

博士論文

ワシントン州のホーム・ルール
—形成期における検討—

Home Rule of Washington State:
Examination of the Formation Period

2016年9月

立命館大学大学院政策科学研究科
政策科学専攻博士課程後期課程

前田萌

目次

序	1
I アメリカ地方自治制度概観	2
I.1. 地方政府の分類	2
I.2. 地方自治法人の権限	4
I.2.1 州制定法による授権—特に黙示的授権	5
I.2.2 ポリス・パワー	5
I.3. 研究の対象	10
II. ワシントン州を検討する意味	15
II.1. 第二次世界大戦後におけるアメリカ地方自治制度の分析	15
II.2. アメリカ地方自治の歴史的展開	17
II.3. アメリカ地方政府法理論	19
II.4. 小括と課題の整理	24
III. 地方自治法人の形成	28
III.1. 地方自治法人の公的性格と私的性格	28
III.2. 地方自治「法人」の起源	29
III.3. 地方自治法人の法的位置づけ——ダートマス大学事件	33
III.4. 「財産所有者の自治」と「住民の自治」	36
III.5. 公法人としての地方自治法人	38
IV. ホーム・ルール運動	40
IV.1. ホーム・ルール運動前史—鉄道建設との関係を中心に	40
IV.2. ディロン・ルール「州の創造物」	41
IV.3. 第1期ホーム・ルール運動(1870-1920年代)	45
V. ワシントン州におけるホーム・ルール制度の導入	49
V.1. ワシントン州の成立	49
V.2. レジスレイティブ型ホーム・ルール制度の採択の経過	52
VI. ワシントン州におけるホーム・ルール制度の運用	55
VI.1. ホーム・ルール制度に関わる州憲法規定	55

VI.2. ホーム・ルール制度に関わる州一般法の規定	57
VI.2.1. 州一般法による等級分類規定	57
VI.2.2. 第1級シティと第2級以下のシティの違い	60
VI.3. 先行研究によるワシントン州ホーム・ルール制度評価.....	62
VI.4. 司法判断.....	63
VI.4.1. 地方的課題.....	63
VI.4.2. 州法と条例との「衝突」「調和」	66
VI.5. ワシントン州の地方自治法人とポリス・パワー	67
VII. 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	71
VII.1. ホーム・ルール制度による地域の独立性と排他性.....	71
VII.2. ホーム・ルール制度比較.....	73
VII.2.1. ワシントン州(レジスレイティブ型)の制度概要	73
VII.2.2. カリフォルニア州(インペリオ型)の制度概要.....	74
VII.3. レジスレイティブ型ホーム・ルール制度下での地方自治	76
VII.3.1. ホーム・ルール制度の対象	76
VII.3.2. ホーム・ルール制度の対象となる地方自治法人の権限	76
VII.4. 自治を巡る諸要素の関連性.....	78
VIII. 形成期におけるワシントン州のホーム・ルール	80
参考文献	83

初出論文について

本論文は、『政策科学』(立命館大学政策科学会)に提出した以下の 4 本の論文が基になっている。各章はおおよそ以下のような対応関係にあるが、個々の論点について、資料の追加、評価の変化を踏まえて加筆修正し、再構成している。

- I・II・IV 「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)」政策科学 22 巻 2 号 61 頁(2015)
- III 「アメリカにおける自治団体の『公法人化』」政策科学 21 巻 2 号 115 頁(2014)
- V・VI 「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(2)」政策科学 23 巻 1 号 33 頁(2015)
- VII・VIII 「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(3・完)」政策科学 23 巻 2 号(2016)

[付記]

2015 年度に立命館大学国際的研究活動促進研究費及び研究奨励奨学金を受けた。本論文はその成果である。記して謝意を表したい。

序

本研究は、アメリカ合衆国において、州毎に設計される地方自治を巡る多様な法制度が、どのように生成、展開されてきたのかを検討するものである。本稿では、日本において従来直接的に取り上げられてこなかった、そして、日本におけるアメリカ地方自治理解の一つのひな型であるカリフォルニア州のインペリオ型ホーム・ルール制度とは異なる展開をみせる、ワシントン州のレジスレイティブ型ホーム・ルール制度に着目する。

本稿の目的は、1890年代から1920年代にかけて形成されたワシントン州のレジスレイティブ型ホーム・ルール制度の意義を明らかにし、アメリカにおける地方自治の法制度の多様な定着の仕方の一局面を明らかにすることである。

本稿は全8章で構成される。Ⅰでは、議論の前提として、アメリカの地方自治制度を概観し、本稿の主たる対象である地方自治法人の位置づけを確認すると共に、その権限、とりわけ主題であるホーム・ルールの概念を整理する。Ⅱでは、日本におけるホーム・ルール研究の視角を整理し、本稿においてレジスレイティブ型を分析する意味を示す。

Ⅲでは、19世紀において私的団体を起源とする地方自治法人が「公法人」として位置づけられた意味を検討する。Ⅳで、19世紀後半に第1期ホーム・ルール運動が生じた背景をまとめた上で、Ⅴでは、ワシントン州においてレジスレイティブ型が採択された経緯を追い、Ⅵでその運用について分析する。そして、Ⅶで、カリフォルニア州のインペリオ型を参照しつつ、ワシントン州のレジスレイティブ型の特徴を析出する。

最後に、Ⅷで、本稿が明らかにしたこととして、ワシントン州のレジスレイティブ型が、都市におけるイニシアティブ機能を重視することに独自の意義を見出したことを示す。

I アメリカ地方自治制度概観

I.1. 地方政府の分類

アメリカの地方自治制度は州ごとに定められており、州の間でバリエーションがある。また、日本の制度とも大きく異なる。本節では、地方政府(local government)¹について、現在のアメリカの地方自治制度において全州的におよそ共通する特徴を整理しておく²。

表 1：アメリカの地方自治制度(ワシントン州, 1889-1890 年)

州(State)	
カウンティ(County)	
人口動態記録の保有、裁判所の運営、法令の執行、道路建設、財産の査定、税の徴収、選挙	
非法人化区域 (un-incorporated area)	地方自治法人:第 1~3 級シティ、タウン (municipal corporation)
	安全なコミュニティの維持、近隣市民の経済的アイデンティティの構築、消防活動、歩道の建設、法令の執行

※筆者作成。

*業務については”A HISTORY OF WASHINGTON’S LOCAL GOVERNMENTS”vol.1,

Final Report of the Washington State Local Governance Study Commission, 1988, at 2 参照。

アメリカの地方政府は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。前者はカウンティ(county)と地方自治法人(municipal corporation; 通常、シティ、タウン、ヴィレッジが含まれ、本稿では文脈に応じてシティ、タウンとも表記する)³、後者は特別地区(special district)を指す。地方政府の公務担当者は住民の普通選挙(general election)により選出される。

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、警察、社会保障のほか、戸籍、登記、運転免許、カウンティ道の管理⁴など、全州的に必要なとされる基礎的な公共サービスを供給している。従来、法的な責任主体とはならないとされてきたが、州によってはホーム・ルール憲章の制定を認める場合もある⁵。現在では、特に都市部のカウンティに

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ならう。ただし、後に述べるようにこの概念には municipality のみならず、法人格がなく州の機関とされる county や、個別サービスを担う special district が含まれており、日本で一般にイメージされる「政府」とは距離が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』166-167 頁(有斐閣, 2005)を参照。また、アメリカの local government の語源について、小滝敏之『地方自治の歴史と概念』146-147, 156 頁以下(公人社, 2005)によれば、local government は「地方政府」や「統治機関」という意味のほか、「地方統治」という「営為」そのものを有するが、government の語源をたどると「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。この点を踏まえると、local government law は「地方統治法」あるいは「地方管理運営法」などと訳するのが適切かもしれない。

² 以下の整理について、See, DAVID J. MCCARTHY, JR. & LAURIE REYNOLDS, LOCAL GOVERNMENT LAW IN A NUTSHELL 8-12(5th ed. 2003)

³ 各種地方政府の呼び名や分類については州によって差異がある。一般的には、シティ、タウン、ヴィレッジは人口規模に応じて置かれるが、後述のようにニューイングランドにおけるタウンは法人格を持たない。また、バラー(borough)やタウンシップ(township)を置く場合もある。小滝敏之『米国自治史論 I 建国前アメリカ地方自治の歴史と伝統』369-370 頁(公人社, 2011)も参照。

⁴ 渡辺俊一「都市計画の主体とシステム」原田純孝他編『現代の都市法：ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ』434 頁, 440 頁(東京大学出版会, 1993)。

⁵ MCCARTHY&REYNOLDS, *supra* note 2, at 8-9. 例えば、カリフォルニア州は、1911 年州憲法 11 章 7 1/2 条でカウンティに対して憲章の制定を認めている(法情報は LexisNexis Academic による)。とりわけ西部では、州の創設当時、広大な

において、交通網の整備や水供給、土地利用といった事務を担当しており、シティの権限と衝突する事例も見られる⁶。カウンティは州により州全域にくまなく設置されるものであり、地方自治法人に比べてその境界は固定的である。

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いて、地域住民の発意を受けて創設される。本稿が扱うホーム・ルール制度の下では、住民から選出された憲章委員会が地方自治法人の基本的な統治構造や権限、義務を定めたホーム・ルール憲章を定めることができる。

憲章(charter)による地方自治法人の創設は、イギリス国王または国王から委任された領主や総督が付与する特許状(charter)による法人の創設を起源とする。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⁷。地方自治「法人」(municipal “corporation”)であるためには、一般に憲章(特許状)を有していることが必要であった⁸。

地方自治法人の境界は、合併や境界の変更を通じて変動する。地方自治法人の創設理由としては、例えば、警察や消防機能などカウンティが担うサービスでは十分でない都市サービスを追加的に供給するため、土地利用規制を行うため、また、自らの地域のアイデンティティを確立するため⁹、といったことがあげられる。

これに対して、州法、住民の発議、地方政府の活動により、特定の目的の達成に限定して設立されるのが特別地区である¹⁰。特別地区が担う事務の例として、学校、警察、消防、水道、灌漑、土壌保全、住宅・都市更新、排水、墓地、公園などがある¹¹。場合によっては複数の公共サービスを組み合わせて 1 つの特別地区が担当することもある¹²。特別地区はサービス供給に当たり適切と思われる境界を独自に設定でき、地方自治法人やカウンティ、

面積を持つ州の領域を管理する機関として、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』144 頁(公人社, 2013)。

⁶ カリフォルニア州において、カウンティとシティとの課税基盤や権限を巡る衝突や連携を観察したものとして、前田萌「多様な地方自治組織による地域空間管理の実態—サンフランシスコ・ベイエリアのケーススタディー」地域情報研究所紀要 5 号 86 頁(2016)を参照。

⁷ 本稿Ⅲを参照。

⁸ 本稿注(3)を参照。なお、カウンティと地方自治法人の区別について、BRYAN A. GARNER; HENRY CAMPBELL BLACK. BLACK'S LAW DICTIONARY (Bryan A. Garner et al ed., 7th ed. 1999) によると、municipal corporation は「州からの憲章により創設され、州の地方的事務を管理し運営する自治権限を有しているシティ、タウンその他の地方的政治機関」と説明されるのに対し (at 1037)、quasi-municipal corporation は、「法人の機能の内のいくつかを行使するが、制定法により法人としての地位を付与されていない機関 (at 344)」であるという。州の行政機関であるカウンティは、州からの憲章を得た法人としての権限がないことから、地方自治法人(municipal corporation)に対して「準」地方自治法人(quasi-municipal corporation)であると理解されてきた。このように、両者の区別として「憲章(charter)」の有無が挙げられてきた。しかし、歴史的な経過を見ると、シティやタウンは憲章/特許状の有無を問わず、社会実態上「法人」とみなされてきたとも説明される。この点について、本稿Ⅲを参照。また、カウンティについて、本文中に示したように、憲章の制定を認める州もある。

⁹ 前田・前掲注(6)を参照。

¹⁰ 特別地区は、カウンティ、自治体など既存の行政区画と重なる場合もあればそうでない場合もあり、未法人化区域に特定の公共サービスを提供するために設けられていることもある。MC CARTHY & REYNOLDS, *supra* note 2, at 11.

¹¹ 渡辺・前掲注(4)441 頁。

¹² 渡辺俊一は、アメリカの地方政府とは、「州によって供給されるごく基本的な公共サービス以外に必要なサービスを提供する住民が自主的に『自前』で共通に提供するための『協同組合』以外の何物でもない」と、住民による選択的な地方自治の在り様を指摘している。渡辺・同上、440-441 頁を参照。

他の特別地区の境界と、部分的または完全に重なり合う場合もあり、時として、地方自治法人など他の地方政府の規制との競合が問題となる¹³。しかし、いずれにしても、こうした特別地区の種類及び数は非常に多く、アメリカでは地方自治の重要な主体の1つとなっている¹⁴。都市化されていない非法人化区域では、カウンティと特別地区がサービスの供給主体となる。

住民は、以上のような複数の地方政府を組み合わせることで、自らの地域の運営形態を選択することができる。例えば、警察や消防は、地方自治法人の一部門を設けて行うことも、特別地区の創設によって行うことも可能である。アメリカでは、こうした多様な選択肢から、その地域の住民が自らに最も適切と思われる、地方政府の形態を選択する。この点は、全国画一的に二層制の地方自治制度を適用する日本とは異なる。

これら地方政府のうち、本稿が対象とするのは、地方における一般的な行政サービスを州またはカウンティとは異なる視点で担ってきた地方自治法人の中でも、ホーム・ルールが適用されるシティである。これらは一般にホーム・ルール・シティ(home rule city)とか憲章シティ(chartered city)と呼ばれる。

I.2. 地方自治法人の権限

後に検討するように、「州の創造物(creatures)」または「州の政治的下部機関(political subdivision)」などと呼ばれる地方自治法人の活動は、州立法府からの委任を要する。マッカーシーとレイノルズ(David J. McCarthy, Jr. & Laurie Reynolds)によれば、地方政府の権限には、州立法府による明示的に委任された権限の他、次の3つの権限がある。すなわち、当該権限が、①制定法により明示的に委任される権限から導かれる黙示的権限(implied power)、②一般の福祉(general welfare)について包括的に授権されるポリス・パワー(police power)、そしてホーム・ルール制度の対象となる地方自治法人については、これらに加えて、③ホーム・ルール制度によって与えられる権限(home rule power)、である¹⁵。地方自治法人の自治権とは①②③の権限の組み合わせであり、自治権の広狭はその組み合わせから総合的に判断される。

研究の対象となるホーム・ルールについては次節で述べることにして、ここではまず、①黙示的授権及び②ポリス・パワーについてみておく。

¹³ See, MCCARTHY&REYNOLDS, *supra* note 2, at 12.

¹⁴ 約50年前に比べてその数はおよそ3倍、2003年時点で35,000以上になっており、地方の歳入の大部分を管理するようになっているという。Id. at 11. 特にワシントン州は「特別目的地区の州」と言われるほどに多様な特別地区がある。See, Hugh D. Spitzer, *A Local Government By Any Other Name*, Proceedings of the Washington State Association of Municipal Attorneys, Fall Conference. 7-1 (2009), available at <http://mrsc.org/getmedia/D2F2FDF4-9C9C-4D03-8945-0A107182A50B/wsama534-7> (last visited May 16, 2015).

¹⁵ See, MCCARTHY&REYNOLDS, *supra* note 2, at 20. 各項目の分析についてはCh. I . Bを参照。

I .2.1 州制定法による授権—特に黙示的授権

地方自治法人の行為の有効性は、次に示す、アイオワ州最高裁判所裁判官を務めたディロン(John F. Dillon)が提唱した「ディロン・ルール(Dillon's Rule)」と呼ばれる原則によって判断される。

「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かつ明白な法命題である。第1に、明示的文言で授権された権限、第2に、明確に授権された権限に、必然的もしくは相当に含意されるまたは付随する権限、第3に、当該法人の目標と目的の達成に本質的な——単に有益というだけでなく必要不可欠な——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 [イタリック-原文]¹⁶」

この原則はアメリカの連邦裁判所、大多数の州裁判所における通説的地位を占めてきたのであり¹⁷、一般に地方自治法人の権限を制限的に解釈するものとして理解されている。しかし、現在では、多くの州が、シティに対するディロン・ルールを明確に否定しており、ポリス・パワーの授権やホーム・ルール権限の解釈運用により、ディロン・ルールを緩和する傾向にある¹⁸。また、この原則の提唱者であるディロン自身も、自らの注釈書の中で多くの例外を設けていることが指摘されていることには注意を要する¹⁹。ただ、いずれにしても、ディロン・ルールが定着してきたことから、アメリカの地方自治法人にとっては、この原則を出発点として自治をいかに確保するかが問題となる。

I .2.2 ポリス・パワー

ポリス・パワーは、課税権(*taxation power*)、収用権(*eminent domain*)と並ぶ統治権の主要な要素とされる²⁰。20世紀初頭の論者によれば、ポリス・パワーは「統治の権限及び機能、準則のシステム、行政組織及び行政権力」を意味する²¹。また別の論者は「元来、それは全ての統治(*all government*)を意味した。後に、それは、現在言われるところの内部管理(*internal administration*)すなわち、軍事、財政、司法または外交に関するものではない全ての行政を

¹⁶ 1 JOHN FORREST DILLON, COMMENTARIES ON THE LAW OF MUNICIPAL CORPORATIONS § 237 (5th ed. 1911).

¹⁷ 本稿IV.2.を参照。

¹⁸ See, GERALD E. FRUG ET AL., LOCAL GOVERNMENT LAW : CASES AND MATERIALS 138 (5th ed. 2010). ただし、どの地方政府に対して、ディロン・ルールを適用しないかまたは緩和して適用するかは、州によっても、また、一つの州内でも、判例上一貫しているわけではない。

¹⁹ LUNDIN, STEVE. THE CLOSEST GOVERNMENTS TO THE PEOPLE : A COMPLETE REFERENCE GUIDE TO LOCAL GOVERNMENT IN WASHINGTON STATE 662-663 (2007).

²⁰ 渡辺・前掲注(4)446-447頁; ホーウィッツ、モートン(樋口範雄訳)『現代アメリカ法の歴史(アメリカ法ベーシックス 3)』31頁(弘文堂, 1996)[MORTON J. HORWITZ TRANSFORMATION OF AMERICAN LAW 1780-1860(1977)]を参照。

²¹ See ERNST FREUND, THE POLICE POWER : PUBLIC POLICY AND CONSTITUTIONAL RIGHTS § 2 (1904), available at <https://archive.org/details/policepowerpubl01freugoog> (last visited May 11, 2016).

示すのに用いられた。最終的に、害悪の発生の防止及び、統制的規範の採択及び執行を通じた法違反の阻止を扱う内部事項の管理の部門を意味するようになった²²」とする。

現在一般に理解されているところでは、①公共の安全、秩序、健康、道德及び正義の維持に必要かつ適切なあらゆる法を制定する固有かつ完全な主権者の権限。統治に必須の基本的権限であり、立法府により放棄されることも、政府から取消不能の形で移転されることもできない。②デュー・プロセスその他の制限に従い、公衆の健康、安全及び一般の福祉を保護する法を制定した強制する、または、地方政府にその権限を委任する、合衆国憲法修正 10 条の州の権利。③大雑把に言えば、私的に所有される財産使用について、それを収用権に従わせることにより干渉する政府の権限²³、であるとされ、公衆の健康、衛生、安全、道德、一般の福祉等を保護し促進するための規制権限として論じられるようである²⁴。このように、ポリス・パワーには確立された定義はなく、その概念は社会経済的状況により変化するものである²⁵。

地方自治法人のポリス・パワーはホーム・ルール制度内に直接位置づけることは難しいが、実態として、地方自治法人の多くの具体的な活動の根拠であり、州の地方自治制度の中で重要な役割を果たしている。地方自治法人のポリス・パワーは、理論上、州の機関として州の主権の一部を託されたものであり、地域の秩序の維持のためにディロン・ルールの下でも地方自治法人に委任された権限である、という理解が共有されている²⁶。

日本において、ポリス・パワーの議論は主に州についてなされてきた²⁷。しかし、時に「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である²⁸」といわれるほか、主として地方自治法人が担う土地利用規制との関連が深い²⁹。このことからすれば、地方自治法人のポリス・パワーについても別個に論じる必要があるだろう。

²² FRANK JOHNSON GOODNOW, CITY GOVERNMENT IN THE UNITED STATES 204 (1904). グッドノウ(Frank Johnson Goodnow)は、統治機能としてのポリスは、性質上、公衆の安全の利益に関する一般条例が論点となる立法(legislative)、ポリスの法及び条例違反を罰する司法(judicial)、公衆の安全を危うくするものを防ぎ、平和と秩序の維持を保護する行政(administrative)の3つに分けられるとする(at 204-205)。

²³ BRYAN A. GARNER; HENRY CAMPBELL BLACK. BLACK'S LAW DICTIONARY 576 (Bryan A. Garner et al., 4th pocket ed. 2011).

²⁴ MCCARTHY&REYNOLDS, *supra* note 2, at 167.

²⁵ See, FREUND *supra* note 21 §3. なお、日本でポリス・パワーの訳が「警察権能(例えば杉村敏正、高原賢治)」、「地方警察権能(栗本)」から「福祉権能」と変わっている点も、ポリス・パワーに内包される事務が拡大していることを反映しているように思われる。杉村、高原については後掲注(27)。「福祉権能」については田中英夫編集代表『英米法辞典』646-647頁(東京大学出版会, 1991)。なお、「警察権能」という訳について、英米法辞典は、「日本語の『警察』が、公共の福祉全般を示す police と比べるとその意味がかなりの程度において限定されていることに注意。」としている。土地利用規制についての消極的警察規制から積極的福祉規制への変化をみるものとして寺尾・後掲注(29)第二章第二節を参照。

²⁶ ディロンは、ポリス・パワーとして、ニューサンスの禁止、健康の保護、防火、危険な商品の利用の規制、市場の統制を確立する権限などを挙げている。DILLON, *supra* note 16, §237. Spitzer, *Police Power*, *supra* note 29, at 498.

²⁷ 例えば、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 160 頁(1947)、高原賢治「アメリカにおける『警察権能』の理論の展開(一、二・完)―公共の福祉についての一考察―」国家学会雑誌 74 巻 9 号 458 頁, 74 巻 11 号 558 頁(1961)を参照。

²⁸ MCCARTHY&REYNOLDS, *supra* note 2, at 167.

²⁹ 地方自治法人の土地利用規制について、米沢広一「土地使用権の規制(一)~(三・完)―財産権とポリス・パワー―」法学論叢 107 巻 4 号 26 頁(1980)、108 巻 1 号 28 頁(1980)、108 巻 3 号 26 頁(1980)。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)~(五・完)」法学協会雑誌 100 巻 2 号 270 頁, 10 号 1735 頁(1983), 101 巻 1 号 64 頁, 2 号 270 頁, 3 号 357 頁(1984)を参照。

日本において、条例制定権を論じる際に、地方自治法人のポリス・パワーに基づく規制を分析したものとして、栗本雅和の論文がある³⁰。栗本は、アメリカにおいて、地方自治法人に対して一般的包括的権限として州から付与される地方警察権能に内包される、具体的な事務を個別に確認していくことにより、州法による個別的授權なくして地方が規制をかけられる範囲(自治事務の領域)を画定していこうとする³¹。栗本は、アメリカにおいて、自治体が「地方警察権能(municipal police power)」を行使するうえで最も重要な目標は公衆衛生(public health)、及びそれに関連するニューサンス(nuisance; 生活妨害)であるとして、これらを巡る判例の分析を行った結果³²、「地方自治体の有する自治事務のほとんどに、大なり小なり地方警察権能の理論が適用ないし準用されている³³」ことを指摘する。また、「地方警察権能」により処理される事務の内容に関して、もともと地方自治法人により処理されてきた事務が、経済的、社会的、政治的な情勢の変化によって、州が処理すべき事務となるように、その線引きは流動的なものであることを確認する³⁴。そして、条例の罰則を認めるか否かを巡る判断は、裁判所が、当該事件において、地方警察権能とイコール・プロテクション・クローズ(平等保護条項)のどちらをより重視するかによって変わってくるのであり、各州の判例及び地方自治観の積み重ねに基づく選択によるものとする³⁵。

次に、本稿が主たる対象とする 19 世紀後半から 20 世紀前半にかけて「ポリス・パワー」という文言がアメリカにおいてどのように用いられるようになったかを確認すると同時に、その「内包」の一端について検討するため、「*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)」という財産権の内在的制約を示すコモン・ロー上の法諺が、連邦最高裁判所において州のポリス・パワーの根拠(及び限界を示すもの)とされていく過程を分析した、スミード(Elmer E. Smead)の 1935 年の論文を取り上げる³⁶。

彼によれば、後にポリス・パワーの正当化根拠となると同時に、限界を示す根拠ともなるこの法諺は、イギリスにおいて、身体上の権利(personal right)の侵害と公衆の一般的利益

³⁰ 栗本雅和「条例論の再検討(一)~(三・完)」自治研究 51 巻 8 号 71 頁, 10 号 93 頁, 12 号 53 頁(1975)。

³¹ 栗本は、日本の条例制定権の議論においては条例制定権の「限界(外延)」を探るものが多く、「範囲(内包)」を論じるものが少ないとする。そこでアメリカ法を参照するにあたって、「アメリカにおける条例論の内包を重要視して、いわゆる自治事務論的視点に立つ重要性を指摘し、「地方警察権能」を巡る判例分析に取り組み、具体的な自治事務の範囲を示すことを試みる[傍点-原文]。同上、再検討(二)93 頁。イミュニティ及びイニシアティブについては本稿 I.3、塩野の整理については本稿 II.3.を参照。

³² なお、ニューサンスとは、栗本のまとめによれば、「個人や大衆の健康、休息、安全、あるいはその所有物や財産権の自由な行使やその恩恵の快適な享受等を妨げたり、不便や損害を与えたりする事象」であり、その例として、「単一の突発的な行為と区別されるある継続状態にして、煤煙・粉塵・スモッグ・化学拡散等による大気汚染、工場廃液・汚水・下水設備不良等による水質汚濁、大地の震動、騒音、不快臭、建築物不良による日照妨害、景観損傷等の事象」がある。同上、94-95 頁。

³³ 同上、98 頁。

³⁴ 栗本・前掲注(30)再検討(三)53-55 頁。

³⁵ 同上、55-56 頁。

³⁶ Elmer E. Smead, *Sic Utere Tuo Ut Alienum Non Laedas A Basis of the State Police Power*, 21 CORNELL LAW Q. 276 (1935). スミード論文の要約として、高原賢治「アメリカにおける『警察権能』の理論の展開(一)—公共の福祉についての一考察—」国家学会雑誌 74 巻 9 号(1961): 473-477 頁を参照。

の侵害が問題とされた 1799 年と 1836 年の 2 つの例外的な先例³⁷を除き、不動産(real property)財産権を制約する根拠として用いられていた³⁸。しかし、この 2 つの先例は、法諺に関する他の先例と共にアメリカへと継受されると、連邦最高裁判所により、18 世紀後半から 19 世紀にかけて、私法領域だけでなく公法領域にも適用されるようになった³⁹。19 世紀の後半から 20 世紀初めにおいて、裁判所は次の 2 つの目的で本法諺を用いた⁴⁰。①法諺をポリス・パワーに正当性を与えるための手段として用いた。他人への損害を防ぐために財産権の使用を禁止しまたは規制する法令(ordinances or statutes)を、有効なポリスの規範(police measures)であることを根拠に支持した。この解釈は、法諺が、私法上適用されてきたという歴史的な経過の中で、不動産財産権以外の財産権に技術的に適用を広げたものであった。しかし、②裁判所が、公衆への侵害の原因となるような方法での財産の使用を禁じる、と判断する際に用いたことによって、この法諺は、より一般的で、非歴史的な意味づけを得た。つまり、法諺は公的ニューサンス(public nuisance)における公衆の一般的利益を保護する原則として用いられるようになり、州のポリス・パワーの根拠として適用されるようになった⁴¹。

②の具体例としてスミードが挙げる連邦最高裁判所の判例のうち、地方自治法人が関係する事例を 2 件紹介する。

(1)ルイジアナ州における 1872 年の事例は、「ニュー・オーリーズシティの健康保護、在庫荷揚げ及び食肉解体処理施設の設置場所、『Crescent City Live-Stock Landing and Slaughter-House Company』の法人化についての法律(1869)」が、合衆国憲法修正 14 条及び修正 18 条に違反し、一企業の独占を創出し、シティ内の業者から商業を営む権利を剥奪するとしてその適法性が争われたものである⁴²。連邦最高裁判所は、ケント裁判官の注釈書を引用しながら、次のように、明確にポリス・パワーという文言を用いて、州法の規制を正当化している。「大きなシティで食肉解体業が営める地域を定め判断することは、立法府(legislative body)の権利と義務——州または地方自治体の至高の権限——の両方である。……全ての

³⁷ スミードは、原告の(不動産財産権ではなく)身体に対する侵害が問題となった *Bush v. Steinman*, B. & P. 404.

407(1799)、被告が(他人の不動産権の侵害ではなく)公衆の一般的権利を侵害したとして訴えられた *The King v. Ward*, A. & E. 384, 406(1836) の 2 つのイギリスのコモン・ロー判例を挙げている。スミードは、この 2 判例がアメリカにおいて本法諺の射程を公法の分野に拡大する足掛かりとなったとする。

³⁸ すなわち「他者の不動産を侵害することなく自己の不動産を使用する」ことを意味する。Smead, *supra* note 36, at 280.

³⁹ *Hitchman Co. & Coke Co. v. Mitchell*, 245 U.S. 229(1917) は、労働組合に加入した場合に当該被用者は契約を打ち切られるとした労働契約を巡り、原告である被用者の結社の権利及び会員拡大の権利と、被告である使用者の契約の権利及び自由が対立した事件である。ピトニー(Pitney)裁判官は、本法諺は厳密には財産権にのみ適用されるが、「衝突しあう全種類の権利(145. U.S. at 253-255)」に、より適切に適用すべきとし、被告は原告ら被用者を侵害しているとした。本件では、被告が財産権または個人的権利(personal right)を行使した訳ではなく、また、被告の権利行使が原告の不動産についての財産権に損害を与えていなかった、すなわち、財産権に関わる事件でなかったにもかかわらず、本法諺を適用し、被告の権利(契約の権利)を制約する判決を下した。Id. at 284-285.

⁴⁰ Id. at 285-286.

⁴¹ 他方で、その長年の適用は、当該法諺を、立法の原則として用いるようになることによって、立法権を制限する原則としての意味づけを持つようになったこと、が指摘される。なお、以上の議論はポリス・パワーの制限として合衆国憲法修正 14 条のデュー・プロセス条項が活用される以前のものである。Id. at 289-290.

⁴² *Slaughter-House Cases*, 83 U.S. 36; 21 L. Ed. 394; 1872 U.S. LEXIS 1139; 16 Wall. 36.

人々はその財産をその隣人を侵害することのないように用いなければならない、私的利益はコミュニティの一般利益に従属する(subservient)ものとすべきである、との一般的合理的原則に基づいて、繁華街の中心で(in the midst)、不健全な商売、食肉解体施設、感覚的に不快な施設、粉塵の堆積、蒸気加熱車、可燃性物質による建築、埋葬地は全て、条例(bylaw)で禁止することができる。……ポリス・パワーは全ての人々の生活、四肢、健康、快適さ、平穏さの保護と、州内の全財産の保護のために拡張するのであって、人々と財産は、公衆の快適さ、健康、そして州の繁栄を守るために、あらゆる種類の制約と義務に服する。これを為すための立法府の完全な権限は、個人(natural person)に関係する限り常に成り立つことに疑問はない。……動物解体行為の場所と方法、シティ内の肉屋の営業、食用に処理される動物及びその後の食肉の検査についての規制は、ポリス・パワーの最も必要かつ頻繁な行使である⁴³。」

(2)カリフォルニア州における 1890 年の事例⁴⁴は、栗本が指摘する条例による罰則規定の問題に関わる。本件では、酒類販売業⁴⁵を免許制(license)としたサンフランシスコシティ&カウンティの条例の下で、免許を持たずに少量の酒類を販売する商売を行った業者をポリス裁判所が拘留したことが平等保護条項に反するかどうか、という点が争点となった。フィールド(Field)裁判官によれば、同じ年齢、性別、状況など全ての個人に課される制約の下、合法的取引と商業を行うことは全合衆国市民の権利であることは疑いないものの、「あらゆる権利の保有及び享受は、国(country)の統治権限により、コミュニティの安全、健康、平和、良き秩序(good order)及びモラルに極めて重要とみなされるだろう合理的状況に服する⁴⁶。」全ての文明化されたキリスト教コミュニティで意見の一致が見られるところによると、本件酒類販売は、小さな酒場で飲んだりするのと同様、犯罪や社会の貧困の原因となる。酒類販売の方法は公衆の便宜と公衆の倫理に関わる問題であって連邦法の問題ではないのであり、州のポリス・パワーにはその商業を規制する完全な能力がある。つまり、人々を酔わせる蒸留酒の販売は、「コミュニティに危険をもたらす商業⁴⁷」であるから、州により「完全に禁止されるか、その害悪を最大限制限する状況下で許可される⁴⁸。」カリフォルニア州憲法はサンフランシスコシティ&カウンティという自治体(municipality)に、一般法に抵触(conflict)しないような地方的、警察、衛生その他の規制の全てを行う権利を付与している。本件条例は、ポリス委員会の委員らに、業者の申請に対する同意を付与する裁量的権限を与え、また、同意に至らない場合、当該商業を行う区画における不動産所有者 12 名の承諾に同意を付与する権限を与えるものであり、業者に対し、当該商業の完全な禁止、

⁴³ *Id.* at 404.

⁴⁴ *Crowley v. Christensen*, 137 U.S. 86; 11 S. Ct. 13; 34 L. Ed. 620(1890) U.S. LEXIS 2070.

⁴⁵ 条例が規制対象とする酒類販売は、「1 クォート[0.946 リットル]未満の発酵酒又はワインを売る者」であり、本件条例は酒場を規制するものと考えられる。

⁴⁶ 137 U.S. at 89-90.

⁴⁷ *Id.* at 91.

⁴⁸ *Id.*

シティ&カウンティが定めることのできる統治機関の制約への従属を決定する。この内容は連邦及び州の憲法及び法律の禁止事項に違反するものではない⁴⁹。

どちらも、州のポリス・パワーまたはそれを授権された地方政府のポリス・パワーの名の下に、法律または条例による規制が正当化される。これらは、①食肉解体業という一種の NIMBY(Not In My Back Yard)施設⁵⁰、②酒類販売(酒場)という迷惑施設に関わる問題であり、判決は、そうした施設をニューサンス施設として扱うことで⁵¹、当該施設に関わる私人の財産権の規制を通じて、コミュニティの安全、衛生環境、倫理などの保護を理由として州及び地方政府がそれらを除去することを支持してきた。

このように、当時、ポリス・パワーはコミュニティの維持のための法規制を根拠づける一般条項であった。そして、司法場においては、当該法規制が、ポリス・パワーの「内包」——コミュニティまたは公衆の安全、健康、平和、良き秩序、モラルなどの保護——に当てはまる事務かどうか問われる。ポリス・パワーを根拠とする条例は、一般に、州憲法及び州法に違反してはならないとされるが、ホーム・ルール制度との関連では、条例の有効性の判断において、その制定主体である地方自治法人のホーム・ルール制度の適用資格の有無による違いがあるかどうかということが論点になる。

I.3. 研究の対象

アメリカ合衆国の地方政府は歴史的に「州の創造物」と呼ばれている。その理由として、19 世紀後半の鉄道会社や政党マシンによる地方政治への介入にみられるように、地方政府は一部の住民、有力者の特殊利益に左右されやすく、政治腐敗を招きやすいという懸念があった。そのため、多くの州では、地方政府を州政府の統制の下に置き、州が追求する公共目的を達成する単なる機関とすべきであるとしてきた⁵²。

地域の「自治」という観点からみると、地方政府、特に住民の自発的要求によって創設される地方自治法人が、自らの権限を国家すなわち州に対していかに確保するかは、その存在意義に関わる重要な論点である。たとえ地方自治法人が「州の創造物」としていても、なんらかの自治権を有し地域住民のためにその権限を行使するためには、その自治の領域及び程度の画定が問題となる。ここで、特に重要な役割を果たすのが「ホーム・ルール(home rule)」である。アメリカでは、1860 年代の南北戦争後、州立法府による特別法等を通じた地方自治法人への統制が強まっていた。ホーム・ルールは、このことに不満を覚

⁴⁹ *Id.* at 92-94.

⁵⁰ NIMBY 施設とは、ごみ処理場など、人々の生活において不可欠ではあるものの、身近には建ててほしくない施設のこと、いわゆる嫌忌施設である。本稿 VI.5.も参照。

⁵¹ ホーウィッツ・前掲注(20)31-32 頁を参照。ホーウィッツによれば、19 世紀のニューサンス事件での特徴として、現状維持の土地利用が好まれ、また自然を改変して利用する手法を裁判所はより認める傾向にあった、という点を指摘する。既に一定の平穏な環境を享受する住民の生活環境を、何らかの土地利用の改変によって脅かす嫌忌施設・迷惑施設の設置は即ニューサンス(生活妨害)とされた。都市化以前の、土地が潤沢にあった段階であったからこそ、こうした判断ができたともされる。同上、32 頁。

⁵² 鉄道問題と州-地方自治法人の関係については、本稿 VI.1.で論じる。

えていた大規模な地方自治法人に認められた、州憲法ないし州法上の地方自治である。ホーム・ルール導入が流行した時期は、第2次世界大戦を挟んで第1期と第2期に分けることができる。本稿では、1870年代から1920年代頃までの期間を「第1期ホーム・ルール運動(home rule movement)」、1950年代から1970年代までの期間を「第2期ホーム・ルール運動」と位置づけ、第1期の展開について検討する⁵³。

西部の州を中心に制度が導入された第1期ホーム・ルール運動の成果は、まず、ブリッフォア(Richard Briffault)によれば、「地方に拡張的な立法権限(broad lawmaking authority)を与えてディロン・ルールを緩和すること[イニシアティブ]、地方的関心事の領域において州の干渉からの地方政府の自由を与えること[イミュニティ]⁵⁴」であった。そして、国王や州立法府により、地方自治法人の創設の要件である憲章(特許状)を付与される代わりに、州憲法により、一定の要件の下で住民に対してホーム・ルール憲章(home rule charter; 自治憲章ともいう)の制定を認めた。このことにより、地方自治法人の存立保障がなされた⁵⁵。

ホーム・ルール運動の現実的な背景には、州と地方との対立があったことが挙げられる。19世紀に建設が進んだ長距離鉄道の鉄道債を巡って州政府と地方政府との方針が一致せず、また同じ時期に、伝統的な農村的自治を担う州の機関であるカウンティと、都市的自治を担うシティとの方針の違いも生じていた⁵⁶。理論的にはアイオワ州最高裁判官ディロン(John F. Dillon)とミシガン州最高裁判官クーリー(Thomas M. Cooley)の2人の主張が、各州で地方自治法人の自治権を画定するにあたり影響を与えた。第1期ホーム・ルール運動では、20弱の州においてホーム・ルールが導入され、地方自治法人の権限を厳格に解釈するディロン・ルールの緩和が試みられた。また、ほとんどの州において最終的に退けられたものの、クーリーの擁護する固有権的自治権の思想が、地方政府法制度の設計や司法判断に反映された。

ホーム・ルール及びホーム・ルール憲章という概念には確立した定義がある訳ではない。『ブラック法律辞典(第7版)』では、前者を「特定の状況での州の承認を条件として、地方政府に一定の自律を配分する州立法府の条文または行為⁵⁷」、後者を「自治体自身によって起草され、市民の一般投票により採択される憲法類似の地方自治法人の組織計画または枠

⁵³ 第1期ホーム・ルール運動の後半にはインペリオ型制度の導入は少なくなっていた。第2期ホーム・ルール運動期には、イミュニティの機能を持たないレジスレイティブ型のモデル・ホーム・ルール制度を採用する州が増加した。このモデル制度は、インペリオ型に懐疑の念を抱いたフォードハム(Jefferson Fordham)が提唱したもので、AMA (American Municipal Association, 後の National Municipal League)モデルと呼ばれる。なお、AMA/NMLが策定した1921年、1948年のモデルは、インペリオ型をモデルとしていた。参照、薄井・後掲注(113)138-140, 143-145頁; Kenneth Vanlandingham, *Municipal Home Rule in the United States*, 10 WM. & MARY L. REV. 269, 297-302 (1968)[hereafter *Home Rule in the US*]; Kenneth Vanlandingham, *Constitutional Municipal Home Rule since the AMA (NLC) Model*, 17 WM. & MARY L. REV. 1, 3 (1975)[hereafter *AMA Model*].

⁵⁴ Richard Briffault, *Our Localism: Part I--The Structure of Local Government Law*, 90 COLUM. L. REV. 1, 10 (1990)[hereafter *Localism I*]. 本文[]内は前田による。イニシアティブとイミュニティについては、本節で後述。

⁵⁵ 南川詠弘「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』25頁, 29頁(法律文化社, 2012[初出 1993])。

⁵⁶ 以上の点については、本稿IV.1.で扱う。

⁵⁷ BRYAN A. GARNER; HENRY CAMPBELL BLACK. BLACK'S LAW DICTIONARY 738 (Bryan A. Garner et al ed., 7th ed. 1999).

組み⁵⁸」であると説明している。

他方、日本での分析においては、ホーム・ルールは「固有権的地方自治。州憲法または州法により、自治体が、その機構、所掌事務、課税、起債等、基本的な事項につき、自ら charter(憲章)を定めることが認められている場合、その自主的な憲章に基づいて行われる自治体の運営のこと。自治体の固有の権限を指すこともある。さらに自治体ないしは住民の自治権、またはこれを明記した憲法ないし州法の規定をさすこともある。[傍点-前田]⁵⁹」と説明される。この点について、固有権的地方自治としてのホーム・ルール制度は、次に述べるように一部の州に見られるものであって、全米的に典型的に当てはまるものではない点に注意が必要である。そして、固有権的地方自治と理解しうる一部の州の制度においても、それは地方自治の「固有権」と断言できるものではない。また、ホーム・ルール憲章は、日本においても 1960 年代以降、都市憲章や自治基本条例の見本として紹介されてきたが、両者を結びつけて論じることについては懸念も示す論者もいる。例えば、橋本は、都市憲章や自治基本条例を巡る議論においてしばしばモデルとして扱われているホーム・ルール憲章(シティ憲章とも表現される)は、アメリカの文脈から理解されるところでは、「都市における政治行政の制度や運営方式の基本を定めるもの」であって、一部の都市自治体にのみ制定されるものであるものであるから、全自治体への適用を前提とした日本の自治基本条例論への適用には慎重であるべきとの姿勢を示す⁶⁰。

ここではホーム・ルールをさしあたり「地方自治法人に対して、州憲法または州法による州の承認の下、地方的課題の処理について、一定の自治権を認め、その住民に対して憲章の制定を認めるもの」と捉え、ホーム・ルール制度とは、①州の承認を得た地方自治法人に対して、②地方的課題の処理について、③一定の自治権を認め、④その住民に対してホーム・ルール憲章の採択を認める、地方自治制度とする⁶¹。

ホーム・ルール制度の具体的内容が州により異なるのは、この 4 つの要素についての各州の州憲法および州法の規定がバリエーションに富むためである。これらの要素が、ホーム・ルール制度論においてどのような論点としてあらわれるかを簡単に整理しておく。

①は、地方自治法人を法理論上「州の創造物」と解することの確認である。ホーム・ルール制度の対象となる地方自治法人は、州憲法または州法により定められる。多くの州では、「一都市一等級主義⁶²」のように極端に詳細な規定を置いた特別法への反省から、州の一般法(general law)の形で定め、要件を課す場合には、人口に基づくものが一般的である。

②について、ホーム・ルール制度は対象法人が関わる問題であれば何にでも適用される

⁵⁸ *Id.* at 228.

⁵⁹ 田中英夫編集代表『英米法辞典 413 頁(東京大学出版会, 1991)。

⁶⁰ 橋本桂子「自治基本条例論」田村悦一他編『分権推進と自治の展望』126 頁, 126-128 頁(日本評論社, 2005)を参照。この指摘からも、アメリカの制度の日本的理解について注意深く検討する必要があることが裏付けられよう。

⁶¹ したがって、ホーム・ルール憲章及びホーム・ルール憲章制定権はホーム・ルール制度に内包される。すなわち、本文の定義中の④の要素にあたる。

⁶² オハイオ州の「一都市一等級主義」の例について、本稿 IV.1. 及び注(216)を参照。

という訳ではなく、基本的には地方的課題に限定される。そのため、州全域に影響が及ぶ広域的課題や統一かつ平等な扱いが求められる課題等については、州の法律および政策方針に反してはならない。条例に罰則規定を置くかどうかの問題が生じるのも、このためである。この地方的課題、すなわち地方的事務の内容は、とりわけインペリオ型の下で、地方自治法人の規制の有効性を問う際の最大の論点となる。

③について、ホーム・ルール制度の機能には、イニシアティブとイミュニティの2つがあるとされる。イニシアティブは、(少なくとも「地方的」ないし「自治的」事務に関して)州からの権限の一般的授権の下でその事務を管理することを認めるものであり、州法による個別的授権がない場合に条例を制定できること、または、地方的な事柄について活動する権限が付与されることを意味する。また、イミュニティは、州の一般立法行為によってさえも州の統制から免れる自律の領域を地方自治法人に与えるものであり、たとえ州が望むとしても、地方自治法人の活動を覆そうとする州の権限から地方自治法人を免れさせることを意味する⁶³。各州のホーム・ルール制度がこれらの機能をどの程度有するかについては、州憲法または州法で定められる。

④について、ホーム・ルール制度の下では、地方自治法人の統治構造を定めるホーム・ルール憲章の制定、採択権が住民にある。戦後の日本国憲法に憲章制度を導入するよう要求した連合国軍総司令部に対し、佐藤達夫が「そもそも憲法自身プレジデンシャル・システムというところまで押しつけて置きながら、いまさらチャーターの制定権でもあるまいというような感じを抱いた⁶⁴」と述懐したように、ホーム・ルール憲章を制定する要点は、地方自治法人の統治構造の根幹を住民が決める点にある。たとえば、インペリオ型のカリフォルニア州では、この点こそ地方的事務(municipal affairs)⁶⁵の根幹部分と考えているほか、レジスレイティブ型のワシントン州においても、住民が、ホーム・ルール憲章の制定を通じて、市長、議会、マネージャー(支配人)、委員会等の設置や運営のあり方を選択できるとされる⁶⁶。

⁶³ See, GERALD E. FRUG ET AL., *supra* note 18, at 167. 塩野は、カリフォルニア州の municipal affairs の機能について「権限附与機能(authority-granting function)」と「(自治)防護的機能(protective function)」の2つがあることを指摘しているが、これらはイニシアティブとイミュニティに対応するものと思われる。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』253頁, 258頁(有斐閣, 1990)[初出 1982]を参照。

⁶⁴ 佐藤達夫「憲法第八章覚書」自治庁記念論文編集部編『町村合併促進法施行一周年地方自治総合大展覧会記念地方論文集[再版]』35頁, 53頁(地方財務協会, 1955)。

⁶⁵ municipal affairs の訳語については、地方的事務、地方的事項、市の内部事項等の訳があるが、ここでは引用を除いて地方的事務に統一する。

⁶⁶ インペリオ型、レジスレイティブ型については次に述べる。ワシントン州に10あるホーム・ルール憲章を持つシティでは、8シティが議会-市長制度を、2シティが議会-マネージャー制度を選択している(2016年2月時点)。カリフォルニア州については、塩野宏「地方自治の本旨に関する一考察」『行政法概念の諸相』341頁, 358-359頁(有斐閣, 2011)[初出 2004]を参照。ただし、現在では必ずしもホーム・ルール憲章の制定は好ましいものと考えられている訳ではないようである。筆者が2015年10月26日に弁護士・ワシントン大学ロースクール教授で地方政府法を担当するヒュー・スピッツァー(Hugh D. Spitzer)氏へのヒアリングに基づく。スピッツァー教授は、ホーム・ルール憲章は歴史的なもので地方自治法人にとって一種のステータスという意味しかなく、地方自治法人に詳細かつ複雑な決定を迫るホーム・ルール憲章は、現代において多くの問題を抱えている、と評する。その証拠として、ホーム・ルール憲章を新たに制定しようとする地方自治法人は過去半世紀の間にわずか1シティであり、ほとんどの新設シティは、1967年に制定された選択的基準(Optional Municipal Code)に基づくコード・シティ制度の下で、議会-市長制か議会-マ

こうした要素を有するホーム・ルール制度について、本稿では③の要素に着目した次の2つの類型を用いて論じる⁶⁷。1つは、固有権的地方自治を取り入れているとしばしば説明される、「純粋に地方的な事務(purely local affairs)」について、州立法府の干渉を排除するイミュニティの機能を有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)である。もう1つは、そのような州立法府が手出しできない領域を認めず、州法に違反しない限りで地方自治法人の決定を尊重するイニシアティブの機能を有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)である。第1期ホーム・ルール運動において最初期にホーム・ルール制度を導入したミズーリ州とカリフォルニア州では、当初レジスレイティブ型を採用した。しかし、ホーム・ルール制度の目的が州の統制の排除にあった点からすれば、地方自治法人独自の課題の対処において、州立法府に干渉されない地方的事務の領域を認めるインペリオ型の方が、レジスレイティブ型よりも強度の自治権を地方自治法人に認めると考えられた。そのため、両州では、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では、一貫してレジスレイティブ型をとってきた。そのためワシントン州では、憲章、条例(ordinance)、規則(regulation)のいずれに対しても州法が優越する(state supremacy)。したがって、ワシントン州のホーム・ルール制度の実効性は、イニシアティブの機能がどこまで認められるかにかかっている。

ネージャー制を選ぶことができれば十分であると考えているのではないかと述べておられた。See also, Hugh D. Spitzer, "Home Rule" vs. "Dillon's Rule" for Washington Cities, 38 SEATTLE UNIV. L. REV. 809 (2015)[hereafter *Home Rule*].

⁶⁷ この分類の整理について、See, Briffault, *Localism I*, supra note 54, at 10-11. なお、インペリオ型-レジスレイティブ型の分類は、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、傾向を表すものである。また、ホーム・ルールの分類・呼称についても論者により様々である。本稿におけるインペリオ型を指すものとして「主権内主権(imperium in imperio)モデル(薄井一成)」、「司法的(judicial)ホーム・ルール」、レジスレイティブ型を指すものとして「立法的ホーム・ルール」「州議会ホーム・ルール」、「残余権限(residual power)モデル」、「権限移譲(devolution of powers)モデル」などの言葉が用いられている。小滝敏之『米国地方自治論:アメリカ地方自治の法理と政府間関係』250-252頁(公人社, 2014)を参照。上記訳は本書に従っている。なお、レジスレイティブ型は、「憲法上の」ホーム・ルール(constitutional home rule)と対比して、「州法上の」ホーム・ルールという意味でも用いられるが、本稿ではこの意味では用いていない。

Ⅱ. ワシントン州を検討する意味

Ⅱ.1. 第二次世界大戦後におけるアメリカ地方自治制度の分析

第二次世界大戦後間もない時期に執筆された、弓家七郎『アメリカの地方自治制度』⁶⁸は、アメリカの地方自治制度の歴史と実態について、アメリカの代表的な地方政府法研究者の文献に基づき分析したものである。本書を通じて、当時の日本におけるアメリカ地方自治への関心が理解できる。

弓家は、アメリカの地方自治制度を研究する意味を次のように述べる。①プロシヤを範とする日本の地方自治制度は、導入当時においては、「頗る新奇かつかなり民主主義的」であったものの、もはや国民を満足させることができなくなっている。「更に一層所謂自治の本旨に合致するところの民主主義的な制度を探究して、新しい地方自治制度を確立せんとする」ところ、「最も民主主義的であるところのアメリカの制度であり経験」を範とすることは「きわめて自然なことである⁶⁹」。②アメリカにおける19世紀末以降の市政改革運動は、当初の「倫理的なる市民の啓発運動」から「制度の具体的な改革を目的とする運動」に変わった⁷⁰。その運動は、「市民の政治的能力に過大なる期待を置くことなく、すべての病原を制度に求め、制度を改革することによりて、政治改革の目的を達せんとして居るかの如くにさへ見える。」そしてそのことが様々な制度改正に表れることになり、アメリカを「地方自治の実験室」とさせたのである⁷¹。こうした制度に対する改革は、「常に枝葉末節的な部分改正と地方住民の啓発運動にのみ終始してゐる如き観がある」日本にとって示唆を含むものである、というのである。

弓家においては、とりわけ②の視点が強く意識されているように思われる。弓家は、イギリスの地方自治制度が伝統と習慣を基礎とする、市民の質に重きを置く制度によって運営されることを指摘した上で、その制度がアメリカでは見る間に破たんしたことを歴史的整理によって示す。なぜ破たんしたのか。それは、移民の国たるアメリカでは、教育訓練、伝統の尊重、愛市心に富む市民の育成などは不可能だったことによる。その結果、市民、議員や公務員の質の向上ではなく、「粗雑なる構成員を以てしても猶よく優れたる行政を確保することに足る如き組織を求めて努力する」ことを目指したのだった⁷²。少し長くなるが、彼がアメリカの地方自治制度研究の意義について述べる箇所を引用する。

⁶⁸ 弓家七郎『アメリカの地方自治制度』（政治教育協会、1948）。その他、制度について、金子善次郎『米国連邦制度：州と地方団体』（良書普及会、1977）を参照。

⁶⁹ 弓家・同上、2-3頁。

⁷⁰ 同上、74-75頁。

⁷¹ 同上、357-358頁。なお、弓家によれば、この思想は、次の2つの事象により助長されるとする。一つは、大規模な機械工業化により、「市民の絶えざる関心[人間の熟練の技術-前田注]によらずとも組織自体の力を以て自動的によき政治を生み出し得べき制度[自動機械-前田注]の発見」という考えが背景にある。これにより、人々は、制度の変革が直ちに進歩と考えるような観念を得たのである。もう一つは、「比類なき地方分権主義の組織である」。すなわち、統一的な制度が求められないために、各州各地方による制度改正が容易である。それにより、様々な制度が発達できるのである。

⁷² 同上、356-357頁。

「良き地方自治政治は聡明なる市民の希望を正しく反映することを得る如きよき制度の上に築かれねばならぬ。それは公共心に富める有能なる議員と吏員とを確保し、彼等をして十分にその力量を発揮するを得しむる如き制度を、他の何ものにもまして要求するものである。故に制度の改革は地方住民の啓発運動に伴ふことを要し、啓発運動はこれを進めて制度の改革にまで徹底せしめ、制度によりて自治体公民の関心と聡明とを確保する點にまで押し進めらるるにあらざればその効果を完からしむることはできないであらう。この意味においてアメリカの地方自治制度は、わが国の地方自治制度にとりても頗る多くの示唆を含んでゐる⁷³。」

弓家が指摘する、①プロイセン式の地方自治制度の次の段階としての民主主義的な地方自治制度の探求と、②「倫理的なる市民の啓発運動」を「制度の具体的な改革」にいかに関展開させるか、またはその両者を車輪の両輪としていかに発展させるか、という2つの問題意識は、民主的な地方自治制度の構築に向けた戦後直後の問題意識を明瞭に反映したもののといえる。弓家にとっては、アメリカ地方自治制度を参照する意義は、プロイセン型の地方自治からより民主主義的であり、個々の市政担当者の質の向上や市民の啓発といった倫理的側面だけでなく、制度上の安定性を確保することを目指している、ということの意味していたようである。

この観点から、弓家は、アメリカ地方自治が民主的に運営されるためにどのように制度設計されているかを示すため、アメリカの市政府組織の詳細な分析を行っている⁷⁴。この中で、自治憲章については、アメリカの地方自治法人が州の監督と統制に服することを前提としている以上、州政府の関与を絶対的に排するという観念ではないことを強調した上で、次の2つの指摘がなされている⁷⁵。第1に、自治憲章制度は、州の、都市⁷⁶に対する不平等な待遇を排するための制度である。第2に、本制度の下、州の権限と地方の権限の境界を定めることは簡単ではないとしつつ、州が一般的立法権を持つ領域として、警察、教育、保健、救貧、課税、公益企業の統制、選挙等があり、これらの事務の多くが自治体に委任されている⁷⁷。

自治憲章を含めたホーム・ルール制度についての弓家の記述は、地方の排他的管轄領域の議論とは一線を画している。ここでは、都市より先に州があることを強調し、各事務の執行は都市に委任されていると理解しており、いわゆる固有権的地方自治としてホーム・ルールを理解してはいない⁷⁸。この点については、長濱政壽も、ホーム・ルール運動は、州

⁷³ 同上、359頁。

⁷⁴ 同上、第6章を参照。

⁷⁵ 同上、130-133頁。

⁷⁶ city の訳と思われるが、これを「都市」と捉えている点が重要である。

⁷⁷ この部分は、州の残余の主権であるポリス・パワーの地方政府への委任について述べているものと理解できる。この点について、本稿 I .2.2.の項も参照。

⁷⁸ なお、1950年代以降の日本におけるアメリカ地方自治制度研究は、都市化が重要なキーワードとなる。ここでは、アメリカの大都市圏・広域行政の課題とその克服が注目された。例えば、大久保皓生「アメリカの地方自治制

の影響から地方を完全に解放し、中世の自由都市のような独立を獲得しようとするものではない、と確認した上で、その目的は、州の優越を限界づけること、そのことによって地方的課題に対する都市の権限を認めさせるということにあったと解している⁷⁹。長濱は、ホーム・ルール運動の背景には、農村部=州立法府(議員)と都市の対抗があったことを指摘する⁸⁰。

以上の分析から、第1期ホーム・ルール運動は、地方自治法人を「州の創造物」と位置づけ州がその改廃を自由に行うことを当然とする法理論に対して、都市を農村部とは異なる一つの自治の単位としてその存在を認め、都市に必要な機能と権限を有することを認めるべきであるという、当時新たに生まれた都市について、地方自治の担い手としての存在意義を確認する運動として捉えられることが確認できるだろう。

II.2. アメリカ地方自治の歴史的展開

アメリカの地方政府法の法理論的検討は、主として日本国憲法第8章及び地方自治法14条1項の解釈論との関連で行われてきた。

行政法学者によるアメリカの地方自治制度の歴史的分析として、まず、植民地時代から1960年代までを扱った成田頼明の研究が挙げられる⁸¹。成田によれば、戦後日本の地方自治は、「国家理念の転換、憲法的秩序の変遷、公行政機能の質量両面にわたる変化等の理由によって、当時[1940年代-前田]とは全く一変した状況の中で、理念の面でも制度の面でも著しい変化を遂げた⁸²」。しかし、それにもかかわらず、1960年代において、そうした状況変化に対応する日本国憲法の下での、地方自治の法理論の変化や、地方自治の保障の法的性格、法律や国の行政府による侵害の許容の範囲といった問題についての検討がほとんどみられないことが指摘される⁸³。

地方自治における最大の課題を、経済、社会、文化の各領域にわたる国全体を通じる生活関係の画一化と水準化の要請(ニューセントラリゼーション)への対応と捉える成田は、それが中央官僚のみならず、国の立法府の法律を通じてなされることに注目し、これらはドイツ、アメリカについても、具体的な状況はそれぞれの国の歴史的展開により異なるものの、理論的には共通する課題を抱えていることを指摘する⁸⁴。

そこで、日本において「憲法上の地方自治の保障は、このような新たな敵対者である立法府=法律による自治の侵害に対して全く無力なのであろうか。それとも、憲法の規定は、この種の立法府による侵害に対しても、地方自治のために”禁断の土地”(terra interdicta)を確

度) 後藤一郎編『各国の地方自治制度[再版]』359頁(敬文堂, 1977) [初出 1973]を参照。

⁷⁹ 長濱政壽『地方自治』63-69頁(岩波書店, 1952)。同趣旨の評価として、横田清『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』59頁(敬文堂, 1997)。

⁸⁰ 長濱・同上。

⁸¹ 成田頼明「地方自治の保障」『地方自治の保障: 著作集』3頁(第一法規, 2011) [初出 1964]。

⁸² 同上、4頁。

⁸³ 同上、4-5頁。

⁸⁴ 同上、3-6頁。

保しているのでしょうか。また、確保しているとして、それはどの範囲においてであろうか⁸⁵。」との課題を設定する。そして、日独米の三カ国において、個別的事情に差はあるものの、いずれの国家においても、自治権の性質について伝來的理解が確立していった経緯を各国の歴史的展開の分析から確認した⁸⁶。その上で、立法府にも侵害しえない地方自治の核心部分(Norm)⁸⁷として何を保障しているかを具体的に検討する⁸⁸。

成田が指摘するように、地方自治(に関する法制度)の存在意義を検討するには、州の歴史的発展の状況——とりわけアメリカにおいては州毎の多様な歴史的展開がある——、憲法にホーム・ルール制度が明文化された経緯、趣旨、目的、そして、州と地方自治法人との関係についての個別的、具体的な検討が必要である⁸⁹。また、もともと地方自治法人により処理されてきた事務が、経済的、社会的、政治的な情勢の変化によって、州が処理すべき事務となるように、その線引きは流動的なものである⁹⁰ということからすれば、地方自治の個別具体的な中身は、個別の州の事情を検討することを通じて明らかにしていくことになる。近年では、こうしたアメリカの州の独自の展開を踏まえ、日本国憲法制定過程の関係者の出身州に着目して、ホーム・ルール憲章制度と日本国憲法第8章との関係を分析するものもみられる⁹¹。本稿が扱う、植民地時代の東部での地方自治法人の形成過程と、19世紀半ばに急速に発展した北西部にあるワシントン州での地方自治法人の形成過程とではかなりの違いが確認される。最近では、こうした地方間の発展の差異に着目し、地方自治制度及び地方政府法制度について、アメリカ全州を射程に入れた網羅的な分析もなされている⁹²。本稿の分析は、このような先行研究に個別州の事例を付加することで、アメリカの「地方自治の多様性」の内容をより具体化することにもなる。

⁸⁵ 同上、6頁。

⁸⁶ 同上、53-84頁(第一部二章)で論じている。

⁸⁷ 制度的保障説を採用する成田は、日本国憲法92条の「地方自治の本旨」を巡る議論が、従来、①理想像としての「あるべき地方自治の姿(Leitbild)」の側面、②法律をもってしても侵すことのできない地方自治の本質的内容又は核心(Norm)」の側面、の2つの側面を混同していることを指摘し、制度的保障の説明の際に最も重要となるのは、②の意味で「地方自治の本旨」によって保障される地方自治の具体的内容を理論的に明らかにすることであると述べる。①の側面においては、「民主主義の政治理念に由来する理想像としての地方自治のマキシマムに近づけるように、立法府に対して法律制定にあたって考慮すべき指針を示し」、②の側面においては、「立法府に対して地方自治の本質的内容つまり、制度のミニマムを侵してはならないことを拘束的に命令したもの」との理解を示している。同上、115-117頁、84-85頁も参照。

⁸⁸ 同上、84-126頁(第一部三章)で論じている。

⁸⁹ 同上、117頁。成田は歴史的検討の必要性について次のように述べる。『『地方自治の本旨』の観念は、地方自治制度の歴史的発展、憲法がこのような規定を設けるに至った趣旨及び目的、現代国家における国家と地方自治との関係などを考慮して、個別的・具体的に判定しなくてはならない(117頁)』。

⁹⁰ 栗本・前掲注(30)再検討(三)53-55頁。

⁹¹ 豊永郁子「現憲法下におけるアメリカ型地方自治の可能性」『地方自治』692号2頁(2005)。豊永は、日本国憲法の地方統治の章を最終的に作成した運営委員会の作業を分析することを通じて、日本国憲法における「住民の自治体設立と構成に関わる権利」の保障可能性について再考する。その際、ホーム・ルール条項の文言の分析において、委員3名の出身地であり弁護士資格を得た州である、カリフォルニア州とニューヨーク州の州憲法の内容を基に検討している。その他、アメリカの地方自治制度の検討を通じて日本国憲法第8章の意義について論じるものとして、例えば、須貝脩一「憲法第8章(地方自治)」法学論叢88巻4号8頁(1971)、原田一明「日本国憲法が規定する『地方自治の本旨』」兼子古稀『分権時代と自治体法学』75頁(勁草書房、2007)。

⁹² アメリカ地方自治制度を歴史的かつ網羅的に検討したものとして、小滝敏之の一連の業績がある。近年のものとして、小滝・前掲注(3)自治史論Ⅰ、『米国自治史論Ⅱ 建国期アメリカ地方自治の歴史と思想』(公人社、2012)、小滝・前掲注(5)自治史論Ⅲを挙げる。いずれもアメリカの地方自治研究者の論説が網羅的に分析され、アメリカ地方自治制度及び政府法研究の全体像について検討する上で重要である。

Ⅱ.3. アメリカ地方政府法理論

日本の条例論に関わるアメリカ地方政府法の論点としては次のようなものが挙げられる。まず、村上義弘、栗本雅和は、地域的規制の根拠——すなわちホーム・ルール権限ないしはポリス・パワー——に着目し、州法と地方的規制との関係について判例の分析を行った。実際の判例分析の際の重要な論点は、塩野宏、南川諦弘が分析している「抵触または衝突(conflict⁹³)」、「先占(preemption)」、「地方的/自治的事務ないし事項(municipal/local affairs)」である。

日本における、ホーム・ルール制度を含む条例論の初期の分析の一つは村上義弘「アメリカの条例」(1973)であろう⁹⁴。村上は、条例の有効性を巡る判例の分析から、①ホーム・ルール制度⁹⁵以前から、ディロン・ルールの厳格解釈を原則としつつ、その解釈が緩められる場合があること、②州制定法と条例の抵触について、諸事情を勘案して調和の可能性を探り、条例を有効と解釈しようとする事例がみられること⁹⁶、③ホーム・ルール制度導入後は、一層のディロン・ルールの緩和が図られるが、必ずしもそれを完全に排するものではなかったことを指摘し、「ディロン・ルールとホーム・ルールとの二つのルールが、互いに縦糸となり横糸となって織りなされて行くものとみてよいのではないかと思われる⁹⁷」と述べる。そして、ザンダロウ(Terrance Sandalow)らによる、ホーム・ルール制度は地方的割拠主義を生み出しやすいとする批判を引きながら、「ホーム・ルール尊重の思想と、ある意味ではほぼこれに対立する……自由主義的思想とを背景に、さらにそれぞれの事件ごとにおける特殊事情も加わり判例においては裁判所が、州法と条例の効力の調整に努めれば努めるほどその判決例は理論では律し切れない相矛盾した結果を生む。……したがって、アメリカにおける条例の問題について……判例から単純明快な理論を帰納することは極めてむづかしい⁹⁸」と結論づける。村上の評価はアメリカの地方政府法制度の「実験室」的展開(裏を返せば、一貫性のなさ)を的確に示すものである。また、条例の効力をより柔軟に認めようとする司法判断において、かなり早い段階から、ホーム・ルール制度以外にも衝突の調和が模索されていたことを示している点も注目される。

村上や、先に紹介した栗本による条例の分析は、全米的傾向を分析したものである。したがって、各州独自の法制度的社会的事情を踏まえた理論展開や、ホーム・ルール運動前後の時系列的な変化を明らかにするために、個別の州における歴史的分析を行う余地があ

⁹³ 本稿では「州法と条例との conflict」という場合、引用する論者の訳語に応じて抵触、衝突の2つの訳を用いるが、同じことを意味するものとする。

⁹⁴ 村上義弘「アメリカの条例」公法研究 35 号 217 頁(1973)。

⁹⁵ 村上においては、[第1期]ホーム・ルール運動がもたらしたのは、第1に、特定のシティに対する特別立法の禁止とその反面としての自治憲章の採択、第2に、州法によりカバーされていない事項に関して、地方の計画と政策を行うべき広い権限の授権、であることが指摘され、これを法制化したものをホーム・ルール制度と呼んでいる。同上、223 頁。[]内は前田。

⁹⁶ 同上、225 頁。なお、ここで引用される判例はいずれもニューサンスについてのポリス・パワーに基づく条例の効力が認められた事例であった。

⁹⁷ 同上、224 頁。

⁹⁸ 同上、227 頁。

るだろう。

ホーム・ルール制度の対象となる地方自治法人の自治立法権を巡る議論を整理した南川諦弘は、これと日本の制度及び議論状況から次の3点を指摘する⁹⁹。まず、①自治憲章の問題—住民は、自治憲章の制定により自らの組織及び事務・権限の範囲を定めることができる。州による一方的な改廃から守られるため、自治体の存立が保障される。次に、②地方的事務の問題—ホーム・ルール・シティの自治憲章や条例と州の法律とが衝突する場合、純粋にまたは基本的に地方的な事務・事項に関してはホーム・ルール・シティの法が優先し、州の法はその限りで無効となる。そして、③衝突(先占の問題を含む)の問題—地方自治体の法が、純粋にまたは基本的に地方的な事務について規定するものでないとして無効とされるためには、その論理的前提として、地方自治体の法と州法との間に衝突が存在しなければならない。その衝突の存否に関する解釈について、州法の目的実現ないし執行を妨げる現実具体的な衝突がなければ地方自治体の法の有効性を肯定する見解、地方自治体の立法を排斥する州法の趣旨が明確でない限り地方自治体の法の有効性を肯定する見解がある。

南川は、衝突問題を考えるにあたり、州法と条例の現実具体的な衝突がある場合、州法による条例の排斥意思が明白な場合を除いて条例を有効とするような判断を行う「内容的保護」の考え方が、日本における法律と条例の関係の議論における解釈論上の参考となりうるとみている¹⁰⁰。そして、地方的事務における条例の優先がない場合も、このような「内容的保護システム」を確保することで自治立法権の拡充を図り得るという点に日本法への示唆を見出す。

南川の議論も、全米の議論の方向性を検討するものである。分析の次の段階として、レジスレイティブ型とインペリオ型という類型に分けてみることで、多様な法制度の展開について理解できる。

インペリオ型であり、地方自治に親和的といわれるカリフォルニア州のホーム・ルール制度を検討した塩野宏は、①preemption[先占]、②municipal affairs[地方的事務]、③private law[私法]との関係、という3つの論点について検討している(〔〕内-前田)¹⁰¹。本稿の主題との関係で①②について整理しておく。①カリフォルニア州においては、州と地方自治法人の双方が立法権を有する領域において、法律と条例との衝突が問題となる。日本の法令先占論と同様、アメリカにおいても、両法形式が衝突した場合は、基本的には当該規制領域は州法が先占しているとみて条例は無効となる¹⁰²。とりわけ、人権政策的視点から、基本的価値に関しては implied preemption doctrine(黙示的先占理論)が必要と解されている点が

⁹⁹ 南川・前掲注(55)35-37頁。

¹⁰⁰ 同上、36-37頁。

¹⁰¹ 塩野・前掲注(63)自主立法権。

¹⁰² 同上、258-262頁。

指摘される¹⁰³。②しかし、カリフォルニア州には、そうした先占の議論が及ばない **municipal affairs** がある。**municipal affairs** なる観念には、**charterd city**[憲章シティ-前田]が、州立法院による授權を要せずに立法できるという権限附与機能(**authority-granting function**)——本稿でいうイニシアティブの機能——だけでなく、州立法院の侵害を受けず、条例を州法に優先させる防護的機能(**protective function**)——本稿でいうイミュニティの機能——と呼ばれる機能がある¹⁰⁴。次に、塩野は、条例により強い保護を与える防護的機能がどの分野で認められ、また、いかなる場合に州法の先占領域があると判断されるかを検討する。ここでの指摘によれば、カリフォルニア州では、シティの内部組織に関する限りにおいては自治の保障が極めて強くなるが、ポリス・パワーの規制や、プライバシーなどの私権保護の領域では州が優先する¹⁰⁵。

更に、塩野は、この **municipal affairs** はシティに対し「一定事項において…自律権を憲法上保障するもの」であると同時に、その実質的意義がシティの内部組織、事務内容において「きわめて多様性に富む」ことにあると指摘する¹⁰⁶。また、このようなアメリカの制度を念頭に「みずからの『政府』はみずから設計するという根本的発想にこそ普遍性がある」と述べていることから、**municipal affairs** が地方自治法人の存立と多様な展開を保障している点に、この概念の意義を見出しているように思われる¹⁰⁷。このことは、南川が指摘する自治憲章による法人の存立保障と同様、自治組織権の観点から地方自治を保障するものといえる。

以上の先行研究において、先占や衝突の問題と、自治的/地方的事務の問題が日本において論じられた最大の目的は、法令先占論によって極めて限定されていた日本の自治体の条例制定権をいかに拡大するか、そのための示唆を得ることであった。インペリオ型では、事務の性質を全州的か地方的かで線引きし、地方的事務については憲章、条例が州法に優先する。このように、地方の排他的管轄領域を切り出す点は、アメリカ地方政府法の重要な特徴として理解されてきた。そして、インペリオ型の代表事例として、カリフォルニア州が注目された。しかし、カリフォルニア州においても、インペリオ型を維持しつつ、ホーム・ルール制度の意義が変化していったことが指摘されている。

金井恵里可は、日本国憲法 92 条の解釈論の参考として、カリフォルニア州における州法に対する「条例の先占」領域について検討する中で、この州のホーム・ルール制度が次のような変化を経て、1970 年代に問題となったマンドイト・イシューの解決策としての役割を果たしうることを指摘している¹⁰⁸。

¹⁰³ 同上、260-262 頁。

¹⁰⁴ 同上、257 頁、266-267 頁も参照。

¹⁰⁵ 同上、258、266-272 頁。

¹⁰⁶ 同上、277 頁。

¹⁰⁷ 塩野・前掲注(66)一考察、358-359 頁。塩野は、この点を、包括的統治団体であることを最小単位の自治体にまで要求する、日本の画一的地方自治制度との対比で述べる。

¹⁰⁸ 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・ルール制度と運用を参照して(一)(二)』六甲台論集 40 巻 4 号 167 頁、41 巻 1 号 122 頁(1994)。

金井は、まず、1960年代以降のニュー・セントラリゼーションの動きの中で肯定的評価を得た州と地方の「協調的自治」を安易に受容することへの危惧をこめて、「地方の自律性確保に対して上位の政府が相当の配慮を払うことを保障する制度¹⁰⁹」を整える必要性を指摘する。まず、ホーム・ルール制度の変化の背景として、外部との交流が必然的に求められる現代社会において、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[本稿でいうインペリオ型である-前田注]」は限界が見られるとする。なぜなら、それは「本来、社会情勢に照らして流動的に判断するにふさわしい問題である」という認識に立てば、ある程度の縮小はやむをえないと考える¹¹⁰ためである。しかし、このことを前提にしても、より強い地方自治が認められる「市の事務(municipal affairs)」の観念は生き続けている。したがって、「むしろ、現代のような社会のなかでも依然として『市の事務』であり続ける領域が存在することに注目すべきであろう¹¹¹」とする。

そこで、金井は、1960年代以降のカリフォルニア州裁判所の判例を基に、カリフォルニア州裁判所が「市の事務」と「州全体の関心事」を判断するにあたり、当該事務に対するシティと州の利益の比較衡量に着目するようになったという、州裁判所の変化について検討する。その結果、利益衡量の手法は、裁判官による州の敬讓の程度、事実認定及び衡量要素の選択により必ずしも市に有利な結論になるとは限らないとしつつも、現代的状況の下では、統一的政策の必要性和地方自治の確保との調整手段として有効である点、また、シティの利益についての考慮が保障されることで、少なくとも、従来のように敬讓と間接的外部性でのみ判断することはなくなるという点から、利益衡量の手法の意義を示す¹¹²。

最後に、薄井一成が提示した「同質者の秩序づくり」-「異質者排除の思想」の枠組みを借りて、ここまで扱った先行研究を整理する¹¹³。薄井の研究は、成田による整理の約半世紀後、「大陸型地方自治」の代表であるドイツと「英米型地方自治」の代表であるアメリカにおける地方自治の歴史的展開を追いながら、現代の地方自治が直面する各国の共通課題と地方自治の存在意義について検討するものである¹¹⁴。

¹⁰⁹ 金井・前掲注(108)先占(一)173頁。

¹¹⁰ 同上、176頁。

¹¹¹ 同上。

¹¹² 参照、金井・前掲注(108)先占(二)、特に127頁-131頁。なお、金井論文では、日本国憲法92条の解釈において、カリフォルニア州の利益衡量手法を参考にした場合、国が自治体の活動に介入する必要性和自治体が独自の行政活動を行うことの利益及び必要性和を個別に衡量することの可能性を検討している。日本国憲法92条の学説検討と、カリフォルニア州からの示唆について、同上、131頁以下を参照。

¹¹³ 薄井一成「分権時代の地方自治」『分権時代の地方自治』3頁(有斐閣,2006)[初出2004-2005]。

¹¹⁴ 同上。薄井は、西欧近代型憲法を採用したドイツ及びアメリカ両国において、人間を本来的に自立した一個の法主体、すなわち人間を『生まれながらの自由』を保障され、『一人で立ち、自らの力に頼り、自らの力で前進する』孤立した個人と観念される存在と捉え、身分や同族意識に基づく人々の結びつきを、人間の本性に反する墮落と捉える特徴を有する、自由主義の思想の下で、「地方自治体は、そうした墮落を引き起こしかねない『地縁団体』『同族団体』として、その存立の基礎を剥奪されていた」ことを、歴史的な分析から示した(178-179頁)。ここでは、「個人」と「国家」の二元的構成の下で、地方的な中間団体は、ドイツにおいては「『国家』の意思を肅々と執行する『間接国家行政主体』」、アメリカにおいては「『決定よりも執行を任務とする』、『政府ヒエラルキーの下位メンバー』[(Gerald E. Frug)の引用-前田注]』と捉えられるものに過ぎなかった(180頁)。

薄井の議論の要点は、こうした、個人と国家という近代国家観における現代的課題に対し、ドイツとアメリカが異

薄井の議論において、本稿の問題関心との関わりで注目されるのは、「アメリカを地方自治の国」とする従来の理解に対する否定的見解である¹¹⁵。薄井はその歴史的な分析の結果、従来受け入れられてきたアメリカ地方自治の認識——①地方自治体を政府と捉えること、②タウンミーティングのような前近代的伝統の名残を持つこと、③日本国憲法に対する事実上の影響を及ぼしたこと——は、「西欧近代型憲法採用後のアメリカが、『充実した地方自治』を備えたことを証明する力をもたず……『固有権的観念が強い』という常識は、事実としての正確さを疑われうるものであった¹¹⁶」とする。その大きな理由は、地方における中間団体である地方自治法人が、法理論史の主傾向において「州の創造物」とであると観念され続けてきたことであった¹¹⁷。以下では、この指摘に基づいて、地方自治法論における評価を整理する。

アメリカの(法)制度の地方自治への親和度についての評価の違いは、アメリカの地方自治法人の権限のうち、自治立法権と自治組織権のどちらに着目するか、という権限に対する視点の違いによるように思われる。自治立法権の自律性からみれば、確かに、アメリカにおいて地方自治法人は法理論上「州の創造物」であり、地方自治の固有権は認められていなかった。そして、地方自治法人が制定する憲章や条例は、まずディロン・ルール原則の下にあり、ホーム・ルール制度が採用された一部の州にあっても、固有権的とされるインペリオ型ホーム・ルール制度における「純粋に地方的な事務」を除けば、州法に従わなければならない、その厳しい統制は歴史的にも多くの論者に確認されているところである。しかし、同時に、裁判所が条例の有効性を判断する際には、州法の規制との実質的な調和を重視し、条例規制を一定尊重しようとする解釈も見られたことが指摘されている。

次いで、自治組織権に焦点を当てると、固有権的ではないにせよ、ホーム・ルール制度によって州憲法上で州による地方自治法人の廃止を禁じる規定が置かれるなど、少なくとも州憲法上の存立保障がなされたことが注目される。また、いかなる地方政府を構成するかについて、州憲法及び州法上の手続の下で住民自身が選択することも認められ、ホーム・ルール制度下ではシティ(やタウン)の統治構造や事務権限を憲章の形で定めることも認められていた。このような点を強調するならば、アメリカの一部の州は、自治組織権においては地域住民に選択権を認める「地方自治に親和的」な立場をとるとの評価はありうる¹¹⁸。

なる地方自治観を見出したことを示した点にある。本書では、その課題は、国家秩序の正当性自体が疑問に付される「不可知」の問題と、遠くの誰かによって個人の身の回りに秩序を不当に築かれる「疎外」の問題として論じられ、その共通の解決策として、自治体における「直接民主主義の実現」に求めたことが示される(180-182頁)。そして、フルーグが主唱する「本来的に正当な一人ひとりの人間」が、自治体-広域政府-州政府-連邦政府へとボトムアップ的に秩序を作るプロセス、いわば直接民主主義を全公共主体に貫徹することを目指す「アメリカ型分権モデル」と、地方的レベルの直接民主主義制度の活用と、国家レベルの間接民主主義的意思決定を切り離す、いわば、地方レベルでは「他と結びつきながら生きる人間」、国家レベルでは「生まれながらに自由な個人」として、2つの間を「浮遊して生きる主体」としての生き方を保障する「ドイツ型分権モデル」の2つの分権モデルを提示している。以上、薄井・前掲注(113)、特に第I部第七章を参照。

¹¹⁵ 同上、170-178頁(第I部第七章第一節)。

¹¹⁶ 同上、177頁。

¹¹⁷ 同上、170-178頁(第I部第七章第一節)。

¹¹⁸ なお、この点についても、諸先行研究が繰り返し指摘していることであるが、アメリカの地方自治について、合

ここでは、ホーム・ルール制度が保障する中身には、以上のような複数の性質の権限が含まれていること、その権限の理解の仕方によって評価が変わってくることが確認できる。

ここで薄井の評価に従うと、この自治組織権こそ「異質者排除の思想」につながるものとみることができる。薄井によれば、ホーム・ルール制度は、「異なる利益や価値観をもつ人々の間に空間的な距離をおいてそれらを緩やかにまとめる手法¹¹⁹⁾」としての「同質者の秩序づくり」である反面、そうした、民族、社会、経済、倫理、宗教といった属性が似た者同士による地域秩序の形成が、「異質者排除の思想」として地域とその住民の排他性を高める結果となり、地域の対立を生み出すとして批判されてきたという¹²⁰⁾。インペリオ型は、排他的な地域のあり方を修正することが難しく、異なる属性を持つ者同士における社会的な排除/包摂が深刻な問題となった 20 世紀以降、徐々に衰退し、1950 年代以降、州の監督の下での地方自治を認めるレジスレイティブ型が主流となったとされる¹²¹⁾。

Ⅱ.4. 小括と課題の整理

以上からは、次の 3 点が指摘できる。

第 1 に、日本のホーム・ルール研究においてホーム・ルール制度全般を固有権的地方自治制度として評価する傾向はそれほど強くないように思われる。この点は、戦後日本において民主化を発展させるための地方自治制度を検討していた弓家や、各国地方自治体を巡る法理論を扱った公法学会においてアメリカの地方政府法を分析した村上の研究に既に見られる。

第 2 に、日本のホーム・ルール研究は、自治立法権と自治組織権の 2 つの観点から論じられる。自治立法権の自律性に関連して、固有権的地方自治制度としてのインペリオ型制度への着目は、伝統的な法令先占論に対して、1990 年代の第一次地方分権改革、2000 年代の第二次地方分権改革ともからんで、地方自治体の条例制定権を拡大するための論理構成の参考とするためであり、これら時代的課題に対応するための示唆を得ようとする明確な意図を持つものであった。しかし、そのような意図を持つものであっても、法理論上は日本の地方自治法制度との距離を考慮して、インペリオ型の特徴である「事項的保護システム(塩野)」を参考にしつつも、そのまま取り入れることには慎重な姿勢を示すものがほと

衆国全体を一括して評価することは出来ないことを確認しておく。

¹¹⁹⁾ 同上、120 頁。

¹²⁰⁾ 薄井・前掲注(113)119-150 頁、特に 124-126 頁を参照。なお、前田萌「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(Ⅰ)」政策科学 22 巻 2 号 61 頁、62 頁脚注 10 の箇所について、前田が要約したものを「」付きで表記したものであり、ここで本文のように訂正する。

¹²¹⁾ 薄井・同上、139-140 頁を参照。その後は、行政の専門化という時代的課題の下で、自治の担い手は、「同質者」から「専門家」へと移り、彼らによる科学的管理を目指すようになった(154-155 頁)。現在、地方自治を巡る秩序形成は模索され続けているものの、フルーグらが、「本来的に正当な一人ひとりの人間」同士が、「コミュニケーション」を通じて狭域政府から広域政府までその意思を押し上げていくことで秩序を形成していくことを主張しており、新たな地方自治親和的な秩序づくりも論じられている。薄井は、しかし、各見解はイデオロギー的な対立を根底に持ち、アメリカはこれからも「秩序づくりのあり方を模索し続けることは、間違いないように思われる」と評価する(166-169 頁)。

んどである。どちらかと言えば、レジスレイティブ型のように、州の優越(state supremacy)を前提として、州法と条例との実質的抵触関係の存否に着目する議論に焦点が当たっている(特に南川)。

自治組織権を巡っては、ホーム・ルール制度が、住民自身が地方自治法人を創設し、その統治構造を決定することを可能にし、地方自治法人の存立を保障する制度として評価される反面、イミュニティと結びつくことで、多様な背景を有する「異質者」を排除するものとして批判された。「同質者の秩序づくり」や「異質者排除の思想」は、程度の違いや具体的な問題の出方の違いはあれど、アメリカの地方自治の根底にある規定要因である。その点、本稿でのワシントン州の分析は、薄井の指摘を土台として、アメリカ合衆国が「同質者の秩序づくり」-「異質者排除の思想」を巡る問題をどのように克服しようとしてきたのかについて、インペリオ型を採用しなかったワシントン州を事例として個別的な分析を行うものである。

特に、アメリカ本国における 1960 年代以降の行政国家化が地方自治に与える影響について評価の可能な段階に入ってからなされた研究においては、「異質者排除の思想」が強調される純粋なインペリオ型ホーム・ルール制度の修正が論点となり(金井)、その後インペリオ型ではなくレジスレイティブ型がホーム・ルール制度の主流となってきたことが指摘される(薄井)¹²²。しかし、レジスレイティブ型制度の実態についての検討はなされていない。この点からしても、レジスレイティブ型は、これまでの日本における研究からみてもなお個別に検討すべき意義がある。

第3に、地方政府法理論の分析に当たって、カリフォルニア州を対象とするものが多いことが特徴的である。カリフォルニア州は、既に述べたように州憲法によるインペリオ型をとり、地方的事務についてはホーム・ルール憲章や条例の規定が州法に優先する。また、直接民主主義文化の強さからも、「地方自治に親和的な州」という印象が強い。なお、カリフォルニア州が着目されてきた事情として、連合国軍総司令部の担当者の出身州であること¹²³、カリフォルニア大学バークレー校教授ショー・サトウ(Sho Sato)の論説が、日本において注目されてきた地方的事務の分析において通用力を有してきたこと¹²⁴も指摘できよ

¹²² ただし、1960 年代以降は、地方政府に対する連邦政府の介入が増加した時期でもあり、本稿が検討するような州-地方関係ではなく、連邦-州-地方関係へと分析対象を広げる必要がある点に、注意が必要である。この点を指摘するものとして、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 巻 2 号 109 頁(2001)。

¹²³ 豊永・前掲注(91)を参照。

¹²⁴ ショー・サトウ(カリフォルニア大学バークレー校教授)は、地方政府法、地方税法、自然資源法等を専門とし、日米法における相互理解の促進にもあたった。カリフォルニア州のホーム・ルール制度における地方的事務(municipal affairs)がいかなる場合に認められるかについて、Sho Sato, *Municipal Affairs in California*, 60 CAL. L. REV. 1055 (1972).を参照。日本における分析への影響については、例えば、塩野・前掲注(63)自主立法権、田島裕『エクイティの法理:英米の土地法・信託法・家族法』(信山社, 2013)の中でサトウの講演を翻訳して掲載したショー・サトウ(田島裕訳)「アメリカ法(カリフォルニア州)のホーム・ルール」71-90 頁[初出 1966]、金井・前掲注(108)を参照。サトウの経歴については次のウェブページを参照。'Sho Sato Biography', Barkley Law, University of California<<https://www.law.berkeley.edu/research/institute-for-legal-research/sho-sato-program-in-japanese-and-us-law/sho-sato-biography/>> (last visited 2016/03/23)。

う。

しかし、インペリオ型が修正される過程を具体的に扱う研究が見られるようになり、インペリオ型をアメリカ地方自治制度のひな型として理解する傾向はやや変化している。他方、先に述べたように、レジスレイティブ型それ自体を対象とする研究は見られない。アメリカの地方自治制度をより総合的また客観的に理解するうえでも、インペリオ型とは異なる展開をたどったレジスレイティブ型の過程を確認しておくことは必要であろう。

以上を踏まえて、本稿では、その重要性に比してこれまで日本において論じられてこなかったレジスレイティブ型ホーム・ルール制度を採用するワシントン州に着目し、その意義を明らかにする。ワシントン州は、ミズーリ州、カリフォルニア州について全米で3番目にホーム・ルール制度を導入した州である。しかし、マクベイン(Haward L. McBain)によれば、この州のホーム・ルール制度は「憲法上の権利というよりも立法府の恩恵の問題」と評される¹²⁵。

ワシントン州は、なぜこのようなホーム・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選択したのか、そして、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だったのか。本稿では、ワシントン州においてレジスレイティブ型ホーム・ルール制度の形成期にあたる1890年代から1920年代を主たる検討期間として、上記の点を明らかにする。

また、本稿は、ワシントン州の事例を通じて、ホーム・ルール制度を「都市の自治権」として再検討しようとするものでもある。この点、橋本による、アメリカの分脈においては「都市における政治行政の制度や運営方式の基本を定めるもの」であって、一部の都市自治体にのみ制定されるものであるものである¹²⁶から、全自治体への適用を前提とした日本の自治基本条例論への適用には慎重であるべき、との問題提起が出发点となる¹²⁷。アメリカの憲章制度の動向を追ってみると、全体的には、橋本が日本の自治基本条例論において指摘するような「都市から全自治体へ」という流れを共有しているように見える¹²⁸。すなわち、後に詳しく見ていくように、ホーム・ルール制度を導入した州では、当初100,000人程度であった人口要件が、数千人程度まで切り下げられる傾向にあった。しかし、このことは、並行して、アメリカの地方自治の根底にある規定要因である「同質者の秩序づくり」-「異質者排除の思想」を巡る社会的な排除の問題を深刻化させることになる。

¹²⁵ 本稿VI.3.で確認する。

¹²⁶ 長濱は、一貫して、ホーム・ルール制度を大都市ないし都市に権限を与えるものと理解し、農村部出身の議員を多く抱えるためにその意向に敏感な州政府との利害の違いを指摘している。長濱・前掲注(79)。

¹²⁷ 橋本の問題提起に十分に答えるためには、制定主体の態様に着目した、大きな「都市/シティ」の憲章から、中小規模の地方自治法人を含めた「自治」憲章への変遷過程において憲章の性質がどう変化したかも問う必要がある。橋本・前掲注(60)。このように、ホーム・ルール憲章(自治憲章)の効果は地方自治法人の性格によってバリエーションがあり、ホーム・ルール憲章が有効に運営できるシティとそうでないシティがあることが示唆される。参照、前田・前掲注(6)95頁。

¹²⁸ アメリカにおける「都市から全自治体へ」ともいうべき動きとして、ホーム・ルール憲章の制定をより小さな規模の地方自治法人にも認めていったことについて、薄井・前掲注(113)。

これに対して、本稿が分析対象とするワシントン州は、制度形成期においてまさに都市にのみホーム・ルール制度の適用を認めていた。本稿では、そのことの意味を分析したい。

Ⅲ. 地方自治法人の形成

Ⅲ.1. 地方自治法人の公的性格と私的性格

地方自治法人は法理論上「州の創造物」であり、その活動は、州立法府に委任された権限の範囲にあることが原則である。その権限の範囲内にあるか否かを巡る論点として、本章では、19世紀以来「裁判所が自治の限界線を画すための持ち駒¹²⁹」としてしばしば用いられ、20世紀においても地方自治法人の権限の画定において一定の意義を有している」といわれる「公」「私」二重の性格の法理¹³⁰について取り上げる。

マッカーシーとレイノルズによれば、地方自治法人の権限が公共の目的(public purpose)に奉仕し、権限行使の対象が全州的(statewide)であるより地方的(local)であり、権限による活動が統治権に基づく活動(governmental; 統治的)というより財産の所有権に基づく活動(proprietary; 財産的)である場合、その権限は地方自治法人のものと認められる傾向にある¹³¹。これらの言葉はアメリカにおいて地方自治法人の権限を論じる際に頻繁に用いられるが、州と地方自治法人との関係において、「全州的」ないし「統治的」という言葉が地方自治法人の「公的(public)」性格を、「地方的」ないし「財産的」という言葉が地方自治法人の「私的(private)」性格を表すと説明される¹³²。

寺尾美子「地方自治体の『公』『私』二重の性格の法理—十九世紀アメリカにおける地方自治法生成の一側面」(1995)は、「19世紀から20世紀初頭にかけてのアメリカ憲法が、多数派の意思をもってしても侵すことのできない基本的人権の中核に財産権を据え、財産権概念の外延を広くとらえていたこと¹³³」を念頭に置き、この法理によれば、地方自治法人の「私」的性格があることに基いてその自主的判断が尊重され、「公」を代表する州議会の干渉を受けるべきではない、との特徴を確認する。その自主的判断が、法人自身の金銭的負担に関わる場合、「私」的性格と関連づけられた財産権の憲法上の保障の問題となる¹³⁴。

またこの法理は、州が実現すべき公共性と地方自治法人が実現すべき公共性のレベルを区別する法理としても機能した¹³⁵。地方自治法人は、州の下部機関としての「公的」性格と同時に、州との関係で地域の固有の利害によって活動する「私的」性格を認められることにより、自主的な対応を許容される余地があった。つまり、この法理は、地方自治法人を、地方自治法人レベルでは公園や住宅地といった構成員に共通する財産を管理するとい

¹²⁹ 寺尾美子「地方自治体の『公』『私』二重の性格の法理—十九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』127頁、127-128頁(東京大学出版会、1995)

¹³⁰ 同上、127-128頁を参照。「『公』『私』二重の性格の法理」は寺尾の表現による。

¹³¹ MCCARTHY & REYNOLDS, *supra* note 2, at 6. また、寺尾・同上。

¹³² BRYAN A. GARNER; HENRY CAMPBELL BLACK. BLACK'S LAW DICTIONARY (Bryan A. Garner. ed., 10th ed. 2014)によれば、public とは、①共同体、州(state)または国(country)全体に関わること(relating to, or involving)、②全てに対して使用、共有、享受が開かれているまたはその求めに応じられること等(at 1422)、private とは、(a)public または政府(government)に対する、個人(individual)に関わること(relating to, or involving)、(b)機密(confidential); 秘密(at 1389)等、の意味を持つ語である。

¹³³ 寺尾・前掲注(129)143頁。

¹³⁴ 同上、143-144頁。

¹³⁵ 同上、148頁。

う意味で「公的」存在であり、州レベルではその財産が合衆国憲法の収用条項による保障の対象となる「私的」存在でもあることを示したものであった¹³⁶。

もちろん、ここでの公—私の軸は相対的なものとして理解しなければならない。「公」を「ある一定領域の全ての人や地域に影響があること」、「私」を「ある一定領域内の特定の人や地域にしか影響がないこと」と捉える場合、その領域の設定は観察者の目の置き所によって異なる。地方自治法人は、私人に対しては「政府」として当該地方自治法人の範囲での公益(一種の共通利益)を担う責任を負い(公的性格)、州との関係では、地方自治法人範囲での公益の達成は州全体の公益とは必ずしも一致せず、むしろ「私」の領域に属す利益として州の利益と対峙する(私的性格)、といった具合である。

以上をまとめると、この法理の下で、地方自治法人は、州の下部機関として、全州的に必要とされる公序を達成するために地域を統治する公的性格と、地域の街路等の共同財産を住民の金銭的な負担によって管理運営する私的性格の2つの性格を有する。そして、その活動は、何らかの(地域的)公益の達成を前提として、地方的ないし財産的な私的性格に関わる活動について認められやすく、全州的ないし統制的な公的性格に関わる活動については、州の機関と位置付けられ、自主的な判断は制限されると理解される。

本章はホーム・ルール制度の主たる対象となる地方自治法人が、いかなる役割を果たすためどのように形成されてきたのか、その役割がどのように変化していったのか、そして財産所有者の共同体として出発した地方自治法人が「州の下部機関」へと位置付けられていった経緯について、この「公」「私」二重の性格の法理を通じて検討する。

III.2. 地方自治「法人」の起源

アメリカの地方自治法人の起源は、イギリスの制度に基づいて、国王またはその代理人である総督や領主から特許状(charter/royal charter)を付与された会社(corporation)等の集団である¹³⁷。アメリカの植民地時代にあたる17世紀及び18世紀における法人の構成要素は、地区(district)や地区の住民(people living in the district)ではなく、市長(mayor)等の公職者(municipal officers)、もしくは財産所有者である自由民(freemen)または有権者(voters)の小さな団体であった¹³⁸。交易と商業で発展した大西洋岸植民地では、商業上の特権を求めて、法人格を望む自治団体が見られた。一説によれば、独立革命以前のアメリカにおいて、法人化したシティはおおよそ20あった¹³⁹。

植民地には、イギリス国王及び国王の代理人たる総督、または領主が創設した王領植民地、領主植民地と、彼らから特許状を付与された市民によって形成された自治植民地があ

¹³⁶ 同上、148-149頁を参照。

¹³⁷ 植民地の起源について、田中英夫『アメリカ法の歴史(上)』1-23頁(東京大学出版会、1968)、また植民地の(都市)憲章について、横田・前掲注(79)43-47頁も参照。

¹³⁸ See, GOODNOW, *supra* note24, at 43-45.

¹³⁹ Gerald E. Frug, *The City As a Legal Concept*, 93 HARV. L. REV. 1057, 1096(1980)[McBain, *The Legal Status of the American Colonial City*, 40 POL. Sci. Q. 177, 1925, at 186].

った¹⁴⁰。王領植民地や領主植民地は主に中部、南部において創設され、本国で特権的な地位にあった者が国王や領主に特許状を付与され、それに記された範囲内において、自立した団体として活動する権利を得ていた¹⁴¹。こうした植民地ではイギリスのカウンティ-バラ(borough)の制度を採用し、富裕な商人や貴族といった一部の市民に例外的に自治を認めていた¹⁴²。これに対して、自治植民地が創設されたニューイングランドでは、シティは法人格を持たなかったが¹⁴³、社会生活上組織された単位として、またタウンミーティングを通じて活発な自治が行われていた¹⁴⁴。

しかし、全ての植民地内の集団が法人格を求め、このような公式の法人構造(corporate structure)を持った訳ではなく¹⁴⁵、その姿勢には各団体が求める自治の内容との関係でバリエーションが見られた。チャールズタウンやボストンは法人化をはっきりと拒否した例である。

領主植民地から王領植民地となったサウスカロライナ植民地¹⁴⁶において、交易中心地であったチャールズタウンは、貿易商(merchant)が影響力を有する南部唯一の大都市であった。1723年に植民地議会が特許状によってチャールズシティを創設しようとしたところ、貿易商ら住民からなる代議会に法人となることを拒絶され、断念した。反対の理由には、特許状に書かれた組織や権限について、植民地議会が法律で変更を加えたり細部まで規律を加えたりすることに反発したことがあったとみられる¹⁴⁷。

これに対して、マサチューセッツ湾株式会社を母体とする移民団により創設されたマサチューセッツ湾植民地は、家族単位での植民が進められ、教会組織を中心とした自治が行われた¹⁴⁸。その植民地のタウンの1つであるボストンでは、自由土地保有者(freeholders)で正規の教会員である——単なる住民(inhabitant)とは区別される——自由民(freemen)によるタウンミーティングによる自治が行われ、住民が共通に必要とするものについての課税や

¹⁴⁰ 薄井・前掲注(113)94頁参照。創設時は領主植民地や自治植民地であった植民地の多くが、後に王領植民地となっていたという。田中英夫『英米法総論上』189頁(東京大学出版会, 1980)。

¹⁴¹ 中部・南部では、カウンティが中心となった地方制度が置かれた。後述するように勅許状に基づく法人シティもいくつか見られるが、基本的には植民地総督の統制下にあるシェリフと治安裁判官が地域行政を担当した。田中・同上、189-190頁。

¹⁴² 薄井・前掲注(113)97頁。

¹⁴³ 特許状を付与された市民によって創設された自治植民地は法人であるため、「法人は法人を創設できない」という法原則の下で、自治植民地内のタウンは法人格を得られなかった。薄井・前掲注(113)100頁。植民事業に際しては、多くの人から資金を募る方策として「ジョイント・ストック・カンパニー(joint-stock company/共同出資会社)」が設立された。ヴァージニア植民地を建設したロンドン会社及びブリマス会社、マサチューセッツ湾植民地を建設したマサチューセッツ湾会社、などがこれにあたる。有賀貞他編『世界歴史大系アメリカ史 1—17世紀—1877年—』(山川出版社, 1994) 18頁。

¹⁴⁴ See, Frug, *supra* note 139, at 1096; 小滝・前掲注(3)自治史論 I 463-464頁を参照。

¹⁴⁵ Frug, *id.* at 1097.

¹⁴⁶ サウス及びノースカロライナは、当初チャールズ 2 世から特許状を得た 8 人の領主によってカロライナ植民地という 1 つの領主植民地として創設された。ジョン・ロックに依頼して制定したカロライナ基本法を有し、大土地所有者による貴族的な領主支配が行われていたが、住民の反発が強く 1729 年に国王により 2 つの植民地として改めて創設された。小滝・前掲注(3)自治史論 I 260-268 頁; 有賀他編・前掲注(143)アメリカ史 I 42-45 頁参照。例えば、マサチューセッツ湾会社は、プロテスタントによる株式会社であり、マサチューセッツ湾株式会社による移民団によって開拓された自治植民地であったが、両者とも後に王領植民地となる。小滝・前掲注(1)歴史と概念 215-217 頁。

¹⁴⁷ See Frug, *supra* note 139 at 1096; 成田・前掲注(81)32 頁。

¹⁴⁸ 有賀他編・前掲注(143)アメリカ史 I 28-30 頁。

規則が定められた¹⁴⁹。彼らにとって、イギリス国王からの勅許状によって法人となることは、直接民主制による自治をイングランドのバラのような自治に代え、タウンの弱体化をもたらすものとして拒絶すべきものであった¹⁵⁰。

フルーグ(Gerald E. Frug)によれば、このような法人格のない多くの植民地のタウンやシティは、中世のタウンのような、家族や教会のような階層的関係が存在する比較的閉鎖的なものであった。そして中世のタウンやシティと同様、1つの集団として問題なく行為してきた長い時間の経過によって、「法人」とみなされる法的地位を獲得するに至った¹⁵¹。このいわゆる法人は、18世紀後半には、時に個人の権利の保護者として、時に州の権限行使の手段として、またさらには中世的なタウンの独立性を引き継いだ個人及び州の対抗者として、その複雑な立場が認識されていた¹⁵²。

植民地のシティやタウンの多くは、今日の地方自治法人のような、一般的に課される税に基づいて行為する一般目的政府ではなく、領域内の住民(residents/inhabitants)の小集団として自らを捉えていたようである¹⁵³。例えば、イングランドのバラを範とした閉鎖法人(closed corporation)であったフィラデルフィアは、市長、市裁判官(recorder)、8名の長老議員、12名の普通議員を政府として有することとされていたが、彼らの任期は終身とされ、性質上「裕福な商人のクラブ」であった¹⁵⁴。この「政府」は、市場の管理と市裁判所(recorder's court)の維持をその重要な機能としたが、公共設備の維持管理には非常に関心が低かった。例えば、消防会社の消防ポンプ購入や、地域の夜間警備のための費用は、「政府」とは関係のないところで、主としてそうした事業により最も影響を受ける富裕層や財産所有者(property owner)の寄付や資金供出を通じて達成された。フィラデルフィアでは、「政府」の無関心と対照的に、清掃、防火、防犯、救貧、無月謝の学校管理などが市民(private citizens)によって実施されていた¹⁵⁵。このような財産所有者を主体とした私事本位主義ないし民活主義¹⁵⁶ (Privatism)的な運営は、他のシティやタウンにも影響したという¹⁵⁷。

このような財産所有者による自治が地方自治の中核となったことには、多くのシティや

¹⁴⁹ 当初は、教会員であることに加えて株式会社の株主であることが「自由民」の資格を得るための条件とされたが、その後教会員である成年男子全員に「自由民」としての資格が与えられた。同上。マサチューセッツ湾植民地の人々は、自由民の他、一定の財産とタウンへの貢献によって土地に対する持ち分や共同入相利用権を有する「領有者」、タウンの建設後に入植した、各種権利を持たない「住民(inhabitants)」等に分かれていた。このような住民の資格区分は、後述するようにタウンの中核的活動が土地分与の監督にあったことと関係がある。前山総一郎『アメリカのコミュニティ自治』23頁(南窓社, 2004); 薄井・前掲注(113)101頁も参照。

¹⁵⁰ See, Frug, *supra* note 139, at 1096. See also JON C. TEAFORD, THE MUNICIPAL REVOLUTION IN AMERICA: ORIGINS OF MODERN URBAN GOVERNMENT, 1650-1825, 40-45 (1975); 小滝・前掲注(92)自治史論II 432-433頁も参照。

¹⁵¹ Frug, *id.* at 1097-1098.

¹⁵² *Id.* at 1099.

¹⁵³ See, David J. Barron, *Reclaiming Home Rule*, 116 HARV. L. REV. 2255, 2282 (2003)

¹⁵⁴ *Id.* [cited SAM B. WARNER, THE PRIVATE CITY: PHILADELPHIA IN THREE PERIODS OF ITS GROWTH 4 (rev. ed. 1987) (1968) at 9.]弓家・前掲注(68)26-28頁; 小滝・前掲注(3)自治史論I 402-406頁。

¹⁵⁵ 同上。

¹⁵⁶ Timothy K. (Timothy Kiel) Barnekov et al., 『都市開発と民活主義：イギリスとアメリカにおける経験』(学芸出版社, 1992)[TIMOTHY K. (TIMOTHY KIEL) BARNEKOV ET AL., PRIVATISM AND URBAN POLICY IN BRITAIN AND UNITED STATES(1989)]の訳語による。

¹⁵⁷ フィラデルフィアについて、同上、27頁; Barron, *supra* note 153, at 2282-2283; Frug, *supra* note 139, at 1096; 小滝・前掲注(3)自治史論I 402-406頁。

タウンに、住民一般への課税権が認められていなかったことも関係している。その活動のための資金は、営業許可や、市場、ドックの使用料等、シティやタウンが所有する財産の運営を通じて集められた¹⁵⁸。シティ及びタウンの意思決定に参加する条件として、「責任を負うべき(chargeable)」または「利害関係のある(interested)」財産の所有が必要とされていたのである¹⁵⁹。シティやタウンは、植民地議会からの授権の有無はさておき、事実上、次のような今日の公的サービスを担っていた。例えば、公衆の健康及び安全の保護、公的ニューサンスの除去、売春規制、公設市場の設立、促進、流通の規制などがあった。フィラデルフィアの例にもみられたように、商人の影響を強く受ける事情から、市場の設立及び外部への商品販売規制に関することは特に重要視された¹⁶⁰。ただ、シティやタウンの担い手である一部の商人や財産所有者にとっては、このような活動は公的な政府の活動というよりも、地域的发展に対する自らの投資を公的干渉から排除し、その私的財産を保証するための活動と考えられた¹⁶¹。

ニューイングランドのタウンミーティングでは、土地分与の監督が中心的議題であったが、活動が活発であったタウンでは、役職者選挙や、入会地の管理、家畜規制、教会の修理、タウン税やカウンティ税の課税に関わる問題も議論された¹⁶²。タウンミーティングは、一般の住民の参加も可能とされていたが、基本的には自由民が正式な構成員として運営するものとされていた¹⁶³。ここでもタウンの秩序の維持というある意味では「公的」な目標は、その互いの土地財産の平和的保有という「私的」な目標の延長にあったといえる。

他方、運河や橋の建設業、水供給業、銀行といった公益企業にも法人格が付与され規制的な権限の行使が許されていた。また、その多くは収用権(eminent domain)等、現代では政府のものとされる権限と同様の権限を行使していた¹⁶⁴。そして、当然ながらこれら企業についても、その活動は企業の発展、その財産の維持と増大を目指すという「私的」目標に向かうためのものであった。

ここで、この時点での公私の理解を整理しておく。法人格の有無はさておき「法人」として認識されたシティやタウンは、一方で、必要な諸サービスの維持を巡る「法人」の意思決定への参加者を利害関係のある財産の所有者者に限っていたという点で「私的」な存在であった。他方で、「法人」において、財産の「特別な私的利益」への分配が制約され、結果的にシティ全体の利益につながる活動が行われたという点では、「公的」存在であった

¹⁵⁸ 小滝・同上、372頁。

¹⁵⁹ Barron, *supra* note 153, at 2283.

¹⁶⁰ See, TEAFORD, *supra* note 150, at 17-18; Barron, *id.* at 2284; Janice C. Griffith, *Local Government Contracts: Escaping from the Governmental/Proprietary Maze*, 75 Iowa Law Rev. 277, 299(1989)

¹⁶¹ See, Barron, *id.* at 2283.

¹⁶² 前山・前掲注(149)22-23頁。

¹⁶³ 自由民以外の人々も公共事項の担い手となったタウンではこのような活発なタウンミーティングが行われた。対して、自由民が強い指導権を握ったタウンでは、タウン民会と呼ばれた自由民の会議によって土地分与の主要事項を扱い、タウンミーティングは形式化していたという。同上、23頁。

¹⁶⁴ 寺尾・前掲注(129)129-130頁。

と評価できる¹⁶⁵。後者について、例えば、閉鎖法人であるフィラデルフィアの財産所有者であった商人達が建設に邁進した鉄道、運河は、「単に一部の積極的な企業家の要求ではなく……『フィラデルフィア』自身の要求によって建設され¹⁶⁶」、さらに、内陸部や西部では、シティ自体が投機目的の企業として建設されたものであった¹⁶⁷。つまり、「法人」としてのシティと企業との間には機能的にそれほど差がなく、「法人」の望みとその構成員(財産所有者ないし株主)の望みは同一視できるものであった。そのため「私的」性格と「公的」性格の区別は今ほど強く意識されることなく、活動の内容という点ではシティと企業の間には決定的な違いはなかったといえる。しかし、次に紹介するダートマス大学事件を契機として、シティと企業は性質の異なる法人として区別されるようになっていった¹⁶⁸。

III.3. 地方自治法人の法的位置づけ——ダートマス大学事件

ダートマス大学事件(1819)¹⁶⁹は、特許状により創設された大学が私法人と位置付けられ、その自治が契約条項によって認められた判決としてしばしば取り上げられる事件である。それと同時に、同様の特許状によって創設された自治団体を公法人と判断し、後に地方自治法人の法的位置づけを論じる際に引用される判決でもあることから、ここで検討する。

ダートマス大学は、植民地時代に牧師が私材を投じてネイティブ・アメリカンの子弟のためのキリスト教教育を目的として設立した学校を起源とする。牧師が募った寄付の呼びかけに応じた寄付者の中から数名が選ばれて、その資金の受託者として学校の設立地を選択する権限を与えられ、ニューハンプシャー植民地が選ばれた。1769年、ジョージ3世は牧師の申請に基づいて特許状を付与し、12名の理事からなる理事会(Trustees of Dartmouth College)に法人格が与えられ、ダートマス大学が設立された。この特許状では、大学の目的をインディアン子弟への教育及びキリスト教布教並びにイギリス人子弟への高等教育と定めており、理事会に対しダートマス大学のために財産を取得保有する権限、その他大学の運営に必要な各種の権限を付与していた。

しかし、1816年、理事会の内部抗争が、州政治における共和派(republican)と連邦派(federalist)の対立と結びついて政治問題化した。当時、共和派が多数を占めていた州立法院

¹⁶⁵ See, Barron, *supra* note 153, at 2283.

¹⁶⁶ Barnekov・前掲注(156)27頁。同様のことはピッツバーグにおいても指摘されている。1816年に就任したシティの初代市長は銀行の取締役、初代市議会議長は会社の会長であった。彼ら、また多くの役職者の市政上の仕事は、個人的なビジネスの利害と不可分であった。しかし、このようなシティと私益の結びつきは、営利目的で建設されたピッツバーグの初期の発展にとっては良いことであったとされる。寄本勝美『自治の形成と市民—ピッツバーグ市政研究—』58頁(東京大学出版会、1993)。逆に言えば、このような「シティ」が興味を払わないことについては、その対応を望むことは難しいということである。小滝・前掲注(3)自治史論 I 401-403頁。

¹⁶⁷ Barnekov・前掲注(156)27頁。例えば19世紀において、ワシントン、オレゴン、アイダホの3州と、モンタナ、ワイオミングの2州の一部は、事実上ハドソン湾会社が管理していた。クラウソン、マリオン(小沢健二訳)『アメリカの土地制度』45頁(農政調査委員会、1981)[MARION CLAWSON, THE LAND SYSTEM OF THE UNITED STATES, AN INTRODUCTION TO THE HISTORY AND PRACTICE OF LAND USE AND LAND TENURE (1968)]。

¹⁶⁸ 寺尾・前掲注(129)130頁。

¹⁶⁹ Trustees of Dartmouth College v. Woodward, 17 U.S. 518 (1819) Westlaw. 本件評釈として参照、同上書及び、田中・前掲注(137)歴史上 264-268頁、Y. Te. 「判批」藤倉皓一郎他編『英米判例百選(第3版)』18頁(1996)。また、マーシャルとダートマス大学事件の関連について、参照、有賀他編・前掲注(143)アメリカ史 I 290-291頁。

は学長側に立ち、連邦派中心の大学理事会の構成を変更して大学に対する州の統制を強化しようとした。州立法府は、独立革命後、イギリス国王の特許状(charter)の付与による法人格付与権限を、州法としての憲章(charter)の制定による法人格付与権という形で承継していたところ、大学名の変更、理事の増員、監督委員会の設置と理事会に対する拒否権の付与を内容とする法律を制定し、元の特許状の内容を変更した。この州の立法行為が、合衆国憲法の契約条項(contract clause)¹⁷⁰に抵触するかどうかが問題になった。

本件において多数意見を書いたマーシャル裁判官(John Marshall)は、合衆国憲法起草者が想定した契約条項の保護の下に置かれる「契約」とは、政府-市民、市民-市民間の各種関係を規律するものすべてを指すのではなく、市民と政府の双方に利益をもたらす財産権に関わる契約をさす、と述べて財産権の保護を強調した¹⁷¹。そして、契約条項の下で財産(propriety)を保護されるべき私法人と、契約条項に触れない州の統治(government)に服するべき公法人との区別を試みた。マーシャルは、ダートマス大学は私法人であり、その特許状が寄付者と理事、国王を原当事者とする契約として合衆国憲法の契約条項に保護されることを示し、国王の地位を承継した州立法府には、特許状に特別の定めがない限り、後から内容を変更することは許されないとして、州立法府の特許状変更の立法を違憲とした¹⁷²。

マーシャルは、法人化の目的と手段が①政治的権限(political power)の付与である場合、②統治の執行(administration of the government)に利用するための民間組織(civil institution)の創設である場合、③大学の基金が公的な財産(public property)である場合、④州が当該取引の利害関係を有する唯一の政府である場合には、州は自身の判断に従って行動し、連邦憲法に課された権限の限界に何ら制限されることなく行為することができる、と述べる¹⁷³。しかし、ダートマス大学は、統治とは関係のない目的で財産を取得する権能を与えられた主体¹⁷⁴、すなわち、ダートマス大学は、インディアンにおけるキリスト教教育及び信仰・教養の促進を目的として、純粹に私人の寄付によって創設された大学であり、その慈善事業が寄付金によるものである限り、ダートマス大学は私法人である¹⁷⁵、と判断した。なお、その際、教育が公共の関心事であるとしつつも、私人の寄付によって創設された本大学は公的機関ではないとした¹⁷⁶。

更に、ストーリー裁判官(Joseph Story)は、補足意見において、公法人について次のように述べる。「公法人(public corporation)は専ら公共の政治的目的(public political purposes)のた

¹⁷⁰ 合衆国憲法第1編10節1項「州は、条約、同盟もしくは連合を締結し；捕獲免許状を付与し；貨幣を鑄造し；信用証券を発行し；金貨および銀貨以外のものをもって債務弁済の法定手段とし；私権剥奪法、事後法もしくは契約上の債権債務関係を害する法律を制定し、または貴族の称号を授与してはならない。」日本語訳は田中英夫編『BASIC 英米法辞典』221頁(東京大学出版会, 1993)に依拠している。

¹⁷¹ 17 U.S. at 627-629. 薄井・前掲注(113)108-109頁を参照。判決文において、州の内部関心事であり、契約条項の保護にはあたらない契約の例として、婚姻、離婚に関わる契約が挙げられている。

¹⁷² マーシャルは国王と私法人との間の契約であることを前提として論を展開するが、田中英夫は、イギリス法上、特許状は国王が任意に付与するものであるため、契約の要素はないとする。田中・前掲注(137)歴史(上)267頁。

¹⁷³ 17 U.S. at 629-630.

¹⁷⁴ *Id.* at 630.

¹⁷⁵ *Id.* at 633-634.

¹⁷⁶ *Id.* at 634-635.

めに存在すると一般に評価されるような、タウン、シティ、パリッシュ、カウンティといったものである。公法人は何らかの私益を含んでいるとはいえ、多くの点で公共の政治的目的のためのものである。しかし、しかし、厳密に言えば、公法人とは、公共の目的のために、政府によって設立されるようなもののみが当てはまり、そこで全体の利益も政府に属する¹⁷⁷。」そして、「政府のために政府自身に依って設立された銀行」を例に、公法人と私法人の区別を次のように説明した。すなわち、当該銀行について、政府が資本を保有する場合は公法人、私人が資本を保有する場合は私法人である¹⁷⁸、とした。

この点について、フルーグは、当時のシティやタウンが、政府により出資されたものでも専ら政府に属するものでもなかったことを指摘した上で、ストーリーの、専ら公共の利益のために創設されるのが公法人であるという定義からは「厳密に言えば」正しいとは言えないにしても、タウンやシティは公共の目的のための政治体(bodies politic)だと考えていたという、当時「一般的に尊重されていたこと(generally esteemed)」をもとに結論を引き出していることを示唆した¹⁷⁹。

マーシャルが提示した法人化の目的と手段についての4つの基準は political, government, public という語を用いて法人の公的要素と私的要素を区分しようとしたものである。しかし、シティにしても企業にしても、法人には公的な要素と私的な要素の両方が認められたことから、この基準に従って公法人と私法人を分類することは容易でない。このことは、マーシャルが、法人化の目的は教育という公共の関心事であるが、法人化の手段は私人の寄付によるので公的機関でないと述べるどころ等に見ることができる¹⁸⁰。

本件において、この論点を決着させた最終的な基準は、設立にあたっての資本の出所であった。マーシャルやストーリーがこのように判断したのは、法人格の付与によって「いったん与えられ既得権(vested right)となった財産権¹⁸¹」への侵害を抑制しようとしたためであった¹⁸²。また、本判決は、資本主義が発展しつつある中で、その数と役割を増しつつあった企業法人=私法人に対して自律的な法的地位を保障するものとなった¹⁸³。これに対して、私法人に対置されたシティやタウン=公法人は、私人の財産を脅かす恐れがあるものとして捉え、その法人自身の財産の保護を除き¹⁸⁴、「多くの点で州立法府の統制を受ける法人¹⁸⁵」と解された。

¹⁷⁷ *Id.* 668-669.

¹⁷⁸ *Id.* 669; 薄井・前掲注(113)109頁。

¹⁷⁹ Frug, *supra* note 139, at 1103.

¹⁸⁰ ストーリーが私法人と公法人を区別する要素となり得ることを挙げながら、この区分を明確に打ち出さなかったことについて、寺尾・前掲注(129)132頁。

¹⁸¹ 同上。

¹⁸² 同上; 薄井、110頁; 「判批」・前掲注(169)。

¹⁸³ 薄井・前掲注(113)109-110頁。

¹⁸⁴ 寺尾、前掲注(129)132頁を参照。

¹⁸⁵ 17 U.S. at 694; 同上。

III.4.「財産所有者の自治」と「住民の自治」

ダートマス大学事件判決は、次のような 1830 年代以降のアメリカ社会の変化の下で、公法人と私法人の区別を確立させる先例としての地位を与えられた。

第 1 に、経済状況の変化がある。1830 年代から 1840 年代に流行したジャクソニアン・デモクラシーにおいて、一部の財産所有者へ特権を付与する制度と理解された法人制度への反感が高まり、1850 年頃以降、ジャクソン派(Jacksonian)の働きかけによって、一般法人設立準拠法(*general incorporation laws*)が各州で制定されるようになった¹⁸⁶。この法律は、法の要件を満たしさえすれば法人を自由に設立できるとするものであり、法人の特権性を弱めるものであった¹⁸⁷。これに加えて、レッセ・フェールの影響を受けた資本主義の発展は、商業銀行や保険会社、運河・橋・有料道路の建設業者といった企業の急増をもたらした¹⁸⁸。他方で、マーシャルらが懸念したような企業法人の自由な活動を抑制するシティの市場規制は、抑制されるようになった¹⁸⁹。

第 2 に、シティやタウンの構成員の変化がある。初期のシティやタウンのように、「法人」の利益と財産所有者の利益が同一視できるとすれば、シティやタウンは構成員の利益を州立法府から守るものと考えことは可能である。しかし、法人の意思決定に参加してきた構成員も、従来の財産所有者に限られなくなっていったことで、「財産所有者の自治」という枠組みにも変化が見られた。ダートマス判決直後の、1820 年代から 1830 年に見られる、普通選挙制を求める運動は、地方自治法人を企業法人に対置される「公的」な存在として理解される端緒であったといえる¹⁹⁰。

1840 年代末から 50 年代にかけて、北欧、西欧(特にドイツ及びアイルランド)からアメリカの工業的発展に惹かれて大量の移民(「旧移民」¹⁹¹)がやってきたことで、アメリカで生まれ育った人々と、宗教や言語の異なる移民との間で軋轢が生じ始めた。「旧移民」は、ボストンやニューヨークの衛生環境の悪い地域にまとまって居住することになり、住居、衛生、治安に関する様々な問題を抱えることになった¹⁹²。また、タウンにおいても、独立戦争が終結した 18 世紀末以降の経済変動に対応できない生活困窮者が増加し、タウン税による扶助事業の規模が拡大した。その財源が圧迫される中、土地所有を媒介として自治を展開していたタウンでは、タウン税を払っているにもかかわらず「自由民」に対して土地の持ち分で劣る状態にあった「住民」の不満が募り、従来のタウンの自治は大きな打撃を受け

¹⁸⁶ Frug, *supra* note 139, at 1100-1101. ホーウィッツ・前掲注(20) 95 頁

¹⁸⁷ Frug, *id.* at 1100-1101; 寺尾・前掲注(129) 33 頁。

¹⁸⁸ 法人格を得た企業の数、1780 年時点に 8 であったところ、ダートマス大学事件の判決が出された 1819 年には 2,300 ほどに達していたといわれている。薄井・前掲注(113)106 頁[cited by MORTON J. HORWITZ, TRANSFORMATION OF AMERICAN LAW 1780-1860, 111-114(1977)]。

¹⁸⁹ See, Griffith, *supra* note 160, at 300.

¹⁹⁰ Frug, *supra* note 139, at 1101.

¹⁹¹ 本稿で、「旧移民」という言葉は、1890 年代以降に急増した東欧、南欧出身者(「新移民」)との対比で用いる。本稿注(235)を参照。旧移民と新移民との対比については、本稿IV.3.で論じる。

¹⁹² 有賀他編・前掲注(143)アメリカ史 I 379-382 頁を参照。

た¹⁹³。

第3に、このような経済的、社会的変化は、シティやタウンのサービスの提供のあり方にも影響を及ぼした。19世紀以前には、一部の構成員によって営利企業のように発展してきたフィラデルフィアのようなシティをはじめとして、シティやタウンの諸活動は「財産的」・「私的」活動としてとらえられており、そのための財源は財産所有者による寄付や土地の売却金、州立法府からの逐一の授權を要する目的税ないし特別負担金(special assessment)によって賄われていた¹⁹⁴。しかし、19世紀に入る頃には、特に人口が増加したシティ=都市において、健康や治安の維持、防火や水の供給、排水施設、道路、公園の建設、街燈の取り付け、植樹といった諸活動に対する要求が高まる一方で、従来こうした活動をその財産に基づいて担ってきた財産所有者、または彼らにより構成される任意団体(voluntary association)では対応しきれなくなり、財源を住民一般に対する課税に転換する必要が出てきた¹⁹⁵。前述の通り、課税権限はほとんどの憲章に含まれていなかったことから、各シティは、それまで法人化を拒絶してきたシティも含めて、憲章を通じて州法の個別の授權を受けるようになっていった¹⁹⁶。

以上のような変化は、一方で「住民」がシティやタウンに諸サービスの供給を求め、他方で「財産所有者」はシティやタウンが州立法府によって付与された規制権限や課税権限を行使して自らの財産を侵害することを危惧する、といった具合にシティ内の人々の利害の多様化を明確にした。このことは、植民地時代当初に見られた「財産所有者の自治」と『法人』の自治の同一視が成り立たなくなったことを示している。フルーグが「かつてシティはシティ領域内の人々と同義であった。人々は、あるグループにおける結社及び自己決定の権利を理解する意思がある場合にのみ、シティの権限を承認することが出来た。しかし、現在のシティは大きい。そのような認識は、その他多くの価値を脅威にさらすだろう¹⁹⁷」と述べるように、それまで大陸に点在し、財産の保持(土地の平和)という共通する価値の下、シティやタウン及びその構成員の「私的」な自治にのみ権限が承認されていたところ、シティやタウンの中に単純な同質的集団として処理できない多様な利害が顕在化したことでそうした「私的」な自治に動揺が生じた。この変化は、シティやタウンの規制権限行使に対する財産所有者の危惧を生み、州によるシティやタウンの統制の強化をもたらすことになった。

ダートマス大学事件以後、シティやタウンは「公衆の政治的目的(public political purpose)のためのみに存する公法人」としての地位が確立され、自律的な法的地位を認められた私法人としての企業とは対照的に、州立法府の厳格な統制に服することになった¹⁹⁸。そして、

¹⁹³ 前山・前掲注(149)24-25頁。

¹⁹⁴ 寺尾・前掲注(129)144頁。本稿注(166)も参照。

¹⁹⁵ Griffith *supra* note 160, at 300; TEAFORD, *supra* note 150, at 102-108.

¹⁹⁶ *Id.*

¹⁹⁷ Frug, *supra* note 139, at 1106.

¹⁹⁸ *Id.* at 1099-1100; 寺尾・前掲注(129)133頁。

現代でいう「公共サービス」が、「財産所有者」または「自由民(freeman)」の財産的(proprietary)活動という認識に加えて(むしろ代えて)、「住民(inhabitant)」の税金によって全体に共通に供給される統制的(governmental)側面を含む活動であるという認識がもたらされたといえるだろう。

こうして、シティやタウンは、財産所有者であった発足当初の構成員以外の住民の要求に応えようと動くにつれて、「公的」性格のイメージを強めていった¹⁹⁹。ここまでの議論から、シティやタウンについて、地方自治の主体としての性質の変化を読み取ることができるだろう。すなわち、各シティ、タウンの活動と行為は、ダートマス大学判決や当時の社会的状況を受けて、財産所有者の財産管理という「私的」活動による一種の「閉じられた自治」から、住民の生活の保護という「公的」活動による、より「開かれた自治」に変わっていったとみることができる。換言すれば、植民地時代の「財産所有者の自治」は「同質者の秩序づくり」の原点であり、「住民の自治」は「異質者」との交わりに対応する一つの契機といえるだろう。

III.5. 公法人としての地方自治法人

ここで、改めてアメリカにおける「初めに民ありき²⁰⁰」の伝統について確認しておく必要がある。寺尾による分析の中で指摘されたのは、「公」「私」二重の性格の法理が、「自治体の『私』的性格が、『公』的利益の代表機関たる州議会の権限行使をはねつける機能を果たしたことは、アメリカにおいて『私』であることは、国家の多数派の決定の前に道を譲るべきことを意味せず、逆に『公』的介入からの自由を保障された領域、自己決定、自治(self-government)が保障されている領域に属することを意味する²⁰¹」ということである。

歴史的に見ても、アメリカの地方自治法人、特に植民地時代初期の地域は、私人、家族、コミュニティといった「民」が自らの財産を管理するための自治——寄本が言う「生活者のルール²⁰²」——を出発点とし、その私的対応の限度を超えた公共的な諸問題の誕生に対して、必要とされる様々な地方政府、つまり「公」を整備し、その機能や活動領域を必要に応じて拡大してきたという経過を辿っている²⁰³。こうした「私」ないし「民」から「公」への拡張は、サービスの面から言えば、警察機能や消防活動など、現在の公的サービスの代表的活動においてみられる。これらは長い間財産所有者による寄付で賄われてきた。一部の大都市を除いて地方自治法人が公的サービスとして提供するようになったのはここ100年余りのことであることから、「歴史的な観点からみれば、実はほんの短期間でしかも

¹⁹⁹ Griffith *supra* note 160, at 300.

²⁰⁰ 寄本・前掲注(166)361-363頁。

²⁰¹ 寺尾・前掲注(129)147-148頁。

²⁰² 寄本・前掲注(166)361頁。

²⁰³ 同上、361頁以下、特に361-362頁。また、地方自治の主体となる組織の多様性について、前田・前掲注(6)も参照。

部分的なもの²⁰⁴」と理解する必要があるともいわれる。また、そもそも、アメリカにおいては、日本において地方自治の不可欠な主体と考えられている地方自治法人の設置は必須ではなく、地域によってはあえて地方自治法人によらない自治を選択しているところもある²⁰⁵。こうした点は、地方自治法人が、発生史的には「私的」性格の強い起源を有することを裏付けるものだろう²⁰⁶。そして、ダートマス大学事件以前のシティやタウンは、「利害関係を有する財産所有者」によって、その財産の扱いを特定の誰かの「特別な私的利益」に再配分されることなく、構成員間で「公的」に用いることを決定する財産的活動として生活に関わるサービスを提供すると理解されていた。

ダートマス大学事件において、私人の財産保護の風潮を背景としてシティやタウンが公法人とされたことは、新たに表出した「公(財産所有者以外を含む人々)」と「私(財産所有者)」の対峙を反映したと思われる。このことは、この法理が州立法府の地方自治法人に対する優位を確立する過程で生じた²⁰⁷と同時に、財産所有者の財産管理・保護という「私的」性格を地方自治法人全体の公益達成活動から守るために、かえって州の統制を受ける下部機関としての「公的」性格を強調することにもなったと考えることができる²⁰⁸。したがって、地方自治法人は「公」と「私」それぞれの性格を有することを前提としつつ、生活に関わるサービスの供給を、州の下で公的性格の一環として担うようになった。他方で、良好な住環境など財産的・私的価値にこだわる人々が、その達成のために創設した郊外の地方自治法人についても、シティ=「州の下部機関」=公法人、として位置付けられたために、今や公的サービスと位置付けられるようになった諸活動を自由に行うことは難しくなった。地方自治法人の「公法人化」は、1つのシティやタウンにおいて、「財産所有者」と「住民」という「異質者」の統合/統制の役割を州に委ねた現象であったとみなすことができる。

²⁰⁴ Barnekov・前掲注(156) 27-28 頁。

²⁰⁵ 本稿 I.1.参照。塩野宏は、ショー・サトウの、unincorporated area[非法人化地域]に居住する住民は、どのような基礎的自治体を自ら作るか、それとも行政サービスを上位の county にゆだねるか、税負担等々のことを考えて、自ら決するのである、という発言を示して、参照すべき地方自治の原点であると述べている。塩野・前掲注(66)一考察 359 頁。

²⁰⁶ Frug, *supra* note 139, at 1100. なお、地方自治法人の起源についてはアメリカでも論争がある。例えば、コネチカット植民地のタウンについて、法的には植民地政府が制定した基本法によって権限が決められ組織が与えられたことから「植民地がタウンを創設した」という立場と、基本法自体が社会的実体としてのタウンの代表の構成する植民地政府において制定されたことから「タウンが自治権を植民地政府に譲渡した」とする立場がある。この議論について、小滝・前掲注(3)自治史論 I 458-459 頁を参照。

²⁰⁷ 寺尾・前掲書(129)147 頁。

²⁰⁸ コミュニティの利益と私人の利益の相克について、本稿注(238)を参照。

IV. ホーム・ルール運動

IV.1. ホーム・ルール運動前史—鉄道建設との関係を中心に

第一期ホーム・ルール運動が生じた 19 世紀後半の合衆国西部の社会状況を表すキーワードを列挙的に述べれば、西部開拓、長距離鉄道建設、移民の増大、南北戦争の混乱と収拾、さらなる発展を目指した工業化と都市化、などが挙げられるだろう。西部の開拓は、1849 年にカリフォルニアで始まったゴールド・ラッシュ以降急速に進んだ。奴隷制を巡って南北社会が対立していた当時、北部社会の共和党は、安価で豊富な土地がある西部を、「自由な土地」での「自由な労働」を保障し、奴隷制から保守しようと企図し²⁰⁹、立て続けに新州を創設した²¹⁰。その政策の一環として、1862 年には農民の西部移住を促進するために、ホーム・ステッド法が制定されている。また、これに関連して公有地の無償供与が促進されたこともあり、1840 年代から 1880 年代にかけて、交通革命の最終段階として長距離鉄道の建設が進められた。

鉄道建設は、次の 2 つの点で地方自治法人に影響を与えた²¹¹。第 1 に、鉄道建設により可能になった内陸部の長距離輸送は、企業家に原料や労働力の供給と市場の開設に最適な場所の選択肢を与えた。その結果、鉄道が敷かれたいくつかの地域では急激な人口の移動や工業発展により都市化が進んだ。その一方で、地域では都市化に対応するだけのインフラ整備が追い付かず、また衛生環境の悪化等の都市問題も生じた。しかし、その影響を受ける都市住民の生活の質に対する配慮は、都市の発展をけん引した鉄道会社その他の企業や、従来農村出身者が中心となっていた州立法府において十分ではなかった²¹²。そのため、新たな人口集中地区に地方自治法人が創設され、私企業の代わりに都市住民の求める警察規制や下水道システムの創設を担った²¹³。

第 2 に、地方自治法人は鉄道会社の資金調達先として鉄道敷設自体に関わっていた。鉄道会社は当初州債によって建設資金を獲得していたが、1837 年に起きた地価の急落に伴う財政危機の影響により、まもなく多くの州で州憲法が修正され鉄道債の発行が禁止された²¹⁴。その後、鉄道会社は地方自治法人の発行する地方債を頼りに開発を進めるようになった

²⁰⁹ 有賀他編・前掲注(141)アメリカ史 I 384-385 頁。

²¹⁰ 新州として、ネバダ州(1864 年)、コロラド州(1876 年)、サウス・ダコタ州、ノース・ダコタ州、モンタナ州、ワシントン州(1889 年)、アイダホ州、ワイオミング州(1890 年)、ユタ州(1896 年)。有賀他編『世界歴史体系アメリカ史 2—1877 年～1992 年—』6-9 頁(山川出版社, 1993)。

²¹¹ 鉄道との関係で、地方自治法人を巡る法理論の展開を検討したものとして、Joan Williams, *The Constitutional Vulnerability of American Local Government: The Politics of City Status in American Law*, 83 WIS. L. REV. 154 (1986); 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)～(三・完)」自治研究 77 巻 2 号 109 頁, 9 号 103 頁(2001), 78 巻 5 号 72 頁(2002)を参照。また、本稿と同時期の、カリフォルニア州における鉄道建設問題の状況、鉄道を取りまくマシン政治と革新主義政治勢力との攻防について、中邨章『アメリカの地方自治』第 1 章(学陽書房, 1991)を参照。

²¹² 当時の都市と農村の軋轢について小滝・前掲注(5)自治史論 III 297-300 頁; 小滝・前掲注(67)地方自治論 91-93 頁も参照。

²¹³ 有賀他編・前掲注(210)アメリカ史 II 38-39 頁。地方自治法人の各種権能に対する州立法府の統制及び干渉について、長濱・前掲注(79)62 頁を参照。

²¹⁴ 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、4 千万ドルの鉄道債が未処理のまま残された。Michael Monroe Kellogg Sebree, *One Century of Constitutional Home Rule: A Progress Report*, 64 WASH. L. REV. 115, 156 (1989). その他、1 千万ドルの債務と 6 千万ドルの運河建設費も重くのしかかった。Williams, *supra* note 211, at 142. マ

たが、1873年に、過剰な鉄道建設に加えて鉄道会社の株式及び販売する不動産の過大評価を原因とする恐慌が起こり、数百の地方自治法人が債務不履行に陥ったことで、多くの州で州憲法や州法による地方債の発行制限が定められた²¹⁵。

地方自治法人への州の監督は、上記のような財政的統制の他、行政的統制、立法的統制にもみられ、州による特別委員会(special committee)の設置や特別法(special law)の制定が進められた。特別法の内容は、各地方自治法人の組織構造、事務処理の方法の指定、職員の任命、特別行政機関の設置、地方自治法人自体の廃止にまで及んだ。オハイオ州では、1852年には地方自治法人の組織や事務、権限を定める等級立法において、1つの等級に1つのシティのみが当てはまるような等級分けを行う「一都市一等級主義」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するほどであった²¹⁶。

州による一連の統制の強化には、大資本と結びついて利権を得る都市のマシーン政治がもたらした地方の政府腐敗が背景にあった。こうした種々の特別法は、地方自治法人の能力に対する不信に起因するものであったともいえる。地方自治法人を巡っては、その政治から利権を得ようとする者も市政改革を志した者も州に頼らざるを得ず、どちらの立場の者も、結果として州による地方自治法人への介入強化の流れに掉さすことになった²¹⁷。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)」と称された²¹⁸。

IV.2. ディロン・ルール「州の創造物」

こうした鉄道建設は、地方自治法人の権限の法的位置づけにおいて軸となる理論を展開した、ディロンとクーリーの2人の州最高裁判官が着目した現象でもあった。当時の地方自治法人の位置づけが論じられた判例として、アイオワ州でのクリントンシティ対シーダー・ラピッド&ミズーリ・リバー鉄道会社事件(1868)がある²¹⁹。本件は、ディロンが法定意見を述べた判決として注目される。クリントンシティは1857年に州法により法人化された。シティ議会は、1859年に、鉄道会社は、①シティ領域内を通過し、またはシティ領域上を通過する街路においてその鉄道線路を敷設すること、鉄道用地(right of way)その他の鉄道目的で当該街路を占拠することを禁止し、②本シティ領域内において、シティ領域内の通路(alley)、街路又は本通り(avenue)を横切り、当該通路、街路又は本通りの勾配の上

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)61頁も参照。

²¹⁵ 小滝・前掲注(5)自治史論Ⅲ27頁。

²¹⁶ 柴田・前掲注(211)一考察(一)116頁。なおオハイオ州の規定は、1902年に州最高裁判所で違憲判決を受けた。弓家・前掲注(68)60、126頁を参照。

²¹⁷ 参照、長濱・前掲注(79)62-64頁。

²¹⁸ 参照、南川・前掲注(55)28頁；弓家・前掲注(68)61頁。

²¹⁹ Clinton v. Cedar Rapids & M. R. R. Co., 24 Iowa 455, 1868 Iowa Sup. LEXIS 45 (1868).

方又は下方の他、当該通路、街路又は本通りの勾配上又は付近での軌道の建設を今後許可されず、シティ領域内の通路、街路又は本通りを横断するいかなる鉄道においても、シティ議会が定める、当該橋台、橋その他の移動(travel)施設を提供し、建設し及び維持することを義務付けること等を定める条例を承認していた。これに対して、アイオワ州は、シーダー・ラピッド&ミズーリ・リバー鉄道会社が、リヨンシティのパールストリートからシカゴ・アイオワ&ネブラスカ鉄道へ鉄道を建設すること及びその建設理由を認めていた(1860年アイオワ州法6条)。

訴訟において、シティは、鉄道会社はシティ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、シティの承諾なく道の利用権を有しないと主張した。これに対して、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、また、当該鉄道会社はアイオワ州憲法により州全体に必要とされる鉄道建設を委任されているため、シティの承諾がないとしても本件活動は違法でないと判示した。

(1)地方自治法人の法的地位

ディロンは、次のように述べて、地方自治法人の起源は州の立法府に専ら求められ、その存立、改廃は州立法府の意思の下にあることを宣明した。すなわち、アイオワ州憲法第1章18条は「私的財産は所有者への正当な補償なく公共のために用いることはできない」と定めるが、シティの街路は法人の私的財産ではない。先例で指摘されるところによれば、シティの街路の権利は、公共の目的のために立法府の権限と統制の下に直接服するものであり、州、公共体または公務員により直接保有される財産として、その利用は当該財産に関して、少なくとも、人々の主権の代理人に過ぎない(シティ)法人により変更することはできない²²⁰。

「確かな見方はこうである：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。州立法府は地方自治法人に生命の息吹を吹き込み、地方自治法人はそれなしに存在できない。州立法府は地方自治法人を創造し、そして州立法府は破壊することができる。州立法府は破壊できるとすれば、州立法府は縮小し統制できる。その権利に対する何らかの憲法上の制限がない限り、州立法府は、一法律により、我々が非常に愚かでありまた大変な誤りであることをしかねないと考え得るとしても、州内の全地方自治法人の存在を廃止するかもしれない、また法人はそれを防ぐことはできない。法人自身に関わる限りこの権利に制限がないことを知る。地方自治法人は、いうなれば、立法府の意思の下にある小作人(tenants at will of the legislature)でしかない[イタリアック-原文]²²¹」。

²²⁰ *Id.* at 474-475.

²²¹ *Id.* at 475.

(2) 地方自治法人の法的権限

ディロンは、地方自治法人はその私的財産については、市民と同様の憲法上の保護が与えられるとした。しかし、本件公道(public street)はこの「私的財産」には当たらないとした。

「公法人に対する立法府のその部門における完全な権限は、財産と債権者に属する保護された権利を保護するものであるが.....大変よく確立された理論である。しかし、地方自治法人は存在し私的財産の取得を許されてきたと同時に、そのような財産は市民の私的財産と同様憲法条項により保護される。憲法により市(a city by its constituent act)は立合所(market house)、公会堂(public hall)といったもののための財産の取得を授權されることができる。シティのこうした財産は、公共の利用のために用いる場合を除いて立法府の行為により奪うことはできない。もし用いられれば、シティは補償を求める資格を有する。しかし、当該公道についての当該財産はこの性質のものではない。シティは正当な目的以外でそれを移転することもそれをを用いることもできない²²²」。

そして、本件で争われた道路の利用については州立法府に権限が存することを確認し、鉄道会社による当該道路の利用を制限する権限は州憲法上、また州法上シティに授權されていないことを確認した。

「本州において立法府の権限における唯一の制限はそのやり方(mode)である。それは、特定の場において一般法によってなされなければならない、条例または特別法でなされてはならない(州憲法第3章30条)。州は、その立法府により、ことの性質において、州の主要道路及びコミュニケーションの手段上の管理権を有するとみなされねばならない。国(country)内の主要道路及びシティ内の街路が、本件主要道路の事例において近隣所有者の同意なく、また本件街路の事例においてシティの同意なく、鉄道会社により利用されるとの効力をもつ法を承認する法的権限が州立法府にあることは疑いない。[イタリック-原文]²²³.....街路の相続不動産権(fee)が、公衆に、または公衆に.....信託されるシティ法人にあるとき、州立法府はシティの同意なくまたシティへの補償なく街路が鉄道会社に利用されることを正当化できる(authorize).....本件街路がシティの私有財産(private property)ではないからである²²⁴。」

²²² *Id.* at 476.

²²³ *Id.* at 477.

²²⁴ *Id.*

ディロンには、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り、私人の私有財産(private property)が脅かされている点に当時の地域の混乱の原因があるという認識があった²²⁵。そのため、彼は、本件にみられるように、地方自治法人が、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することで、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²²⁶。上記ディロンの意見を含め、いわゆるディロン・ルールは、地方自治法人は州憲法または州法により付与された権限の枠を超えてはならないとする権限踰越(ultra vires)原則の厳格解釈と共に、地方自治法人の権限を限定し、それを「州の創造物」と捉える認識を連邦全体に定着させた。

これに対し、同時期に地方自治法人が固有権的自治権を有するかのような議論も見られた。一般にクーリー・ドクトリン(Cooley Doctrine)と呼ばれる、ミシガン州最高裁判所裁判官クーリー(Thomas M. Cooley)の議論である。クーリーは、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²²⁷。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、州政府と地方政府が権限を分配することを指向した²²⁸。

クーリー・ドクトリンは、彼がミシガン州最高裁判所で担当したハールバット事件²²⁹の補足意見の中で示される。本件は、ミシガン州立法府が「デトロイトシティにおける公共事業委員会設立法」を制定してその委員を任命し、以前より設置されていたデトロイトシティの水道委員会及び下水道委員会の委員の事務所の退去を求めたことに端を発する。本件の最も重要な論点は、シティ及びヴィレッジの公務員は立法府の指定する時と方法により選挙または任命されるとする州憲法 15 章 14 条²³⁰に関して、クーリー曰くミシガン州の「地方自治は、立法府の裁量で立法府により認められる、またいかなる時も好きなように撤廃される、恩恵(privilege)に過ぎないか²³¹」というものであった。

そこで、クーリーは、アメリカにおける入植史を丹念に検討した上で、次のように述べてデトロイトシティの自治権を擁護した(クーリー・ドクトリン)。

²²⁵ See, Williams, *supra* note 211, at 98-99; 柴田・前掲注(211)一考察(一) 117-118 頁を参照。

²²⁶ 19 世紀当時の公私区分法理について、参ホーウィッツ・前掲注(20)9-22 頁を参照。

²²⁷ Williams, *supra* note 211, at 142-143; Seabee, *supra* note 214, at 157.

²²⁸ 参照、柴田・前掲注(211)一考察(一)118 頁。このように、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整理できる。

²²⁹ *People ex rel. Leroy v. Hurlbut* 24 Mich. 44, 1871 Mich. LEXIS 149, 9 Am. Rep. 103 (1871). 本判決で明示されるクーリー・ドクトリンと、その思想のアメリカ地方自治論への影響について、参照、小滝・前掲注(67)地方自治論 50-66 頁。

²³⁰ Mich. Const. art. 15, § 14 について See, *id.* at 59. なお司法官(judicial officer)については選任される。

²³¹ *Id.* at 96.

「地方統治(local government)は絶対的権利(absolute right)事項である；そして州はそれを奪うことはできない。州がその政府を形作るのみならず、その政府を運営するために自由に州自身の代理人を送り込むとき、自治の自由(municipal liberty)を保有するものとしてシティを語ること、または、そのシステムを憲法上の自由と呼び、その下で、人々にその地方的事務の完全な統制または全くの無統制を等しく許すことを許容しているはずであるとすることは大変な嘲笑行為である²³²。」

クーリー・ドクトリンは、インディアナ州、アイオワ州、ケンタッキー州、モンタナ州、テキサス州、カリフォルニア州、ネブラスカ州、ノースカロライナ州、オクラホマ州の諸州で採用されたが、モンタナ州を除いて最終的にこれを否定したとされる²³³。ディロン・ルールを採用する州が大勢を占め、地方自治法人は、州の政治的下部機関として州立法府の統制に服せしめられることになった。

IV.3. 第1期ホーム・ルール運動(1870-1920年代)

しかし、政治的下部機関としての位置づけが確立する中であっても、都市問題に対応する、または問題の多い都市から脱出して「理想郷を構築する」手段として、地方自治法人の創設は進められた²³⁴。

ここで、19世紀末の合衆国における人口構造の変化にも触れておく必要がある。1890年から1920年頃のアメリカでは、それ以前の70年間で上回る1,800万人もの移民が流入したが、その多くが従来の北欧・西欧出身者（以下、「旧移民」という。）ではなく、南欧・東欧を中心とする地域の出身者（以下、「新移民」という。）であった²³⁵。このような移民の多層化に加えて、従来のアメリカ住民の間でも、都市、郊外、農村といった居住地などにおける多層化が進展し、異なる属性をもつ人々の間の対立が社会問題となっていた²³⁶。このような状況において、「同質者の秩序づくり」としての地方自治法人の創設が、それぞれの地域の秩序を形成して構成員のアイデンティティを保持し、コミュニティ間の衝突の回避の手段として用いられることへとつながっていく²³⁷。

²³² *Id.* at 108. ただし、マクベインによれば、この部分のみを取ってクーリーが固有権的地方自治を立証したという評価は「驚くべきことと言わざるを得ない」。彼の分析によれば、クーリーの意見の中で最も肝要な点は、歴史的事実や「クーリー・ドクトリン」で示した一般原則を踏まえた上で、ミシガン州憲法15条14条の検討に立ち戻り、既に確認した一般原理のみならず、州憲法の明文上も、州立法府の行為は支持できない、としている点にあるという。つまり、クーリーは、全体を通してみれば、歴史的な現象をもって固有権的自治の観念を打ち出したのではなく、憲法の趣旨を解釈するための用意として歴史的な検討を行った。参照、マクベイン、ハワード(竹下謙他訳)「地方自治固有権の思想(1)―その適用範囲」都市問題79巻1号91頁、96-99頁(1988)。

²³³ 南川・前掲注(55)27-28頁。

²³⁴ 参照、薄井・前掲注(113)119-120頁。

²³⁵ 有賀貞他編・前掲注(210)アメリカ史Ⅱ6-9, 104頁。当時のアメリカでは、産業体制の変化を背景としてより低賃金で働く労働者の需要が高まった。「新移民」という言葉は、在来の西欧・北欧の移民に対して、そうした需要に応答する形で、1890-1920年代に大量に流入してきた移民に指す言葉として用いられている。同上、104頁。本稿では、これにならうと同時に、在来の移民層を「新移民」との対比で「旧移民」という。

²³⁶ 同上、104-105頁。

²³⁷ 薄井・前掲注(113)124頁；南川・前掲注(55)29頁を参照。

ここで、地方自治法人は、やや単純化していえば、都市問題に対応する結果、住民全体にサービスを提供する自治の「公的」性格の強い都市(city)と、同じ民族、社会、経済、倫理、習俗でくくられた限られた人々による共通価値観の達成、言い換えれば異なる価値観の者は受け付けないという自治の「私的」性格の強い郊外(suburb)との、特徴のやや異なる2つの傾向に分かれていった²³⁸。このように分けるとすれば、19世紀末から20世紀初頭にかけて、都市にとっての課題は、いかに都市行政にあたるための自治権を確保し、地域環境の改善に邁進するかということであり²³⁹、郊外にとっての課題は、共通価値観に基づく安全かつ快適なコミュニティを維持するか、ということであったと考えられる。しかし、いずれにしても、州立法府の統制を緩和させて地域の統治または管理のための構造を決定する裁量を地方に認めるための制度が必要とされた。これを求める運動が、ホーム・ルール運動であった。

ホーム・ルール運動では、1875年にミズーリ州において州髄一の大都市であったセントルイスに自治憲章の制定を認めたのをはじめ、いくつかの州では一定の人口規模の地方自治法人に自治憲章の制定を認めるホーム・ルール権限を授与する規定を州憲法や州法に置くようになった。他方、その構成員の同質性が、異質なものを排除し社会の統合を妨げる「異質者排除の思想」に結びつくという懸念が一貫して提起され続けた。そのため、ホーム・ルール制度は、「州の創造物」としての地方政府の地位を前提として、州立法府が設定したある領域・ある程度に限った自治権の承認にとどまる州が多かった²⁴⁰。

ホーム・ルール制度を州憲法で取り入れたのは、ミズーリ州(1875年)、カリフォルニア州(1879年)、ワシントン州(1889年)、ミネソタ州(1896年)、コロラド州(1902年)、オレゴン州(1906年)、オクラホマ州、ミシガン州(1908年)、アリゾナ州、オハイオ州、テキサス州、ネブラスカ州(1912年)²⁴¹、更に、メリーランド州(1915年)、ペンシルヴェニア州、ニューヨーク州(1923年)、ネヴァダ州、ウィスコンシン州(1924年)²⁴²の諸州であり、中西部、西部諸州を中心に導入が進んだ。

ホーム・ルール制度を最初に導入したミズーリ州、カリフォルニア州の州憲法は、当初レジスレイティブ型のホーム・ルール制度を有していた。例えば1875年ミズーリ州憲法は

²³⁸ 参照、前山・前掲注(149)25-26頁。薄井が言う「同質者の秩序づくり」にあたる、「タウン・コミュニティ」の動揺と「現代コミュニティ」の性質の違いについての前山の議論(同上、26-38頁)も参照。また、プリフォーは「シティ」という言葉で表されるものの多様性を指摘し、法人化された「シティ」として都市(city)と郊外(suburb)という、政治的、経済的、社会的に異なるものが地方政府の下で一緒に扱われていることの問題性を指摘する。Richard Briffault, *Our Localism: Part II--Localism and Legal Theory*, 90 COLUM. L. REV. 346, 346-356 (1990).

²³⁹ Robert F. Brachtenbach, *Home Rule in Washington--At the Whim of the Legislature*, 29 WASH. L. REV. STATE BAR J. 295, 298 (1954)は、ホーム・ルールの目的を、自治的事項に対する正当でない立法府の干渉を防ぐこと、真の地方統治(local government)を許し発展させ、地方単位の枠組みを創設するにあたっての選択の自由を与えること、その市民のニーズの変更に対応する十分な権限を与えることとしている。とりわけ後者の目的は、10年ほどの間に、移民による人口の急増を経験した(ワシントン州の)シティにとっては死活的に関係する問題として特に強調すべきと述べている。本稿が扱う年代とは異なるものの、人口の増加による自治権の重要性が指摘されている。

²⁴⁰ 薄井・前掲注(113); 本稿Ⅱ.2. アメリカ地方自治の歴史的展開を参照。

²⁴¹ HOWARD LEE MCBAIN, *THE LAW AND THE PRACTICE OF MUNICIPAL HOME RULE* 113-117 (1916).

²⁴² 小滝・前掲注(67)235頁[Krane et al. *HOME RULE IN AMERICA: FIFTY-STATE HANDBOOK*(2001) 12]。1930年代に入ってから、ユタ州(1932年)、オハイオ州(1933年)、ウエストバージニア州(1936年)がある。

「100,000 人以上の人口を有する全てのシティは、この憲法および本州の法律に適合した従う限りにおいて、その統治のために憲章を立案することができる²⁴³」と定めている。しかし、「州法に違反しない限り」の地方自治では、州の強い統制の排除に対する裁判所の救済を求めることが困難であることが次第に明らかとなり、二州は対応を余儀なくされ、インペリオ型を採用するに至った。ミズーリ州では、州最高裁判所が、全州の関心事(statewide concern)と地方的関心事(local concern)を分類することによって、純粋に地方的な事項(purely local concern)に関する憲章条項はそれと衝突する州法に優先するという判決が出された²⁴⁴。また、カリフォルニア州では、州最高裁判所が、ミズーリ州のような対応を取る代わりに州憲法の修正を求めた²⁴⁵。そのため、1896 年に地方的事務における州立法府の干渉の排除を認めるインペリオ型制度とするように州憲法を修正し、地方的事務(municipal affairs)についての条例の州一般法への優越を確認した²⁴⁶。

2 州に続き、1889 年の州昇格と同時に州憲法にホーム・ルール制度を取り入れたワシントン州は、レジスレイティブ型制度を選択した。しかし、州憲法制定者には制度の形について逡巡があったようである。彼らは、一方で、クーリーにより擁護された固有権的自治権を地方自治法人に備えるインペリオ型制度を意図し、他方で、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を認めていた²⁴⁷。しかし、結局憲法制定会議が選択したのは、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ホーム・ルール制度であり、カリフォルニア州とは異なりその後修正を加えることはなかった。ワシントン州のレジスレイティブ型では、地方自治法人が関わりうるすべての領域で州が優越するため、ホーム・ルール制度のイミュニティの機能はない。したがって、イニシアティブの機能の強さが、ホーム・ルール制度の成否を握っているといえる。

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²⁴⁸、1923 年のトレントンシティ対ニュー・ジャージー州事件²⁴⁹等で示された。トレントンシティ事件において、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

²⁴³ Mo Const (1875) art.9 §16.

²⁴⁴ 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 Mo. LEXIS 251 (1897)、*State ex rel. Kansas City v. Field*, 99 Mo. 352, 12 S.W. 802, 1889 Mo. LEXIS 137 (1889)がある。*Vanladingham, Home Rule in the US*, *supra* note 53, at 284-285.

²⁴⁵ *Vanladingham*, *id.* at 285; 薄井・前掲注(113)135 頁。

²⁴⁶ 同上; John C. Peppin, *Municipal Home Rule in California: II*, 30 CAL. L. REV. 272, 273(1941-1942); 田島・前掲注(124)79 頁は 1906 年とするが、1896 年修正のことと思われる。

²⁴⁷ *Seabee*, *supra* note 214, at 159.

²⁴⁸ *Hunter v. Pittsburgh*, 207 U.S. 161, 28 S. Ct. 40, 52 L. Ed. 151, 1907 U.S. LEXIS 1211 (1907).

²⁴⁹ *Trenton v. New Jersey*, 262 U.S. 182, 43 S. Ct. 534, 67 L. Ed. 937, 1923 U.S. LEXIS 2630, 29 A.L.R. 1471 (1923).

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²⁵⁰」としたように、地方自治法人の固有権的自治権を明示的に否定した。

こうして、ディロン・ルールが通説となり、地方自治法人の地位は「州の創造物」であることが再確認され、その権限は州からの委任がなければならないということが確定した。しかし、第1期ホーム・ルール運動は、その前段階として州立法府による特別法による地方統制を禁じた上で、地方自治法人がホーム・ルール憲章を制定する権限を州立法府に認めさせ、地方自治法人の州憲法上の存立保障を獲得した。また、一部の州にはとどまったが、クーリーの固有権的地方自治の思想が、州憲法上のインペリオ型ホーム・ルール制度に反映され、地方的事務についてイミュニティの機能を得た。こうした点で、地方自治権の拡大について一定の成果を得たといえる。

そうすると、次の課題は、村上らが指摘するように、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するかということになる。

²⁵⁰ *Id.* at 187.

V. ワシントン州におけるホーム・ルール制度の導入

V.1. ワシントン州の成立

ワシントン州は太平洋岸北西部にある、アメリカ合衆国に 42 番目に加入した州である²⁵¹。もともとはネイティブ・アメリカンの居住地であったこの地は、1818 年の条約締結以降アメリカとイギリスが共同占有することとされていたが、「オレゴン街道(Oregon Trail)」を通り、アイオワ、ミズーリ、イリノイ州の人々が本格的に入植を始めたのは、1843 年のことであったという²⁵²。その 10 年後の 1853 年にワシントン準州が創設され²⁵³、シティやタウンは水路や道の交差点などの交通の要衝に作られた²⁵⁴。当時、カウンティは「州の行政機関(administrative arm of the state)」として、人々が必要とした人口動態記録(vital records)の保有、裁判所と法の執行(law-enforcement)、道路(road)の建設、財産の査定と税の徴収、選挙の実施、を行っていた²⁵⁵。他方、シティは安全なコミュニティ及び近しく共に生活する市民の経済的アイデンティティを構築すること、消防サービスの供給により物理的危険から市民を保護すること、歩道の建設、法令の整備(maintaining law and order)を担った²⁵⁶。

1988 年にワシントン州地方自治検討委員会(Washington State Local Governance Study Commission)が出した最終報告書は、ワシントン州の創設期と鉄道との関係を次のように述べる。「ワシントンの歴史におけるいかなる出来事または要因も、鉄道の建設の衝撃と重要性に匹敵するものはない。鉄道は、準州及び州の両方において、創造的想像力(imagination)、希望と恐怖、そして経済的政治的生活を、第二次世界大戦に向かうほぼすべての道筋で(all most all the way to WW II)支配した²⁵⁷。」そこで、19 世紀後半当時のワシントン準州地域における鉄道会社を巡る社会状況について概観する²⁵⁸。

ワシントン州における鉄道敷設の構想は、準州が創設された 1853 年に既にみられる。初代準州知事(Territorial Governor)となるアイザック・スティーブンス(Isaac Stevens)が、赴任に向けての移動中に大陸横断鉄道の北部ルートの実現可能性を確認し、とりわけ、最初の製材所を建設したところであったエリオット湾の小さな入植地(のちのシアトル)に大きな期待を抱いた。1854 年の最初の準州議会が、鉄道基金についての連邦議会の授権とワシントンでの大陸横断鉄道のターミナル建設について論じさせるべく、スティーブンスを連邦議会に送ったが、議会の対応を引き出すことは出来なかった。しかし、連邦議会は 1864 年にノーザン・パシフィック鉄道(Northern Pacific Railroad Company)を法人化し、建設資金の融資のため、スペリオル湖からピージェット湾に至る 4000 万エーカーに渡る連邦所有地

²⁵¹ 本節の記述は、主としてスピッツァー教授へのヒアリング、また、その際に提供を受けた資料である“A HISTORY OF WASHINGTON’S LOCAL GOVERNMENTS”vol.1, Final Report of the Washington State Local Governance Study Commission, 1988[hereafter Final Report]に基づく。ヒアリングについては、本稿注(66)を参照のこと。

²⁵² *Id.* at 7. 彼らの元々の出自は、米国ニューイングランドや南部である。

²⁵³ 1848 年からワシントン準州が創設される 1853 年まで、この地域はオレゴン準州の一部であった。

²⁵⁴ *Id.* at 2-3.

²⁵⁵ *Id.* at 2.

²⁵⁶ *Id.* at 2.

²⁵⁷ *Id.* at 9.

²⁵⁸ 以下、1845-1889 年までの鉄道建設の展開について、*Id.* at 9-11.

を付与した。ワシントンのような準州内でノーザン・パシフィックが得たのは、その鉄道用地(right of way)の両側 40 マイルの土地——鉄道が建設されるためにその価値が上がることを確実な土地——のうちの片側であった。

その後、1870 年に準州南西部のコウィッツ(Cowlitz)カウンティのカラマ(Kalama)で建設が始まり、1873 年には東部ピアース(Pierce)カウンティのタコマ(Tacoma)にターミナルが置かれることが決定した。しかし、合衆国を襲った 1873 年恐慌により、ノーザン・パシフィック鉄道の建設も一時停止された。しかし、自らの地域の経済を将来的に守るための手段として、大陸横断鉄道になお期待をかけていたシアトルとオリンピアの市民が即座に連結部を建設し始めたという。ノーザン・パシフィック鉄道の建設は 1879 年に再開され、オレゴン境界のコロンビア川から北西に建設がすすめられ、スポーケン(Spokane)まで届いたのは 1881 年、1883 年にはモンタナ州に到達し連結が完成し、ワシントン準州南部、コロンビア川のそばにあったパスコ(Pasco)からスタンピード・パス(Stampede Pass)経由でタコマを連結させる計画も開始された²⁵⁹。

1885 年には、オレゴン鉄道及び運送会社(Oregon Railway and Navigation Company)が、ワシントン準州内をコロンビア川に沿うように、小麦地帯の中にいくつかの支線をつくり、259 マイルの路線を操業していた。また、ノーザン・パシフィック鉄道は、バンクーバー(Vancouver)から北に向かいタコマまで、ワラワラ(Walla Walla)カウンティのワルーラ(Wallula)から、東へ向かってスポーケンとアイダホとの州境まで、北西へ向かってヤキマ(Yakima)とエレンズバーグ(Ellensburg)まで 455 マイルの路線を操業していた。鉄道の建設は、「猛烈な勢いで」続けられた結果、1892 年には 2,618 マイルの線路が敷かれており、1893 年にはノーザン・パシフィック鉄道がエバレット(Everett)、シアトル(Seattle)を、大陸横断鉄道と直接連結させるに至った²⁶⁰。鉄道建設により、特に内陸地域では、地域外部の市場と直接連結できるようになり、農場、採鉱所、森林で生産された資源の輸送手段を得たことになる。このことは、準州の初期住民の一部にとっては、待望の地域の急発展が現実味を帯びることを意味していた²⁶¹。

ワシントン(準)州の人口は 1880 年から 1890 年の 10 年間で約 75,000 人から約 350,000 人へと 5 倍近く増加し、特に 1885 年から 1890 年の 5 年間で人口は約 2.7 倍、増加率では約 1.7 倍の伸びを記録した²⁶²(表 2)。ここで特徴的な点は、鉄道建設により、人口の集積地が変化したことである。それまでの中心地であったオリンピア(Olympia)、ワラワラ、バンクーバー以上の人口成長を見せたのは、シアトル、スポーケン、タコマといった鉄道のターミナルを備えることになったシティであった²⁶³。また、移民の構成にも変化があった。鉄

²⁵⁹ See, *id.*, at 9.

²⁶⁰ *Id.*

²⁶¹ *Id.* at 10.

²⁶² 1880-1890 年のワシントン州の人口状況は、United States Census Bureau, CENSUS OF POPULATION AND HOUSING 1890 Census, xiii-xiv, xvii を参照。

²⁶³ Final Report, *supra* note 251, at 10.

道会社が労働者として州に呼び込んだ人々は、第一に中国、そしてアイルランドや東ヨーロッパの出身²⁶⁴の「新移民」であり、先に中西部から住み着いていた旧移民とは異なる人種、習俗、文化を有する人々であった。

表 2：ワシントン州の人口状況(1880-1890)

人口(人)			増加数(人)		増加率(%)	
1880	1885	1890	1880-1885	1885-1890	1880-1885	1885-1890
75,116	129,438	*349,390	54,322	219,952	72.32	169.93

出典: United States Census Bureau, CENSUS OF POPULATION AND HOUSING 1890 Census, REPORT on POPULATION OF THE UNITED STATES at the ELEVENTH CENSUS: 1890. Part I, at xiv の表に基づく。

*一説には、1890 年までに 357,232 人の人が州内にいたといわれる。See, ROBERT F. UTTER & HUGH D. SPITZER. THE WASHINGTON STATE CONSTITUTION: A REFERENCE GUIDE (2011).

検討委員会は、初期ワシントン州の性格を形成する 2 つの出来事として、ポピュリズム/ポピュリスト(populism/populist)²⁶⁵運動と、禁酒運動を挙げる²⁶⁶。そして、この出来事は、「新移民」＝「異質者」の増加をもたらした鉄道と密接に関連していた。

自らの生活の安定を新移民に脅かされるという不安から、従来からの州民(旧移民)、とりわけ裕福な労働者の中で外国人を忌避する態度が見られた²⁶⁷。このような考えは、外国人に対する土地所有権の制限や、英語の読み書きを有権者要件とする憲法修正に見られる²⁶⁸。そして、そのような「異質者」を州内に大量に運び込み、また、鉄道敷設を条件として、連邦、州、地方政府に対して助成金を強要する等、州及び地方政府に対して様々な要求を突きつける鉄道会社に対しては「苦々しい怒り²⁶⁹」を抱いていた。同時に「鉄道会社をはじめとする法人がわいろや不正行為によって立法府と政府職員を支配しているという考えを抱いていた²⁷⁰」。そのため、個人の政治的、経済的利益を政府と法人の両方から保護すると共に、双方の権限に厳格な制限を設けようと試みるポピュリスト(populist、人民党ともいう)の思想が広がりを見せ、州憲法の制定にも影響を与えた²⁷¹。

当時、材木業や輸送産業が好景気を享受していたのとは対称的に、農場主は自らを価格操作と独占の被害者とみなしていたし、鉄道や材木業の労働者、また多くの都市の労働者

²⁶⁴ *Id.*

²⁶⁵ ポピュリスト(人民党)は、西部及び南部の農民同盟とグレンジャー運動その他の労働者団体とが 1889 年頃から結びつき、1892 年に結成が宣言された政党である。連邦政府及び経済的機会を少数の「金権勢力」から人民に取り戻すことを主張し、通貨発行の政府独占、銀貨の無制限鑄造、累進所得税の導入、鉄道・電信・電話の公営、鉄道会社の過剰な所有地と外国人所有地の回収、移民受け入れ制限の要求、8 時間労働制の支持、イニシアティブ・レファレンダムなどの直接民主制の導入の要望などが主張された。有賀他編(1993)・前掲注(210)78-79 頁; 田中・前掲注(140)総論(上)295-296 頁。ワシントン州における州創設期のポピュリスト運動について、Hugh D. Spitzer, *Washington: The Past and Present Populist State*, in THE CONSTITUTIONALISM OF AMERICAN STATES 771 (Christopher W. Hammons George E. Connor ed., 2008)[hereafter *Populist State*].

²⁶⁶ Final Report, *supra* note 251, at 10.

²⁶⁷ 1880 年代当時のワシントン州の状況について、See, ROBERT F. UTTER & HUGH D. SPITZER. THE WASHINGTON STATE CONSTITUTION, 13-14 (2011)[hereafter WA STATE CONSTITUTION]

²⁶⁸ カナダ人以外の外国人の土地所有権制限(州憲法 2 章 33 条)、とりわけアジア系移民を対象とし、後にラテン系移民に使われるようになる英語の読み書き要件(州憲法修正 2 条)がある。Spitzer, *Populist State*, *supra* note 265, at 780-781.

²⁶⁹ UTTER & SPITZER, WA STATE CONSTITUTION, *supra* note 267, at 14.

²⁷⁰ *Id.*

²⁷¹ *Id.* ワシントン州憲法において人民党の影響を受けた条項は私法人について定める州憲法 12 章に多く見られる。

は、州外にいる会社や厳しい労働状況に対して不満を抱えていた。彼らは、種々の改革を求めて最終的に合同し、特に、州及び地方の公職についての投票機会を求めてポピュリスト運動を起こした。また、禁酒運動は、中流階級の人々の感情を害する振舞いをする飲酒労働者のたまり場となる酒場(saloon)を迷惑施設として排除するものであった²⁷²。

これらの問題に対応するための手段として挙げた地方選択条項(local option provisions)は、ワシントン準州において、全州的な統一基準の設定に伴う衝突を回避し、地域コミュニティその他の単位の独立性を正当化すると思われたために特に魅力的に思われたが、準州最高裁判所は、当初、地方にあまりにも強い権限を付与するとして認めなかった²⁷³。しかし、1888年に、酒類販売の規制のためにカウンティ及びシティに手数料(fee)を徴収することを許可する免許法(license law)が制定され、地方選挙では、時に酒場の存在を問うレファレンダムが行われるようになった²⁷⁴。このことは、次の2つのものを地方政府にもたらした²⁷⁵。1つは、際立った地方単位の構成とそのアイデンティティを奨励する地方選択原則であり、もう1つは、酒場及び酒類販売の免許制は一般に地方政府のための統制手段と格好の潜在的収入源になるという認識であった。いずれにしても、こうした地方自治行政への期待は、地方自治法人の権限付与と統制を巡る議論を促したといえる。

V.2. レジスレイティブ型ホーム・ルール制度の採択の経過²⁷⁶

州憲法制定会議での主要論点の一つは法人と州との関係、及び法人の特権を巡る問題である。まず、私法人に対しては、とりわけノーザン・パシフィック鉄道をはじめとする鉄道会社の権限の制限が議論された²⁷⁷。制定会議の場では、法人の特許状(charter)で取得していない土地の獲得を求め、海岸地域の所有および管理を目論み、土地についての準州の授權を承認する法律条項を通過させるよう州に対してロビイング活動を行い、鉄道建設を助成する目的でのカウンティおよびシティからの補助金付与を憲法制定により合法化することを求める等、法人の土地略奪(corporate land grab)が第一に取り上げられた²⁷⁸。しかし、制定会議の構成員は、こうした鉄道会社の悪質な権限の伸長と脅迫的態度を抑制しなければならないと奮起した一方で、州の成長のためには資本の自由な利用が奨励されねばならず、法人がワシントン州から脱出してしまうほどの制限を州憲法に詳細に定めることはできな

²⁷² See, *id.* この運動は、禁酒を支持すると思われた女性の普通選挙権と連動していた。本稿注(265)も参照。こうした禁酒運動や女性参政権運動は、1820年代頃から、いわゆる「改革[革新主義]の時代(progressive era)」において、北部諸都市の社会改革者によって推進されていた。参照、有賀他編・前掲注(143)アメリカ史 I 320-326頁。

²⁷³ Final Report, *supra* note 251, at 10.

²⁷⁴ *Id.*

²⁷⁵ *Id.*, at 10-11.

²⁷⁶ 本節の記述は主として次の文献に基づく。THE JOURNAL OF THE WASHINGTON STATE CONSTITUTIONAL CONVENTION, 1889, WITH ANALYTICAL INDEX BY QUENTIN SHIPLEY SMITH (1999 reprint), (Beverly Paulik Rosenow ed., 1962), available at <http://lib.law.washington.edu/waconst/Sources/Rosenow.pdf> (last visited Apr 27, 2016)[hereafter JOURNAL OF WA CONST. CONVENTION].

²⁷⁷ Lebbeus J. Knapp, *Origin of the Constitution of the State of Washington*, 4 WASH. HIST. Q. 227, 239 (1913), available at <https://journals.lib.washington.edu/index.php/WHQ/article/view/5059> (last visited May 6, 2016)

²⁷⁸ See, *id.*

いことも認識していた²⁷⁹。法人を巡る制定会議の結論は「法人権限の強圧的行使を防止する制約を定め、適法な法人にその成功をかけた人々に不公平となるような、感情的または偏見による立法行為を防ぐことが、とりうる最善[の策]である²⁸⁰([]内-前田)」というものであった。このことから、憲法制定会議の構成員は、法人が州や州民にもたらす功罪を巡るジレンマを抱えていたことが見てとれる²⁸¹。

法人に対する強い不信感は、公法人である地方自治法人の創設手法を巡る議論にもみられた。州憲法 11 章カウンティ、シティ、タウンシップ組織の条文を検討した「カウンティ、シティ、タウンシップ組織委員会(The Committee for County, City, Township Organization) ²⁸²」の委員の間では、他州の状況から、特別立法によるシティ憲章の制定は、法人化によって利益を受ける労働者、私法人、政治家による汚職の場となるという強い懸念があった²⁸³。ワシントン州憲法の条文策定に影響を及ぼした、オレゴン州の弁護士ウィリアム・ヒル(William Lair Hill)の手によるワシントン州憲法の草稿²⁸⁴では、州立法府は、シティ及びタウンの法人化、組織構造、等級分類、憲章の変更について定めるには特別法によってではなく一般法によってでなくてはならないとされていた(ヒル憲法案 11 章 4, 5 条)²⁸⁵。ヒルは、11 章の条文案についての短いコメントの中で、特別法による法人化について、「立法府の特別法によりシティ及びタウンを法人化することは、それがはびこる州において尽きることなき害悪の根源であるということを知らせる必要のある者はない²⁸⁶」と手厳しく批判する。そして、一般法によってのみ自治体政府を規制する法設計は、他の多くの州で採択されており、そのような害悪に対する有効な救済であると証明されており、加えて良き地方の統治(local government)を保証してきた²⁸⁷、と評価している。この部分は、州憲法 11 章 10 条に採用された。この点を巡って、制定会議では、ある委員から、隣接する市とタウンが 1 つの名前と政府の下で合併する場合について定める特別法を州立法府が制定できる旨の規定を 10 条に挿入することが提案された。これに一人の委員が汚職の手段になると反対し、座長のスタイルズ(Theodore L. Stiles)は、合併については特別立法に依らずとも一

²⁷⁹ *Id.* at 239-240.

²⁸⁰ *Id.* at 240.

²⁸¹ *Id.* ケナップによれば、法人についての制定会議の熟慮は、その後の立法府の対応に引き継がれることはなかったという。

²⁸² JOURNAL OF WA CONST. CONVENTION, *supra* note 276, at 705. ワシントン州憲法制定会議に関する資料の紹介について、See, UTTER & SPITZER, WA STATE CONSTITUTION, *supra* note 267, at 277-284. なお、この章を巡る他の重要な論点として、カウンティ議員の地位を巡るものがあつた。当時、ピアースカウンティとキングカウンティが両者の境界を巡って激しく対立していたことによる。JOURNAL OF WA CONST. CONVENTION, *id.*

²⁸³ Knapp, *supra* note 277, at 240-241. 実際に、各々の信条と憲法の内容に関する主張を述べるためにやってきた法人、宗教組合、慈善組合、労働者組織、通商委員会、過激な理論家、そして保守的な弁護士で会議と委員会は溢れかえり、構成員に対しては異なる統治理論の支持者からの侮辱的ですからある手紙が送られた(at 241)。本稿注(282)の文献も参照。

²⁸⁴ オレゴン、カリフォルニア、ウィスコンシン、アイオワの州基本法を基にしたとされる。*Id.* at 241.

²⁸⁵ *Id.* なお、ヒルが提案した州憲法案にはホーム・ルール憲章の規定は見られない。William Lair Hill, A Constitution Adapted to the Coming State: Suggestions by Hon. W. Lair Hill: Main Features Considered in Light of Modern Experience: Outline and Comment Together, 1889, available at <http://lib.law.washington.edu/waconst/Sources/Hill%20Constitution.pdf> (last visited Apr 12, 2016). 州憲法第 11 章カウンティ、シティ及びタウンについて、See, *id.* at 70-72.

²⁸⁶ *Id.* at 72.

²⁸⁷ *Id.*

般法の制定によって解決できると説明した²⁸⁸。このように、地方自治法人を巡る第一の争点は、地方自治法人に関する手続について、州立法府に特別法の制定を認めるか、一般法のみとするかという点であった。

州憲法 11 章 10 条における次の問題は、どのような地方自治法人にホーム・ルール憲章の制定権を付与するかということである。委員会ではホーム・ルール憲章制定権を認める際のシティの人口要件について論じられ、会議では 5,000 人から 50,000 人までの様々な候補が出された²⁸⁹。当初案では 25,000 人以上とされていたが、最終的には 20,000 人が妥協案として可決された²⁹⁰。この要件設定は、当時抜きんでて人口が集中していたシアトル、タコマ、スポーケンの 3 つのシティの人口を考慮したものと思われる²⁹¹。なお、20,000 人という人口要件は、後述する制定法の等級分類における第 1 級シティの人口要件と同じであり、これが当時のワシントン州の「都市」の基準であったと理解できる。

これに対して、州憲法 11 章 11 条は、カリフォルニア州憲法を基にして作成されたヒル憲法案 11 章 7 条がそのまま可決されたようである²⁹²。最終的に、ワシントン州憲法 11 章は、州憲法 11 章 10 条、11 条をはじめ多くの条項が、当時のカリフォルニア州憲法と同様または非常に近い表現で定められた²⁹³。

²⁸⁸ See, JOURNAL OF WASHINGTON CONST. CONVENTION, *supra* note 276, at 725-726.

²⁸⁹ Knapp, *supra* note 277, at 241-242. この人口要件を巡る議論には、制定会議の構成員の選出地域の状況が影響していたようである。See, JOURNAL OF WA CONST. CONVENTION, *id.* at 160-161, 725-728. 構成員のバイオグラフィーについて、See *ibid.* at 465-490.

²⁹⁰ JOURNAL OF WA CONST. CONVENTION, *id.*; Knapp, *id.* at 242. UTTER & SPITZER, *supra* note 267, at 186. なお、人口要件は 1964 年の州憲法修正 40 条により 10,000 人に緩和される。

²⁹¹ 11 章 10 条については、1911 年に人口 10,000 人以上のシティに対して純粋に地方的関心事におけるあらゆる事項を留保し、州政府および州法を排除するという修正案をシアトル選出の下院議員が主張したが、具体的修正活動にはつながらなかったようである。See, Leo Jones, *Proposed Amendments to the State Constitution of Washington*, 4 WASH. HIST. Q. 12, 31 (1913), available at <https://journals.lib.washington.edu/index.php/WHQ/article/view/4971> (last visited May 6, 2016).

²⁹² See, JOURNAL OF WA CONST. CONVENTION, *supra* note 276, at 728-729.

²⁹³ Knapp, *supra* note 277, at 241. ヒル案が採用された 11 章 11 条は、わずかな文言の変更以外 1879 年カリフォルニア州憲法 11 章 11 条と同じものである。See, JOURNAL OF WA CONST. CONVENTION, *id.*

VI. ワシントン州におけるホーム・ルール制度の運用

VI.1. ホーム・ルール制度に関わる州憲法規定

ホーム・ルール制度に関わる州憲法規定は、11 章 10 条及び 11 条である。まず、ワシントン州 11 章 10 条は次のような内容となった²⁹⁴。

①特別法による地方自治法人創設を禁止する。②一般法で、法人化、組織、人口に基づく等級分類の定めを置き、その法は改正、修正、廃止されうる。③既存の法人は普通選挙での有権者の多数の賛成により、一般法の下で再組織化できる。④組織された法人及び州憲法の下で採択された憲章は一般法に従う。⑤人口 20,000 人以上のシティは州憲法及び州法に両立した従ってシティ自身の統治のための憲章を立案することができる。⑥憲章制定委員会は、シティの有権者(qualified elector)により選ばれる、2 年を超える住民歴を有する自由土地保有者(freeholders)15 名で組織され、選挙後 10 日以内に招集され、シティの憲章の準備、提案を行う義務を有する。⑦有権者に提出された憲章案は、有権者の投票でその多数が当該案を批准したとき、当該シティの憲章となり、シティの基本法(the organic law)となり、それと矛盾する既存の憲章及び特別法は廃止される。⑧憲章の提案にあたっては、シティで発行される 2 つの日刊紙に有権者への提案日前に最低 30 日間公表されるものとし、この公示は、全選挙区において選挙日の 10 日前までにはなされなければならない。⑨当該選挙はシティの選挙法の規制がある場合を除いて一般選挙または特別選挙とすることができる。⑩憲章はシティの立法機関により修正が可能であり、その修正は有権者の多数の賛成により批准される。⑪憲章の提起及び修正は、別に選挙することができる。

州憲法制定後、まずタコマが 1890 年 4 月に、次いでシアトルが同年 10 月に自由土地保有者による憲章を制定した²⁹⁵。タコマは 1909 年に、シアトルは 1896 年に 2 つ目の憲章を制定、採択した。シアトルでは、1900 年から 1910 年にかけて隔年で、また 1911 年に修正を行った。1914 年にも 3 番目の憲章を市の有権者に提起したがこの憲章案は有権者に拒否された。1900 年の合衆国センサスで人口が約 37,000 人となったスポーケン、特別選挙によって 1910 年 12 月に憲章を批准している。1893 年に法人化したエバレット(Everett)は 1908 年に自由土地保有者の地方委員会(local board)が起草した憲章を採択し、1912 年に 2 つ目の憲章を投票によって批准した。他方、1903 年に法人化し、1910 年の合衆国センサスで人口が 25,000 人近くになったベリンハム(Bellingham)は憲章を制定しなかった²⁹⁶。

²⁹⁴ WASH Const(1889) art.11 §10.

²⁹⁵ ワシントン州の各シティの憲章制定の経緯について、MCBAIN, *supra* note 241, at 397-398.

²⁹⁶ ベリンハムシティが最初の憲章をいつ制定したのかは明らかにできていない。現時点で確認できるのは、1972 年に登録有権者の委員会を設置し、1973 年にシティ憲章を公布していることである。See, Preamble, The Charter of The City of Bellingham available at <http://www.codepublishing.com/WA/Bellingham/html/BellinghamCH/BellinghamCH.html> (last visited Apr 22, 2016).

表 3：シアトルシティ自由土地保有者憲章(1890 年 10 月 1 日)章一覧

第 1 章：一般的権利及び義務	第 9 章：財政部	第 17 章：給与及び債務
第 2 章：境界、区及び選挙区	第 10 章：衛生部	第 18 章：選挙
第 3 章：統治の分立	第 11 章：消防部	第 19 章：公務員、任期及び欠員/休暇
第 4 章：立法部	第 12 章：港湾部	第 20 章：修正
第 5 章：執行部	第 13 条：公園部	第 21 章：干潟及び海及び湖岸上の 街路及び幹線道路
第 6 章：事務部	第 14 章：図書部	第 22 章：雑則
第 7 章：警察部	第 15 章：法務部	第 23 章：労働時間
第 8 章：公共事業部	第 16 章：司法部*	

※シアトル政府ウェブページ Charter The City of Ceattle Adopted Octover 1, 1890, <http://www.seattle.gov/Documents/Departments/CityArchive/1890charter.pdf> (最終閲覧日 2016/03/26) を基に筆者作成。

*ポリス裁判所を創設する 16 章は 1892 年一般選挙において廃止される。

ワシントン州憲法 11 章 11 条は次のように定める。「全てのカウンティ、シティ、タウンまたはタウンシップは、その領域内で、地方的な、警察、衛生その他あらゆる規則 (regulations) を一般法と抵触しない限りにおいて制定し執行することができる。」10 条がホーム・ルール憲章の制定を 20,000 人以上のシティに限っているのに対し、ポリス・パワーは州内全ての一般目的の地方政府に授権されている。「地方政府のポリス・パワーは、元来、公衆の健康と安全の保護のための活動を統制する (regulate) コミュニティの固有の権限 (inherent power) である²⁹⁷」であり、特にディロン・ルールを厳格に適用しがちであった創設間もなくのワシントン州において、地方政府に対して実質的権限を付与する重要な意味を持っていた²⁹⁸。

州憲法 11 章 10 条及び 11 条につき、イミュニティ・イニシアティブ機能との関連で、次のことが確認できる。

第 1 に、④はイミュニティ機能、すなわち、地方自治法人の排他的活動領域を認めない。「州憲法および州法に従って」または「一般法に違反しない範囲で」地方自治法人の権限行使を認める。

第 2 に、⑤は人口 20,000 人以上のシティに憲章の制定を認めている。そして、そのための手続を⑥以降で詳しく定めている。しかし憲章の内容自体については、「シティ自身の統治のための」必要な内容を定めるものとし、制定可能な項目を州憲法で統制しているわけではない²⁹⁹。また、11 章 11 条が「地方的な、警察、衛生その他あらゆる規則」としている点からすると、イニシアティブを認めていると解することができる³⁰⁰。

更に、両条項の特徴として、スピッツァー (Hugh D. Spitzer) は次の点を指摘する³⁰¹。

第 1 に、州憲法 11 章 11 条のポリス・パワーの授権は、「先占する州法に衝突する規制範囲を除き、カウンティ、シティ及びタウンに対する全規制権限についての直接的、自力執行的な憲法の委任を伴う強いホーム・ルール条項」であり、規制権限として地方自治法人

²⁹⁷ Hugh D. Spitzer, *Municipal Police Power in Washington State*, 75 WASH. L. REV. 495, 497 (2000) [hereafter *Police Power*].

²⁹⁸ *Id.* at 498-500.

²⁹⁹ *See*, Spitzer, *Home Rule*, *supra* note 66, at 824-825.

³⁰⁰ *See, id.* at 825.

³⁰¹ *Id.* at 824-830.

により活用される。

第2に、同章10条の憲章制定権は、(初期のワシントン州裁判所が)「州法への直接的な衝突が明らかでない限り、第1級シティの住民は、彼らが適すると考える方法でそのガバナンスを構成する自由を有するという原則」と理解したものであり、政府の形態を柔軟に認めるものである³⁰²。

VI.2. ホーム・ルール制度に関わる州一般法の規定

VI.2.1. 州一般法による等級分類規定

トラウトマン(Philip A. Trautman)によれば「地方自治法人の一般的権限についての裁判所のアプローチを議論するために、ワシントン州のシティの等級を区別することは不可欠である³⁰³」。ワシントン州では、上述の通り人口に基づく等級分類がホーム・ルール制度の適用対象になるための要件になっている(州憲法11章10条)他、州法が等級に応じて地方自治法人の具体的な権限を州制定法に列挙している。したがって、この等級は地方自治法人の権限の広狭を決める重要な要件となっている。

州憲法制定当初、地方自治法人は、人口20,000人以上の第1級シティ、10,000人以上20,000人未満の第2級シティ、1,500人以上10,000人未満の第3級シティ、300人以上1,500人未満の第4級タウンの4つの等級に分けられていた³⁰⁴。

³⁰² Briffault, *supra* note 54 at 16, footnote 53. 「ホーム・ルールの核心は独立した地方の意思決定と政治的参加による統治構造の創設と保護である。多くの州においてこの核心は保護されてきた。」

³⁰³ Philip A. Trautman, *Legislative Control of Municipal Corporations in Washington*, 38 WASH. L. REV. 743, 772 (1963).

³⁰⁴ See, DILLON, *supra* note 16 at 106[Ballinger's Wash. Stat, 1897, §§714,715]; 1889-90 Wash. Sess. Laws 140-141 §11-15; 1889-90 Wash. Sess. Laws 140-141 §11-15, *also see, id.* at 143, 178, 198. なお、等級分類の条項は何度か改正されている。2015年現在では、州憲法11章10条の下でホーム・ルール憲章制定権を有する人口10,000人以上の1級シティ、憲章制定権を有しない、人口1,500~9,999人の2級シティ及び1,500人未満の人口を有するタウンに分けられている。WASH. REV. CODE § 35.01.

表 2：ワシントン州内の地方自治法人の人口状況とシティの等級区分(1890 年 Census)

シティの等級区分	地方自治法人(人)
第 1 級シティ (20,000 人以上)	Seattle(42,837)、Tacoma(36,006)
第 2 級シティ (10,000 人以上 20,000 人未満)	Spokane(19,922)
第 3 級シティ (1,500 人以上 10,000 未満)	Walla Walla(4,709), Olympia(4,698), Port Townsend(4,558), Vancouver(3,545), Centralia(2,026), Snohomish(1,993), Dayton(1,880), Sprague(1,689), Colfax(1,649), Aberdeen(1,638) , Montesano(1,632), Blaine(1,563), Yakima(1,535)
第 4 級タウン (300 人以上*~1,500 人未満)	Roslyn(1,484), Chehalis(1,309), Hoquiam(1,302), Palouse(1,119), Buckley(878), Pullman(868), Kent(853), Waitsburg(817), Goldendale(702), Pomeroy(661), Shelton(648), Cheney(647), Orting(623), Oakesdale(528), Farmington(418), Tumwater(410), La Conner(398), Kelso(354), Elma(345), Kalama(325), Takoa(301), Waterville(293), Cosmopolis(287), Uniontown(279), Steilacoom(270), Union Gap(196) Nooksack**, Spangle, Asotin, Castle Rock, Colton, Colville, Davenport, Edmonds, Garfield, Ilwaco, Medical Lake, Mount Vernon, Port Angels, Port Orchard, Puyallup, Ritzville, Rock Island, South Bend, Wilbur, Winlock

※本稿末資料を基に筆者作成。太字のシティは、1930 年の時点で、人口が 20,000 人を超えて 1 級シティとなったシティである。この他に、エバレット(Everett; 1893 年に法人化)、ベリンハム(Bellingham; 1903 年に法人化)がある。

*本表に入っている 300 人未満のタウンは、等級分類制定時に既に法人化していたものである。

**Nooksack, Spangle は 1888 年に法人化、その他の人口未記入のタウンはいずれも 1890 年に法人化されたものである。

表 2 は、州憲法制定後まもなくの 1890 年の地方自治法人の等級分類状況をまとめたものである。憲章制定権を認められる第 1 級シティの人口要件を満たすのはシアトル(Seattle)、タコマ(Tacoma)、またこの要件を満たす見込みがあるのはスポーケン(Spokane)のみである。ワシントン州の中でも古くからの街であり、4,000 人を超えるオリンピア(Olympia)、ポート・タウンゼント(Port Townsend)、ワラワラ(Walla Walla)、バンクーバー(Vancouver)を除けばほとんどが数百から 2,000 人程度の地方自治法人であった。その後、1900 年から 1910 年頃にかけての第二の移民の大量流入により、小さな港町であったアバディーン(Aberdeen)、エバレット(Everett)、ベリンハム(Bellingham)、そして、ヤキマ(Yakima)といった各カウンティの中心地が第 1 級シティの人口要件を満たした。この時期、ワシントン州では、都市化(urbanization)が進行し、この 10 年間で多くの地方自治法人が生まれた。しかし、そのほとんどは、依然として数百から多くとも 5,000 人の人口にとどまり、1930 年を迎えることになる(本稿末資料参照)³⁰⁵。

前述のように、20,000 人という人口要件は、シアトル、タコマ、スポーケンの 3 つのシティを想定したものと思われる。比較的早期にホーム・ルール制度を取り入れた他の州が概ね 3,000 人と設定していたのに対し、ワシントン州は例外的に厳しい要件を設定していた³⁰⁶。このことは、ワシントン州が他の州以上に、人口密集地に対しての権限付与制度と

³⁰⁵ なお、1900 年から 1910 年の 10 年間において、バンクーバーやオリンピア、ワラワラといった伝統あるシティは、人口が 2-3 倍近く増加する。しかしそれでも、第 1 級シティには至らなかった。巻末資料参照。

³⁰⁶ See, Final Report, *supra* note 251, at 16. 薄井・前掲注(113)123 頁。マクベインによれば、各州の人口要件は次の通りである。ミズーリ州：100,000 人(1875 年)、カリフォルニア州：100,000 人(1879 年)から 3,500 人(1887 年、1890 年に段階的に緩和)、ミネソタ州：全シティ及びタウン(1896 年)、コロラド州：2,000 人(1902 年)、オレゴン州：全シティ及びタウン(1906 年)、オクラホマ州：2000 人超(1908 年)、ミシガン州：全シティ及びヴィレッジ(1908 年)、アリゾナ

してのホーム・ルール制度を意識的に想定していたことを示すと考えられる。

州が等級分類の手法をとった理由として、アメリカの地方自治の特徴である、地方自治法人の状況に即した制度と権限の多様性——諸条件が異なる地方自治法人にはそれぞれに合った制度を選択させ権限を与えるべきであるという考え——を重んじる思想を挙げることができるだろう。もともと等級分類立法は、ホーム・ルール制度が成立する以前の特別立法や一般法による憲章の制定の際の、次のような欠点を避けるために用意された制度であった³⁰⁷。すなわち、特別立法による憲章は、ある地方自治法人だけを特別扱いとするなど州立法府の恣意性に左右されやすく、また州が地方の問題に関与する際の時間をはじめとするコストが大きくなる問題があった。他方、一般法による憲章は政治的、地理的、経済的条件が異なる大規模シティと小規模ヴィレッジに画一的に同じ権限を与えることは実用的でなく好まれなかった。等級分類による憲章制度は、この両者の欠点を補うために導入されたのである。つまり、等級分類に求められた役割は、州が特定の地方自治法人を恣意的に特別扱いすることを防ぎつつ、一定合理的と考えられる区別により、各地方自治法人の状況に応じた権限、いわば地方自治法人の身の丈に合った権限を付与することであった。

しかし、それでもなお、等級分類を詳細に設定したり、当該州の状況において、1つの地方自治法人しか含まれないような等級区分を置いたりすることによって、結局のところ特別法による憲章の付与と変わらない問題が残る場合がある³⁰⁸。したがって、等級分類を巡っては、各州において裁判所による適法性審査を受けることになった。

ワシントン州における等級分類も例外ではなく、州法が、立法府の特別立法にあたるかどうかを論点とする訴訟が見られる。特に、18の具体的な場合(case)について立法府が特別法(private or special laws)を制定することを禁じる、州憲法2章28条との関連で問題となる³⁰⁹。

特別法と一般法を区別する基準を示した判例として、シアトル YMCA 対パリッシュ事件(1916)³¹⁰がある。本件において、州最高裁判所は次のように述べた。

「先例(authorities) はある法律が個別的か一般的かということを画定するために判定されるルールによる実質的な調和(substantial harmony)にある。『特別法(special law)』とは特定の人またはものに関するものであるが、『一般法(general law)』はあ

州：3500人超(1912年)、オハイオ州：全シティ及びヴィレッジ、ネブラスカ州：5,000人超(1912年)、テキサス州：5,000人超(1912年) McBain, *supra* note 241, at 114-117.

³⁰⁷ 特別立法及び一般法による憲章の制定については、参照、ジンママン、ジョセフ(神戸市地方自治研究会訳)『アメリカの地方自治：州と地方団体』164-165頁(勁草書房、1986)[JOSEPH F. ZIMMERMAN, STATE AND LOCAL GOVERNMENT (3th ed. 1978)]

³⁰⁸ ジンママン・前掲注(307)165頁。

³⁰⁹ 本条は、特別の特権を特定の団体や個人に付与することを嫌ったポピュリストの思想を反映したものであり、ウィスコンシン州及びカリフォルニア州の両州憲法とヒル提案憲法が基になったものである。UTTER & SPITZER, *supra* note 267, at 73.

³¹⁰ YMCA v. Parish, 89 Wash. 495, 154 P. 785, 1916 Wash. LEXIS 698, L.R.A. (n.s.) 1916D272 (1916).

る等級の全ての人またはものに適用されるものである。法律は、それがあある等級を構成する全ての人またはものに作用するとき、たとえ、そのような等級がたった1人または1つのもので構成されていたとしても一般法である。しかし、その法は、当該等級を構成する全ての人またはものがその条項に該当するよう立案されていなければならない³¹¹。」

より具体的な等級分類について述べたものとして、カウンティの等級分類の違憲性が争われた事件(1914)³¹²では、裁判所の速記官を置くことができるカウンティの人口基準が問題とされた。本件では、①人口による等級分類は有効か³¹³、②合衆国憲法修正 14 条(平等保護条項)との関係はどうか³¹⁴、ということが論点となった。州裁判所は、立法府が設定した等級分類について、当該立法の目的に関連する現実の区別に基づく等級分類であれば、立法及び司法の運営上の目的で等級分類を行うことは修正 14 条には反しない、つまり、各等級が異なる特徴を有しており、その特徴が立法の目的と対象に関連しているとき、その等級分類は合理的であるとした³¹⁵。

また、人口の少ない地方自治法人には、ホーム・ルール制度によるホーム・ルール憲章の制定ではなく、制定法により統治の枠組みが提供される。ブラフテンバック(Robert F. Brachtenbach)は、そもそも規模が大きいシティでは非常勤の職員が多く、ホーム・ルール憲章を有するシティの自治のために必要な常勤公務員や専門的技術が不足しているという実態を指摘している³¹⁶。

VI.2.2. 第1級シティと第2級以下のシティの違い

州法は等級に応じて地方自治法人の権限を詳細に規定しているため、等級分類は、地方自治法人の権限の広狭を左右する。第2級以下の地方自治法人については専らディロン・ルールに従わなければならない³¹⁷。一方、第1級シティについては、次の2つの条文によってディロン・ルールを緩和している³¹⁸。

解釈原則 A:「本法律の条項の下で憲章を採択した全てのシティは、法人化したシティ及びタウンに対してワシントン州の法によって現在または将来に付与されるあらゆる権限、また、特徴及び程度の類似する地方自治法人によって通常行使されるようなあらゆる権限を、

³¹¹ *Id.* at 497-498.

³¹² *State ex rel. Lindsey v. Derbyshire*, 79 Wash. 227, 140 P. 540, 1914 Wash. LEXIS 1208 (1914).

³¹³ *Id.* at 234-235.

³¹⁴ *Id.* at 237.

³¹⁵ *Id.*

³¹⁶ Brachtenbach, *supra* note 239, at 305.

³¹⁷ Michael Monroe Kellogg Sebree, *One Century of Constitutional Home Rule: A Progress Report*, 64 WASH. L. REV. 115, 164 (1989)

³¹⁸ Wash. Sess. Laws はワシントン州の会期別法令集を、Rem. & Bal. code, Wash. Comp. Stat. は私的法典を表す。多くの判例が私的法典を引用している。本稿では、便宜上、本文のように「解釈原則 A」、「解釈原則 B」と呼ぶ。各ドキュメントの URL は末尾参考文献を確認のこと。

同様の権限が個別に列挙されているか否かにかかわらず有する」(1889-90 Wash. Sess. Laws 224 §7/Wash. Comp. Stat. § 8981/Rem. & Bal. code §7518)

解釈原則 B:「コモン・ローから逸脱する制定法は厳格に解釈されなければならないという原則はその行為に適用されず、同様にそれに意図される目的を実行するために自由に解釈(liberal construe)されなければならない」(1889-90 Wash. Sess. Laws 224 §8/Wash. Comp. Stat. § 8982/Rem. & Bal. code §7519)

しかし、州憲法制定から2年後、第1級シティであるタコマが州法によりポリス裁判所の創設を授權されているかどうか論点となった事件(1891)³¹⁹において、州裁判所は、上記の解釈原則Aの「特徴及び程度の類似する地方自治法人によって通常行使される」「権限(power)」には、ポリス裁判所の創設が含まれていると主張した。しかし、裁判所は、いかなる基準により当該権限にあたるか否かを判断することができるのか、と述べ、地方自治法人の権限は、明示的に付与される権限とそこに必然的に含意される権限のみである、と述べて、ディロン・ルールに従うことを表明した³²⁰。

そして、裁判所は、州立法府は州憲法11章10条の規定を自力執行的でないものとして扱い、各等級のシティの権限を州法において列挙していると述べた上で、裁判所の創設または既にある裁判所を維持することは、シティの「権限」の行使ではなく、法人の干渉または同意なしに実定法により確立された、司法権に関する州の主権の部門(branch)である、等としてタコマの主張を退け、そのポリス裁判所の法的根拠を否定した³²¹。

その後も、ワシントン州裁判所は、しばしばディロン・ルールの適用を好んだ。州立法府が第1級シティの権限について長大なリストを作成したことが、かえって州裁判所において明示的授權を必要とする解釈する方向に導いたという見方もある³²²。

しかし、その制限的な空気は20世紀に入ると同時に、革新主義運動(progressive movement)の高まりとともに変化した³²³。同じく第1級シティであるスポーケンシティの人事委員会(civil service commission)の委員の解職を巡って争われたエニス事件(1929)³²⁴では、上記解釈原則に従って第1級シティに対するディロン・ルールの適用を緩和した。

州裁判所は、利害関係人により引用された、バラードシティのシティ議会議員の解職を巡る事件³²⁵と本件との相違を論じる際に、シティの等級の違いに関して次のように述べた。バラードシティは第1級シティではなく、ゆえに立法府による「非常に寛大な制定法条項」

³¹⁹ In re Cloherty, 2 Wash. 137, 27 P. 1064, 1891 Wash. LEXIS 19 (1891).

³²⁰ Id. at 143-144.

³²¹ Id. at 144-145.

³²² See, Spitzer, *Home Rule*, supra note 66, at 832-833.

³²³ Id.

³²⁴ State ex rel. Ennis v. Superior Court, 153 Wash. 139, 279 P. 601, 1929 Wash. LEXIS 915 (1929).

³²⁵ State ex rel. Winsor v. Ballard, 10 Wash. 4, 38 P. 761, 1894 Wash. LEXIS 149 (1894).

の便益(benefit)を主張できなかったが、本件のスポークンのような第1級シティは、憲章の採択に関して次のような規定の下にある³²⁶。まず、Rem. Comp. Stat. § 8966 が第1級シティに多くの権限を個別に列挙している他、解釈原則 A (§8981)は、第1級シティに一般的権限を付与し、解釈原則 B (§8982)は、第1級クラスによる権限の行使に関する疑問に判決を下す裁判所を導く制定法上の解釈原則を定めている³²⁷。

そして、ディロン・ルールについては、「第1級シティの権限の決定においては、他の等級のシティが問題であるときに用いられるルールとは異なる解釈のルールが適用されなければならない」、ディロンの注釈書で示された「権限の存在に関わる公正、合理的、実質的な疑念は、裁判所によって地方自治法人に不利に判断され、権限は無効とされねばならない」というルールは、その憲章の下で一般法に従い統制される第1級シティには、適用されるべきではない³²⁸、と述べた。このように、本件においては、ホーム・ルール制度の対象となる第1級シティについては、第2級以下の地方自治法人に求められる権限を列挙する制定法の厳格な解釈は必要とされないことが確認できる。

VI.3. 先行研究によるワシントン州ホーム・ルール制度評価

司法判断についてのより具体的な検討に入る前に、先行研究におけるワシントン州のホーム・ルール制度の評価について確認しておく。

1915 年までの各州のホーム・ルールを巡る法制度とその活用状況を分析したマクベインは、ワシントン州で最も広範な権限を有する地方自治法人である第1級シティを巡る判例を分析し、その結果を次のように総括する³²⁹。まず、ワシントン州憲法は、州憲法 11 章 10 条の憲章手続についての判例を除いて、地方自治法人の権限の範囲は非常に狭く解している。彼によれば、授権法におけるシティの権限の外延を設定する立法府の権限は早くから認識されていた。ワシントン州では、たとえ立法府の先占や、州法、州の行為との衝突がなくとも、地方自治法人の権限は立法府の法律条文に左右される。その意味で、本州のホーム・ルールは、憲法上の権利というより「立法府の恩恵」の問題である。そして、州法は、その主題が何であろうと、それと相反する地方自治法人の憲章条項に優先し、州法の統制から解放されるイミュニティの領域は、厳密な地方的事務においても創出されなかった。しかし、その一方で、権限の付与により地方自治法人に対する統制の緩和を試みた。こうしたワシントン州のホーム・ルール制度は人口規模の大きなシティに対する特権的な制度であったが、他の州及びホーム・ルール論者の支持を獲得することはなかったという。

こうした州裁判所の地方自治法人の権限の狭い解釈は、スピッツァーによれば、20 世紀

³²⁶ 153 Wash. at 148.

³²⁷ また、人々の直接選挙による第1級シティにシティ憲章の修正について定めた「地方的事務(local affairs)、または自治的活動(municipal business)の範囲内の問題について定める」憲章修正について有権者への提案の方法を定める Rem. Comp. Stat., §8963 も挙げる。Rem. Comp. Stat.も私的法典の一つである。本稿注(318)を参照。

³²⁸ 以上、153 Wash. at 149-150.

³²⁹ MCBAIN, *supra* note 241, at 455-456. 本稿注(295)も参照。

初頭、特に 1910 年代に盛り上がった革新主義の時代(Progressive Era)の影響を受け、州裁判所により「自由に解釈される」方向に傾いたという³³⁰。以下では、この点について、具体的な事例を通じて検討していく。

VI.4. 司法判断

既にみたように、ワシントン州憲法は、人口 20,000 人以上のシティである第 1 級シティにのみホーム・ルール憲章の制定を認める。そして、制定法の等級分類及び解釈原則の仕組みが第 1 級シティの権限についてディロン・ルールの適用を緩和することにより、ホーム・ルール制度が適用される。そこで、本節では、ホーム・ルール制度が適用される第 1 級シティを中心に、州法と憲章及び条例の関係について論じる。

VI.4.1. 地方的課題

ホーム・ルール制度の目的は、州の厳しい統制を受けていた地方自治法人が自治権を確保または拡大するために、地域的問題への州立法府の干渉を少しでも排除ないし緩和することであった。当初州法の一般的優越を認めたミズーリ及びカリフォルニア州のホーム・ルール制度は、全州的事務(statewide affairs)―地方的事務(local/municipal affairs)との二分法を採用し、イミュニティの機能を州に認めさせることによってその目的を達成しようとした。例えば、カリフォルニア州の判例を巡る後の議論では、地方的事務について「条例の先占」領域と解する向きも見られる³³¹。しかしこうした二分法に依拠するインペリオ型ホーム・ルール制度は、地方自治法人のアド・ホックな諸活動について、全州的事務と地方の事務を正當に分割するという困難な課題を州裁判所に対して与えることになった³³²。

レジスレイティブ型のワシントン州においても、州関心事(state concern)、地方的関心事(local concern)、州-地方共同関心事((joint)state-local concern)という整理がみられる。ただし、インペリオ型と異なり、第 1 級シティの排他的管轄事項、または地方的事務についての「条例の先占」は認められない。当該事項の性質がどのようなものであろうと、州立法府が関わる全領域で州の優越が確認されており、この意味ではワシントン州にはホーム・ルール制度の問題はないともいわれる。しかし、州立法府が関わっていない領域では意味を持つ³³³。

そのことを示唆する事例としてマレット対スポークンシティ事件(1915)³³⁴がある。本件は、第 1 級シティであるスポークンシティの、公共事業についての最低賃金を定める条例の適法性が論点となった事例である。シティが街路の地下に下水管を建設するにあたって、

³³⁰ Spitzer, *Home Rule*, *supra* note 66, at 857-858. この評価に従えば、本稿が対象とする 1890 年代から 1920 年代は、ディロン・ルールとホーム・ルールとの間を揺れ動く地方自治の振り子が、ディロン・ルールからホーム・ルールへと振れた時期にあたる。

³³¹ 金井・前掲注(108); 本稿 II.3.も参照。

³³² Lynn A. Baker & Daniel B. Rodriguez, *Constitutional Home Rule and Judicial Scrutiny*, 86 DENV. U. L. REV. 1337, 1343(2009); 金井・同上も参照。

³³³ Trautman, *supra* note 303, at 765-766, 772.

³³⁴ *Malette v. Spokane*, 77 Wash. 205, 137 P. 496, 1913 Wash. LEXIS 1959 (1913).

その費用を特別負担金(special assessment)により支払うこととし、この事業によって便益を受けると判断される財産の所有者をリストにした課税原簿を作成し、課税単位地区(assessment district)を設置した。シティ議会は、公共事業に従事する労働者の労働時間と賃金を定めるシティ条例に従って賃金を支払おうとしたが、財産所有者(property owners)がその課税原簿の承認に反対し、訴訟に発展した。

本件では、最低賃金を決定する当該条例が、州法で、明示的に示されるかそこから黙示的に導かれる州の公的な方針(public policy)に相反するか、ということが論点となった³³⁵。

州裁判所は、州の一般的権限と矛盾のない最大限の地方自治を、スポークンを含む第1級シティに付与している州憲法11章10条、地方的ポリス・パワー規制の制定執行権限を付与する11章11条、及び、第1級シティによる、領域内において公衆の道德、健康、平和及び良き秩序を維持するために必要な全ての規則(regulations)の制定について定める制定法の条項(Rem. & Bal. Code, §7507, subsection 36)と、解釈原則A(Rem. & Bal. code §7518)を引用し「地方的関心事(matters of local concern)に関して、州の憲法及び州法による第1級シティに委任される権限よりも大きな権限を想定することはほぼできない。従って、当該条例は制定法により明示されるかそこから黙示されるかする、州の何らかの公的な方針(public policy)に反することがない限り、有効とされなければならないということは明白である」と述べた³³⁶。

ここでの州法の公的方針とは、州、カウンティ及び地方自治体により行われる公共事業に携わる労働者の労働時間を8時間とする(Rem. & Bal. Code, § 6572)等、労働時間を制限することにより、公共事業で働く労働者の状況を改善することである。そうすると、最低賃金条例の目的は本法律と同様であり、どちらかが支持されればどちらかが正当化される関係にある。本件では、条例において、制定法に表明されるまたは黙示される州の公的方針と相いれないところを見つけることはできず、反対に当該法律の基盤となっている方針に合致するものである³³⁷、とされた。

また、条例の合理性審査について、裁判所は、ディロンの注釈書を引用し、シティの一般的権限の下で承認された条例が、制定法上の指示命令に直接に反応していないとき、裁判所の合理性審査は当該条例に対して常に開かれているが、その場合も、条例には、州との相反が何らかの方法で裁判所によって明らかにされるまでは、合理性の推定(presumption of reasonableness)が与えられている、と述べた³³⁸。

本件からは、ホーム・ルール権限を有する第1級シティと、ホーム・ルール権限のない第2級以下のシティ、タウンとの権限の違いに全州的関心事と地方的関心事の分類が一定影響しているということが認められる。本件において、地方的関心事について、州が制定

³³⁵ *Id.* at 211.

³³⁶ *Id.* at 224-225.

³³⁷ *Id.* at 225.

³³⁸ *Id.* at 234.

法を通じて、明示的ないし黙示的に公的な方針を示しているとき、第1級シティはその方針に相反する条例を制定してはならないことが確認されると同時に、第1級シティについて、地方的関心事については州の明示的または黙示的授權がなくとも条例を制定する余地がある³³⁹。シティの条例ないし行為は、他の州法及びそれから導かれる州の方針との衝突(conflict)がない限り有効となる。

ただ、本件の公共事業の労働者を巡る事務がそうであるように、多くの立法領域は、少なくとも州と地方の共同関心事と判断しうる³⁴⁰。更に、州制定法のみならず、州の方針(policy)への調和を要するとすれば、見方によればより州の優越を強める可能性もある。本判決の意義は、全州的関心事と地方的関心事の分類は、インペリオ型的な二分法により地方自治法人の立法領域を確保するのではなく、地方的関心事であることを確認して、地方自治法人の条例制定も可能である領域であると判断したところにあるとみることができる。

当時の代表的な地方的課題の1つであった酒類販売を巡って争われた事例として、シアトルシティ対ヒューストン事件(1917)³⁴¹がある。本件は、適切な医療上の理由なくウイスキーの処方箋を発行することを禁じるシティの条例について、①シティが権限を有しているか、②有していたとして、条例の規制は酒類(intoxicating liquor)の製造や販売等を規制する州法(chapter 2, p.2, Wash. Sess. Law 1915)に衝突するか、ということが争点となった³⁴²。

①裁判所は、まず州憲法及び州法について、次の権限がシアトルに委任されていることを確認した。すなわち、州憲法11章10条の下で州憲法及び州法に従って、ホーム・ルール憲章を制定する権限を有し、同章11条の下で一般法に衝突しない限りでのポリス・パワーの行使が授權されている。更に、第1級シティには、酒類販売及び贈与(give away)の規制、法の認める目的での免許の付与、シティの健康と良き秩序に影響を及ぼすような性質の法人領域内での職業(occupation)についての運営規制等が委任されている(Rem. Code§7507, subsection 32-34)³⁴³。

②その上で、州裁判所は次のように述べ、条例が適法であることを認めた。すなわち、酒類販売に関するワシントン州の立法があるという事実は、シティの条例が州の一般法に衝突しない限り、州法が、その文面で(upon its face)、排他的な(exclusive)意図があることを示している場合を除き、同様の主題に立法するシティの権限を奪うものではない³⁴⁴。

ここで挙げた2つの判例は、ワシントン州において地方的な課題として捉えられていた主題について、州と第1級シティが立法した際、条例の適法性が問題になったものである。両判例において、州裁判所は、たとえ条例が、州法と同じ主題を規制したものであったり、

³³⁹ Trautman は、この点についてワシントン州のホーム・ルール条項は「その程度には自力執行的である」とする。Trautman, *supra* note 303, at 772.

³⁴⁰ Sebree, *supra* note 317, at 166.

³⁴¹ Seattle v. Hewetson, 95 Wash. 612, 164 P. 234, 1917 Wash. LEXIS 857 (1917).

³⁴² *Id.* at 615.

³⁴³ *Id.* at 615-616.

³⁴⁴ *Id.* at 616-617.

州の何らかの公的な方針に重なるものであったりしても、そのことをもって直ちに州法または州の行為が当該主題を先占しているものとは見ていない³⁴⁵。そのような場合であっても、両者が権限を共存して行使することができる」と解釈できる限り、条例を有効なものと判断している。この点は、法律で明示的に当該事務の先占が示されている場合のみならず、当該法律の趣旨全体から先占を判断する黙示的先占理論とは異なる点として注目されてよい。

VI.4.2. 州法と条例との「衝突」・「調和」

ある主題に地方自治法人の立法権限自体が認められた場合、次の論点は、州憲法及び州法と、憲章、条例、規則との「衝突/抵触(conflict)」の問題、すなわち、規制間の矛盾の有無である。そこで、州の制定法と地方自治法人の条例(憲章、規則も同様)との間の「衝突」論の一般的な理解を簡単に整理しておく。

州法が明らかに条例の制定を禁止している場合、条例は州の優越から無効となる。州法と条例との関係から条例の有効性が主に問題となるのは、州法が条例の制定を明示的に許可も禁止もしていない場合である。その際、州法と条例との関係を巡っては両者の規制の「方向性」が問題になる³⁴⁶。

まず、州法の規制と条例の規制が反対の方向を向いている状態についてである。これは、州法が禁止していることを条例が許可している場合、逆に州法が許可していることを条例が禁止する、または、裾切り規制のように緩和すると判断される場合が想定される。このとき、条例は州法に「衝突している」とされ、条例は無効と判断される。

これに対し、いわゆる上乗せ条例や横出し条例のように、州法の規制対象により厳しい基準で規制をかける条例、または、州法の規制事項とは異なる規制事項を置く条例は、州法を補訂(supplemental)するもの、または強化するもの(augmentation)³⁴⁷と理解されれば、両者の規制は衝突せず「調和している(harmonize)」とされ、条例は有効とされる。

ワシントン州のようなレジスレイティブ型では、たとえホーム・ルール制度の対象たる第1級シティであっても、インペリオ型を採用した州のように条例が州法に優越するということはない。よって全ての条例は、州法の優越の下で、州法に衝突しているかどうかは常に問題になる。仮に州と第1級シティが単に同様の対象に立法しただけで州裁判所が衝突の存在を認めるとすれば、たとえホーム・ルールを有していたとしても、シティは実質的にディロン・ルールに完全に服し、州法から明示的に授権された権限のみを有するに過ぎないことになるだろう。そのため、レジスレイティブ型において、州法と条例との関係を判定する裁判所による衝突と調和についての解釈は、条例の有効性に多分に影響する。

³⁴⁵ See, Seebree, *supra* note 317, at 169.

³⁴⁶ 規制の「方向性」について、南川・前掲注(55)32頁以下を参照。

³⁴⁷ MCCARTHY&REYNOLDS, *supra* note 2, at 5.

先に挙げた、シアトルシティ対ヒューストン事件(1917)³⁴⁸に、この「衝突」と「調和」について述べる部分がある。州裁判所の述べるところによれば、「当該条例が州法の条項に衝突しない限り、法が排他的であることを意図しているとも、同様の主題に関する条例を制定する権限を本州の地方自治体に行使させないとも考えない。換言すれば、酒類販売に関する条例が州制定法との調和の外にない限り、自治体が当該条例を承認する権限を持たないとする、ということを示す(indicate)法は存しない³⁴⁹。」

VI.5. ワシントン州の地方自治法人とポリス・パワー

本稿の検討時期とも重なる 1890 年代後半から 1930 年代後半までは、この時期の特徴を表す象徴的な事件である、ロクナー対ニューヨーク州事件³⁵⁰にちなんで「ロクナー時代」と呼ばれる。ロクナー判決では、パン工場の衛生環境を維持するための工場設備や、労働者の作業環境を維持するための労働時間の上限を規制するニューヨーク州法が、労働者と使用者とが最善のものと考えて合意した労働条件についての契約の自由を不当に侵害するものとして合衆国憲法違反とされた。判決は、ポリス・パワーの行使には限界があり、公正、合理的、適切、不可欠のものでなければならず、恣意的であってはならないのであって、本件のような「契約の自由に対する法律が支持されるには、それが公衆の健康と少しばかりの関連があるとの主張では不十分であり、当該法律は目的に対する手段として、より直接的な関連を持たねばならない。また、目的そのものが適切で正当でなければならぬ³⁵¹」とした。

この時期、レッセ・フェール思想の影響下で企業が無制約な経済活動を求める一方、ワシントン州でも見られたように、農場主は鉄道や収穫物の倉庫について企業の一方的な利用料金設定により打撃を被り、労働者は労働環境や賃金を巡って使用者と激しく対立していた。州や地方自治法人は、革新主義の影響を受けて、1890 年代以降、ポリス・パワーに基づき、料金規制、労働時間規制等の社会経済立法を相次いで制定した。こうした諸立法が、合衆国憲法修正 5 条及び修正 14 条のデュー・プロセス条項の下で、契約の自由を脅かすものとして相次いで違憲とされた³⁵²。

ワシントン州においても一部の判例にロクナー判決と同様の構成がみられる³⁵³。その一つとして、1906 年に配管工の免許取得を定める州法が争われた事件³⁵⁴では、裁判所は、当該規制は、個人の権利及び公衆の健康を保護せず、独占的活動を促す不必要な規制である

³⁴⁸ *Seattle v. Hewetson*, 95 Wash. 612, 164 P. 234, 1917 Wash. LEXIS 857 (1917).

³⁴⁹ *Id.* at 617.

³⁵⁰ *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45, 25 S. Ct. 539, 49 L. Ed. 937, 1905 U.S. LEXIS 1153 (1905). ロクナー判決については、参照、樋口範雄『アメリカ憲法(アメリカ法ベーシックス 10)』(弘文堂, 2011) 274 頁以下を参照。

³⁵¹ S. Mi. 「判批」藤倉皓一郎他編『英米判例百選(第 3 版)』74 頁, 74 頁(1996)。

³⁵² 同上、参照; 樋口・前掲注(350)。

³⁵³ *Spitzer, Police Power*, *supra* note 297, at 501-502.

³⁵⁴ *State ex rel. Richey v. Smith*, 42 Wash. 237, 84 P. 851, 1906 Wash. LEXIS 558, 114 Am. St. Rep. 114, 5 L.R.A. (n.s.) 674 (1906)

と述べて当該州法を無効とした³⁵⁵。しかし、他の州に比して地方自治法人のポリス・パワーの行使について認める判決も多くみられたことから³⁵⁶、「初期のワシントン州裁判所はポリス・パワーを強く認める考え方を反映していた³⁵⁷」と評価される。例えば、シアトル対クラーク事件³⁵⁸ (1902)では、酒類販売の許可の手数料を値上げするシティの憲章の修正に従って、追加の手数料を徴収することの是非が争われた。州最高裁判所は、酒類販売許可の手数料は、歳入を得るのみならずシティの秩序と平和を律するためのシティのポリス・パワーに従って設定されるものであることを理由として、条例を有効とした³⁵⁹。また、商品を入れたコンテナに商品の正確な重量、寸法を印字または印刷することを求めた条例の有効性が争われた事件(1913)では、州のポリス・パワーの範囲内であることが認められれば、それが何らかの一般法と衝突しない限り、州から第1級シティに付与される一般的ポリス・パワー(*general police power*)の範囲内であるとされた³⁶⁰。

ポリス・パワーは、それ自体が個別具体的な地方自治法人の活動を授權するものではない。多くの条例は、ポリス・パワーと州法による授權規定の両方を根拠とする形で制定され、裁判所もそれを前提として適法性審査を行う。デートモア対ヒンドレー事件(1915)³⁶¹では、シティの街路を横切る鉄道の高架橋建設を許可したスポークンシティの条例が権限踰越(*ultra vires*)にあたるか否かが争われた。ここで裁判所は、①当該行為を対象とするかどうか、②当該行為に関わる州の授權規定があるか、③州法との衝突がないか、といった論点について検討した。

①裁判所は、まずワシントン州憲法 11 章 11 条が、地方自治法人に対して、その領域内において、州立法府と同程度のポリス・パワーを直接に委任していると解し、公共サービスである鉄道がシティの街路を横切る場合、立体交差の強制とその手段を授權する権限は、公衆の安全のために付与されたポリス・パワーの正当な行使であり³⁶²、「主題が地方的で、規制が合理的かつ一般法と調和している限り、その行使において立法府の承認(*legislative sanction*)を要しない³⁶³」と述べた。

②次に、州法における第1級シティに対する授權規定(*Rem. & Bal. Code*, §7507, 7509, 7510)を参照し、第1級シティの権限として、当該シティ内の全ての街路、小道または公共の場所における全ての鉄道または路面電車を配置し建設することを許可または禁止すること、その条件を定めること、勾配の変更、立体交差化またはその撤去等が定められていることを確認した³⁶⁴。

³⁵⁵ *Id.* at 245.

³⁵⁶ Spitzer, *Police Power*, *supra* note 297, at 504.

³⁵⁷ *Id.* at 498.

³⁵⁸ *Seattle v. Clark*, 28 Wash. 717, 69 P. 407, 1902 Wash. LEXIS 541 (1902).

³⁵⁹ *Id.* at 726.

³⁶⁰ *Seattle v. Goldsmith*, 73 Wash. 54, 131 P. 456, 1913 Wash. LEXIS 1554, 1913 Wash. LEXIS 2144 (1913).

³⁶¹ *Detamore v. Hindley*, 83 Wash. 322, 145 P. 462, 1915 Wash. LEXIS 706 (1915).

³⁶² *Id.* at 326.

³⁶³ *Id.* at 326-327.

³⁶⁴ *Id.* at 327-329.

③その上で、こうした授權規定の内容に関する条例の制定は権限踰越にはあらず、その内容の達成のための適切な手段の選択については主としてシティ政府が裁量を有し、裁判所はシティの裁量に明白な濫用がない限りはその裁量に介入することはないと述べた³⁶⁵。

前述のように、通常、地方自治法人に一般的に授權されているポリス・パワーは、州制定法の個別的に列挙された権限と併せて論じられる。第1級シティが他の等級のシティに比べて強いポリス・パワーの権限が認められるのは、この制定法上の権限リストの長さと、解釈原則 A、B が関係しているように思われる。更に、一部の判例において、当該規制対象が地方的課題である場合、ポリス・パワーの授權自体が条例の根拠となり、州法による個別の授權を求めている点は注目される。

ワシントン州では、公衆の健康及び安全の保護、そうした目的に関する土地利用、道路についての公衆の通行権規制等についての条例が、地方自治法人のポリス・パワーの行使として承認された³⁶⁶。その中には、地方自治法人の利益と私人や広域の利益との相克、いわゆる NIMBY 問題ともいうべき、「異質者排除の思想」にもつながる可能性がある事例も見られる³⁶⁷。

シェパード対シアトルシティ事件(1910)³⁶⁸では、シティ内の全ての私立病院及び保養所にシティの下水管と接続すること、接触伝染性の疾患の拡大を加速させる恐れのある私立病院の建設を禁止すること、こうした施設の建設にあたっては 200 フィート以内の財産所有者(property owner)の許可(permission)を得ることを制定した条例の適法性が争われた³⁶⁹。裁判所は、これらの規制は公衆の安全と健康を守るという目的での正当なポリス・パワーの行使であり、また、病院建設にあたっての当該範囲の財産所有者の許可を必要とすることは、精神障がい者の収容がこうした近隣住民を悩ませるという理由により、適法である³⁷⁰と述べた。そして、条例の適法性について、「もし当該条例が表面上適法であるならば、シティ議会の活動を変更させることができる根拠や論理はここに妥当しない³⁷¹」と述べていることから、裁判所は形式的な適法性のみを審査し、社会的正当性はシティ議会の立法によって達成すべきであると考えていることが見て取れる。さらに裁判所は次のように述べる。

「他人が法の下で平等な権利を享受できるように、州内の組織社会での生活において耐えなければならない不快で悩ましいことは多々ある。しかし、公衆の健康

³⁶⁵ *Id.* at 327.

³⁶⁶ Spitzer, *Police Power*, *supra* note 297, at 498. これらの権限は制定法にも規定されるところである。See, Rem. & Bal. code § 7507.

³⁶⁷ *Id.* at 500.

³⁶⁸ *Shepard v. Seattle*, 59 Wash. 363, 109 P. 1067, 1910 Wash. LEXIS 1205, 40 L.R.A. (n.s.) 647 (1910).

³⁶⁹ *Id.* at 367-370.

³⁷⁰ *Id.* at 373.

³⁷¹ *Id.* at 375.

と安全の保護は地方政府の主要な対象であり、全ての市民は州のポリス・パワーの合理的な行使に従ってその財産を保有する……本件条例は『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(*sic utere tuo ut alienum non laedas*)』という法諺の合理的かつ適切な適用であり、また州のポリス・パワーがその主要な根拠とする『人民の安寧は至高の法である(*salus populi suprema est lex*)』という法格言によって支えられている³⁷²。」

この事例からは、「同質者による秩序づくり」による問題点は、インペリオ型だけでなく、レジスレイティブ型においても、地方自治法人のポリス・パワーを強く認めることによって現実的には表れうるということが分かる。

ワシントン州憲法 11 章 11 条は地方自治法人の「領域内」当該地方自治法人による警察、衛生その他の規制を許可している。この「領域内」という文言はワシントン州において厳格に解釈されるという³⁷³。すなわち、地方自治法人は、一般原則として自らの領域を越えて権限を行使することができない。たとえ州法の明示的な授權があったとしても、地方自治法人の領域を超えて権限を行使することは出来ない³⁷⁴。例えば、シティに隣接土地についての当該シティのゾーニング権限の授權は、シティの領域外であることを理由として認められない³⁷⁵。

ここまでの議論をまとめると、ワシントン州において、ポリス・パワーは、第 1 級シティにしか認められないホーム・ルール権限とは異なり、州憲法 11 章 11 条の下で全ての一般目的の地方政府に委任されている。ワシントン州は、ホーム・ルール制度による自治権が低く評価されている一方、地方自治法人のポリス・パワーに基づく行為は裁判所による承認を得る傾向にある。しかし、その行為の中には、共同体にとって好ましくない人々を排除するための規制が含まれており、インペリオ型において批判された「異質者排除の思想」としての「同質者の秩序づくり」と類似の問題が見られる。その問題は、シティ領域内での住民の強い自己決定を支持する局面においてみられる。

³⁷² *Id.*

³⁷³ Trautman, *supra* note 303, at 775-776.

³⁷⁴ *Id.* at 777.

³⁷⁵ *Id.*

Ⅶ. 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

レジスレイティブ型ホーム・ルール制度は、「州法に違反しない限り」の地方自治である。つまり、ホーム・ルール制度最大の眼目ともいえる、「全州的事務」と「地方的事務」との線引きによる、州立法府の干渉の排除＝イミュニティの機能は認められておらず、全ての領域で「州の優越」原則が貫かれている。ここで、なぜ、ワシントン州はそのようなレジスレイティブ型を導入したのだろうか、との本稿の最初の疑問に立ち返ってみよう。以下では、これまでの検討を踏まえ、イミュニティを採用したカリフォルニア州との若干の比較を行いながら、1920年代までのワシントン州のホーム・ルール制度の意義を探る。

Ⅶ.1. ホーム・ルール制度による地域の独立性と排他性

ここまでの分析から、ワシントン州のホーム・ルール制度について、2つの論点が指摘できる。第1に、本稿冒頭で提起した、ワシントン州がレジスレイティブ型を導入した意味、第2に、前章で示した、ワシントン州が他州に比して厳しい人口要件を置いたことの意味、これらをどのように理解すればよいだろうか。

前述のように、1890年代から1920年代にかけてのアメリカは、かつてない大量の移民の流入を経験した。北欧・西欧系の「旧移民」と、南欧・東欧系、及びワシントン州においてはアジア系の「新移民」という移民の多層化、また、都市、郊外、農村という居住地の多層化が進展したことは、アメリカの地域社会に深刻な問題をもたらした。このことが「同質者による秩序づくり」の活用につながったことは既に確認した。

先行してホーム・ルール制度を導入したカリフォルニア州(1879年州憲法11章8条)は、制定直後は人口100,000人以上の大都市を念頭に置いていたが、その要件を数千人に引き下げることで地方自治法人の創設を郊外地域にも広げ、後に続く州もこの傾向に従った³⁷⁶。こうして、当初大都市向け制度として構築されたホーム・ルール制度は、一部の地域で、より規模の小さいまとまりに、州から独立して定めることのできる地方的事務を認めるようになっていった。ホーム・ルール制度が後に批判されるように、異質な人々との交わりや衝突を回避する手段としても利用されるようになったとされるのはこのためである³⁷⁷。しかし、逆に言えば、この型は、住民が共通に承認する価値を更に高め、地域の性格をより明確に表現することが可能となる。「同質者による秩序づくり」によらなければ地方的課題を解決できないような地域の独立性の強い州にとっては一定の意義のある型である。

では、ワシントン州は何故こうした流れに与しなかったのだろうか。1900年以降のワシントン州は、アラスカでのゴールド・ラッシュ等の影響を受けて、第2の人口の急増期にあたる。当時、人口は少ないとはいえ多くの地方自治法人が創設されている(本稿末資料)³⁷⁸。

³⁷⁶ 各州の人口要件について、本稿注(306)。

³⁷⁷ 薄井・前掲注(113)123頁。

³⁷⁸ See, Final Report, *supra* note 251, at 15-19.

このように、ワシントン州は、全米的傾向と同様、またはそれ以上に新たな移民流入の影響を受けており、旧住民は新移民に対して「苦々しい思い」を抱いていた。仮に他州のように人口要件を下げ、かつインペリオ型の制度を導入すれば、同質的な集団ごとに別々の地方自治法人を創設して自律的な地域運営が期待できる。それにもかかわらず、ワシントン州がインペリオ型を導入することはなかった。例えば、11章10条については、1911年に人口10,000人以上のシティに対して純粹に地方的関心事におけるあらゆる事項を留保し、州政府および州法を排除するという修正案をシアトル選出の下院議員が主張したが、修正されることはなかった³⁷⁹。ようやく州創設時に置いた20,000以上という人口要件を10,000人に引き下げたのも1964年のことであった。

この点、インペリオ型を導入しなかった州の選択は『同質者による秩序づくり』に対する疑念に支えられていた³⁸⁰とされる。インペリオ型の特色である地方自治法人の排他的管轄事項の設定は、裏を返せば、当該法人の領域から特定の属性を有する人やものを排除したり、隣接する法人同士が相反する規則を制定した場合に地域ごとの対立が先鋭化したりする可能性をはらむ。ここで共同体としての利益を保護することは、共同体内の平等性及び均一性の強調、また個人の基本的権利の制約といった事柄を意味し³⁸¹、州憲法制定会議において個人の政治的、経済的利益の保護を重視することを主張したポピュリストが大きな影響を及ぼしたワシントン州では、こうした考え方は支持されなかったとも考えられる³⁸²。確かに、このような点に、ワシントン州がインペリオ型を導入しなかった理由を見出すことができるだろう。または、異質者を排除することによって地域の排他性を高めるという懸念が、ワシントン州においてもボリス・パワーを根拠とした土地利用規制等に示唆されることからすれば、そうした懸念への対応として州が統制/調整役となりうるレジスレイティブ型にこだわってきたとも考えられる。

では、そうだとすれば、ワシントン州にとって、ホーム・ルール制度の導入とはどのような意味を持っていたのか。ワシントン州は少なくともこの州の人口集中地(シアトル、タコマ、スポーケン)にはホーム・ルール制度の必要性を認めていた。その理由を説明するためには、地方自治法人間の調整者としての州の役割の他、ホーム・ルール憲章を有する第1級シティに期待された役割を検討する必要があるように思われる。

以下では、その特徴について、同じ西海岸でワシントン州に先行してホーム・ルール制度を取り入れ、インペリオ型に制度を変更したカリフォルニア州の制度と対照しながら検討する³⁸³。

³⁷⁹ Leo Jones, *Proposed Amendments to the State Constitution of Washington*, 4 WASH. HIST. Q. 12, 31 (1913), available at <https://journals.lib.washington.edu/index.php/WHQ/article/view/4971> (last visited May 6, 2016).

³⁸⁰ 薄井・前掲注(113)137-138頁。

³⁸¹ 同上、143-144頁。

³⁸² ポピュリスト運動が「エートス」としてワシントン州の政治に深く根付いていることを指摘するものとして、See, Spitzer, *Populist State*, *supra* note 265.

³⁸³ 本稿でカリフォルニア州を取り上げる意図は、ワシントン州のレジスレイティブ型の制度を相対化しその特徴を検討する目的のためであり、厳密な比較研究を行おうとするものではない。本格的な制度比較は今後の課題とした

VII.2. ホーム・ルール制度比較

VII.2.1. ワシントン州(レジスレイティブ型)の制度概要

ここまで述べてきた 1889 年から 1929 年までのワシントン州におけるホーム・ルール制度について、ここで簡単にまとめておく。

(1)ホーム・ルールの対象となる地方自治法人

ワシントン州では、州の中で特に人口の集中していた地方自治法人に対してホーム・ルール制度を認めることを意図し、州憲法 11 章 10 条において他州に比して厳格な 20,000 人という人口要件を設けた。州憲法 11 章 10 条は、地方自治法人の創設は州の一般法によるものとした上で、ホーム・ルール制度の適用対象となる人口 20,000 人以上のシティに対し、ホーム・ルール憲章の制定を認める一方、州の一般法が法人化、法人の組織、人口規模に基づく等級分類を規定するとする。また、憲章制定会議の設置方法や憲章草案の告知・投票についての定めを置く。ホーム・ルール憲章は「この州の憲法及び法律と両立させまた従って(consist with and subject to)」起草されるが、憲章で制定可能な事項を列挙しているわけではない(イニシアティブの機能の保障)。

同時に州法により地方自治法人全体を人口に応じて 4 つの等級に分類し、それぞれについて詳細な州法の授權規定を置いた。この等級分類は自治権の広狭の点で、ワシントン州の地方自治法人を 2 つに分けた。1 つは、ホーム・ルール憲章の制定権を付与され、その条例の適法性判断においては制定法が「自由に解釈される」第 1 級シティであり、もう 1 つは、ディロン・ルールに従い、明示的文言で授權された権限、それらから必然的もしくは相当程度含意されるまたは付随する権限、そして地方自治法人の目的に不可欠な権限のみが認められ、「権限の存在に関わる公正、合理的、実質的な疑念は、裁判所によって地方自治法人に不利に判断される」第 2 級以下のシティやタウンであった。

(2)地方的関心事(local concern)

等級を問わずワシントン州の全ての地方自治法人の憲章や条例は、基本的に州の優越のルールに服する。しかし、第 2 級以下のシティやタウンとは異なり、第 1 級シティでかつ憲章を有するシティは、地方的関心事について、ワシントン州の地方自治法人が持ちうる全権限を、個別の授權の有無にかかわらず有するのであり(解釈原則 A)、州法や州の公的な方針に反することがない限り、シティの条例は有効となる。「反する」とか「衝突」という意味は、単に、州法が既に当該主題について立法していたり、州が何らかの公的な方針に重なったりすることを指すのではない。つまり、黙示的先占理論を用いない。

(3)衝突の問題

その州の法律や公的な方針と憲章や条例が、調和しようがない両立不可能なとき、制定法

い。特に本稿が依拠する文献は、サトウの論稿が基になっているものであり、本稿が扱う時期のワシントン州の事例と厳密な意味で比較できない。ただし、その特徴をある程度析出することは可能なものとする。

がその文面上、排他的な意図を示しているときでなければ、その条例は有効である。その際の制定法の解釈においては、「自由に解釈されなければならない」[解釈原則 B]。

(4) ポリス・パワー規制

ポリス・パワーは、州憲法 11 章 11 条によって全ての地方自治法人に委任されていた。権限の範囲について、領域的には厳格に制限されていたものの、第 1 級シティにおいては、制定法の列挙権限と併せて制定された条例が、ロクナー時代にもかかわらず良く支持された。その中には、前述の病院の建設を巡る事例のように、インペリオ型ホーム・ルールと同様の「同質者の秩序づくり」の問題と捉えられるものも含まれていた。

VII.2.2. カリフォルニア州(インペリオ型)の制度概要

(1) ホーム・ルールの対象となる地方自治法人

カリフォルニア州憲法において、ワシントン州憲法 11 章 10 条にあたるのは、特別法による地方自治法人の創設を禁止し、人口による等級分類に基づく地方自治法人の創設を一般法で定めるよう規定した 11 章 6 条、100,000 人を超える人口を有する地方自治法人にホーム・ルール憲章の起草を認める 11 章 8 条であった。11 章 8 条の人口要件を満たす地域は、当時サンフランシスコのみであったことから、この制度はサンフランシスコ市を対象としたものであることは明らかであったが³⁸⁴、1890 年の修正により人口要件は 3,500 人に切り下げられた。これらの地方自治法人は、州法による授権以外の事柄について自治憲章に定めることができた(イニシアティブの機能の保障)。そして、州憲法の改正の度に地方的事務についての州法の干渉を排除する機能が高められていった(イミュニティの機能の保障)。

カリフォルニア州も、制定法に等級分類の規定を置いている。州憲法の制定直後に制定されたのは地方自治法人法(Municipal Incorporation Bill)である。カリフォルニア州では、当初地方自治法人が 6 つの等級に分けられ、それぞれ第 1 級シティ(100,001 人以上)、第 2 級シティ(30,001~100,000 人)、第 3 級シティ(15,001~30,000 人)、第 4 級シティ(10,001~15,000 人)、第 5 級シティ(3,001~10,000 人)、第 6 級シティ(~3,000 人)と定められた³⁸⁵。

カリフォルニア州は、大都市の規模が大きい分、ワシントン州よりも地方自治法人の人口規模の差が大きく、等級も細かい。第 1 級から第 3 級までは、法制定当時 1 シティずつしか当てはまらず、この人口についての等級分類規定は繰り返し特別立法の疑義が投げかけられた³⁸⁶。当初は、地方自治法人の設立と組織について一般法を制定するためにのみ許されると解されていた。しかし後に、等級分類は、市の権限についての一般法を制定する

³⁸⁴ John C. Peppin, *Municipal Home Rule in California: II*, 30 CAL. L. REV. 272, 275(1941-1942).

³⁸⁵ *Id.* at 295. 1883 年の時点で第 1 級シティはサンフランシスコのみ、第 2 級シティはオークランドのみ、第 3 級シティはサクラメントのみ、第 4 級シティにサンホセ、ロサンゼルス、ストックトン、第 5 級シティにバレッジョ、アラメダ、マリービル、サンタクルス、サンタローザ、サンタバーバラ、それ以外は第 6 級という具合に分けられていた。

³⁸⁶ Peppin, *supra* note 384, at 297.

ためにむしろ用いられうるものであり、その場合は(特別立法のようなものではなく)人口による一般的な等級分類でなければならないと解されるようになった³⁸⁷。

(2)地方的事務(municipal affairs)

インペリオ型を採るカリフォルニア州は、1896年の州憲法改正で、「地方的事務を除き、シティの憲章は州一般法に従わねばならず、また、それによって支配される」こととされた(1896年修正州憲法 11 章 6 条)³⁸⁸。サトウによれば、この修正の効果は、自治憲章内に特別に規定される権限と、自治的事項に関する権限に対する州立法府の干渉から憲章シティを守ることにあった³⁸⁹。続く 1914 年の再度の改正で、憲章シティは「憲章の中に規定された制約と制限のみに従い、地方的事務についてあらゆる法律および規則を制定し、執行する権限が与えられる。そして、その他の事項に関しては、市は州の一般法に従い、それによって強制される」とされた(1914 年修正州憲法 11 章 6 条)³⁹⁰。

この一連の修正の結果、カリフォルニア州のホーム・ルール制度の対象たる地方自治法人(憲章シティ)は、地方的事務については州憲法及び自治憲章の制約のみに服するのであり、自治憲章は地方的事務についての限界を画するものとなった³⁹¹。ただし、既に多くの論者が指摘しているように、地方的事務と全州的事務の線引きを巡る判例はアド・ホックなものとなり、一貫した基準を立てることが難しい³⁹²。この困難さは、地方的事務と全州的事務とを区分する解釈からくるものである。

(3)先占の問題

カリフォルニア州においては、一般に、地方的事務(特に純粋にシティの内部組織、合意を巡るもの)以外の事柄については先占理論が用いられると説明される³⁹³が、初期には州立法府の明示的先占がなければ有効であるとも解される場合もあったようである³⁹⁴。しかし、州法の規制と反対の方向を向く、州法の規制を緩和する条例が無効であるのみならず、州法の規制と同じ方向を向く、つまり、より規制的な条例についても、必然に州の法律と重複し、その範囲で条例は無効であるとされた³⁹⁵。

(4)ポリス・パワー規制

カリフォルニア州の地方政府は、ワシントン州憲法にそのままの形で導入された、カリフォルニア州のポリス・パワー規定(1879 年州憲法 11 章 11 条)の下でポリス・パワーが授權されており、その規範は一般法に衝突しない限りにおいて有効となる。カリフォルニア州において、この規定は、自治的事項への州立法府の干渉から憲章シティを防御し、州の

³⁸⁷ 田島・前掲注(124)76 頁を参照。カリフォルニア州の権限を画定する人口等級分類を示す州法は 2 つあり、やや複雑である。詳細は上記参考文献を参照。

³⁸⁸ Sato, *supra* note 124, at 1056.

³⁸⁹ *Id.*

³⁹⁰ *Id.*

³⁹¹ 金井・前掲注(108)先占(一)174 頁。

³⁹² 例えば、MCBAIN, *supra* note 241, at 672.

³⁹³ 本稿 II の議論を参照。

³⁹⁴ 規制条例について、田島・前掲注(124)84 頁。

³⁹⁵ 田島・前掲注(124)83-84 頁。

ホーム・ルール制度をインペリオ型に転換せしめた 1896 年及び 1914 年の州憲法の改正においても修正されなかった。

このポリス・パワーに基づく「地方の警察、衛生その他のあらゆる規則(1879 年憲法 11 章 11 条)」の対象事項と、憲章シティの排他的管轄領域である地方的事務が重なりうるかという論点について判例は一定していない。サトウは自身の立てる解釈基準から、「私的部門に適用される一般的州規制規範は州の方針を具体的に浸透させるので、州と地方の制定法の間に衝突が起きた場合は、地方自治(local autonomy)の余地はない³⁹⁶」とする。したがって、この見解に従えば、カリフォルニア州においても、ポリス・パワーに基づく地方自治法人の規制は州の一般法に服する。

VII.3. レジスレイティブ型ホーム・ルール制度下での地方自治

VII.3.1. ホーム・ルール制度の対象

両州とも、まず州憲法は、全ての地方自治法人に対し、その領域内で州法と矛盾しない限りで行使することができるポリス・パワーを付与し、地方自治法人の創設を一般法で行う旨を定めていた。各地方自治法人は、州憲法に基づき、人口を基準として地方自治法人を等級分類する州制定法により、等級に応じた権限を付与される。ホーム・ルール制度の対象となるワシントン州の人口 20,000 人以上の第 1 級シティと、カリフォルニア州の人口 100,000 人(1890 年以降 3,500 人)を超える憲章シティは、それぞれ州憲法によりホーム・ルール憲章の制定が認められる。この 2 州においては、人口要件が大きく異なることが注目される。ワシントン州では都市的自治体に限った適用を想定していることがカリフォルニア州との比較で確認されるだろう。

ホーム・ルールの機能として、カリフォルニア州では、当初から認められていたイニシアティブの機能に加えて、州憲法の改正によりイミュニティの機能も有するようになった。これに対し、ワシントン州ではイニシアティブの機能のみを有する。

ホーム・ルール憲章を持たない両州の地方自治法人は、ポリス・パワーや州法により列挙された権限等、明示的文言で授権されている権限、それらから必然的もしくは相当程度含意されるまたは付随する権限、地方自治法人の目的に不可欠な権限のみ行使が認められ、そうした権限の存在に関わる公正、合理的、実質的な疑念は裁判所により地方自治法人に不利に判断されるというディロン・ルールに従う。

VII.3.2. ホーム・ルール制度の対象となる地方自治法人の権限

ワシントン州の第 1 級シティは、州の優越の原則の下、州法と両立するように制定したホーム・ルール憲章に定めた権限、ポリス・パワー、州法に列挙された権限、それらから明示的または黙示的に授権される権限を州法に抵触しない限り広範に有する。

³⁹⁶ Sato, *supra* note 124, at 1097.

第1級シティの条例の有効性の審査においては、裁判所が黙示的先占理論を用いない点がポイントである。条例の規制事項についての州法の現行規定がない場合、当該条例が、全州的関心事または州-地方の共同関心事か、それとも地方的関心事のいずれにあたるかが判断される。州関心事とされれば、条例の有効性は、州法の明示的または黙示的授權を得ているか、州の公的方針への調和するものであるかどうかにより判断される。他方、地方的関心事と判断されれば、州法の授權は要せず、州法との衝突の有無が問われるのみである。この領域は非常に限られるが、地方的関心事におけるイニシアティブの機能の作用とみることができる。

一方で、当該事項に州法の規定が存在する場合、条例が州法の授權に基づくものか否かが検討される。ここで重要なのは、関連州法が「自由に解釈される」ことが要請されている点である。この点は、「地方自治法人に不利に判断される」というディロン・ルールとは明確に異なる。こうした制定法上の解釈原則は、ホーム・ルール制度の直接の効果ではない——イミュニティ、イニシアティブの機能ではない——が、ディロン・ルールの適用の例外を裁判所に求めるものとして重要である。州法の授權が何ら認められない場合は、条例は無効となる。しかし、明示的または黙示的授權が認められた場合は、先述の地方的関心事についての条例と同様、次に当該州法との衝突の有無が検討される。裁判所は両者の規制が両立しえないような衝突する場合を除いて、地方の行為または法は有効と判断する傾向にある点である。

カリフォルニア州の憲章シティは、制定した自治憲章に定めた権限、ポリス・パワー、州法に列挙された権限、それから授權される権限を有する。ワシントン州と異なる点は、自治憲章の位置づけである。州憲法制定後の2度の修正を経て、憲章シティは自身が自らに課す制約を定める自治憲章と州憲法に反しない限り、自治的事項に関する条例を制定し執行することが可能とされた。レジスレイティブ型をとるワシントン州でも、関心事の帰属を検討するように、同様の検討事項が無いわけではなかった。しかし、その場面は州立法府の関与がない領域のみであったため、インペリオ型よりも限定され、いずれにしても州法を覆すことはできない。このように、レジスレイティブ型は州の優越の原則が全領域に及ぶこともあり、ホーム・ルール制度自体が条例の有効性に寄与する効果はインペリオ型に比べて大きくはないようである。

インペリオ型をとるカリフォルニア州で条例の有効性を審査するには、この全州的事務と地方的事務の線引きが最大の問題であった。地方的事務と判断されれば条例は有効となる。一方で、全州的事務と判断されれば、州法による当該事項の先占の有無が審査され、州法との重複が認められれば、先占があるものとして条例はその限りで無効となる。しかし、単に立法の事実があることのみをもって先占と解する場合、地方的事務の範囲は非常に限られることになりうる。

VII. 4. 自治を巡る諸要素の関連性

地方自治法人の権限の全体像を整理するため、ホーム・ルール制度と州憲法により付与されるポリス・パワー、そして地方自治法人の権限に関する州法について述べておく。なぜなら、ワシントン州において、ポリス・パワーと、州法の列挙事項に基づく地方の権限行使、州制定法による権限の解釈原則は、州憲法 11 章 10 条のホーム・ルール条項と関係しつつ地方自治法人の権限の広狭に影響を与えているためである。本節では、この関連性が、結果として、どのように地方自治法人を単なる「州の政治的下部機関」ならぬ地方「自治」法人とさせているかを検討する。

ワシントン州において、ポリス・パワーは、州憲法から直接授権された地方自治法人の権限である。各等級の地方自治法人は、等級ごとに州法の規定で具体的に行使可能な権限を列挙されているが、それら他の州法の授権よりも、ポリス・パワーは憲法上の一段強い保障を与えられている。このことによって、地方自治法人は、領域内のみという厳格な地域的制限の下、州法に抵触しない限り地方の警察、衛生その他の規則の制定、執行を広範に認められていた。この点はカリフォルニア州も同様であるものの、ワシントン州においては、特に第 1 級シティにおいて、ポリス・パワーに基づく規制が州裁判所で認められる傾向にあった。また、第 1 級シティは、制定法により、選挙、投票の規定、地方自治法人の財産の使用、処分、地方自治法人の利用に供する個人の財産への課税、道路、公共施設の管理、鉄道の許認可、等の権限が授権されている (Rem. & Bal. code § 7507) ³⁹⁷。条例の有効性を審査する際、裁判所は、こうした授権規定について、第 2 級以下の地方自治法人のように「地方自治法人に不利に判断される」ディロン・ルールを適用するのではなく、「自由に解釈する」姿勢が求められた。ポリス・パワーが、レジスレイティブ型ホーム・ルール制度の下での地方自治法人の権限に、州憲法上保障された地方的な規則(regulation)を組み込んでいることと、ワシントン州裁判所がポリス・パワー及び州法に根拠を置く条例の有効性の判断において、先占の問題よりも抵触問題を重視し、かつ条例が州法と「調和する(harmonize)」場合、抵触と判断しないという立場をとっていることは地方自治法人の自治の領域の確保に寄与していると言える。

以上をまとめれば、1920 年代までのワシントン州において、ホーム・ルール制度の対象となる第 1 級シティの自治権を形成している要素は、次のように整理できる。①ワシントン州のホーム・ルール制度は、イニシアティブとイミュニティの 2 つの機能の面から見れば、イニシアティブの機能を有するのみである。この点のみを見れば、カリフォルニア州のようにイミュニティの機能を有するインペリオ制度と比べて、地方自治法人の自治権を拡充する効果は限られていたといえるだろう。しかし、ホーム・ルール制度の対象となる

³⁹⁷ 2 HON. R.A. BALLINGER, AND HON. A. REMINGTON, REMINGTON & BALLINGER'S ANNOTATED CODES AND STATUTES OF WASHINGTON (CITE REM. & BAL. CODE) SHOWING ALL STATUTES IN FORCE, INCLUDING THE EXTRAORDINARY SESSION LAWS OF 1909(1910-1914) 1454-1468.

第1級シティに授権された権限は、たとえイミュニティの機能が認められない、州の優越の原則が貫徹する下にあっても、実際には、シティの権限が州と同程度までは認められる場合がある。すなわち、②地方自治法人の人口の偏在を反映して、各シティの身の丈に合った権限を付与する等級分類の下で、広範な権限を行使しうる。③レジスレイティブ型制度を実質化する制定法上の解釈原則が置かれており、④裁判所は、それに基づいて第1級シティに不利にならないよう、州法の先占及び抵触の有無について柔軟に判断する。⑤さらに、州憲法上のポリス・パワーに基づく規制が認められやすい傾向にあった。

このように、ワシントン州の地方自治法人の権限の範囲を巡る議論では、ホーム・ルール制度単体ではなく、ホーム・ルール制度と、その他の授権による権限、「ディロン・ルールに全面的に依拠するのではない」権限の解釈原則といった要素を組み合わせることで、全体として実質的に第1級シティに自治の領域を確保しようとしているのである。

Ⅷ. 形成期におけるワシントン州のホーム・ルール

地方自治法人に対する州法の明示的委任がない場合であっても、一般に地方自治法人の権限とされるのは、①法律に明示的に授権された権限から導かれる黙示的授権、②州のポリス・パワーからの授権、③ホーム・ルール権限の3つの権限である。ワシントン州においては、第2級以下の地方自治法人は前2つの権限のみを有し、ディロン・ルールに従って州立法府の統制に服する、実質上「州の政治的下部機関」と変わらない存在であった。イニシアティブの機能があるホーム・ルール権限を有する第1級シティは、他の等級に比べて州法で権限を認める列挙事項が増えた。しかし、州の関与を排除できるイミュニティの機能を持たず、「州の優越」の原則が強いことから、たとえホーム・ルール制度を持っていたとしても、ホーム・ルールの効果については否定的な見解が少なくない³⁹⁸。

しかし、当時のワシントン州のホーム・ルール制度にも一定の意義を見出さう。ワシントン州のレジスレイティブ型ホーム・ルール制度は、対象を都市＝第1級シティに限定し、ホーム・ルールのイニシアティブの積極的な機能により、イミュニティの機能による防御可能な自治の確保よりも、シティの判断が尊重される自治の充実を目指す制度となったことに意味があった。

ワシントン州のレジスレイティブ型において、イニシアティブの機能を実質化している要素として次の3つが挙げられる。レジスレイティブ型制度を実質化する制定法上の解釈原則、第1級シティに不利にならないような州法の先占及び抵触の有無についての柔軟な判断、州憲法上のポリス・パワーに基づく規制の承認傾向である³⁹⁹。

南川によれば、州法の先占に関する理解は、ホーム・ルール制度においてイミュニティの機能の一般的効果の例外として働き、「州は、一定の領域について、立法により、明示的(expressly)または黙示的(impliedly)に、特定の活動領域または規制領域を先占または占領(occupied)することができ、州がこれをなした場合、ホーム・ルール・シティの法であるか非ホーム・ルール・シティの法であるかを問わず、当該問題について地方自治法人の法を制定する余地が存在しなくなる⁴⁰⁰」。すなわち、イミュニティの機能は、純粋な地方の事務への州の関与を排除する強い自治の効果を有することと引き換えに、全州的事務とされる事項については条例が排除されるという強い従属の効果を有する。そのため、インペリオ型ホーム・ルール制度では、全州的事務と地方の事務との間の線の引き方によっては、逆に権限を極めて制限する可能性がある⁴⁰¹。Ⅱで検討した金井らの先行研究においても、地方の行政活動が広域的に影響を与えるようになるにつれて、このような制限傾向が見られたことが確認されている。

このように、ワシントン州のレジスレイティブ型は、ホーム・ルール制度単体ではなく、

³⁹⁸ See, Trautman, *supra* note 303; Brachtenbach, *supra* note 239, at 305.

³⁹⁹ 本稿Ⅶ.4. の要素③④⑤を指す。

⁴⁰⁰ 南川・前掲注(55)34頁。

⁴⁰¹ 同上、43頁。

ホーム・ルール制度と、その他の授權による権限、「ディロン・ルールに全面的に依拠するのではない」権限の解釈原則といった要素を組み合わせることで、全体として実質的に第1級シティに自治の領域を確保しようとしているといえる(ワシントン州レジスレイティブ型第1の意義)。

また、ワシントン州の地方自治法人は、1850年代から1860年代にかけてごく小規模なコミュニティが法人格を得て点在していたところ、1870年代以降に鉄道建設による急激な人口移動が起こったことで、鉄道のターミナルとなったシティが都市として急速に発展を遂げた。この鉄道建設は、様々な意味で、ワシントン州の地方自治法人に大きな影響を与えた。鉄道会社は、州内資源を州外部に輸出する大動脈としての役割を果たす一方、地域の政治に汚職の要因ともなり、更には、一部の地域に多くの「異質者」を運び入れ、都市＝第1級シティを形成した。こうした鉄道建設によって生じた人口の急騰は、シアトル、タコマ等一部の地域で集中的に起こったために、地域間の人口規模に大きな差があった(本稿末資料)。地方自治法人の中には、人口集中地に創設され、地域の変容に合わせた都市的サービスの供給を確保しようとしたものがあつた一方、数百人から多くとも5,000人程度の規模が大半を占める状況にあつた。そして、この状況は1900年頃に人口1,000人以下の地域の法人化が相次ぐも、1930年代まで大きくは変わらなかった。

このことから、一部の人口集中地が対応すべき課題と、その他の地方自治法人が向き合うべき課題の違い及び対応能力の差を生じていたことが推測される。そうした状況下で、ワシントン州は、地方自治法人の人口規模に応じた身の丈に合った権限を詳細に委任する一方で、人口規模が大きく、十分な実務能力を備え、かつ多くの都市的問題に対応する必要に迫られたと想定される都市＝第1級シティにのみ、州法に違反しない限りで自治権を付与するという形で制度設計した、レジスレイティブ型ホーム・ルール制度を選択した⁴⁰²。

ワシントン州がホーム・ルール制度そのものを無視できず、かといって、インペリオ型にも向かわなかったのは、都市化の時期と、「同質者の秩序づくり」の主体である「同質者」の意味づけの変化が影響していたと考えられる。すなわち、州の成立と同時進行的に都市化が進んだこの地では、都市において、「同質者の秩序づくり」としての「同質性」が、既に質的に把握しにくくなっていたのではないだろうか。同じような現象は、東部において観察された、「財産所有者(property owners)の自治」＝「私的性格」の自治が、「住民(inhabitant)の自治」＝「公的性格」の自治、へと変遷していった過程にも見られる。これらの事象は、換言すれば、地方自治法人の構成員の利害関係の在り方が多様化していく過程と考えることができる。このことに鑑みれば、先行州において「同質者の秩序づくり」の手法であつたホーム・ルール制度は、「同質者」の範囲が質的に拡大した大都市において、地方自治法人が個別具体的に、かつ自治的に対応する手法として採用されることになったと捉えるこ

⁴⁰² 本稿Ⅶ.4.の要素①②を指す。

とができるだろう(ワシントン州レジスレイティブ型第2の意義)。

本稿の目的は、レジスレイティブ型ホーム・ルール制度の枠組みが第1期ホーム・ルール運動期にいかなる意図をもってワシントン州によって運営されてきたかという点を明らかにすることにあつた。

1890年代から1920年代に形成されたワシントン州のレジスレイティブ型ホーム・ルール制度は、州立法府の優越の下にありながらも、多様な背景を持つ「異質者」の流入によって住民と公共サービスの膨張に対応することになった「都市」の自治の工夫であつたと評価できるだろう。そして、ワシントン州におけるホーム・ルール制度は、1920年代末までに以上のような特徴をもつ制度として定着したとみることができる⁴⁰³。

⁴⁰³ この点、州創設期から2000年代に至る州判例を分析したスピッツァーによれば、ワシントン州の地方自治は、一貫してディロン・ルールを緩和しホーム・ルール親和的な動きを示す立法府に対して、ディロン・ルールを「ゾンビのように」蘇らせようとする裁判所のアプローチが繰り返されたことを観察している。その後のワシントン州においては、本稿で見た都市化とはやや異なる都市化に対応するために、人口要件を巡る改正や制定法の整備が1960年代に行われるが、大きくはここで確認した制度枠組みの中で、州と地方自治法人の権限争いが続いていくことになる。*See, Spitzer, Home Rule, supra note 66, at 856-857.*

参考文献

【書籍・論文】

- Lynn A. Baker & Daniel B. Rodriguez, *Constitutional Home Rule and Judicial Scrutiny*, 86 DENV. U. L. REV. 1337 (2009)
- Timothy K. (Timothy Kiel) Barnekov et al., 『都市開発と民活主義：イギリスとアメリカにおける経験』(学芸出版社, 1992)[TIMOTHY K. (TIMOTHY KIEL) BARNEKOV ET AL., *PRIVATISM AND URBAN POLICY IN BRITAIN AND UNITED STATES*(1989)]
- David J. Barron, *Reclaiming Home Rule*, 116 HARV. L. REV. 2255 (2003)
- Robert F. Brachtenbach, *Home Rule in Washington--At the Whim of the Legislature*, 29 WASH. L. REV. STATE BAR J. 295 (1954)
- Richard Briffault, *Our Localism: Part I--The Structure of Local Government Law*, 90 COLUM. L. REV. 1 (1990)
- , *Our Localism: Part II--Localism and Legal Theory*, 90 COLUM. L. REV. 346 (1990)
- JOHN FORREST DILLON, 1 COMMENTARIES ON THE LAW OF MUNICIPAL CORPORATIONS (5th ed. 1911)
- ERNST FREUND, *THE POLICE POWER : PUBLIC POLICY AND CONSTITUTIONAL RIGHTS* (1904), *available at* <https://archive.org/details/policepowerpubl01freugoog> (last visited May 11, 2016)
- Gerald E. Frug, *The City As a Legal Concept*, 93 HARV. L. REV. 1057 (1980)
- GERALD E. FRUG ET AL., *LOCAL GOVERNMENT LAW : CASES AND MATERIALS* (5th ed. 2010)
- FRANK JOHNSON GOODNOW, *CITY GOVERNMENT IN THE UNITED STATES* (1904)
- Janice C. Griffith, *Local Government Contracts: Escaping from the Governmental/Proprietary Maze*, 75 IOWA L. REV. 277 (1989)
- Leo Jones, *Proposed Amendments to the State Constitution of Washington*, 4 WASH. HIST. Q. 12 (1913), *available at* <https://journals.lib.washington.edu/index.php/WHQ/article/view/4971> (last visited May 6, 2016).
- Lebbeus J. Knapp, *Origin of the Constitution of the State of Washington*, 4 WASH. HIST. Q. 227 (1913), *available at* <https://journals.lib.washington.edu/index.php/WHQ/article/view/5059> (last visited May 6, 2016).
- LUNDIN, STEVE. *THE CLOSEST GOVERNMENTS TO THE PEOPLE : A COMPLETE REFERENCE GUIDE TO LOCAL GOVERNMENT IN WASHINGTON STATE* (2007)
- HOWARD LEE MCBAIN, *THE LAW AND THE PRACTICE OF MUNICIPAL HOME RULE* (1916)
- DAVID J. MCCARTHY & LAURIE REYNOLDS, *LOCAL GOVERNMENT LAW IN A NATSHELL* (5th ed. 2003)
- John C. Peppin, *Municipal Home Rule in California: I*, 30 CAL. L. REV. 1 (1941)
- , *Municipal Home Rule in California: II*, 30 CAL. L. REV. 272 (1941-1942)
- , *Municipal Home Rule in California III: Section 11 of Article XI of the California Constitution*,

- 32 CAL. L. REV. 341 (1944)
- , *Municipal Home Rule in California: IV*, 34 CAL. L. REV. 644 (1946)
- ROBERT F. UTTER & HUGH D. SPITZER. THE WASHINGTON STATE CONSTITUTION: A REFERENCE GUIDE (2011).
- THE JOURNAL OF THE WASHINGTON STATE CONSTITUTIONAL CONVENTION, 1889, WITH ANALYTICAL INDEX BY QUENTIN SHIPLEY SMITH (1999 reprint), (Beverly Paulik Rosenow ed., 1962), *available at* <http://lib.law.washington.edu/waconst/Sources/Rosenow.pdf> (last visited Apr 27, 2016).
- Sho Sato, *Municipal Affairs in California*, 60 CAL. L. REV. 1055 (1972)
- Michael Monroe Kellogg Sebree, *One Century of Constitutional Home Rule: A Progress Report*, 64 WASH. L. REV. 115 (1989)
- Elmer E. Smead, *Sic Utere Tuo Ut Alienum Non Laedas A Basis of the State Police Power*, 21 CORNELL L. Q. 276 (1935)
- Hugh D. Spitzer, *Municipal Police Power in Washington State*, 75 WASH. L. REV. 495 (2000)
- , *Washington: The Past and Present Populist State*, in THE CONSTITUTIONALISM OF AMERICAN STATES 771 (Christopher W. Hammons George E. Connor ed., 2008)
- , *A Local Government By Any Other Name*, Proceedings of the Washington State Association of Municipal Attorneys, Fall Conference. 7-1 to 7-84 (2009), *available at* <http://mrsc.org/get-media/D2F2FDF4-9C9C-4D03-8945-0A107182A50B/wsama534-7>. (last visited May 16, 2015)
- , “Home Rule” vs. “Dillon”’s Rule’ for Washington Cities, 38 SEATTLE U. L. REV. 809 (2015)
- JON C. TEAFORD, THE MUNICIPAL REVOLUTION IN AMERICA : ORIGINS OF MODERN URBAN GOVERNMENT, 1650-1825 (1975)
- Philip A. Trautman, *Legislative Control of Municipal Corporations in Washington*, 38 WASH. L. REV. 743 (1963)
- Kenneth E. Vanlandingham, *Municipal Home Rule in the United States*, 10 WM. & MARY. L. REV. 269 (1968)
- , *Constitutional Municipal Home Rule since the AMA (NLC) Model*, 17 WM. & MARY L. REV. 1 (1975)
- Joan Williams, *The Constitutional Vulnerability of American Local Government: The Politics of City Status in American Law*, 83 WIS. L. REV. 154 (1986)
- 有賀貞他編『世界歴史大系アメリカ史 1—17 世紀～1877 年—』(山川出版社, 1994).
- . 『世界歴史体系アメリカ史 2—1877 年～1992 年—』(山川出版社, 1993).
- 薄井一成「分権時代の地方自治」『分権時代の地方自治』3 頁(有斐閣, 2006) [初出 2004-2005]
- 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[再版]』359 頁(敬文堂, 1977) [初出 1973]

- 小滝敏之『地方自治の歴史と概念』(公人社, 2005)
- . 『米国自治史論Ⅰ 建国前アメリカ地方自治の歴史と伝統』(公人社, 2011)
- . 『米国自治史論Ⅱ 建国期アメリカ地方自治の歴史と思想』(公人社, 2012)
- . 『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)
- . 『米国地方自治論:アメリカ地方自治の法理と政府間関係』(公人社, 2014)
- 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・ルール制度と運用を参照して(一)』六甲台論集 40 巻 4 号 167 頁(1994)
- . 『『条例の先占』:カリフォルニア州におけるホーム・ルール制度と運用を参照して(二)』六甲台論集 41 巻 1 号 122 頁 (1994)
- 金子善次郎『米国連邦制度:州と地方団体』(良書普及会, 1977)
- クラウソン、マリオン(小沢健二訳)『アメリカの土地制度』(農政調査委員会, 1981)[MARION CLAWSON, THE LAND SYSTEM OF THE UNITED STATES, AN INTRODUCTION TO THE HISTORY AND PRACTICE OF LAND USE AND LAND TENURE (1968)]
- 栗本雅和「条例論の再検討(一)」『自治研究』51 巻 8 号 71 頁(1975)
- . 「条例論の再検討(二)」『自治研究』51 巻 10 号 93 頁(1975)
- . 「条例論の再検討(三・完)」『自治研究』51 巻 12 号 53 頁(1975)
- 佐藤達夫「憲法第八章覚書」自治庁記念論文編集部編『町村合併促進法施行一周年地方自治総合大展覧会記念地方論文集[再版]』35 頁(地方財務協会、1955)
- 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』253 頁(有斐閣, 1990)[初出 1982]
- . 「地方自治の本旨に関する一考察」『行政法概念の諸相』341 頁(有斐閣, 2011)[初出 2004]
- 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 巻 2 号 109 頁(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(二)」自治研究 77 巻 9 号 103 頁(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(三・完)」自治研究 78 巻 5 号 72 頁(2002)
- ジンママン、ジョセフ(神戸市地方自治研究会訳)『アメリカの地方自治:州と地方団体』(勁草書房、1986)[JOSEPH F. ZIMMERMAN, STATE AND LOCAL GOVERNMENT (3th ed. 1978)]
- 須貝脩一「憲法第 8 章(地方自治)」法学論叢 88 巻 4 号 8 頁(1971)
- 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 160 頁(1947)
- 田島裕『エクイティの法理:英米の土地法・信託法・家族法』(信山社, 2013)
- 田中英夫『アメリカ法の歴史(上)』(東京大学出版会, 1968)

- . 『英米法総論』(東京大学出版会, 1980)
- 高原賢治「アメリカにおける『警察権能』の理論の展開(一)—公共の福祉についての一考察—」国家学会雑誌 74 巻 9 号 458 頁(1961)
- . 「アメリカにおける『警察権能』の理論の展開(二・完)—公共の福祉についての一考察—」国家学会雑誌 74 巻 11 号 558 頁(1961)
- 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)」法学協会雑誌 100 巻 2 号 270 頁(1983)
- . 「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障(二)」法学協会雑誌 100 巻 10 号 1735 頁(1983)
- . 「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障(三)」法学協会雑誌 101 巻 1 号 64 頁(1984)
- . 「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障(四)」法学協会雑誌 101 巻 2 号 270 頁(1984)
- . 「アメリカ土地利用計画法の発展と財産権の保障(五・完)」法学協会雑誌 101 巻 3 号 357 頁(1984)
- . 「地方自治体の『公』『私』二重の性格の法理—十九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』127 頁(東京大学出版会, 1995)
- 長濱政壽『地方自治』(岩波書店, 1952)
- 中邨章『アメリカの地方自治』(学陽書房, 1991)
- 成田頼明「地方自治の保障」『地方自治の保障: 著作集』3 頁(第一法規, 2011) [初出 1964]
- 豊永郁子「現憲法下におけるアメリカ型地方自治の可能性」『地方自治』692 号 2 頁(2005)
- 橋本桂子「自治基本条例論」田村悦一他編『分権推進と自治の展望』126 頁(日本評論社, 2005)
- 原田一明「日本国憲法が規定する『地方自治の本旨』」兼子仁古稀『分権時代と自治体法学』75 頁(勁草書房, 2007)
- 樋口範雄『アメリカ憲法(アメリカ法ベーシックス 10)』(弘文堂, 2011)
- 藤田宙靖『行政組織法』(有斐閣, 2005)
- ホーウィッツ、モートン(樋口範雄訳)『現代アメリカ法の歴史(アメリカ法ベーシックス 3)』(弘文堂, 1996)[MORTON J. HORWITZ TRANSFORMATION OF AMERICAN LAW 1780-1860(1977)]
- 前田萌「多様な地方自治組織による地域空間管理の実態—サンフランシスコ・ベイエリアのケーススタディ—」地域情報研究所紀要 5 号 86 頁(2016)
- 前山総一郎『アメリカのコミュニティ自治』(南窓社, 2004)
- マクベイン、ハワード(竹下譲他訳)「地方自治固有権の思想(1)—その適用範囲」『都市問題』

79 卷 1 号 91 頁 (1988)

---. 「地方自治固有権の思想(2)—その適用範囲」『都市問題』79 卷 2 号 87 頁(1988)

南川諦弘「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』25 頁(法律文化社, 2012) [初出 1993]

村上義弘「アメリカの条例」公法研究 35 号 217 頁(1973)

弓家七郎『アメリカの地方自治制度』(政治教育協会, 1948)

横田清『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』(敬文堂, 1997)

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 卷 4 号 26 頁
(1980)

---. 「土地所有権の規制(二)—財産権とポリス・パワー—」法学論叢 108 卷 1 号 28 頁(1980)

---. 「土地所有権の規制(三・完)—財産権とポリス・パワー—」法学論叢 108 卷 3 号 26 頁
(1980)

渡辺俊一「都市計画の主体とシステム」原田純孝他編『現代の都市法: ドイツ・フランス・
イギリス・アメリカ』434 頁(東京大学出版会, 1993)

Y. Te. 「判批」藤倉皓一郎他編『英米判例百選 (第 3 版) 』18 頁(1996)

S. Mi. 「判批」藤倉皓一郎他編『英米判例百選 (第 3 版) 』74 頁(1996)

【ワシントン州法律情報】

ワシントン州憲法

<http://leg.wa.gov/LawsAndAgencyRules/Pages/constitution.aspx> (最終閲覧日
2016/04/23)

ワシントン州会期別法令集(Session Laws) 1854 年-2016 年

http://leg.wa.gov/CodeReviser/Pages/session_laws.aspx (最終閲覧日 2016/04/23)

ワシントン州修正法令集(Revised Code of Washington)

<http://app.leg.wa.gov/rcw/> (最終閲覧日 2016/04/23)

1890 年シアトルシティ憲章(Seattle City Charter, Oct 1. 1890)

<http://www.seattle.gov/Documents/Departments/CityArchive/1890charter.pdf> (最終閲覧
日 2016/03/26)

Hon. R.A. Ballinger, and Hon. A. Remington, 2 Remington & Ballinger's annotated codes and stat-
utes of Washington (cite Rem. & Bal. code) showing all statutes in force, including the
extraordinary session laws of 1909(1910-1914)

【その他資料】

The Washington State Local Governance Study Commission, A History of Washington's Local Gov-
ernments volume I -final report of the Local Governance Study Commission (1988)

Office of Financial Management

<http://www.ofm.wa.gov/pop/popden/default.asp> (最終閲覧日 2016/05/01)

William Lair Hill, A Constitution Adapted to the Coming State: Suggestions by Hon. W. Lair Hill: Main Features Considered in Light of Modern Experience: Outline and Comment Together, 1889, *available at* <http://lib.law.washington.edu/waconst/Sources/Hill%20Constitution.pdf> (最終閲覧日 2016/04/12).

Sho Sato Biography, Barkley Law, University of California<<https://www.law.berkeley.edu/research/institute-for-legal-research/sho-sato-program-in-japanese-and-us-law/sho-sato-biography/>> (最終閲覧日 2016/03/23).

資料：ワシントン州の地方自治法人の設立状況及び人口の推移(1890-1930Census)

シティ/タウン名	所属カウティ	法人化	1890	1900	1910	1920	1930	備考(1890-1930 年代)
Steilacoom	Pierce	1854	270	284	430	564	722	
Vancouver	Clark	1857	3,545	3,126	9,300	12,637	15,766	
Olympia	Thurston	1859	4,698	3,863	6,996	7,795	11,733	
Port Townsend	Jefferson	1860	4,558	3,443	4,181	2,847	3,970	
Walla Walla	Walla Walla	1862	4,709	10,049	19,364	15,503	15,976	
Seattle	King	1865	42,837	80,671	237,194	315,312	365,583	
Tumwater	Thurston	1869	410	270	490	472	793	1877 年法人解散、1883 年再法人化
Kalama	Cowlitz	1871	325	554	816	1,228	940	1890 年解散、再法人化
Colfax	Whitman	1873	1,649	2,121	2,783	3,027	2,782	1883 年 New Tacoma と合併
Tacoma	Pierce	1875	36,006	37,714	83,743	96,955	106,817	
Goldendale	Klickitat	1879	702	738	1,203	1,274	1,116	
Dayton	Columbia	1881	1,880	2,216	2,389	2,695	2,528	
New Tacoma *		1881						1883 年 Tacoma と合併
Spokane	Spokane	1881	19,922	36,848	104,402	104,437	115,514	1890 年 Spokane Falls から改称
Waitsburg	Walla Walla	1881	817	1,011	1,237	1,174	869	
Chehalis	Lewis	1883	1,309	1,775	4,507	4,558	4,907	
Cheney	Spokane	1883	647	781	1,207	1,252	1,335	
La Conner	Skagit	1883	398	564	603	516	549	1886 年法人解散、1890 年再法人化
Montesano	Grays Harbor	1883	1,632	1,194	2,488	2,158	2,460	
Snohomish	Snohomish	1883	1,993	2,101	3,244	2,985	2,688	
Sprague	Lincoln	1883	1,689	695	1,110	822	639	
Union Gap	Yakima	1883	196	287	263	332	586	1905 年 Yakima City から改称
Centralia	Lewis	1886	2,026	1,600	7,311	7,549	8,058	
Pomeroy	Garfield	1886	661	953	1,605	1,804	1,600	
Yakima	Yakima	1886	1,535	3,154	14,082	18,539	22,101	1918 年 North Yakima から改称
Farmington		1888						

Nooksack	Whatcom	1888	.	.	.	283	293	
Palouse	Whitman	1888	1,119	929	1,549	1,179	1,151	1894 年 Palouse City から改称
Pullman	Whitman	1888	868	1,308	2,602	2,440	3,322	
Spangle	Spokane	1888	.	331	299	291	218	
Orting	Pierce	1889	623	728	799	972	1,109	
Tekoa	Whitman	1889	301	717	1,694	1,520	1,408	
Waterville	Douglas	1889	293	482	950	1,198	856	
Aberdeen	Grays Harbor	1890	1,638	3,747	13,660	15,337	21,723	
Asotin	Asotin	1890	.	470	820	852	697	
Ballard		1890						1907 年 Seattle と合併
Blaine	Whatcom	1890	1,563	1,592	2,289	2,254	1,642	
Buckley	Pierce	1890	878	1,014	1,272	1,119	1,052	
Castle Rock	Cowlitz	1890	.	750	998	829	1,239	
Colton	Whitman	1890	.	251	393	382	269	
Colville	Stevens	1890	.	594	1,533	1,718	1,803	
Cosmopolis	Grays Harbor	1890	287	1,004	1,132	1,512	1,493	
Davenport	Lincoln	1890	.	1,000	1,229	1,112	987	
Denver		1890						法人解散(時期不明)
Edmonds	Snohomish	1890	.	474	1,114	936	1,165	
Elma	Grays Harbor	1890	345	894	1,532	1,253	1,545	
Farmington	Whitman	1890	418	434	489	479	344	1903 年 New Whatcom と共に Bellingham 創設
Garfield	Whitman	1890	.	697	932	776	703	
Hoquiam	Grays Harbor	1890	1,302	2,608	8,171	10,058	12,766	
Ilwaco	Pacific	1890	.	584	664	787	750	
Kelso	Cowlitz	1890	354	694	2,039	2,228	6,260	
Kent	King	1890	853	755	1,908	2,282	2,320	
Medical Lake	Spokane	1890	.	516	927	1,254	1,671	
Mount Vernon	Skagit	1890	.	1,120	2,381	3,341	3,690	

New Whatcom		1890						1903 年 Fairhaven と共に Bellingham 創設
Oakesdale	Whitman	1890	528	928	882	816	637	
Port Angeles	Clallam	1890	.	2,321	2,286	5,351	10,188	
Port Orchard	Kitsap	1890	.	254	682	1,393	1,145	1903 年 Sidney から改称
Puyallup	Pierce	1890	.	1,884	4,544	6,323	7,094	
Ritzville	Adams	1890	.	761	1,859	1,900	1,777	
Rock Island	Douglas	1890	.	.	.	.	.
Ross Park		1890						法人解散(時期不明)
Ruby		1890						法人解散(時期不明)
Shelton	Mason	1890	648	833	1,163	984	3,091	
South Bend	Pacific	1890	.	711	3,023	1,948	1,798	
Uniontown	Whitman	1890	279	404	426	404	360	
Wilbur	Lincoln	1890	.	595	757	870	737	
Winlock	Lewis	1890	.	655	1,140	832	864	
Wynooche		1890						1925 年法人解散
Anacortes	Skagit	1891	.	1,476	4,168	5,284	6,564	
Auburn	King/Pierce	1891	.	489	957	3,163	3,906	1893 年 Slaughter から改称
Auburn		1891						
Hamilton	Skagit	1891	.	392	405	462	252	
Lynden	Whatcom	1891	.	365	1,148	1,244	1,564	
Marysville	Snohomish	1891	.	728	1,239	1,244	1,354	
Odessa	Lincoln	1891	.	.	885	1,050	830	1932 年法人解散
Pasco	Franklin	1891	.	.	2,083	3,362	3,496	
Sumas	Whatcom	1891	.	319	902	854	647	
Sumner	Pierce	1891	.	531	892	1,499	1,967	
Woolley		1891						1898 年法人解散、1898 年 Sedro-Woolley として再法人化
Issaquah	King	1892	.	700	628	791	763	1899 年 Gilman から改称
Kettle Falls	Stevens	1892	.	297	377	276	414	

Latah	Spokane	1892	.	253	339	330	284	
Pataha		1892						法人解散(時期不明)
Toledo	Lewis	1892	.	285	375	324	530	
Charleston		1893						1927 年 Bremerton と合併
Colombia City		1893						1907 年 Seattle に編入
Everett	Snohomish	1893	.	7,838	24,814	27,644	30,567	
Wenatchee	Chelan	1893	.	451	4,050	6,324	11,627	
Rosalia	Whitman	1894	.	379	767	714	633	
Hillyard		1895						1924 年 Spokane と合併
Elberton		1896						
Northport	Stevens	1898	.	787	476	906	391	
Sedro-Woolley	Skagit	1898	.	885	2,129	2,379	2,719	
Prosser	Benton	1899	.	229	1,298	1,697	1,569	
Republic	Ferry	1900	.	2,050	999	781	710	
Bremerton	Kitsap	1901	.	.	2,993	8,918	10,170	
Renton	King	1901	.	.	2,740	3,301	4,062	
Burlington	Skagit	1902	.	.	1,302	1,360	1,407	
Chelan	Chelan	1902	.	.	682	896	1,403	
Clarkston	Asotin	1902	.	.	1,257	1,859	2,870	
Harrington	Lincoln	1902	.	.	661	882	519	
Lind	Adams	1902	.	.	831	724	730	
Okanogan	Okanogan	1902	.	.	611	1,015	1,519	
Sunnyside	Yakima	1902	.	.	1,379	1,809	2,113	
Westlake	Grant	1902	.	.	.	.	.	1907 年 Seattle と合併
Arlington	Snohomish	1903	.	.	1,476	1,418	1,439	
Bellingham	Whatcom	1903	8,135	11,062	24,298	25,585	30,823	
Chewelah	Stevens	1903	.	.	823	1,288	1,315	
Creston	Lincoln	1903	.	.	308	317	216	

Granite Falls	Snohomish	1903	.	.	714	632	495	
Monroe	Snohomish	1903	.	.	1,552	1,675	1,570	
Newport	Pend Oreille	1903	.	.	1,199	950	1,080	
Prescott	Walla Walla	1903	.	.	502	559	275	
Reardan	Lincoln	1903	.	.	527	420	422	
Snoqualmie	King	1903	.	.	279	450	752	
South Park		1903						1907 年 Seattle に編入
Springdale	Stevens	1903	.	.	251	184	215	
Stanwood	Snohomish	1903	.	.	544	704	715	
Washtucna	Adams	1903	.	.	300	359	261	
Wilson Creek	Grant	1903	.	.	405	300	216	
Almira	Lincoln	1904	.	.	368	450	339	
Cashmere	Chelan	1904	.	.	625	1,114	1,473	
Georgetown		1904						1910 年 Seattle と合併
Kennewick	Benton	1904	.	.	1,219	1,684	1,519	
Lakeside		1904						
St. John	Whitman	1904	.	.	421	597	471	
Endicott	Whitman	1905	.	.	474	634	512	
Fairfield	Spokane	1905	.	.	308	413	381	
Kirkland	King	1905	.	.	532	1,354	1,714	
Mabton	Yakima	1905	.	.	666	547	423	
Oakville	Grays Harbor	1905	.	.	465	396	469	
Ravenna		1905						1907 年 Seattle に編入
South Seattle		1905						1905 年 Seattle に編入
Starbuck	Columbia	1905	.	.	761	524	346	
Sultan	Snohomish	1905	.	.	576	687	830	
Camas	Clark	1906	.	.	1,125	1,843	4,239	
Leavenworth	Chelan	1906	.	.	1,551	1,791	1,415	

Pe Ell	Lewis	1906	.	.	838	861	891	
Ruston	Pierce	1906	.	.	780	1,128	818	
South East Seattle		1906						1907 年 Seattle に編入
Tenino	Thurston	1906	.	.	1,038	850	938	
Vader	Lewis	1906	.	.	631	500	465	1913 年 Little Falls から改称
Woodland	Clark/Cowlitz	1906	.	.	384	521	1,094	
Woodland		1906						
Cathlamet	Wahkiakum	1907	.	.	352	422	537	
Cle Elum	Kittitas	1907	.	.	2,749	2,661	2,508	
Coulee City	Grant	1907	.	.	276	472	420	
Ellensburg	Kittitas	1907	2,768	1,737	4,209	3,967	4,621	
Ferndale	Whatcom	1907	.	.	691	759	752	
Hartline	Grant	1907	.	.	237	282	170	
Hatton	Adams	1907	.	.	161	87	65	
Index	Snohomish	1907	.	.	417	412	381	
Kahlotus	Franklin	1907	.	.	132	151	164	
Milton	King/Pierce	1907	.	.	448	484	559	
Milton		1907						
Okanogan		1907						
Poulsbo	Kitsap	1907	.	.	364	546	584	
Quincy	Grant	1907	.	.	264	285	266	
Raymond	Pacific	1907	.	.	2,450	4,260	3,828	
Roslyn	Kittitas	1907	1,484	2,786	3,126	2,673	2,063	
Stevenson	Skamania	1907	.	.	387	348	400	
Toppenish	Yakima	1907	.	.	1,598	3,120	2,774	
Waverly	Spokane	1907	.	.	318	234	151	
White Salmon	Klickitat	1907	.	.	682	619	798	
Conconully	Okanogan	1908	.	.	357	270	102	

Cunningham		1908						1924 年法人解散
Deer Park	Spokane	1908	.	.	875	1,103	1,009	
Oroville	Okanogan	1908	.	.	495	1,013	800	
Roy	Pierce	1908	.	.	315	287	284	
Tukwila	King	1908	.	.	361	453	424	
Wapato	Yakima	1908	.	.	400	1,128	1,222	
Washougal	Clark	1908	.	.	456	765	1,206	
Yacolt	Clark	1908	.	.	435	520	295	
Bothell	King/Snohomish	1909	.	.	599	613	818	
Bothell		1909						
Concrete	Skagit	1909	.	.	945	924	736	
Eatonville	Pierce	1909	.	.	754	861	912	
Ephrata	Grant	1909	.	.	323	628	516	
Friday Harbor	San Juan	1909	.	.	400	522	601	
Grandview	Yakima	1909	.	.	320	1,011	1,085	
Granger	Yakima	1909	.	.	453	412	568	
La Center	Clark	1909	.	.	288	167	219	
Lyman	Skagit	1909	.	.	441	492	441	
Malden	Whitman	1909	.	.	798	1,005	375	
North Bend	King	1909	.	.	299	387	548	
Pacific	King/Pierce	1909	.	.	413	320	347	
Pacific		1909						
Ridgefield	Clark	1909	.	.	297	620	607	
Skykomish	King	1909	.	.	238	267	562	
South Prairie	Pierce	1909	.	.	264	215	204	
Twisp	Okanogan	1909	.	.	227	289	335	
Wilkeson	Pierce	1909	.	.	899	803	448	
Albion	Whitman	1910	.	.	276	252	236	

Brewster	Okanogan	1910	.	.	296	394	413	
Bridgeport	Douglas	1910	.	.	431	337	305	
Bucoda	Thurston	1910	.	.	.	442	703	
Connell	Franklin	1910	.	.	.	311	321	
Coupeville	Island	1910	.	.	310	343	277	
Gold Bar	Snohomish	1910	.	.	.	353	304	
Ione	Pend Oreille	1910	.	.	634	541	594	
Lamont	Whitman	1910	.	.	.	165	130	
Marcus	Stevens	1910	.	.	481	551	583	
McMurray		1910						1922 年法人解散
Othello	Adams	1910	.	.	.	649	397	
Richland	Benton	1910	.	.	.	279	208	
Warden	Grant	1910	.	.	.	173	100	
Krupp	Grant	1911	.	.	.	106	101	
Mansfield	Douglas	1911	.	.	.	478	230	
Metaline Falls	Pend Oreille	1911	.	.	.	153	316	
Omak	Okanogan	1911	.	.	.	525	2,547	
South Cle Elum	Kittitas	1911	.	.	.	587	338	
Zillah	Yakima	1911	.	.	.	647	728	
Carnation	King	1912	.	.	.	536	360	
DuPont	Pierce	1912	.	.	.	.	.	1926 年法人解散、1951 年再法人化
Redmond	King	1912	.	.	.	438	460	
Duvall	King	1913	.	.	.	258	200	
Enumclaw	King/Pierce	1913	.	.	.	1,378	2,084	
Enumclaw		1913						
Langley	Island	1913	.	.	.	274	268	
Morton	Lewis	1913	.	.	.	522	461	
Napavine	Lewis	1913	.	.	.	340	181	

Pateros	Okanogan	1913	.	.	.	412	486	
Ravensdale		1913						
Riverside	Okanogan	1913	.	.	.	209	218	
Sequim	Clallam	1913	.	.	.	402	534	
Westport	Grays Harbor	1914	.	.	.	114	272	
Oak Harbor	Island	1915	.	.	.	337	362	
LaCrosse	Whitman	1917	.	.	.	.	471	
Selah	Yakima	1919	.	.	.	.	767	
Soap Lake	Grant	1919	.	.	.	352	282	
Molson		1920						1921 年法人化無効とされる
Moxee	Yakima	1921	.	.	.	.	283	
Naches	Yakima	1921	.	.	.	.	423	
East Stanwood		1922						
Long Beach	Pacific	1922	.	.	.	.	396	
Bingen	Klickitat	1924	.	.	.	.	365	
Longview	Cowlitz	1924	.	.	.	.	10,652	
Winthrop	Okanogan	1924	.	.	.	.	270	
Yelm	Thurston	1924	.	.	.	.	384	
Fircrest	Pierce	1925	.	.	.	.	441	
Cusick	Pend Oreille	1927	.	.	.	.	380	
Millwood	Spokane	1927	.	.	.	.	493	
Tonasket	Okanogan	1927	.	.	.	.	513	
Everson	Whatcom	1929	.	.	.	.	295	
Rockford	Spokane	1930	.	433	663	435	381	

※Office of Financial Management, “Decennial population counts for the state, counties, and cities: 1890 to 2010” <http://www.ofm.wa.gov/pop/popden/default.asp>

(最終閲覧日 2016/05/01)データを基に筆者作成。

(前田萌「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(3・完)」政策科学 23 巻 2 号に載せた表に合併経歴などの備考を加えた。)

※色がついている地方自治法人は 1930 年までに第 1 級シティとなったシティである。