わる問題について州政府が一般法の形式で介入することを防ぐことにあるのは明白であることを指摘した。そして、州立法府の活動について適法性の推定が与えられるという原則が念頭にないわけではないが、その権限は憲法によってその限界が定められている、と述べた。このように、カリフォルニア州においては、自治的事務と認められる警察及び消防職員の給与についてディロン・ルールが当てはまらず州の干渉を受けない。

これに対して、レジスレイティブ型採用州の裁判所は、自治的事務についても「州の優越」が及ぶことを前提に、州法によって地方に権限が委任されているか、また、州法に地方の法が抵触しているか否かを判断する。例えば、ワシントン州において、ホーム・ルール憲章を持つ資格のある第1級シティであるスポークン・シティが定めた最低賃金条例の合理性が争われたマレット対スポークン・シティ事件⁵²⁾判決の以下の部分が参考になる。州最高裁判所は「地方の関心事に関しては、憲法または州法が、第1クラスシティに付与された権限よりも強い権限を想定することはとてもできない。故に、当該条例が州の何らかの公益事業 (public utility) に反する条例でない限り、制定法による明示又は黙示がなくてもその条例は有効とされなければならないことは、明白であるとみなす⁵³⁾」と述べた⁵⁴⁾。

カリフォルニア州のインペリオ型はイミュニティとイニシアティブの両方の機能を有するが、上記のように、特にイミュニティの機能を有することが重要な特長である。他方、ワシントン州のレジスレイティブ型は、地方の法に対しても「州の優越」の原則が及ぶためイミュニティの機能を有せず、イニシアティブの機能のみ認められる。

(3) 州法と地方の法の抵触

地方自治法人にとって、地方の法と州法との抵触問題は、自治の実質的範囲を左右する重要な論点である。

一般に州法と地方の法との抵触があると判断され、地方の法が無効になるのは、地方の法が州法の規制を緩和する場合など、両者の法が衝突 (conflict) する場合で

ある。それに対して、規制対象について両者が共存して管轄する場合、地方の法が州法の規制を強化する場合については地方の法は有効とされる。このことからアメリカにおける地方の法の抵触問題とは、地方の法が「州が許可していることを禁止」したり「州法を取り消」したりして、両者が矛盾・衝突し同時に成立できないような場合に生じる。日本で言う「横出し条例」「上乘せ条例」のような地方の法については、「州法に追加」または「州法を補訂」したものとして、裁判所は適法と判断することが多い⁵⁵⁾。

ホーム・ルール憲章を有する地方自治法人の場合、前述のように、レジスレイティブ型州においては専らこのルールに従うが、インペリオ型州では地方的事項において地方の法の優先が認められる場合がある。

II. ホーム・ルール制度の歴史と展開

II. では、上で取り上げたホーム・ルール制度が誕生した歴史的背景とその後の展開について述べる。ポイントは、19世紀後半の鉄道建設が、州政府と地方政府の双方に与えた影響である (1節)。その評価を巡って、2人の州最高裁判事が、その後の地方自治法人の権限の法的位置づけについての主要な理論を提示した (2節)。その論争の結果生まれたインペリオ型とレジスレイティブ型の2つのホーム・ルール制度は、各州で抱える社会的状況に従って選択された (3節)。

1. ホーム・ルール制度前史

本節では、ホーム・ルール制度が生まれた社会背景を概括する。ここで取り上げるのは、鉄道会社の出資を巡って州政府と地方自治法人との緊張が高まった時期に当たる19世紀半ば、ホーム・ルール制度の草創期である19世紀後半、そしてホーム・ルール運動の最初の流れが落ち着いた時期で、世界恐慌が起こる前の1929年までである。本稿がこの時期に着目する理由は次の3点である。第1に、19世紀後半、とりわけ1840年代から1880年代にかけては、交通革命の最終段階として長距離鉄道の建設が盛んとなった時期である。鉄道は地域環境を一変させ、州政府及び地方自治法人による政治行政と住民の生活に大きな影響を与えた。この社会的状況が、地方自治法人の権限を巡る論争を生じさせ、ホーム・ルール制度の成立にも影響を与えることになった。

第2に、この時期は、連邦法の介入が増加するニューデール以降の時代に比べて連邦政府の影響が少ない⁵⁶⁾。そのため、州 (state) と地方 (local) との関係がより明確に観察できる。第3に、ホーム・ルール制度の草創期を扱うことで、後に次第に接近していくように思われる2つのホーム・ルール制度の考え方の間の原理的な違いをより明確に比較できる。

ホーム・ルール制度が議論される19世紀後半は、西部開拓、鉄道建設、移民の増大、南北戦争の混乱の収拾と更なる発展を目指した工業化と都市化が目まぐるしく起きた時代である。1849年にカリフォルニアで起こったゴールド・ラッシュ以降、西部開拓は急速に進んだ。安価で豊富な土地が広がる西部を、「自由な土地」での「自由な労働」の保障を理念とする北部社会・共和党は奴隷制を支持する南部社会から守るべき土地と認識し、立て続けに新州を設立したのである⁵⁷⁾。共和党は、南北戦争中から広大な公有地の無償供与による大規模な鉄道建設にも力を注いでいた。戦争後、鉄道建設は西漸運動と共に劇的に進み、ミシシッピ以西の鉄道網は1865年には3,272マイルであったところ、1890年には72,473マイルに達していた⁵⁸⁾。

このような鉄道建設は2つの点で地方自治法人に大きな影響を与えた。まず、鉄道建設は、企業家に原料や労働力の供給と市場に最適な場所を選ぶための選択肢を増やし、工業の都市への集中を生じさせた。しかし、急激な都市化に生じた衛生環境の悪化等、都市住民の生活の質に対する配慮は、鉄道会社を含め都市の発展をけん引した企業法人や、もともと農村出身議員が多い州政府において十分ではなかった。そのため、新たな人口集中地区に相次いで地方自治法人が創設され、私企業が手を付けたがらない警察規制や下水道システムの創設を担った⁵⁹⁾。

他方で、地方自治法人は鉄道会社の資金調達先ともなっていた。1869年の最初の大規模大陸横断鉄道の完成をはじめ、大規模なインフラ整備には膨大な建設資本が必要となった。鉄道会社は当初、州債によって開発資金を獲得していたが、まもなく多くの州で州憲法が修正され、鉄道債券の発行が禁止された⁶⁰⁾。そのため鉄道会社は地方自治法人の発行する地方債を頼るようになった⁶¹⁾。その状況は次のように表される。

「鉄道会社の利益は、州立法府に地方債の発行を許可するよう働きかけることに成功した。鉄道会社

は、だまされやすいシティやタウンの指導者から必要な財源を速やかに獲得した。そうした指導者は、次の新興都市になろうという過大で楽観的な望みを盲目的に抱いており、[鉄道会社から] 要請された大量の地方債を発行した⁶²⁾。」

この事態は、地方自治法人に激しい経済的・法的混乱をもたらした⁶³⁾。1873年には、過剰な鉄道建設、また鉄道株式や鉄道会社が販売する地方の不動産の過大評価に起因する恐慌が起こり、数百のタウンやシティが債務不履行に陥ったことから多くの州で州憲法や州法により地方債の発行制限が定められた⁶⁴⁾。こうした地方自治法人への州の監督は鉄道建設以外の行政分野でも見られるようになり⁶⁵⁾、州立法府による地方自治法人への統制は、各地方自治法人の組織構造や事務処理の方法等を細かく指定する法律の制定、地方自治法人の職員の任命や特別行政機関の設置、ついには地方自治法人の廃止にまで及んでいた⁶⁶⁾。このような状況にあった南北戦争以降の20、30年間は、アメリカ地方自治史の「暗い一章 (gloomy chapter)」とも称された⁶⁷⁾。

当時の地方自治法人の位置づけについて言及した代表的な判例に、1868年にアイオワ州で起きたクリントン・シティ対シーダー・ラピッド・アンド・ミズーリ・リバー鉄道会社事件⁶⁸⁾がある。この事件は、クリントン・シティ内を通る鉄道建設を禁じる条例の適法性が争われた事件である。裁判の中で、シティは、当該鉄道会社は領域内を通過する鉄道線路を建設する権限を授けられておらず、シティの承諾なしに道を利用する権利も有していないと主張した。しかし、裁判所は、州立法府が鉄道建設を防ぐ公的な地方自治法人としての権限をシティに与えておらず、当該鉄道会社はアイオワ州憲法によって州全体に必要とされる鉄道建設を委任されているため、シティの承諾がなかったとしても当該活動は違法ではないと判示した。この事件を担当したのが、ディロン・ルールの提唱者である Dillon であった⁶⁹⁾。彼は「地方自治法人は、その起源を州立法府に求め、その権限と権利の全てを州立法府から与えられている。州は地方自治法人を創造し、また破壊できる⁷⁰⁾」と述べた。また、地方自治法人は州憲法又は州法によって与えられた権限の枠を超えてはならないという「権限超越 (ultra vires)」というコモン・ロー上の原則を厳格に解釈した。そして、「公的目的論 (public purpose doctrine)」を主張し、「地方自治法人は私的財産 (private property)

を取得することが許されており、市民の私有財産と同様その財産は憲法によって保護される」が、そのような財産とは立会所 (market house) や公会堂 (public hall) といったものであり、本件でシティが問題にしたような公道 (public street) はその保護の対象ではなく、地方自治法人による道の管理は州の「公的監督の下で」行われるものであり、立法府は「シティの承諾やシティに対する補償なしに」鉄道会社に授権できると述べた⁷¹⁾。この解釈は、その後シティをはじめとする地方自治法人の権限に関する事件において多くの州で採用された。

2. ホーム・ルール運動の展開

ディロン・ルールは、地方自治法人の権限を限定し、地方自治法人は「州の創造物」とであるという認識を連邦全体に定着させた。一方で、地方自治法人は固有権的自治権を有すると考える理論もまた存在した。ミシガン州最高裁判所判事 Cooley が 1871 年に提唱した「クーリー・ドクトリン (Cooley's Doctrine)」である⁷²⁾。Cooley は、地方自治法人こそが鉄道会社の特別の利益 (special interest) に肩入れする州立法府を抑制し、政治の中立性を確保する存在であると考えていた⁷³⁾。クーリー・ドクトリンは「純粋なまたは本質的な地方的事務について、地方の法が州法に優先する⁷⁴⁾」として、地方的事務についての地方の固有権的自治権を認めるものであった。しかし、これを支持した州裁判所はわずかであり⁷⁵⁾、ほとんどの州裁判所はディロン・ルールに従っていた。

このように、鉄道建設に焦点を当てて地方自治法人の権限を巡る論争を眺めると、Dillon と Cooley は鉄道会社のもたらした地方の政治腐敗や財政悪化を憂慮していたという点で共通していた⁷⁶⁾。しかし、2 人はその改善にあたり、州政府と地方自治法人のどちらをより信頼するかという点で反対の考えを導いた。Dillon は、当時の混乱が鉄道会社という私企業の影響を受けた地方自治法人の権限行使によって私人の私有財産 (private property) が脅かされている点にあるとして、当時の法学界の支配的な考え方であった「公 (public)」と「私 (private)」の二分法に依拠した⁷⁷⁾。彼は、地方自治地方人は経済に介入し私人の財産をおびやかしかうる統治 (governmental) 権限を行使する公的領域の存在であることを強調し、地方自治法人と鉄道会社との関係を州政府や裁判所の統制の下に置こうとした。これに対し

Cooley は、州立法府が鉄道会社に対する州債を禁止した後、鉄道会社が州政府に対し地方債の起債権を地方政府へ付与して鉄道会社への投資を強制するよう促したことに問題の原因を求めた⁷⁸⁾。それゆえ、純粋に地方に関わる事柄について干渉しようとする州政府の行為を制限することが必要であると考え、州政府と地方自治法人が権限を分配することを指向した⁷⁹⁾。

多くの州裁判所がディロン・ルールに従い、地方自治法人への州立法府の統制が強まる中、いくつかの州では州立法府による地方自治法人の権限の保障が試みられた⁸⁰⁾。人々はまず、州立法府が個別の地方自治法人を狙い撃ちする手段として用いていた特別法を制限・廃止させた。この動きは地方自治法人及び住民の間で自治権の獲得を目指すホーム・ルール運動に展開した。一定規模の自治体にホーム・ルール憲章の制定を認めた州憲法は、1875 年にミズーリ州で初めて採用され、その後、カリフォルニア (1879 年)、ワシントン (1889 年)、ミネソタ (1896 年)、コロラド (1902 年)、オレゴン (1906 年)、オクラホマ (1908 年)、テキサスとネブラスカ (1912 年) の各州で相次いで採択された⁸¹⁾。

一方で、ディロン・ルールかクーリー・ドクトリンかという、地方自治法人の法的地位を巡る論争における連邦最高裁判所の判断は、1907 年のハンター対ピッツバーグ・シティ事件⁸²⁾、1923 年のトレントン・シティ対ニュー・ジャージー州事件⁸³⁾ 等で示された。トレントン事件において、連邦最高裁判所は、「地方自治法人を州立法府から守るための州憲法上の規定がない場合、地方自治法人は州立法府の統制の及ばない自治の固有権を有しない。地方自治法人は単に州の一部門に過ぎないのであって、州はその目的に叶うように地方自治法人の権限と特権を差し引き、付与または取り消すことができる。地方自治法人の活動領域がどれほど広くまたは狭くとも、地方自治法人は主権者 [である州] の意思に従って権限と特権を行使し保持する州の創造物として存続する⁸⁴⁾」としたように、その固有権的自治権は明確に否定された。

19 世紀後半以降、ディロン・ルールが通説とされたことにより、「州の創造物」としての地方自治法人の地位は確立され、その権限は州からの委任がなければならぬということが確定した。しかし、20 世紀初頭におけるホーム・ルール運動は、地方自治法人がホーム・ルール憲章 (home rule charter) を制定する権限を州

立法府に認めさせたという点で自治の確保に一定の成果を得たといえる。また、Cooley が主張した自治の固有権論の痕跡は州憲法上のインペリオ型ホーム・ルール制度にその痕跡を見出すことが可能であるとされる⁸⁵⁾。したがって、次の課題は、ディロン・ルールを前提としながら、各州がホーム・ルール制度によってどのように自治を保障しているかを検討することである。

3. ホーム・ルール制度導入初期における各州の選択

ホーム・ルール制度を最初に導入したミズーリ州 (1875 年) と 2 番目に導入したカリフォルニア州 (1879 年) の州憲法は、当初レジスレイティブ型ホーム・ルール制度を有していた⁸⁶⁾。しかし、この型では地方自治法人の改廃権限までも有する州から、地方自治法人の自治を守るというホーム・ルール制度の趣旨を十分達成できないため、インペリオ型への転換が模索された。ミズーリ州では最高裁判所が「純粋に地方的な事項 (purely local matter)」について地方の法の優越的効力を認める判例法を形成した⁸⁷⁾。カリフォルニア州では州最高裁判所が地方的事務を認めることはなく、その承認には憲法の修正が必要であると述べた⁸⁸⁾。そのため、州の憲法制定会議が 1896 年に憲法を修正し、地方的事務についての地方の法の一般法への優越を立法的に確認した⁸⁹⁾。

一方、ホーム・ルール制度を 3 番目に導入したワシントン州憲法の起草者は、Cooley によって擁護された地方の固有権を地方自治法人に備える規定を有するインペリオ型のホーム・ルール制度を意図していた一方で、「州立法府の優越」を強調するディロン・ルールを尊重する必要も認めていた⁹⁰⁾。ただ、結果的に憲法制定会議が選択したのは、制定当時のカリフォルニア州憲法をほぼそのまま用いたレジスレイティブ型のホーム・ルール制度であり、その後カリフォルニア州のようにインペリオ型に修正することもなかった。ワシントン州のようなレジスレイティブ型では地方政府が関わりうる全ての領域に対して州の優越が認められるため、ホーム・ルール制度の主要な目的とされる、地方の事務からの州の統制の排除は達成されない。次章では、レジスレイティブ型のホーム・ルール制度を堅持するワシントン州でのホーム・ルール制度の運用を検討し、レジスレイティブ型の下での地方自治法人の自治の保障の方法について明らかにする。

注

- 1) local government は一般に「地方政府」と訳されるため、本稿でもさしあたりこれに倣う。ただし、後に述べるように、この概念には地方自治法人だけでなく、州の出先機関であるカウンティ、学区などの特別地区も含まれており、日本で一般にイメージされる「政府」とは異なる概念であるように思われる。「地方政府」という言葉について、藤田宙靖『行政組織法』(有斐閣、2005 年) 166-167 頁を参照。また、小滝敏之教授によれば、local government は「地方政府」や「統治機関」という意味の他「地方統治」という「営為」そのものを意味するが、government の語源を辿ると「共同体や国家の進むべき『方向を定める』」という意義を有する言葉であるという。このことを踏まえ、local government law は「地方統治の法」あるいは「地方管理の法」などと訳すのが適切かもしれない。小滝敏之『地方自治の歴史と概念』(公人社、2005 年) 146-147、156 頁以下を参照。
- 2) municipality 及び municipal (local) corporation は、一般に(地方)自治体、地方公共団体、地方法人、地方団体などと訳される。ここでは、日本の地方公共団体との混同を防ぐこと、自治に関わる団体であることを重視する意図により「地方自治法人」の語を用いる。
- 3) charter については、本稿 I. 1. の記述を参照。
- 4) Imperio Home Rule と Legislative Home Rule という類型は、アメリカではホーム・ルールの類型を示す言葉として一般に用いられているが、各州のホーム・ルール制度を厳格に二分するものではなく、傾向を表す概念である。本稿ではさしあたりこのような語を用いるが、インペリオ型ホーム・ルールについて、薄井一成教授はこの考え方を取り入れた判例の文言から「主権内主権 (imperium in imperio)」モデルと訳している。薄井一成『分権時代の地方自治』(有斐閣、2006 年) 135 頁以下。他方、レジスレイティブ型ホーム・ルールという言葉は、National League Cities が 1950 年代に提唱した、立法府がホーム・ルール権限の範囲を設定するとしたホーム・ルールを指す。McCarthy D. J. Jr. & Reynolds L, LOCAL GOVERNMENT LAW (5th ed.), 2003, at 24-25. 本稿が対象とする 19 世紀後半から 20 世紀初頭実際にこの呼称が用いられて議論されたことは確認できなかったが、分析の都合上この語を用いる。
- 5) 地方制度の整理について、例えば以下のようなものがある。弓家七郎『アメリカの地方自治制度』(政治教育協會、1948 年)、長濱政壽『地方自治』(岩波書店、1954 年)、金子善次郎『米連邦制度一州と地方団体』(良書普及会、1977 年)、大久保皓生『アメリカの地方自治制度』後藤一郎編『各国の地方自治制度』(敬文堂、1977 年)。また、アメリカ各地の地方制度の歴史と展開を網羅的に整理した研究としては、小滝敏之教授の一連の業績がある。
- 6) 成田頼明「地方自治の保障」『地方自治の保障』(第一法規、2013 年(初出 1964 年))、薄井・前掲注 (4) は植民地

- 時代から現代までの地方法人の歴史的な展開をドイツ・日本との比較で論じたものである。また、村上義弘「アメリカの条例」公法研究 35 卷 (1973 年) は、シティのポリス・パワーに基づく条例が州法と抵触する場合の問題について、ディロン・ルールとホーム・ルールの関係に触れながら判例を中心に論じている。南川謙弘「ホーム・ルール・シティにおける自治立法権について」『地方自治の本旨』と条例制定権 (法律文化社、2012 年 (初出 1993 年)) では、主にインペリオ型ホーム・ルールについて自治立法権を巡る問題の所在が整理されている。
- 7) 例えば、須貝脩一「憲法第 8 章」(法学論叢 88 卷 4・5・6 号、1971 年)。原田一明「日本国憲法が規定する『地方自治の本旨』」兼子仁先生古稀記念論文集刊行会編『分権時代と自治体法学』(勁草書房、2007 年) を参照。
- 8) 南川・前掲注 (6) 他、インペリオ型をとるカリフォルニア州のホーム・ルール制度の運用を分析したものとして、塩野宏「自主立法権の範囲—カリフォルニアの場合—」『国と地方公共団体』(有斐閣、1990 年 (初出 1982 年))、金井恵里可「『条例の先占』—カリフォルニア州におけるホーム・ルールの制度と運用を参照して (一)、(二)』六甲大論集 40 卷 4 号 (1994 年)、41 卷 1 号 (1995 年) を挙げる。
- 9) 塩野・前掲注 (8)。また、南川・前掲注 (6)。
- 10) 薄井・前掲注 (4) 124 頁。
- 11) 薄井、同上書、136-148 頁を参照。また、レジスレイティブ型に移行した時代的な背景として、とりわけ、1930 年代、1960 年代の連邦政府の関与が指摘される。金井・前掲注 (8) (1994 年)、170 頁。注 (56) も参照。
- 12) 金井・前掲注 (8) (1994 年)、168 頁。
- 13) 金井・前掲注 (8) (1995 年) 127-131 頁を参照。
- 14) Sebree, M. M. K., *One Century of Constitutional Home Rule: a Progress Report?*, 64. WASH. L. REV. 155, 1989, at 155.
- 15) local government law の訳については、注 (1) も参照。
- 16) 例外として、連邦政府直轄のコロンビア地区にあるワシントン D.C. は連邦議会の統制下に置かれている。小滝・前掲注 (5) 131 頁。
- 17) 本節の記述は、McCarthy & Reynolds, *supra* note 4, pp. 8-12 を参照。
- 18) タウンシップやタウンに法人格を認めるかどうかは、州により違いがある。
- 19) McCarthy & Reynolds, *supra* note 44, at 8-9. 例えばカリフォルニア州では、1911 年州憲法においてカウンティに対し憲章制定権を認めた。とりわけ西部においては、州設立当時、広大な面積をもつ州の管理においてカウンティの役割が重要視された。小滝敏之『米国自治史論Ⅲ 発展期アメリカ地方自治の歴史と実相』(公人社、2013 年) 144 頁。
- 20) *Id.* at 8.
- 21) *Id.* at 10.
- 22) 州によって手続の詳細は異なる。例えばワシントン州では、憲章案は採択選挙前の最低 30 日間 2 つの日報に掲載されなければならないとする。WASH. CONST. art. XI. § 10. また、1889 年州憲法では憲章委員会の有資格者は 2 年以上地域内に住む土地所有者とされていたが、この規定は連邦憲法修正 14 条に反するとして州最高裁で違憲の判決を受けた。Sorenson v. Bellingham, 80 Wn.2d 547; 496 P.2d 512; 1972 Wash. LEXIS 606
- 23) McCarthy & Reynolds, *supra* note 4, at 72-73.
- 24) 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)」自治研究 77 卷 2 号 (2001 年) 113-114 頁。BLACK'S LAW DICTIONARY (7th ed.), at 1037, "municipal charter" の項を参照。
- 25) McCarthy & Reynolds, *supra* note 40, at 11-12.
- 26) *Id.* at 20-25.
- 27) 本節の記述は、*Id.* at 20-26 に依拠する。
- 28) Dillon, J. F., COMMENTARIES ON THE LAW OF MUNICIPAL CORPORATIONS, vol.1, (5th ed. 1911) at 448-450. イタリックは原文。
- 29) McCarthy & Reynolds, *supra* note 4, at 20.
- 30) ポリス・パワー概念の歴史的展開についての邦文献として、高原賢治「アメリカにおける『警察権能』の理論的展開 (一)、(二)」国家学会雑誌 74 卷 9・10 号 (1961 年)、11・12 号 (1961 年)、杉村敏正「米国における州警察権の成長と個人の権利の保護」法学論叢 54 卷 5・6 号 (1947 年)。地方自治法人がポリス・パワーを行使する領域としては土地利用規制が中心となっている。これについて、米沢広一「土地使用権の規制 (一)、(二)、(三) —財産権とポリス・パワー—」法学論叢 107 卷 4 号 (1980 年)、108 卷 1 号 (1980 年)、108 卷 3 号 (1980 年)。堀田牧太郎「アメリカにおける財産権の保障とその変容」山下健次編『都市の環境管理と財産権』(法律文化社、1993 年)。寺尾美子「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障 (一)、(二)、(三)、(四)、(五完)」法学協会雑誌、100 卷 2 号 (1983 年)、100 卷 10 号 (1983 年)、101 卷 1 号 (1984 年)、101 卷 2 号 (1984 年)、101 卷 3 号 (1984 年)。栗本雅和「条例論の再検討 (二)」自治研究 51 卷 10 号 (1975 年) は「地方の警察権能 (municipal police power)」の運用を整理している。
- 31) *Id.*, at 167.
- 32) 高原賢治「アメリカにおける『警察権能』の理論的展開 (一)」国家学会雑誌 74 卷 9・10 号 (1961 年) 488-489 頁。
- 33) BLACK'S LAW DICTIONARY (7th ed.) 1999, at 1178.
- 34) Burgess, J. W., POLITICAL SCIENCE AND COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW, vol. II (1900) の中での言葉であるという。高原 (74 卷 9・10 号)、前掲注 (32) 462 頁を参照。
- 35) 一般の福祉 (general welfare) は、ポリス・パワーが登場した 19 世紀当初、健康・安全と同等のもの、もしくはそれ

- に付随するものであるとみられていた。一般の福祉が独立して要件に挙げられるのは、20世紀に入ってからのことである。米沢広一「土地所有権の規制(一)―財産権とポリス・パワー―」法学論叢 107 巻 4 号 (1980 年) 31 頁。
- 36) McCarthy & Reynolds, *supra*, note 4, at 167.
- 37) Smead, E. E., *SIC UTERE TUO UT ALIENUM NON LAEDAS: A BASIS OF THE STATE POLICE POWER*, 21 CORNELL L. Q. 276, 1935-1936, at 285-286.
- 38) 栗本・前掲注 (87) 94-95 頁。
- 39) WASH. CONST. art. XI, § 11
- 40) McCarthy & Reynolds, *supra*, note 4, at 168.
- 41) McCarthy & Reynolds, *supra* note 4, at 25. 2009 年時点で 45 州がホーム・ルール制度を採用している。Baker, L. A. & Rodriguez, D.B., *Constitutional Home Rule and Judicial Scrutiny*, 86 DENV. U. L. REV. 1337, 2008-2009, at 374-1424.
- 42) *Id.* at 23-24. 注 (43) も参照。
- 43) *Id.* また、塩野教授は、カリフォルニア州の chartered city (カリフォルニア州においてホーム・ルール憲章を有するシティ) における自治の事務 (municipal affairs) の機能として、防護的機能 (protective function) と権限賦与機能 (authority-granting function) の 2 つを紹介している。防護的機能は自治の事務において条例が優先する機能を、権限賦与機能は州憲法及び地方自治法人自身の憲章で制限されていない限りシティに自治の事務を処理する権限を包括的に与える機能とされる。塩野・前掲注 (8) 258 頁 [Sato, S., "Municipal Affairs" in California, 60 CAL. L. REV. 1076, 1972]。なお、権限賦与機能のみを有する地方自治法人の条例は州法に服することについて、271 頁以下を参照。それぞれイミュニティとイニシアティブを言い換えたものと見ることが出来るだろう。
- 44) 南川・前掲注 (6) 29 頁。
- 45) 同上。
- 46) Vanladingham, K. E., *Municipal Home Rule in the United States*, 10 WM. & MARY L. REV. 269, 1968, at 284-285. St. Louis v. Western Union Telegraph Co. において、連邦最高裁の Brewer 裁判官がミズーリ州憲法規定を引用し、ホーム・ルール制度が適用されていたセントルイス・シティの権限をこのように呼んだ。See, 149 U.S. 465, 468; 13 S. Ct. 990, 991; 37 L. Ed. 810, 813 (1893)
- 47) CAL CONST. art. XI § 5 (a)
- 48) CAL CONST. art. XI § 5 (b)
- 49) WASH CONST. art. XI § 10 州憲法が制定された 1889 年当時は人口要件が 20,000 人であった。現行の条項は 1964 年に修正されたものである。憲章の制定手続についても詳細な規定がある。
- 50) Max Popper, v. William Broderick, 123 Cal. 456; 56 P. 53 (1899)
- 51) 裁判所は、「警察及び消防部門の職員は特にシティの職員と称される。そのことは、人々が、1896 年の憲法修正時に警察及び消防部門の職員がカウンティ事項とは区別される自治の事務であると確定したことから、法律問題として受け入れられるだろう」と述べた。123 Cal. 456, 461; 56 P. 53, 55 (1899) 1896 年に州民投票によって修正されたカリフォルニア州憲法第 11 章 6 条は以下のように規定していた。下線部分が修正により追加された部分である。「地方自治法人は特別法によって創設されてはならない。ただし、州立法府は、州が変更、修正、廃止することができる一般法によって、シティ及びタウンについて、人口に比例した法人化、組織化、クラス分けを行うことができる。…この憲法の権限によって制定又は修正された全ての憲章は、自治の事務を除いて (except in municipal affairs)、一般法に服し、また一般法に統制される。」123 Cal. 456, 459; 56 P. 53, 55 (1899)
- 52) C. E. Malette, v. The City of Spokane, 77, Wash. 205; 137 P. 496 (1913)
- 53) 77 Wash. 205, 225; 137 P. 496, 504 (1913)
- 54) ただし、州立法府が殆どの立法領域で少なくとも地方と共同の関心事を持つと考えられていたことから、州が全く関心事を持たない純粋な地方の関心事を見出すことはごく限られた領域だったとされる。Sebree, *supra*, note 14, at 166. この点は次稿で論ずる。
- 55) 以上は McCarthy & Reynolds, *supra*, note 4, at 5. また、南川・前掲注 (6)。
- 56) 連邦政府が関係してくるのは 1930 年代のニューディール政策、また 1960 年代である。前者においては、連邦政府は合衆国憲法の通商条項や支出権限を根拠として、州政府及び地方政府に影響力を行使した。後者の時期において、連邦政府は州政府を介さず地方政府に直接補助金を付与することで、地方政府を誘導する動きを見せた。従って、1930 年代以降のアメリカ地方自治制度を検討する際には、連邦-州-地方の政府間の関係を対象とすることになる。柴田・前掲注 (24) 110 頁。柴田教授の論稿では、以上を指摘した上で、1995 年の連邦未措置マンデイト法の意義に関わって三者の関係から地方自治法人の法的地位が検討されている。
- 57) 有賀貞・大下尚一他編『世界歴史大系アメリカ史 1—17 世紀～1877 年—』(山川出版社、1994 年) 384-385 頁。ネバダ (1864 年)、コロラド (1876 年)、サウス・ダコタ、ノース・ダコタ、モンタナ、ワシントン (1889 年)、アイダホ、ワイオミング (1890 年)、ユタ (1896 年)。有賀貞・大下尚一他編『世界歴史大系アメリカ史 2—1877 年～1992 年—』(山川出版社、1993 年)、6-9 頁を参照。また、共和党政府は農民の西部移住を促進するために 1962 年にはホーム・ステッド法を制定した。
- 58) Boorstin, D., THE AMERICANS: THE DEMOCRATIC EXPERIENCE, 1964, at 120-121. アメリカ全土の総マイル数は 199,876 マイルに達したという。
- 59) 有賀他編、前掲書、38-39 頁。また、長濱政壽『地方自治』

- (岩波書店、1954年) 62頁を参照。
- 60) 1820年代から1830年代の土地ブームによる投機熱が破たんし、地価が急落した1837年の財政危機の影響による。この時、4億ドルの鉄道債券が未払いのまま残された。Sebree, *supra*, note 14, at 156. マリオン・クラウソン (小沢健二訳) 『アメリカの土地制度』(大明堂、1981年) 61頁も参照。
- 61) *Id.* at 156.
- 62) *Id.* at 156-157.
- 63) Williams, J. C., *The Constitutional Vulnerability of American Local Government: The Politics of City Status in American Law*, WIS. L. REV. 83, 1986, at 93.
- 64) 小滝・前掲注(17) 27頁。
- 65) 州立法府は、大資本と結びついて利権を得る都市のマシーン政治に対して、特別法を多数制定することで対処した。そのため市政から利権を得ようとした者だけでなく地方自治法人の中で市政改革を志した共和党改革派も州立法府に頼らざるを得ず、結果的に州立法府の介入は強まった。長濱、前掲書、62-64頁。
- 66) 柴田・前掲注(24) 116頁。例えば、オハイオ州立法府は、1852年には一都市一等級主義(1つの等級に1つの都市のみが当てはまるような等級分けを行う)を取り、ほとんど全ての都市に対して、選挙で選ぶべき職員とその給与の規定、シティが建設すべき公園、病院、道路等の公共施設の指定、課税率及び記載額の制限、シティ政府の各局・各課の権限を等級ごと、すなわちシティごとに規定した。なおこの規定は、1902年のオハイオ州最高裁判所で違憲判決を受けた。弓家・前掲注(5) 60、126頁を参照。
- 67) 南川・前掲注(3) 28頁、及び弓家・前掲注(5) 61頁を参照。
- 68) *The City of Clinton v. The Cedar Rapids and Missouri River Railroad Co.*, 24 Iowa 455, Iowa Sup. (1868) なお、この事件に先立ち、地方政府は「州の創造物」として判例にマサチューセッツ州の *Nathaniel Stetson v. William Kempton*, 13 Mass. 272 (1816) がある。
- 69) Dillon は、27歳の時に地方裁判官に選出され、まもなくアイオワ州最高裁判所に入り、1869年にグラント大統領により第8裁判所に任命された。1879年にはコロンビア大学ロースクールに移るが、アイオワを去る前に、19世紀当時最も大きな鉄道会社であった *Union Central Railroad Company* の *General Solicitor* となっていた。Williams, *supra* note 63, at 91-92, 139.
- 70) 24 Iowa 455, at 475 (1868)
- 71) 以上、24 Iowa 455, at 475-477 (1868)
- 72) 民主党急進派の家族に生まれた Cooley は、ミシガン州にいた最初の10年において法律的キャリアよりも文学的、政治的関心を強くした。急進的な民主的新聞の編集者としての地位とその他の政治的活動が彼の法律家としての成功を妨げたとされる。彼は州際通商委員会の最初の委員長として、鉄道ビジネスを規制する側に立った。Williams, *supra*, note 63, at 140-141.
- 73) Sebree, *supra*, note 14, at 157. また、柴田・前掲注(24) 118頁を参照。
- 74) *The People on the relation of Henry H. Le Roy v. Chauncey S. Hurlbut: Same v. William Barclay: Same v. John Owen*, 24 Mich. 44 (1871) における同意意見を参照。
- 75) インディアナ、ケンタッキー、ネブラスカ、テキサス、アイオワの5州。
- 76) この見方は、Williams, *supra* note 63, at 98-99. 柴田・前掲注(24)、117-118頁を参照。
- 77) 19世紀当時の公私区分法理について、ホーウィッツ・モートン『現代アメリカ法の歴史』(弘文堂、1996年) 第1章参照。地方自治法人における「公」と「私」の二元論をめぐる議論の展開について、寺尾美子「地方自治体の『公』『私』二重の性格の法理——九世紀アメリカにおける地方自治法生成の一側面」石井紫郎・樋口範雄編『外から見た日本法』(東京大学出版会、1995年)
- 78) Williams, *supra* note 63, at 142. Sebree, *supra* note 14, at 157.
- 79) 柴田教授は、特に鉄道建設に注目した場合の彼らの主張の相違は、それを公共善の達成のための統治(government)の活動とみるか、地域の財産の管理事業(proprietary)の活動として捉えるかの違いであったと指摘する。柴田・前掲注(24) 118頁を参照。
- 80) こうした運動は都市部で中心的に発生したが、民族、社会、経済、倫理において同質なもの集まる近隣社会ごとに、理想とする地域の秩序を形成することを指向した人々の存在と行動の影響もあった。薄井・前掲注(4) 121頁以下を参照。
- 81) Mcbain, H. L., *THE LAW AND THE PRACTICE OF MUNICIPAL HOME RULE*, 1916, at 113-117.
- 82) *Hunter v. City of Pittsburgh*, 207 U.S. 161; 28 S. Ct. 40; 52 L. Ed. 151 (1907)
- 83) *City of Trenton v. State of New Jersey*, 262 U.S. 182; 43 S. Ct. 534; 67 L. Ed. 937 (1923)
- 84) 262 U.S. 182, 187; 43 S. Ct. 534, 537; 67 L. Ed. 937, 941 (1923)
- 85) デイロン・ルールとホーム・ルールの関係について、金井教授は「ホーム・ルール制度は、デイロンズ・ルールに対する例外である」と述べている。金井・前掲注(8)、175頁、注21を参照。
- 86) 例えば、1875年に制定されたミズーリ州憲法では、人口100,000人以上のシティ(当時はセント・ルイス・シティのみであった)に「州憲法及び州法に調和し、また従ってシティ自身の政府のために憲章を起草し採択する」権限を授権していた。また、カリフォルニア州も同様の規定を置いていた。Vanladingham, *supra* note 46, at 284-285.
- 87) このようなミズーリ州最高裁判所の判例として、Kansas

City v. Marsh Oil Co., 140 Mo. 458; 41 S.W. 943 (1897)、
The State ex rel. Kansas City v. Field, Judge. 99 Mo. 352; 12
S.W. 802 (1889) がある。Vanladingham, *supra* note 46, at
285.

88) *Id.* 薄井・前掲注 (4) 135 頁。

89) 同上。

90) Sebree, *supra* note 14 at 160-161.

参考文献

- ・有賀貞・大下尚一他編『世界歴史大系アメリカ史1—17世紀～1877年—』(山川出版社、1994年)
- ・有賀貞・大下尚一他編『世界歴史大系アメリカ史2—1877年～1992年—』(山川出版社、1993年)。
- ・薄井一成『分権時代の地方自治』(有斐閣、2006年)。
- ・金井恵里可『『条例の先占』—カリフォルニア州におけるホーム・ルールの制度と運用を参照して(一)、(二)—』六甲大論集40巻4号(1994年)、41巻1号(1995年)。
- ・金子善次郎『米国連邦制度—州と地方団体』(良書普及会、1977年)。
- ・栗本雅和「条例論の再検討(一)、(二)、(三・完)」『自治研究』51巻8号(1975年)、10号(1975年)、12号(1975年)。
- ・小滝敏之『アメリカの地方自治』(第一法規、2004年)。
- ・小滝敏之『地方自治の歴史と概念』(公人社、2005年)。
- ・小滝敏之『米国自治史論Ⅲ発展期アメリカ地方自治の歴史と実相』(公人社、2013年)。
- ・後藤一郎編著『各国の地方自治制度』(敬文堂、1977年)。
- ・塩野宏「自主立法権の範囲—キャリフォルニアの場合—」『国と地方公共団体』(有斐閣、1990年(初出1982))。
- ・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・完)」『自治研究』77巻2号(2001年)、77巻9号(2001年)、78巻5号(2002年)。
- ・須貝脩一「憲法第8章」(法学論叢88巻4・5・6号、1971年)
- ・杉村敏正「米国における州警察権の成長と個人の権利の保護」『法学論叢』54巻5・6号(1947年)。
- ・高原賢治「アメリカにおける『警察権能』の理論の展開(一)、(二)」『国家学会雑誌』74巻9・10号(1961年)、11・12号(1961年)。
- ・寺尾美子「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障(一)、(二)」『法学協会雑誌』、100巻2号(1983年)、100巻10号(1983年)。
- ・寺尾美子「地方自治体の『公』『私』二重の性格の法理—一九世紀アメリカにおける地方自治法生成の一側面」石井紫郎・樋口範雄編『外から見た日本法』(東京大学出版会、1995年)
- ・長濱政壽『地方自治』(岩波書店、1954年)。
- ・長濱政壽『現代国家と地方自治—現代国家と行政(下巻)—』(有信堂、1973年)。
- ・成田頼明「地方自治の保障」(初出1964年)『地方自治の保障』(第一法規、2013年)。
- ・原田一明「日本国憲法が規定する『地方自治の本旨』」兼子仁先生古希記念論文集刊行会編『分権自体と自治体法学』(勁草書房、2007年)。
- ・藤田宙靖『行政組織法』(有斐閣、2005年)。
- ・ホーウィッツ・モートン『現代アメリカ法の歴史』(弘文堂、1996年)
- ・堀田牧太郎「アメリカにおける財産権の保障とその変容」山下健次編『都市の環境管理と財産権』(法律文化社、1993年)。
- ・マリオン・クラウソン(小沢健二訳)『アメリカの土地制度』(大明堂、1981年)。
- ・南川諦弘「『地方自治の本旨』と条例制定権」(法律文化社、2012年)。
- ・村上義弘「アメリカの条例」公法研究35巻(1973年)。
- ・弓家七郎『アメリカの地方自治制度』(政治教育協会、1948年)。
- ・米沢広一「土地使用权の規制(一)、(二)、(三)—財産権とポリス・パワー—」『法学論叢』107巻4号(1980年)、108巻1号(1980年)、108巻3号(1980年)。
- ・Baker, L. A. & Rodriguez, D.B, *Constitutional Home Rule and Judicial Scrutiny*, 86 DENV. U. L. REV. 1337, 2008-2009.
- ・Boorstin, D, THE AMERICANS: THE DEMOCRATIC EXPERIENCE, 1964.
- ・Dillon, J. F, COMMENTARIES ON THE LAW OF MUNICIPAL CORPORATIONS, vol.1 (5th ed.) 1911.
- ・Mcbain, H. L, THE LAW AND THE PRACTICE OF MUNICIPAL HOME RULE, 1916.
- ・McCarthy, D. J. Jr. & Reynolds, L, LOCAL GOVERNMENT LAW, (5th ed.) 2003.
- ・Sato, S, “Municipal Affairs” in California, 60 CAL. L. REV. 1076, 1972.
- ・Sebree, M. M. K, *One Century of Constitutional Home Rule: a Progress Report?*, 64 WASH. L. REV. 155, 1989.
- ・Smead, E. E, *SIC UTERE TUO UT ALIENUM NON LAEDAS: A BASIS OF THE STATE POLICE POWER*, 21 CORNELL. L. Q. 276, 1935-1936.
- ・Vanladingham, K. E, *Municipal Home Rule in the United States*, 10 WM. & MARY L. REV. 269, 1968.
- ・Williams, J. C, *The Constitutional Vulnerability of American Local Government: The Politics of City Status in American Law*, WIS. L. REV. 83, 1986.

