アメリカの州憲法における地方自治権理論

呉　　強

1．はじめに

合衆国憲法は州以下の地方自治について何らの規定を設けなかった。しかし，それは，合衆国憲法が地方自治を軽視しまたは否定すると理解されるべきではない。なぜなら，合衆国憲法の規定する連邦制の下では，連邦政府は憲法上列挙された権限のみを行使しうるのであり，憲法修正10条によれば，憲法により合衆国に委任されず，また各州に対して禁止されなかった権限については，各州または人民に留保されているからである。また，憲法修正９条の人民の権利に関する一般条項，ちなみに，「この憲法に一定の権利を列挙したことをもって，人民の保有する他の諸権利を否定しまたは軽視したものと解釈してはならない」との規定に注意する必要もある。地方制度の統制及び地方自治権の保障に関して，以上の憲法修正条項の二箇条から理解できるのは，州以下の地方自治についての規定は，憲法上列挙された連邦政府の諸権限に含まれていなかったし，また各州に対し禁止された権限でもなかったので，それは，憲法修正10条により各州及び人民に留保された権限の一つであった。したがって，合衆国憲法の連邦制の下では，各州の人民が州憲法の制定を通じて，それぞれの領域内の地方自治制度を自由に決定することができるのである。地方自治権の根拠または本質は，合衆国憲法に求められるのではなく，州憲法に求められるのである。実際には，各州の州憲法には地方自治について多種多様な規定が設けられている。

合衆国及び各州の政治，経済，社会状況の変化を伴って，地方自治が推移しながら，州憲法における地方自治権の根拠または本質をめぐって，様々な憲法理論，学説及び判例が展開されており，今日に至っている。地方自治権の本質については，アメリカにおいても深刻な議論が行われ，憲法の重大な理論問題

となっている。戦後日本で地方自治権の本質をめぐって展開される議論のほとんどは，すでにアメリカの学説，判例のなかに示されているといっても過言ではない。本稿は，アメリカ50の州憲法の地方自治に関する規定及び地方自治権をめぐる憲法学説，判例を触れる余裕がなく，地方自治の保障に関するいくつかの州憲法の規定を概観した後，アメリカにおける代表的な理論，学説を一つに整理し，これらの諸学説に対し若干の評価を加えた上で，最後にアメリカ地方自治権の本質について私個人なりの意見を述べてみたい。

2．地方自治の保障に関する州憲法の規定

独立した後及び建国当初制定された各州の憲法は，自然法的哲学に基づき，主権在民，基本的人権の保障，制限的政府，三権分立，違憲審査等の基本的原理を確立していた[1]。各州の憲法は権利章典を規定し，人民の自然法的基本権を確認し，人民の保有する固有の権利または天賦の権利を強調していた。とくにイギリスとの抗争が激化するにつれて，アメリカにおける自然法論には，革命権的側面が強くあらわれてくるようになる。条文の表現の文言は別々であるが，その基本的な精神はまったく同じであるといえる。

人民主権或いは人民の統治権力の保有は，アメリカ建国の基本であるとともに，各州憲法を通じて首尾一貫されていた。州憲法のほとんどは，人民主権の原理，つまり統治権力が州人民に固有の権利であることを，権利章典のなかに明記している。たとえば，1776年6月に成立したヴァジニア州憲法は，「すべての権力は，人民に存し，従って人民にその根源を発するものである。統治に当たる者（magistrates）は，人民の受託者でありしもべであって，常に人民に対して責に任ずるものとする」[2]と規定している。

さらに，これらの州憲法は人民主権の原理から人民が政府を組織し，変更し改廃する権利を明記していた。ヴァジニア州憲法は，前記の2節に次いで，次のように述べた。

「政府は，人民，国家または社会の共通の利益，保護および安寧のために設立されたもの，または設立されるべきものである。政府の各種の態容および形体中最良のものは，最大限の幸福と安全とをもたらすことができ，かつ，失政の危険に対する保障が最も有効に存するものである。いかなる政府でも，これらの目的に対して不十分であるかこれに相反すると認められたときは，社会の

過半数の者は，公共の福祉に最もよく資すると判断する方法に従い，その政府を改革し，改変し，または廃止する権利を，疑う余地ないものとして，また不可譲かつ不壊のものとして，有するのである」[3]。ヴァジニアのほか，数多くの州憲法も，とくに人民が政府の組織を変更することができることを規定している[4]。

このような人民固有の権利の保有及び人民主権の憲法理念の下で，自然権的意義を内包しながら，地方制度についての州憲法の規定は，州の統治機構の重要な一環をなしていた。たとえば，ヴァジニア州憲法における地方自治の規定は，第7章に「地方政府」をタイトルとして，10節にわたり，実に詳細・具体的に示されている。これらの規定は，地方自治体の定義，州議会と地方自治体との関係を明らかにするとともに，地方自治体の組織，権限を明記し，その大幅な枠組を定めていた。とくに，地方自治体の組織，権限，境界の変動，統合，分立に関する州の選択規定および特別法は，その地方自治体の選挙民の多数投票の賛成によってのみ有効とする規定および地方自治体の主な公職についての公選の規定は，地方自治の保障において重要な意味を有する[5]。ニューヨーク州憲法は，第8章の「地方財政」，第9章の「地方政府」の2章にわたり，同様に詳細・具体的に定められていた。第9章第1節は「地方政府のための権利章典」をタイトルとし，「有効な地方自治及び政府間協力は，この州の人民の目的である。したがって，この憲法他の規定によって授与された権利のほかに，地方政府は以下のような権利，権力及び免除を有する」と地方政府の権限を包括的に規定した上で，地方政府の立法権，地方区域の人民または地方政府の官吏選任権，地方政府間の協力を行う権限，地方政府の分離に関する人民の同意権，政府の選択的な形式の採択，改正，廃止に関する権限等々が具体的に挙げられる。さらに，第2節では憲法に授与された地方政府の権利，権力，特権，及び免除を確保するために，議会の権力及び責務，地方政府のホーム・ルール権限及び地方政府の条例制定権が詳しく定められていた[6]。

1900年ロード・アイランド州の弁護士アマサ・エム・イートン（Amasa M. Eaton）の研究によれば，数多くの州憲法は権利章典において地方自治の権利を規定し，その時点ですでに16州の憲法において，特別法によってその一定の地方自治体の内部事務を規制することが禁止されていた。自治体の申請によって，州議会が一般法の採択を通じて，タウン及びシティの権力，責務及び義務

を形作る権利を有するにもかかわらず，それが，自治体自身の選挙民の批准に服するものであるとイートンは指摘した。多くの州憲法は，ある場合には，州議会が特別法を採択し，地方的事務を統制する地方官吏及び委員会を創設してはならないことを規定することによって，また，ある場合には，選挙民がすべてまたは一定の地方官吏を選任することを規定することによって，地方自治の権利を保障している。いくつかの州憲法にはタウン及びシティが彼ら自身の委任する会議によって彼ら自身のチャーターを制定し，変更することができるとの規定が含まれていた[7]。

3．理論，学説の展開

アメリカの地方自治については，各州憲法に多種多様な規定が設けられているといっても，州憲法における地方自治権の本質をめぐる理論，学説は必ずしも一致しているとはいえない。アメリカの地方自治の歴史的な展開のなかで，地方自治権の根拠および本質をめぐって，様々な議論が交わされており，決着が付いたわけではない。以下には，地方自治権の本質に関する判例の状況を念頭におきながら，地方自治権の本質についてのアメリカ理論，学説を整理してみたい。

(1)　州の創造物（The creature of the state）の法理とディロンズ・ルール（Dillon's rule）

植民地とイギリスとの紐帯が独立革命によって消滅したので，地方自治体には新たな法的な根拠が必要となった。この点に関しては，自治体が州の子供ないし創造物であるという考えと，州と自治体との関係を明確にする，いわゆるディロンズ・ルールの二つの原理が，その後の地方自治の方向に大きな影響を与えたのである。このような原理に基づき，地方自治権は固有のものではなく，州によって付与されたものであって，地方自治体の権限が厳格に解釈されなければならないとされる。これは，大体日本とドイツの伝来説に相当する立場である。

州の創造物の法理とは，すべての地方政府は，その存立とそれを維持する権限とを州から与えられており，その権限は，州と同等の地位としてではなく，あくまでも法的には州の下位に従属するものであることをいう。地方自治体の権限のみならず，自治体そのものが州立法府の創造物であり，州立法府の全面

的コントロール下にあるからである。この理論によれば，州議会にその生殺与奪の権限を掌握されているといっても過言ではない。

独立革命後19世紀半ば頃まで州の創造物の法理が支配的な地位にあり，州議会は特別法の制定を通じて，個々の自治体に憲章を明文で賦与し，そこで賦与された地方自治体の構造・権限は，自治体ごとに異なりうるものであった。地方自治体の構造・権限の改正も特別法の制定を必要とした。

19世紀中頃において，自治体は州の創造物であるという理論に加えて，発達したのは著名なディロンズ・ルールであった。1868年にアイオワ州最高裁長官であったジョン・F・ディロン判事が示した厳格な解釈の原則によると，「自治体は，その起源を州立法部に負い，また，その権限，権利も全面的に州立法部から与えられている。州立法部は，自治体に生気を与えるものであり，これをなくして自治体は存在することもできない。州立法部は，自治体を創設すると同時に破壊もする。……何らかの憲法的な制限がなければ州立法部は，たった一つの法律によって州のすべての地方自治体を一掃することができ，地方自治体はそれを防ぐ何の手だても持たないである」[8]。さらに，ディロンは1872年に初版されたその著作『自治団体法釈義（Commentaries of the Municipal Corporations）』に，厳格な基準の原則を詳細に解釈し，いわゆるディロンズ・ルールというアメリカ地方自治の支配原則を確立した。ディロンズ・ルールの本質的な内容は，その著書のなかの次の一節で代表的に述べられている。

「地方自治体は，次のような権限を持ち行使することができるが，それ以外は権限を持たないし，行使もできないということは，法律上一般的かつ争いのない命題である。すなわち，第一は，法律上，明白な文言でみとめられた権限，第二は，はっきりと認められた権限の中にあるか，それに付随するものとして当然かつ客観的に認められる権限，第三は，自治体につきはっきりと宣言された使命・目的の遂行のために必須な権限，それは常に便利であるというのでなく，不可欠の権限でなければならない。

権限の存在に関し客観的，合理的，本質的な疑いがある場合，裁判所によって自治体に不利に判定され，権限は否定される。……これらの原則は先験的な重要な原則であり，地方自治体に関する法律の基本原則として存在する」[9]。

ディロンズ・ルールは，州優位の法理の論理的な発展というべきであり，ディロンズ・ルールに従えば，州議会は地方自治体の権限を賦与したり，変更した

り，ひいては剥奪することができることになる。いわば自治権の伝来説を宣言したものである。

州の創造物の法理及びディロンズ・ルールという州優位の法理が登場する法的，政治的，経済的，社会的な背景を分析してみると，以下のような原因があると考えられる。第一に，イギリスにおける法の支配（rule of law）及び権限踰越（ultra vires）の原理はかなりアメリカに浸透した。この原理によれば，地方自治体は中央政府の下部機関であり，法の支配の下に自治体の自律性と独自性が実質的には保障されている。したがって，地方自治体において事務を処理するためには，全権限性が付与されずに，州議会が州法律または憲章を制定することによって自治体に事務を処理する権限が授権される必要があった。このように，州議会は州法律と同様に憲章を自由に改正できるとの慣行が成立したわけであった。第二に，独立革命を伴ったアメリカの政治構造が激変した。もともとアメリカの地方共同体の法人格は，国王大権を究極の根拠とする植民地総督の賦与するチャーターによって地方団体の法的存在に根拠を与えられるものであった。しかし，アメリカが母国イギリスから独立した結果，地方団体はもはや植民地政府から権限を与えられなくなったために，地方団体にとって，その法的存在に根拠を与えてくれる新たな法的源泉者が必要となるのであるが，この法的源泉者として登場するのが州議会である。というのは，州議会は実質的に植民地議会の権限を承継し，とくに独立革命の政治理念に基づいて州議会の権限が著しく強化されたからである。第三に，独立革命の後，アメリカ建国を経て南北戦争に至るまでの80年の間に，アメリカの社会は大きな変容を遂げた。成長を続ける通商，西部領域の開拓，国力と富の蓄積，人口の増加及び人種，文化の多様化は，都市問題を顕在化せしめる兆しを見せ始め，それに伴って地方自治体に対する社会的要請も変化していった。地方自治体の警備，道路交通，公共施設，市政，衛生と安全などに対する公共管理の完備は，ますます緊要な課題となった。このような社会的状況で，州議会が地方自治体に対して行政的，統制的事項への関与を深めるのは，当然の結果となった。第四に，19世紀中頃のアメリカの政治事情では，連邦及び州議会における二大政党の執政制度が発達し，完備されていた。政党の争いの中で，民主党または共和党はできる限りの範囲で地方自治体を支配し，その重要なポストを自分の掌中に帰したいと考えたのである。地方自治体の事務及び官吏任免に対する州議会の干渉

は，しばしば党争の目的に行使される。第五に，州優位の法理の確立は地方自治体側にも原因がある。当時地方政治・行政においては，いわゆる猟官政治（spoils politics）が頻繁に行われ，ボス支配（boss rule）ないし黒幕支配（machine rule）が横行し，そのため地方政治の腐敗及び行政の非能率が大きな問題となっていた。それで，州議会が地方自治体に対する法的規制を加える必要が生じ，これが州優位の法理の確立に現実的な根拠を提供することになった。

今日においても，州の創造物の法理およびディロンズ・ルールはほぼ踏襲され，依然として多数説であり，重要な影響力を有している[10]。Clyde F. Sniderの紹介によると，「合衆国における地方政府単位は，その性格がいかなるものであって，その属する州によって創造されもしくは州庁に従属するものであって，固有の自治権を有するものではない。地方政府の組織及び地方権の範囲のいずれも，州の統制に従うものである」[11]という見解が有力であった。また，アメリカの地方自治体が「州の創造物」であることは確立された判例法であり，各州の最高裁及び連邦最高裁判所には州優位の法理を適用する判例が数多く存在していた。たとえば，連邦最高裁は，1875年のバーネス対コロンビア特別区事件において，「地方自治体は，もっとも地方的または内部的事務を含め，そのすべての責務を履行する際に，州の一部門にすぎない。州議会は，地方自治体に対し受容しうる一切の権限を賦与し，地方自治体を州の領域における小国家とすることもできれば，地方自治体からあらゆる権限を奪い，地方自治体を名目だけの法人とすることもできる。州議会はその選択で常にこれらの変更を作り出し，及び再度作り出すことができ，若しくは州は自ら常に自治体に授与されたすべての権力を直接に行使することができる」[12]といって，州議会の全権的権能を確立し，地方自治体は全く州議会の創造物であるという見解を表明したのである。また，1923年のトレントン市事件[13]において，連邦最高裁判所は「地方自治体は単に州の一部門にすぎず，州は適当と認めれば，権能や特典を与えなかったり，付与したり，取り上げたりすることができ，その活動範囲の広狭にかかわらずそれは主権的意思のもとに権能や特典を行使したり保有したりする州の被造物であるにすぎない」[14]と述べ，「地方自治を州議会から護るための州憲法上の規定がない場合，地方自治体は州の立法的統制の及ばない地方自治の固有の権利を何ら有しない」[15]と判示して，固有の自治権を明確に否定している。現在でも，州優位の法理とディロンズ・ルールを適用する判例は相変わら

ず存在している。1985年アーリントンカウンティ理事会対ブラウン事件[16]において，ヴァジニア州最高裁は，ディロンズ・ルールの厳格解釈及びその直接的推論を踏襲し，「カウンティ理事会の権力は法律によって規定され，並びに明示的に授与され，または必要な黙示的に授与された権力に限定される」[17]と明確に述べて，カウンティ理事会の州法に明確に定められていない権限の行使についての有効性を否認した。

(2)　地方自治固有権論

州の創造物の法理及びディロンズ・ルールに基づいて，州議会の地方自治体に対する全面的な統制が行われていた。須貝教授が，「州議会の市に対する全権的権能の実際上の行使はその濫用の歴史であった」[18]と指摘するように，南北戦争を境として，アメリカの地方自治史における「暗黒の一章」が始まった。すなわち，州議会は，地方自治体の組織や事務処理の方法の細部について規定するほか，特別行政機関を設置し，州の任命する職員によって地方自治体の事務を遂行させたり，あるいは地方自治体を廃止するなど，地方自治体に過度の干渉を加えた。また，地方問題に対する州の過度な干渉，支配を克服しようとする者が地方自治固有権の法理をもって，州の創造物の法理及びディロンズ・ルールに抵抗することを試みた。

1．コリー（Thomas M. cooley）判事の解釈

州憲法の明示的または黙示的な権限付与がなくても，地方自治体に固有の権利が存在する学説として，著名なのは，1871年のミシガン州のハールバット事件[19]における判決の中で表明されたコリー判事の解釈である。

この事件は，ミシガン州議会が特別法の制定によってデトロイト市の公共施設，土木建築を管理する権限の幅広い委員会――すなわちデトロイト市の道路，公園，グランドの建設，また，市役所や消防署等々の，学校以外の公共建物の建設，さらには，上下水道の敷設に関して独立権限を有する委員会――を創設しようとしたことから起こった。その論争点となったのは，強力な権限を持つ委員会の最初の委員が法律自身によって任命されたという点であった。ちなみに，当時のミシガン州憲法に以下のような条文があった。

「市町村の司法にたずさわる公吏（judicial officers）は選挙によって選ばれなければならない。その他の公吏はすべての州議会の指定するときと方法により，選挙もしくは任命される」[20]。

独立の強力な権限を有する委員会そのものは，州法によって指定されるという点について合憲であるか，違憲であるかをめぐって争われることになっている。結局，ミシガン州最高裁の判決では，合衆国の地方団体の歴史的な発展と関連して，憲法のこの条文は州議会による市町村職員の任命をまったく意図していない，という結論に達し，州法を違憲無効とした。

「地方自治固有権の原則」は，この判決におけるコリー判事の見解によって代表的に表現されている。コリー判事はまず合衆国地方自治体の歴史的な考察から着手し，合衆国の地方団体には大昔から「地方を統治する者を何らかの形で選定する権限」を含む一定の独立権限が伝統的に享有されたということを論証した。コリー判事は歴史的な考察から得られた結論を踏まえた上で，「地方自治固有権の原則」について，次のように論じていた。

「州政府は，その政策もしくは便宜にしたがい，地方制度を形作ることができる。しかし，地方自治体の統治権は絶対的権利に属する内容であり，州政府はこれを奪うことができない。州が，地方自治体の政府形態を定めるだけでなく，それを管理する公吏をも州政府が自らの裁量で送り込む場合に，都市が地方自治体としての自由を有しているということ，あるいは，住民が自らの地方的問題について完全にコントロールできるか否かが等しく州に許されているような制度を，憲法上の自由をもった制度であると呼ぶことは，もっとも大胆な“笑い草”といえる」[21]。

コリー判事は，地方自治の法的伝統をアングロ・サクソンの時代までさかのぼり，この伝統がコモン・ローを通じて，アメリカの諸州に浸透し，移植されたと主張した。彼は，18世紀の自然法的哲学を理論根拠として，地方自治体の有する権利が個人の有する自然権と同様に固有の，絶対的権利であるととらえた。したがって，明示的な憲法の規定が存しない場合にも地方自治体が政府の組織形態を構成し，官吏を選任し，自己の事務を管理する権利を含む固有の自治権を有する。

ミシガン州には，ハールバット事件に現れた「地方自治固有権の原則」がいくつかの事件で適用された。ハールバット事件とかなり類似するデトロイト市議会事件において，州の裁判所はデトロイト市の公園委員会を創設し，委員を指名した1873年の法律が無効であるという判決を下し，地方自治権について広く言及し，次のように宣言した。「われわれは（ハールバット）事件で言明し

たことを繰り返すことになるが……ミシガン州のすべての市町村の住民は地方自治を享受する権利がある。これは州憲法の明示の条文によって認められた不滅の基本原理である」[22]。

「地方自治固有権」の原理は，ミシガン州のほか，インディアナ，ネブラスカ，アイオワ，テキサス等の諸州の裁判所に支持された[23]。

2．イートン（Amasa M. Eaton）の見解

ロード・アイランド州ポロヴィデンスの弁護士アマサ・M・イートンは，1900年～1901年の間，「地方自治権」をタイトルとする注目すべき論文を，ハーバード法律雑誌に連載し，地方自治体の固有権について積極的に主張した[24]。

イートンは，まず，合衆国憲法によれば，国政の三部門に明示的に委任されなかったすべての権能は，なお国民の手に留保されているのか，それとも国民に明示的に留保されていないかぎり，すべての権能は，国政の三部門に授与されているのか，という根本的な問題を提起した。彼がここで次のように強調した。すなわち，合衆国の憲法を採択する際に，すべての権力が固有的に国民にあり，権利及び権力が国民に帰属し，国民によって行使される。憲法は，国民に権利を授与するものでなく，むしろ，国民による創造物であり，国民の便宜の道具である。成文憲法は，つねに，代理人の手にある国政の諸権能に対する制限である。したがって，シティとタウンの存在及び地方自治の権利は国民に由来し，行使される。

イートンは，国民の固有の権利と国政の統治機構の権力との関係を論述した後，国民権利の固有性及び国民主権の視点に立って，成文憲法と地方自治権の関係についての論述に入った。彼は，憲法の明文的な規定がなくして，地方自治体が固有の権利を有するかどうかという問題に焦点を合わせ，その論理を展開したのである。すなわち，彼によれば，アメリカ憲法の全部は，成文憲法のみによって構成されるわけではなく，不文の憲法と成文の憲法は，共に憲法の不可分の構成部分である。たとえば，裁判所による法律の違憲審査制度は合衆国憲法のどこにも書かれていないにもかかわらず，アメリカ憲政の重要原理である。ロード・アイランド州では，1776年の独立から1842年の憲法制定までの間，不文憲法のもとにあった。この不文憲法の特徴の一つは，タウン及びシティが自己の地方事務の統制権を有するということである。憲法の真の意味とは，明示的に書かれたものだけにかぎりではなく，憲法自身の歴史に照らして解釈

されなければならない。彼によれば，地方自治の権利は，成文憲法に明示的に留保されなかったからといって，それが失われたとされるべきではなく，地方自治権は不文憲法の一部，アメリカの祖先によってイギリスからもたらされ，決して放棄されなかった普通法上の諸権利の一つであるといわなければならない。この理論に基づき，彼は，アメリカ合衆国における「地方自治固有権の原則」を無条件に是認し，裁判所はこの原則を，たとえその適用によってこれまでの多くの判決が必然的に無効になるにしても，直ちに適用すべきであると主張した[23]。

以上の観点を論証するために，イートンは，ロード・アイランド州を例にして歴史的な考察から着手し，政府間の契約，自治体チャーター，州憲法及び政府の憲政的発展への歴史的な検討を通じて，ロード・アイランド州におけるタウンの地方自治権の源泉及び本質を詳しく分析した。そして彼は歴史的な検討を通じて，ロード・アイランド州のタウン及びシティによって留保され，行使された諸権能と自由の中には，自己の事務を処理する権能があり，一般的な政府の干渉または統制からの自由を有することを明らかにした[24]。歴史的な事実への検討を終えた後，彼は，さらに詳細な判例研究を行い，地方自治固有権の原理の法的適用に対する検討を展開した。詳しいことはここで一切省略し，『ハーバード法律雑誌』に五回にわけって掲載されたその論文を参照していただきたい。

3．ユージン・マックイリン（Eugene McQuillin）の理論

マックイリン判事は，地方自治体の法制度に関する彼の著書『地方自治団体』の中で，以下の見解を繰り返し主張している。合衆国の地方自治体は，憲法によって地方自治が明示的にもしくは黙示的に保障されない場合でも，地方自治固有権の原則（the doctrine of an inherent right of local self-government）の適用により，立法上の侵害から保護されている。すなわち，次のようにいう。

「立法上の干渉を制限するこれらの規定は別として，歴史的な検討からは，以下のことが明らかとなる。すなわち，地方自治体の自治は，成文憲法によって生ずるものではなく，また，それによって存続するものでもない。それは中央政府によって与えられた特権にすぎないものではなく，各地方団体の住民が前述の根本原理の保護のもとにその自治権を行使することである。この根本原理は，州憲法が制定されたときに論争されることも疑問とされることもなく，

コリー判事その他のアメリカの著名な法学者の見解によれば，州のいかなる権力も法的にこれを無視することができない」[27]。

また，地方自治体の定義に関連して，「最も顕著な特徴は，地方自治固有権である」[28]と言明し，次のように述べた。

「地方自治体の自治は，成文憲法によって創造されたものではなく，中央政府によって恩典的に与えられたものでもないという歴史的に正当な見解をとる場合には，絶対的無制限な立法統制の原則（the doctrine of absolute unlimited legislative control）を完全に受け入れることは難しい。繰り返し指摘したように，いくつかの州憲法の制定に際して何の疑いもなく受け入れられた根本原理の保護のもとに，様々なコミュニティの住民が彼等の自治権を行使しているというのが事実である。――したがって，地方自治が単なる特典ではなく，絶対的な政治権利（absolute political right）であるということが明白な政体においては，無制限な権限を有するような立法府の存在――すなわち，地方自治に関する全権の立法府への集中――はあり得ないということが明らかであろう」[29]。

マックイリン判事は，直接明白に地方自治固有権の見解を表明しただけでなく，彼の著書の第一巻の全体的な内容を通じて，「地方自治固有権の原則」はアメリカの裁判所によって一般的に容認されている原則であると表明している。すなわち，法律上の法則（a definite rule of law）に転化した原則であり，裁判所により地方自治体の自治権を侵害する法律を無効にするため，規則的に適用されている原則と位置づけるわけである。

4．地方自治固有権論についての要約

ハワード・L．マクベインは1916年，『コロンビア法律雑誌』に発表した論文「地方自治固有権の原理」において，地方自治固有権論の事実的，法的根拠を要約した。筆者は，マクベインの要約が基本的に妥当なものであると思うので，以下の通り引用する。彼は地方自治固有権の論拠として次の四点を取り上げている[30]。

「1．イギリスの地方団体は慣習法に起源し，そのチャーターは既存の権利の確認であり，まったく新しい権利を与えるというものではない。アメリカの地方自治体はイギリス類似の制度の発展であるから同じ起源を有するものと考えられなければならない。

2．アメリカの植民地の制度史は，地方政府は中央政府より先んじて組織さ

れたか，または同時に確立され，相互に平行してきたものであるという事実を明らかにしている。したがって，地方自治の諸権利は，中央政府から生じたものとはいえない。

3．最初の諸州憲法制定の際，地方自治制度は完全に了解済みであり，かなり画一的なものであった。諸州憲法は地方自治制度を考慮に入れ，これの継続的存在を期待して，制定された，その結果として，この制度の諸原理（地方公務員を地方的に選出する権利を含む）が一般的な了解として諸憲法の中に制度化することを意図されたと推定するのが正しい。

4．地方自治権は，“この憲法に一定の権利を列挙したことをもって，人民の保有する他の諸権利を否定しまたは軽視したものと解釈してはならない”（前掲アメリカ合衆国憲法修正9条）と宣言する著名な憲法上の権利章典の留保条項に包括される権利の一つである」。

(3)　ホーム・ルールの原理

地方自治体が州の創造物であり，地方自治体の権限が，完全に州立法府の統制に服するという法理に対立するものとして，地方自治権の本質に関する理論の第三に，ホーム・ルールの原理が挙げられる。ホーム・ルールという言葉は，地方自治ないし地方自治権を意味し，州憲法（場合によっては州法律）によって地方自治体自らの憲章を起草し，採択し，修正する特権が与えられ，この自治憲章制定権に基づいて，地方自治体による自らの組織と事務の自主的決定，地方自治体に選任された職員による地方的活動の遂行，以上すべての権能を含むと解されている[31]。

まず，ホーム・ルールの原理は，法的性質及び実際の法的機能において，州の創造物の法理およびディロンズ・ルールと根本的に異なっている。この原理は，以下のような法的性質及び法的機能を有する。第一に，自治体の存立を保障する。前述のように，州の創造物の法理またはディロンズ・ルールの解釈のもとで，地方自治体は，州法または州の付与する憲章によって設立され，同様に州によって廃止されることができる。これに対し，ホーム・ルールの原理については，当該地域の住民の起草・採択する自治憲章によって設立されるとともに，州議会は，地方自治体を州法によって勝手に廃止することができない。第二に，地方的事務については，地方自治体に全権的権能を付与し，そして，そのような機能は州法によって奪われないことを防止する。地方自治体の権能

の性格及び限界については，前述のような州の創造物の法理及びディロンズ・ルールに反して，ホーム・ルールの理論では，地方自治体が完全に州立法府の統制に置くべきものではなく，純粋な地方的，内部的事務に関して州憲法によって保障される自治権を有し，自治体の固有の事柄（purely local concern, municipal affair）については，州法は干渉してはならず，もしくは州法の規定と自治憲章とが矛盾抵触する際に，自治憲章を優位とする。第三に，地方自治体が自らの政府形態を規定することができる。アメリカの地方自治体は，首長――議会型，理事会型，議会――支配人型等の様々の組織形態をもっている。ホーム・ルールの原理では，地方自治体は，どのような組織を選ぶか自由に決定することができ，当該自治体の歴史，社会，規模等の事情を考慮して，もっとも適当と考えられる政府組織を採用することができる。したがって，以上の三点から，ホーム・ルール原理を採用した自治体が依然として州の創造物であるという命題は，もはや妥当ではないといえよう。ナイヤー教授は，この点に関して，「人民は州憲法における権力の源泉である。……ホーム・ルール州以外では市の人民は市憲章に関する源泉ではなく，むしろそれは州議会である。しかし，ホーム・ルール州においては，その手続も権限の源泉も州憲法に基礎を与えているものにより類似している」[20] との見解を示した。この点については，連邦最高裁の判例の中で，ホーム・ルールの原理を適用する判決もある。たとえば，ウィズネル対リュッキング建設事件で，連邦最高裁は，「ホーム・ルール地方自治体は多くの自治体と異なり，州議会の授与によってその権限が与えられるのではなく，州憲法に寄せられた州の人民に由来する特別な権能に基づいて設立される」と述べている[21]。

他方において，ホーム・ルールの理論は，地方自治固有権の原理と違って，地方自治権を州憲法によって明示的にまたは黙示的に保障されていない場合でも有する固有の権利とするわけでもない。ホーム・ルールの理論に基づき，地方自治権は州議会の恣意的な侵害，干渉から憲法によって制度的保障される権利であり，ドイツと日本の制度的保障説に該当すると考えられる。ホーム・ルール権利は，地方自治体の固有の地方自治権を実定法化したものではなく，アメリカの政治における地方自治の伝統と前述した州議会の干渉に対する都市住民の抵抗運動をもとに，いわば地方自治の制度的保障として州憲法によって地方自治体に認められた権能であると理解してもよい。ホーム・ルールの原理に基

づいて展開されたホーム・ルール運動もしくは確立されたホーム・ルール制度は，州の立法府の過剰な都市自治体への干渉を排除し，自己固有の事柄については，都市自治体が権限をもつということを憲法上の制度的保障として確立した。したがって，ホーム・ルール原理による州の特別立法の禁止と自治憲章制定権の付与はアメリカにおける地方自治の憲法上の制度的保障をなすものであるといえる。

(4)　地方自治権の人民主権説

州の創造物の法理・ディロンズ・ルール，地方自治固有権説およびホーム・ルールと並んで，地方自治権の本質に関する理論の第四に，地方自治権の人民主権説を提示することができる。この説からは，もっぱら憲法の確立した人民主権の原理から地方自治権の本質を究明し，地方自治権が憲法の人民主権の原理から必然的に導き出されるものであるという観点が強く窺える。

独立宣言の起草者トマス・ジェファスン（Thomas Jefferson）の民主政論は，アメリカ民主主義思想の原型であるといわれている。彼の民主政論についての特徴は，個人の権利を強調すること，及び人民主権を理念としていることである。彼の自然権と人民主権の政治理念は独立宣言草案の次の言葉に集中的に体現されている。「われわれは，自明の真理として，すべての人は平等に造られ，造物主によって，一定の奪いがたい天賦の諸権利を付与され，その中に生命，自由および幸福の追求のふくまれることを信ずる。また，これらの権利を確保するために人間の間に政府が組織されること，そしてその正当な権力は被治者の同意に由来するものであることを信ずる。そしていかなる政治の形態といえども，もしこれらの目的を毀損するものとなった場合には，人民はそれを改廃し，彼らの安全と幸福をもたらすべしと認められる主義を基礎とし，また，そのような権限の機構をもつ，新たな政府を組織する権利を有することを信ずる」[36]。彼は，すべての究極的な権威が人民に由来し，統治が人民による同意を前提とすることを確信した。

このような共和制理念の下で，ジェファスンは人民権利の擁護の立場から立法府による権力集中に強く反対した。すなわち，彼はヴァジニア邦憲法の欠陥について次のように指摘した。「同じ手中にこれらの権力が集中していることは，まぎれもなく専制政治に外ならない。これらの権力が行使されるのが多数の手によるのであって，一個人の手によるのではない，ということは，事態を

少しも緩和するものではないのである。173人の専制君主は，一人の専制君主とまったく同じように，間違いなく圧制的となるのであろう」[65]，と。ジェファスンは代議政治の欠陥を批判するとともに，人民による直接参加の重要性を強調し，代議制よりむしろ個々人の政治参加と人民自治を重点においた。そして彼は，「ヴァジニア覚え書」において，「政治は，いかなる形態におけるものにせよ，これを人民の支配者だけに任せきるときは，堕落する。ゆえに，人民こそは，政治の確実，安全な保管人として，唯一のものなのである。……政治に対する影響力，支配力というものは，ひろくすべての人民の間に分かたれねばならない。大衆の一人一人が主権を分かちもつならば，政治は確実，安全なものとなるであろう」[66]と述べた。人間にとって，自分自らを律していくことは，当然な権利であり，義務だとする信念がジェファスンの民主主義思想には首尾一貫されていた。すなわち，「羊は自分たちだけいた方が，狼どもの保護の下にあるよりも幸福である」といい，また，「われわれはある程度他人のために創られているとしても，それ以上に自分自身のために創られている」[67]と述べた。したがって，彼は，個人主権（sovereignty of the individual）と自分自律の原理に基づき，「地上に住むあらゆる人間および人々の団体は自治（Self-government）の権利を有している。かれらはその権利を生まれると同時に自然の手から受けとっている。個々人は，その権利を自分一個人の意志によって，人々の集団は多数意志によって行使する。なぜならば，多数決の法則はあらゆる人間社会の自然法であるから」[68]と述べた。彼によれば，自治は，共同意志としての多数意志を形成し，それに従うことによって，行われるのである。人民参加と人民統制を基礎とすること及び人民自身を立憲主義の重要な要素とすることについてのジェファスンの強調は，彼の憲法思想の特質である。ジェファスンの立憲主義の観点は，権力の成文列挙，権力分立，チェック・アンド・バランス等々の構造よりも，むしろ人民自身の性格を重点においた[69]。「われわれの共和主義はどこに基礎を築くのか。当然にわれわれの憲法にあるのではなく，単にわれわれの人民の精神にあるのである。……共和制政府の本当の基盤は個々の市民の平等権であり，彼自身と財産及び彼らの管理にあることである。……その目標は，われわれの憲法の共和主義及び人民の精神による自治を確保することであり，その精神を増進し，永続させることである」[70]と強く主張した。1824年 Cartwright に対する手紙において，彼はさらに「われわれの絶対多数の

州憲法は，すべての権力が人民に固有していること，人民が彼ら自身の適任であると考えるすべての場合において自ら権力を行使することができること，……あるいは彼らは自由，平等に選出された代表者を通じて行動することができることを擁護している」[41]と指摘した。

一方では，ジェファスンの人民主権の観念と多数支配の原理は，ルソーとモンテスキューとは反対に，共和制が小国よりもむしろ大国に適しているとしている。「わたくしは，Montesquieu の原理と反対に，征服にもとづいてではなく，契約と平等の原理にもとづいて築かれるならば，国の広さが大きければ大きいほど，その国の共和制の機構はますます堅固になるにちがいない」[42]。他方において，彼は，大国における共和制が地方自治と矛盾しないと考え，共和制の本質における個々人の権利の重視と人民主権の原理はむしろ地方自治を要請すると主張した。彼が主張した個々人の権利の重視と人民主権の原理は早期のアメリカ地方自治を支える生気のある原動力である。政府に対する人民の統制と個人参加を根本的な価値とするジェファスンは，国民の公的教育の重要性を強調するとともに，地方自治に対する唱道を導いたのである。ジェファスンは地方自治のモデルを「ワード・システム（ward system）」と呼んでおり[43]，「これらの小共和国は大共和国の主要の強固たる基礎となる」と述べた[44]。すなわち，彼は地方自治が人民参加の実現と人民主権の原理の貫徹に対する重要性について以下の通り指摘した。「われわれのカウンティ行政の組織はより難しいであると考えられるであろう。しかし，以下の原理に従って，難問が自ら解決されるのである。カウンティをワードに分け，そのような規模の中で，（ワード・ミーティング）が召集されるときにすべての住民は参加することができ，個人として行動することができる」[45]。個々のワード政府は彼ら自身に関する排他的事務――治安判事，巡査，軍事組織，学校，救貧，地方公共道路の維持，陪審員の選出等々を統制する。彼は，このようなシステムがカウンティの絶対多数の事務を軽減するだけでなく，それをよりうまく処理することができると明言した。その上，「ワード・システム」はすべての市民を政府代理の成員とし，及び市民にとって官庁が最も接近し，もっとも興味深くなることによって，彼らのもっとも強い感覚を彼らの国及び共和制憲法の独立に結びつけるのである[46]。とくに，ジェファスンはニュー・イングランドのタウンシップを人民主権の原理の素晴らしい表現として以下の通り絶賛された。「ニュー・イングラ

ンドにタウンシップと呼ばれるこれらのワードは彼らの統治の重要原理であり，ワードそのものは自治の完全な行使及び自治の存在のために人間の機知によってかつて作り出されたもっとも賢明な発明であると証明した。このように，われわれはわれわれの政府を以下の通り配置することができるであろう。1，すべての外交と連邦事務ための全体の連邦共和国，2，全くわれわれ自身の市民のみ関することのための州政府，3，カウンティの責務と関心事のためのカウンティ共和国，4，無数であるにもかかわらず近所の興味のある関心事のためのワード共和国。そして，統治及びすべてのその他の生活に関する業務において，責務がそれぞれ配分並びに再配分されることによって，大きいであれ，小さいであれ，すべての事務は完璧に管理されることができる。その全体はすべての個々の市民に公的事務の管理の一部を与えることによって固められるのである」[40]。

ジェファスン人民主権の原理は，アメリカ文明学者のド・トクヴィル（De Tocqueville）の不朽の名作「アメリカの民主政治」にも系統的に反映された。彼は，1830年代の初期に渡米し，アメリカの歴史伝統，文明，社会，政治，経済を詳細に考察した。この一冊にまとまった著書に，彼は，まず，人民主権の原理（popular sovereignty）がアメリカの憲政におけるもっとも重要な原理であると位置づけた。すなわち，「アメリカの政治的法律を語ることになれば，人民主権のドグマから常に始めねばならない。……アメリカでは，人民主権の原理は，若干の諸国民におけるように，隠されているものでもなく，また内容の空虚なものではない。そこでは，それは風習によって確認され，法律によって宣言されている。それは自由とともに拡大しており，何らの障害にであうことなく，その最後の究極の諸結果を達成している。人民主権のドグマをその正しい価値において評価し，その社会事象への適用を研究し，その利益得失を判断することができる国が世界のどこかに一国だけあるとすれば，その国こそ確かにアメリカである」[41]（傍点筆者注）。

トクヴィルは，アメリカの政治，法律における人民主権原理の根本的な地位を論じた後，次に，アメリカにおける人民主権の原理の形成とコミューンとの関連については，以下のように述べた。「人民主権の原理は，アメリカの大部分のイギリス系植民地を初めから生みだした原理である。……この原理は，地方的集会，殊にコムミューンのうちに小さくなってかくされていた。この原理

はそこで秘かに拡大していった。……人民主権のドグマはコムミューンからでていって，政権をかちとった。すべての階級はこの人民主権の共通目的のために妥協した。人々は人民主権の名の下に闘いそして勝ったのであり，この原理がすべての法律を支配する法律となった」[49]（傍点筆者注）。

トクヴィルは，さらに，人民主権の具体的な含意を以下の通り明らかにした。「人民は，立法者たちを選ぶことによって法律の構成に，執行権力の受託者たちを選ぶことによって法律の適用に，参加している。このようにして人民は自治を行っているといえる。そしてこの自治の部分を除いて行政に委ねられている部分は力も弱く，範囲も狭く限られているが，また，この行政の部分はその起源を人民に汲んでいることを知っており，それを生みだしている人民の権力に服従している。人民は，神が宇宙に支配していると同様に，アメリカの政治的世界を支配している。人民はすべてのものの原因と結果である。あらゆるものは人民からでてくるし，あらゆるものは人民に吸収される」[50]。

アメリカにおける人民主権の原理についてのトクヴィルの論述によれば，人民主権の原理はアメリカ憲政の根本原理であり，この原理の形成，発展は小自治体と密接不可分の関係にある。彼は人民主権の原理を一般的に述べた後，地方自治体の権利，自由と人民主権の原理との関連についての論述に入った。すなわち，彼は，まず地方自治と人民の自由との関係の重要性につき，人口に膾炙し，すでにポピュラーとなった次のような言葉を述べた。「共同体（地方自治，コミューン）的な諸制度対自由の関係は，小学校対科学の関係と同じようなものである。共同体的な諸制度は自由を人民の手のとどくところにおくのである。それらの諸制度は人民に自由を平和的に行使する興味をもたせるようにし，そして自由を用うることに習熟させる。国民は，共同体的な諸制度をもっていなくても，自由な政治をもつことはできる。けれどもそのような国民は自由な精神をもっていない」[51]。この有名な論述の趣旨は，地方自治が中央政府に対し，地方住民の生活現実を媒介する機能を果たし，自由と民主主義的諸権利の行政を習熟させて人々が自由と自治の主体である自覚を促す政治教育的機能をもつことにより，民主主義の源泉の確保，及び人民主権の原理の実現をはかろうというところにある。

次に，トクヴィルは，「他のあらゆるところにおいてと同様に共同体では，人民が社会力の源泉である」[52]と指摘し，人民主権の視点に立ってニュー・イン

グランドにおける共同体的諸権力の限界と性質を論述した。彼の説明によれば，共同体では立法的並びに政治的行動は，被支配者たちに，より一層近づけられているのである。共同体には議会というものはない。すべての住民が権力機構としての共同体大会（タウン・ミーティング）を構成し，直接に立法権を行使する。共同体の行政権の大部分は，共同体大会によって毎年選任される行政委員と呼ばれる少数の人々の手に集中されている。行政委員は州の一般的法律上の義務を履行することを除き，共同体的権力の指導に委ねられているすべての事柄では，人民の意思の執行者である。つまり，行政委員は多数者があらかじめ決めている線に沿ってのみ行動し，決められている範囲内に何らかの変化を導きいれようとしたり，新しい企画を実現しようと欲するならば，彼等はその権力の源泉「人民」に再び立ち戻らなければならない。

さらに，トクヴィルは，地方自治体と州との権力関係を以下のように述べた。「アメリカ連邦のこの部分［ニュー・イングランド］では，政治生活は共同体自身のうちで生まれている。各共同体はその起源において一独立国民といってよい。……今日ではニュー・イングランドの共同体は他のものに従属しているが，原則では，全くまたは殆ど全く従属してはいなかった。したがって，共同体自らの権力を他からうけとってはいない。それどころか共同体の側からその独立の一部を州のために放棄しているようにみえるのである。……共同体は「社会的」と呼ばれる利益に，すなわち共同体相互が互いに分かちあう利益に，関係するときにのみ一般に州に従属している。共同体は自らにのみ関連するすべてのことについては常に独立的団体である。そしてニュー・イングランドの住民たちは，純粋に共同体的な利益の指導に州政府が干渉する権利を認める人はひとりもいない」[53]。

このように，トクヴィルは人民主権の原理の運用を分析し，共同体の権力の本質は，すべて人民に由来し，人民主権の原理の必然的な帰結である，と結論づけた。彼は，次のようにいう。「人民主権の原理が支配力をもっているすべての国民では，各個人は主権者の平等な一部を形成しており，国家の政治に平等に参加している。……共同体は全体としては，そして中央政府との関係では，前記の理論［人民主権の原理］が当てはまる別種の個人のようなものにすぎない。したがって，アメリカ連邦では，共同体的な自由は人民主権の原理そのものからでている。すべてのアメリカ共和国［州］は多少に拘わらず，共同体の

この独立を認めている」[50]（傍点筆者注）。

要するに，ジェファスンとトクヴィルが提唱した人民主権原理の本質的な内容は，リンカーンがいった「人民の，人民による，人民のため」の政治の意味においてはまったく同一のものであるとみなされるべきであろう。なぜなら，ジェファスンとトクヴィルが論じた人民主権の精髄は，ともに人民がすべてのことを支配し，統治すべきということにあるからである。ジェファスン及びトクヴィルが人民主権の原理から地方自治権を根拠づける考えは，アメリカ地方自治権の人民主権説に関する政治思想または憲法理論の中で代表的なものである。以上述べたように，ジェファスン及びトクヴィルは，その著書の中でアメリカにおける人民主権の憲法原理を歴史的に展開し，人民主権の原理から，地方自治権の本質が見出され，地方自治権は人民主権の憲法原理の必然的な要請であると詳細に論述した。ジェファスン及びトクヴィル説においては，社会全体的利益について地方自治体は州に従属し，地方自治権は国家統治構造の一環であり，国家統治の権力体系と法的な整合性の問題が存在しているから，地方自治権は固有なものではない。他方において，アメリカ地方自治体の起源，発展及び伝統から，純粋な地方の利益については，州政府からの干渉が認められず，地方自治体は完全な権限を有し，その権限は州から伝えられたものでもない。したがって，ジェファスン及びトクヴィルの人民主権説は，固有説及び州の創造物の法理とディロンズ・ルールとの伝来説と根本的な違いがあり，地方自治権は人民主権の原理の必然的な帰結であるととらえているのである。

4．若干の評価

以上，アメリカ州憲法における地方自治権の理論，学説を概観した。地方自治権の本質をめぐって，アメリカにおける地方自治権をめぐる憲法理論，学説――州の創造物の法理及びディロンズ・ルール，地方自治固有権論並びにホーム・ルールの原理は，フランス，ドイツ等のヨーロッパ近代市民憲法に展開される固有権説，伝来説及び制度的保障説とかなり類似性があり，同じような議論が繰り返されているといえる。以下には，地方自治権の本質をめぐるアメリカ州憲法における理論，学説について，若干私個人なりの評価を加えてみたい。

第一に，伝来説に相当する州の創造物の法理およびディロンズ・ルールについてみると，この説によれば，地方自治権を皆無に帰してしまい，地方自治体

が何でもできない状態を導き出してしまう。このような法理は，合衆国憲法および各州の憲法における人民主権，人民固有の権利の保有等の基本原理と論理的な整合性を検討するならば，かなり疑問であるといわざるを得ない。

合衆国憲法が確立した連邦制は，基本的に国家主権の一体性を維持する上で，国家の統治権を中央政府と各州との二つの主体に分けられている。連邦国家の一定の統治権が州にあるとしても，そのことから，州の統治権が州内においてどのように行使するかはきまらず，地方自治体に対して事務の性質をとわずして，州政府が全権的支配を有するほどに優越するということはならない。州の統治権がどのように行使されるかは，州憲法の確立した基本原理およびそれに規定された憲法条項に即して，具体的に考慮しなければならない。州政府の地方自治体に対する優越しうるのは，憲法の認める限度においてのみである。州憲法の人民主権，人民固有の権利の留保等の基本原理は，州政府を人民主権の行使の唯一の主体とするわけではなく，人民主権の担い手として，地方自治体も州政府も異なっているわけではない。州政府は州全体とは別人格であり，単に州を構成する一つの要素にすぎないので，州の統治権が州政府に専有されるのでなく，州政府，自治体との間にどう配分されるかは，それぞれの州の歴史，憲法原理および憲法の地方自治保障の条項によって違ってくるといえる。したがって，州の創造物の法理とディロンズ・ルールは，憲法原理との整合性において大きな問題点が存するといわなければならない。伝来説に相当するこの法理は，現在アメリカにおいて多数説であるとはいえ，厳しい批判を免れるわけではない。たとえば，合衆国政府間関係諮問委員会は1962年勧告の中で，「このルール〔ディロンズ・ルール〕は地方政府が州議会から権限の付加を追求することに強いられ，地方官吏が彼らの権力を疑うことをもたらし，地方政府のプログラムのより完全な発展を阻止する。……その影響の重大にかんがみて，このルールがたびたび批判的に検討されるべきであろう」[55]と指摘し，特定の自治権の有効の行使に対する厳格解釈原則の有害な影響を注意した。同委員会は，1988年勧告において，さらに地方に対する裁量権付与が州裁判所によって広く解釈されるよう定められるべきことを勧告し，州の基本政策として地方団体の裁量権についての自由な解釈を確立する憲法上の特別の規定を定める必要があると提言した[56]。また，この原理にまったく対立する判例が見られた。州対ハトチンスン事件[57]において，ユタ州最高裁判所の法廷意見は，「このルールを支

持する有効の政策上の理由がかつてあるとしても，われわれは，その大部分の効力が喪失してしまい，効果的な地方政府がわれわれの政府システムの重要構成部分として，解決しなければならない問題を効果的に処理する十分な権力を有しなければならないと考えている。……カウンティとシティ権力の拡大解釈は地方政府の現在の需要と一致している。ディロンズ・ルールの厳格解釈は効果的な，能率的な地方と州政府と正反対である。地方自治体に対する議会の一般福祉権力授与における明らかな意味に従って，各地方政府が直面する特殊問題を即時に対応することは認められる」[59]と判示した。ニュー・ジャージー，ミシガン，アラスカ，アイオワ等の諸州憲法も，地方政府に関する憲法または州法の規定を地方政府に有利にするために，リラベルに解釈すべきだと明確に宣言した[60]。

この法理の実際運用の結果をみると，州の全権的支配の「濫用の歴史」およびアメリカにおける地方自治の「暗黒の一章」をもたらした。19世紀70年代後半興起したホーム・ルール運動は，この法理に基づく州の過度の干渉に抵抗する市民運動であるといえる。百年前に地方政治の腐敗，浪費，非能率の防止を目的とするこの法理は，現在において社会，経済情勢に相応しくない時代遅れの法原理であり，州の権力による地方自治権の侵害は避けられなかった[61]。

第二に，地方自治権固有権論について考察してみると，この理論の根拠は，前記のL．マクベイン論文が要約したように，一つはアメリカの自治体は合衆国及び州の成立する前にすでに存在し，一定の固有の権利を有するいわゆる歴史的実体説にあり，もう一つはイギリスのコモン・ローから移植され，かつ合衆国憲法によって承認されたいわゆる自然法的基本権論にある。確かにアメリカの地方自治体は合衆国及び州の成立より先行して存在していたのは歴史的な事実であるが，しかし，合衆国の成立及び連邦制の確立という近代立憲主義の国家構造が形成されるにつれて，歴史的な事実がはたして国家主権に基づく実定法を破ることができるか否かについては非常に疑わしい。立憲国家構造の下では，「自治権」が議論されるのは，あくまで立憲主義の国家構造のもとであって，国家統治権との兼ね合いである。地方自治固有権論は歴史的事象や政治的願望と法律的制度という実定法上の事実を混同するものであると，法実証主義に基づく伝来説からの厳しい批判を受けざるを得ない。そして，個人の奪われない自然権をもって地方自治権を論拠づける仕方は，人民に固有の地方自治の

権力と，地方自治体に固有の地方自治権とを混同するものであり，人民については，そのような権利は一般的に承認されているが，地方自治体については，憲法によって表される人民の意思か州議会によって付与されなければならない，と非難される余地がある。

たとえば，前記のL．マクベイン論文は地方自治固有権論を適用する判例についての考察から着手し，判例の詳細，周到の検討を経て，固有権論の適用範囲が狭く，判例上の地方自治固有権に関する論述はほとんど付随的意見であり，あるいは憲法の明文規定のもとにあって，抽象の一般的な法原理（general principal）として受け入れるものではない，という結論を出した[61]。また，マクベインは，その論文の中で，前掲の固有権論の四つの事実的，法的論拠をまとめた後に，いちいち固有説の諸論拠を論破した[62]。マクベインによれば，地方自治固有権の法理を支える論拠として発展されてきた四つの論拠のうち，いずれも性質上致命的な欠陥が存するという結論を出す充分な理由があり，固有権説は，基礎が薄弱であり，地方自治固有権の存在を，特別の憲法規定がないかぎり，まったく否定しなければならないと主張した。

固有権論は，伝来説からの厳しい批判に対し，充分な回答を用意することができない。固有権論は，その内容がきわめて不明確であり，法的弱点がともに解消されることができないため，アメリカの地方自治権の本質を論理的に解明する理論として妥当ではないと筆者には思われる。

第三に，制度的保障説に相当するホーム・ルールについてみると，ホーム・ルールの法理およびこの法理に基づくホーム・ルール運動の展開は州議会の過度な干渉の排除または地方自治権の保障の意味においては，積極的に評価できる。しかし，ホーム・ルールの法理の核心的な内容が，自治憲章の自主制定との制度的保障によって地方的事務に関する地方自治体の統制権を確保するというところにあるので，純粋な地方的事務（purely local concern, municipal affair）が何であるかという内容不明確の点が残っている。もともと地方的事務は固定的な概念ではなく，その州の伝統，歴史，学説および法の発展，実際の社会，経済状況の違いによって常に変化する動態的な概念であるから，州の事務（state affair）と地方的事務の区別は大変な困難を伴い，判例においても矛盾するものが多くみられ，両者の区別につき，明確な判断基準を提示しえていない状況である。憲法自体に何が地方的事務であるかを列挙するとしても，地方的

事務は動態的な性質を持つ概念であることから社会，経済の進展によって変化するが，このような変化に対応するためには憲法を頻繁に改正しなければならないという弱点をもっている。

ツィンマーマン（Joseph F. Zimmerman）教授は，「憲章がしばしば変えられることは地方行政の安定性を損ねる」と指摘し，しかも「ホーム・ルール制度のもとで市に認められた自由の大きさは州によって非常にさまざまである」[63]と述べた。フィリップス教授（J. C. Phillips）は，「ホーム・ルール制は，地方的な事項は何かをめぐって，無限の訴訟へ発展していくだろうし，ホーム・ルール制をとる地方団体の権限をめぐって継続的な不安定がもたらされ，現実的な意味において得るところは少ない」[64]と，ホーム・ルール制を反対する意見を述べた。したがって，アメリカ地方自治の歴史的伝統および各州の地方自治様態の多様性によって地方自治の本質内容を決定することがきわめて困難であり，このような法的弱点から，ホーム・ルールの法理だけをもって立法の侵害から地方自治を擁護するのは不十分であることが明らかであろう。1920年代以降，ホーム・ルール運動は，退潮の傾向へ向かわざるを得ない結果となった[65]。

5．結論

合衆国憲法および各州憲法の制定によって成立した近代立憲主義の国家構造のもとでは，地方自治固有権論は法的理論として粗雑であるばかりでなく，憲法が確立した統治構造を前提とする限り受け入れがたいものであり，論理的な説得力が欠けるといえる。伝来説に相当する州の創造物の法理とディロンズ・ルールでは，国家主権または州の統治権を神聖化し，法理論として合衆国憲法および州憲法における人民主権および人民固有の権利の保有との基本原理と整合的に構成することができないだけでなく，現実には国家権力による地方自治権の侵害をもたらしたのである。制度的保障説に相当するホーム・ルールも，地方自治の保障に有力な手段を提供する法理論ではない。固有権論と伝来説の論争は，アメリカの国家構造において，実際に州政府の権力と地方権力の両者にどちらが本源的なものであるかをめぐって，形成され，展開されてきたのである。しかし，合衆国憲法および各州の憲法の確立した立憲主義の国家構造が存立している以上，中央政府，州政府と地方政府の権力のうち，どの権力が本源的なものであるかについての論争はあまり意味がなく，中央政府の権力と地

方権力の配分は，あくまでも実体上の憲法に委ねられる。アメリカにおける地方自治権を根拠づける際に，固有権論の非法律論的欠陥を治癒し，州の創造物の法理とディロンズ・ルールの束縛を打破し，ホーム・ルールの法的弱点を補填するためには，むしろ，実際意味をもっていない権力の本源の難問を回避し，国家主権の発想から脱却して，合衆国憲法および州憲法が確立した人民主権の原理および人民固有の権利の保有等の基本理念から，地方自治権の本質を解明する糸口を探すのは妥当であろう。

アメリカの偉大な民主主義者ジェファスンは，建国当初において，すでに共和制における人民主権の原理と人民参加，自治との関連で地方自治の重要性を論じた。トクヴィルは，1830年代にアメリカのニュー・イングランドの地方制度についての考察を通じて，人民主権の原理から地方自治権が必然的に導き出され，地方自治は人民主権の原理の必然的な帰結であるという結論をだしたのである。人民主権原理との関連で地方自治権を根拠づけるジェファスン及びトクヴィルの見解は，アメリカにおける地方自治権の本質の究明に対しては，今日においても依然として有効で示唆に富むものであり，大きな意味合いを有すると筆者には思われる。主権と自治の二つの概念は，立憲主義国家において歴史上たびたび緊張関係が生じたことを否認できないが，しかし，人民主権を宣言する合衆国憲法および州憲法の下では，国家権力または州の権力はすべて人民にあり，人民から由来すると受け止めなければならないから，人民が国家に委任した権力を如何に行使するか，そして連邦政府，州政府および地方自治体の間にどのように配分するかは，あくまで統治技術の問題であって，人民が憲法の制定を通して解決すべきことである。すなわち，人民主権の視点から，すべての国家権力が主権者としての人民に帰属しているから，国家主権の一体性を維持しながら，人民が国家統治権を中央政府，州政府，地方自治体に配分することができる。国家統治権はもはや中央政府が独占したものではなく，地方自治権も人民という主権者から委任された権利であり，国家統治権の不可分の構成部分である。この意味においては，アメリカ州憲法における州権と地方自治権の両者にはどちらも本源的なものではなく，すべて人民主権に由来し，人民の主権行使の一形態にすぎない。州権と地方自治権は上下・服従の関係ではなく，並立，平等の関係であるといわなければならない。たとえ州権と地方自治権の間に競合関係が生じたとすれば，直ちに地方自治権が州権に服従すると

いう結論に達すべきではなく，その競合関係における事務・権限の性質に応じて，人民の意思を反映する憲法に基づいて，州権と地方自治権の関係を整合的に調整する必要があろう。したがって，主権と自治とはもっぱら緊張関係にあるわけではなく，人民主権の理念の下に，整合的に再構成することができ，弁証統一の関係にあると理解してもよいと筆者には思われる。

(注)

(1) See Everett Kimball, State and Municipal Government in the United States, (Ginn and Company, 1922), pp.21-26. なお，アメリカの各州憲法について詳細に紹介する日本語文献は，小倉庫次『アメリカ合衆国州憲法の研究』(有斐閣，1961年）が貴重なものであり，唯一存するのみである。

(2) Virginia Constitution, Article I, Bill of Rights, Sec. 2, People the source of power. 田中英夫『英米法総論上』(東京大学出版会，1980年)，203頁。

(3) Virginia Constitution, Article I, Bill of Rights, Sec. 3, Government instituted for common benefit. 田中英夫・前掲書，203頁。

(4) 具体的には，小倉庫次・前掲書，35頁参照。

(5) See Virginia Constitution, Article 7.

(6) See Mckinney's Consolidated Laws of New York Annotated, (West Publishing Co., 1982), Constitution, Art.9, Sec. 1, Sec. 2, pp.149-153.

(7) See Amasa M. Eaton, The Right to Local Self-government, Harvard Law Review (1900), Vol. 14, pp.131～132.

(8) City of Clintion v. Cedar Rapids and Missouri Railroad Company, 24 Iowa 455 (1868). 後藤一郎編著『各国の地方自治制度』(敬文堂，1973年）第361頁からの引用。

(9) John F. Dillon, Commentaries on the Law of Municipal Corporation, 5th. vol., I, p.448. 宮崎辰雄『欧米地方自治権の研究』(勁草書房，1980年）第101頁からの引用。

(10) Jewell Cass Phillips, Municipal Government and Administration in America, (The Macmillan Company, 1960), p.37. ＧＰ2000著『レーガンの新連邦主義』(東洋経済新報社，1984年)，41～42頁。

(11) Clyde F. Snider, American State & Local Government, 2ed., (Meredith

Publishing Company, 1965), p.25.

(12) Barnes v. District of Columbia, 91 U.S. 540, (1875). 阿部照哉，佐藤幸治編『地方自治大系1』(嵯峨野書院，1989年)，296～297頁からの引用。

(13) Trenton v. New Jersey, 262 U. S. 182 (1923).

(14) 阿部照哉，佐藤幸治編『地方自治大系2』(嵯峨野書院，1989年)，6頁からの引用。

(15) 阿部照哉，佐藤幸治編『地方自治大系1』(嵯峨野書院，1989年)，304～305頁からの引用。

(16) Supreme Court of Virginia, 1985. 229 Va. 341, 329 S.E.2d 468. See Edited by Gerald E. Frug, Local Government Law (West Publishing Co., 1994), p.60-62.

(17) Ibid., p.61.

(18) 須貝脩一「憲法第八章」，法学論叢88巻4・5・6号6頁。

(19) People ex rel. Le Roy v. Hurlbut, 24 Michigan 44 (1871). See Howard Lee Mcbain, The Doctrine of an Inherent Right of Local Self-government, Columbia Law Review Vol. 16, (1916) pp.192-195.

(20) Constitution of 1850, Art. XV sec.14. 原文は以下の通りである。"Judicial officers of cities and villages shall be elected, and all other officers shall be elected or appointed at such times and in such manner as the legislature shall direct.". Howard Lee Mcbain, Ibid., p.192.

(21) 24 Mich. p.108. Howard Lee Mcbain, Ibid., p.194-195.

(22) Park Commissioners V. Common Council of Detroit, (1873) 28 Mich. 228. Howard Lee Mcbain, Ibid., p.196.

(23) See Howard Lee Mcbain, Ibid., pp.198-206.

(24) Amasa M. Eaton, op. cit., Vol. 13, p.441, p.570, p.638, and Vol. 14, p.20, p.116.

(25) Howard Lee Mcbain, op. cit., p.213.

(26) See Amasa M. Eaton, op. cit., Vol.13, p.588, pp.643～644.

(27) Eugene MaQuillin, Municipal Corporations, (Chicago: Callaghan, 1911), I, §70, p.156.

(28) Ibid., I, §107, p.254.

(29) Ibid., I, §167, pp.384-385.

(30) Howard Lee Mcbain, op. cit., Vol. 16, (1916) pp.299-300.

(31) 阿部照哉，佐藤幸治編・前掲書，294～295頁参照。

(32) Charles M. Kneier, City Government in the United States, 1934. 阿部照哉，佐藤幸治編・前掲書，309頁からの再引用。

(33) Withnell v. Ruecking Construction Co., 249 U.S. 63, (1919). 阿部照哉，佐藤幸治編・前掲書，309頁。

(34) Thomas Jefferson, Declaration of Independence, 松本重治編集『世界の名著33』(中央公論社，1970年)，232頁。

(35) Thomas Jefferson, Notes on the State of Virginia (1872), 中屋健一訳『ヴァジニア覚え書』(岩波書店，1972年)，215頁。

(36) Thomas Jefferson, Notes on the State of Virginia (1872), 中屋健一訳・前掲書，253頁。

(37) Ed. Saul K. Padover, Thomas Jefferson on Democracy (Amentor Book, 1936), p.14. 西原森茂「Th. Jeffersonの民主政論についての一考察」沖縄法学1981年9月号144頁からの再引用。

(38) Ed. Saul K. Padover, Ibid., p.15. 西原森茂・前掲論文，沖縄法学1981年9月号146頁からの再引用。

(39) David N. Mayer, The Constitutional Thought of Thomas Jefferson (University Press of Virginia, 1994), p.314., p.318.

(40) Thomas Jefferson Writings (The Library of America, 1984), p.1397, p.1398, p.1400. To Samuel Kercheval, July 12, 1816.

(41) Ibid., p.1491. To Major John Cartwright, June 5, 1824.

(42) Ed. Saul K. Padover, Ibid., p.15. 西原森茂・前掲論文，沖縄法学1981年9月号148頁からの再引用。

(43) David N. Mayer, op. cit., p.316.

(44) Thomas Jefferson Writings, Ibid., p.1227. To John Tyler, May 26, 1810.

(45) Ibid., p.1399. To Samuel Kercheval, July 12, 1816.

(46) Ibid., p.1399. To Samuel Kercheval, July 12, 1816.

(47) Ibid., p.1399-1400. To Samuel Kercheval, July 12, 1816.

(48) トクヴィル著，井伊玄太郎訳，『アメリカの民主政治』(講談社，1972年) 109～110頁。

(49) トクヴィル・前掲書，111頁。

(50) トクヴィル・前掲書，113頁。

(51) トクヴィル・前掲書，119頁。

(52) トクヴィル・前掲書，121頁。

(53) トクヴィル・前掲書，127～128頁。

(54) トクヴィル・前掲書，127頁。

(55) Gerald E. Frug, op. cit., p.65.

(56) 財団法人　自治総合センター『連邦制における州・地方の役割――アメリカ合衆国政府間関係諮問委員会レポート抄』(1988年) 93頁。

(57) State v. Hutchinson, Supreme court of Utah, 1980. 624 P.2d 1116. See Gerald E. Frug, op. cit., pp.64-70.

(58) See Gerald E. Frug, op. cit., pp.65-67.

(59) Clyde F. Snider, op. cit., p.354.

(60) Clyde F. Snider, op. cit., p.354.

(61) Howard Lee Mcbain, op. cit., Vol. 16, (1916), p.216.

(62) Howard Lee Mcbain, op. cit., pp.300-315.

(63) Joseph F. Zimmerman, State & Local Government, Harper & Row, Publishers, Inc. 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年) 166頁。

(64) Jewell Cass Phillips, op. cit., p.67.

(65) Joseph F. Zimmerman・前掲書，167頁。