

米国ホーム・ルールの法的機能と今日的意義

稲 生 信 男*

はじめに

国内では、地方自治制度改革に向けて議論が進展しつつある。特に市町村合併をめぐる議論がかまびすしい。合併による自治体規模の拡大による経営効率向上の点に注目が集まっている。一方で、必ずしも自治体の規模にかかわらず、地方分権の進展による自治体の独自施策策定の動きが活発化し、それを制度的観点から具現化するという政策法務の深化もみられる。このなかで、自治体が住民、地元企業などと連携あるいは協働しつつ、独自に自らのあり方を決める「自治基本条例」制定の動きが一部にみられるようになってきている。¹ただ、自治体の法的権限は、憲法はもちろん地方自治法などさまざまな国法や政省令があるために、自由な発想による自治体の活動分野および活動方法を設定する余地が大きいとはいえない。²

本稿では、日本国内での自治基本条例制定の動きに関連し、本条例の内容ならびに国法のあり方、本条例運用の環境整備等、諸課題を検討するにあたり示唆を得るため、自治基本条例の母国である米国ホーム・ルールをとりあげる。³ホーム・ルールについてはその歴史的意義を中心に優れた学術的研究が多数行われている。本稿は、これらの成果を踏まえ、ホーム・ルールの成立過程、制定プロセスおよび法的機能を素描したうえで、その現代的意義につき検討を加えるものである。

1. ホーム・ルールの成立過程⁴

ホーム・ルールが生まれた背景には、もっぱら州との関係で地方政府がどのような位置づけを有すべきかに関する議論があった。⁵これは南北戦争を境に生じた米国地方自治の「暗い一章(a gloomy chapter)」を端緒とする。

この時代には、州議会が、地方自治体の組織や事務処理の細部に至るまで規定するほか、特別行政機関を設置し、州の任命する官吏が地方的事務を行い、あるいは地方自治体自体を廃止するなど、州による地方政府の行政活動への過剰な介入が行われていた。⁶州の過剰な介入の法的根拠は、「ウルトラ・ヴァイアリース原則(ultra vires)」であり、地方政府が事務を処理するにあたり、憲章(charter)あるいは州法によって、地方政府に事務処理権限が授けられる必要があったことが大きい。ウルトラ・ヴァイアリース原則は、いわば公法人たる地方政府そのものに内在する制約であっ

*東洋大学国際地域学部助教授

たといってよい。

これに加えて、この時期の判例理論として以降の地方政府の権限の制約に大きな影響を与えたのがディロン・ルール(Dillon's Rule)である。19世紀はじめには Stetson v. Kempton 事件の際に地方政府が「州の創造物」であるという言い方がなされていたが、ジェームズ・ケント裁判官がさらにこれを一般的呼称として広めた。⁷そして、アイオワ州のジョン・ディロン裁判官が、地方政府の権限に関する厳格な解釈基準を示した。すなわち、地方政府は、第一に、明示的に州法の規定に列挙されている事項、第二に、列挙されている事項に必然的あるいは明瞭に含意されているか、または、列挙されている権限に付帯する事項、第三に、地方政府が明示した目的の達成にとって本質的かつ不可欠に重要な事項のみを行使できる。権限の存在に関して、客観的、合理的、実質的な疑義がある場合には、裁判所により地方政府に不利に判断されて権限は否定される。⁸このような司法プロセスにおける判例理論の流れは、地方政府の法的権限の制約に向かった。

一方、19世紀末から20世紀はじめにかけて、州により地方政府への干渉を制限するために法解釈論も展開された。一つには、地方政府の自治的権限を「固有権」として把握する解釈論であり、「純粹にあるいは基本的に地方的な事務」について固有の自治権として把握する。この固有の自治権により州議会の権限を制限するものであった。しかしながら、連邦最高裁判所は、Barnes v. District of Columbia 事件⁹において、地方自治体は州の一部門として、州議会の権能を優位に位置づけたほか、City of Trenton v. State of New Jersey 事件¹⁰では、地方政府が州の立法的統制の及ばない固有権を有しない、として、不文の州憲法原理としての固有の自治権を否定した。¹¹ここにおいてディロン・ルールの地方政府に関する厳格な解釈法理が確立し、現在に至るまでその地位をゆるぎないものとしている。

このように固有の自治権については司法過程で否定されたため、新たに都市の住民が州議会に対する抵抗手段を必要とするようになり、自治権を州政府に向かって訴えるに至った。これが、州議会の支配に制限を加えるために州憲法の改定を求めたホーム・ルール運動である。¹²やがてその運動が制度上も具体化され、1875年にミズーリ州憲法において、人口10万人以上の都市が、州憲法および州法に違反しないことを条件に、自ら憲章を制定することを認めるに至った。以降、カリフォルニア州、ワシントン州、ミネソタ州などと続き、現在ではおよそ40州でホーム・ルール憲章の制定が行われている。

2. ホーム・ルールの制定手続と法的機能

本章では、ホーム・ルールの制定プロセスと法的機能、特に州の法規範との調整に関して素描する。

(1) ホーム・ルールの制定手続と制度的保障

制定手続については、ホーム・ルール制定権を認める州では、それぞれの州憲法あるいは州法の規定に詳細が示されているのが通常であり、組織法として、“city charter”あるいは“home-rule

charter”として条例化される。

制定に当たっては以下のようにおよそ5つの要件がある。¹³ 第一に、地方政府であること。都市(city)であることが一般であるが、町(town)や村(village)である場合でも認められるのが通常である。特別区(special-district)に関しては、ホーム・ルールの制定は認められていない。¹⁴ 近時のホーム・ルールを制定する地方政府の大半は、郡(county)であるといわれる。というのも、これまで郡は州の下部組織としての位置づけがなされていたが、都市の抱える問題が次第に従来の市の行政区画を超え複雑化するに及び、郡の地位と機能が変質しているからだといわれる。¹⁵ 第二に、一般に最低人口規模要件をみたすこと。2000人から10,000人程度までと要件には開きがある。オハイオ州のように最小人口を定めていない州もある。第三に、当該地方政府の権限と責任を規定したホーム・ルールが準備されていること。憲章の起草は、地方政府内の有権者から選ばれた委員会により行われる。第四に、憲章の起草委員会により作られたホーム・ルール案が、有権者の投票により承認されること。第五に、ホーム・ルールを認めるすべての州ではないが、ホーム・ルールの制定にあたり州の関与を認める場合がある。州知事の署名や州議会の承認である。たとえばミシガン州では州知事への提出が義務付けられているほか、カリフォルニア州では州議会の承認を必要とする。ウエスト・ヴァージニア州では司法長官の（賛成）意見が必要とされる。以上の手続要件は、ホーム・ルールの改廃の場合でも要求されるのが一般である。

なお、州法の規定に基づいてホーム・ルールが定められる場合の手続きは、州憲法の規定によって定められる場合と同様である。¹⁶

ここでホーム・ルールによる地方自治の制度的保障という観点から手続きをみると次のようになる。¹⁷ ホーム・ルール制定における権限付与の法形式で見た場合、ホーム・ルールの制定につきながら州議会の立法措置などを必要としない「自動執行型(self-executing type)」や、州議会に対してホーム・ルールを有効なものとするための一定の措置を義務付ける「法的義務型(mandatory type)」は、地方自治の制度的保障という観点から優れている。これに対して、州法によってホーム・ルール制定を認める場合には、法律による改廃が可能であることから制度的保障の観点からは問題があり、また、仮に州憲法によりホーム・ルール制定権が与えられている場合においても、州や知事の関与がホーム・ルールの有効要件であるような場合には、保障の度合いは低い。

(2) ホーム・ルールの法的機能(州の規範との衝突と調整)

それではホーム・ルール憲章を制定した場合に、法的機能はいかなるものであろうか。まず前提として、既述のように連邦最高裁で固有権としての自治権が否定されたこともあり、ホーム・ルール制定権は、地方政府の固有の自治権を実定法化したものではなく、地方自治の制度的保障として州憲法あるいは州法によって地方政府に認められた権能である。¹⁸

州憲法あるいは州法によりホーム・ルール憲章が定められた場合に、一般的な法律効果としては以下のものがあげられる。^{19 20} 第一に、「州憲法上」のホーム・ルール憲章に基づく場合には、州の憲法自体が、地方政府による「地方的事項」(“local affairs”)に関する行政事務の執行に必要な一切

の権限の行使を認める。後述するように、一般に地方的事項が抽象的定め方であるがために、実際には司法過程で具体的な地方的事項の範疇が解釈により定められるところである。なお、カリフォルニア州などでは、ホーム・ルール憲章の規定が、地方政府に一定の事項を授権するのではなく、むしろ地方政府の活動分野の制限規範としての役割を持っている。²¹ 第二に、同様に州憲法上のホーム・ルールを制定する適格を有する都市は、特に州の一般法あるいは地方政府自身の憲章により禁止されていない限り、一般的あるいは州全体の関心事項に関しても立法化することが可能である。第三に、「州法上」のホーム・ルール憲章のもとでは、ホーム・ルールを定めている都市は、少なくとも自身の定めた憲章に含まれ、かつ、州法により権限付与された事項につき権限行使する法的地位を有する。第四に、州憲法上および州法上双方に共通な点として、基本的に地方的関心事である分野の地方政府の条例であり、かつ、州法と地方政府法とが矛盾し規範が衝突する場合には、地方政府の条例が優先する。第五に、州の中には、ホーム・ルールは基本的な地方政府事項について、州の監督(control)を「一切」認めないこととし、かつ、これらの基本的な地方政府事項に関する州法は、仮に州法と地方政府の条例との規範の衝突がみられない場合であっても、ホーム・ルールを定めている都市に対しては適用されない、とするところも少数ではあるが存在する。第六に、州議会は、ホーム・ルールを制定している都市に対しても、当該都市の同意を条件に、特定の地方政府に適用される特別法を制定することがある。

もっとも、このように一般的にはホーム・ルール制定の法的効果を整理できるとしても、現実には問題が多かった。かかる法的効果を有するホーム・ルールで定められる具体的事項については、州憲法あるいは州法に「地方的事務」(あるいは「地方的事項」)として規定されることが多い。しかし、現実にはこのような抽象的文言で、発生するさまざまな事象を規律することは困難であり、裁判所による司法的解決に委ねられてきたからである。すなわち、裁判所は、時々において、経験則(rule of thumb)的に“governmental-proprietary test”を実施して限界事例を処理してきている。

ここで地方的事務をあえて一般化すれば、次の項目がホーム・ルールの射程として地方政府の排他的領域と捉えられるであろう。²² 法人化される当該地方政府の区域と領域の確定、地方政府の組織形態、²³ 職員の任命・選挙、課税・予算・財産取得・資産評価・財務管理等の財務的事項とその組織・手続、メリット・システム²⁴ と人事管理、憲章の改廃、住民発案(initiative)・住民投票(referendum)・住民解職(recall)の採用、都市計画・ゾーニング・住宅・都市再開発・公益事業規制などである。

一方、州政府が規範的に優位に立つ分野も多い。酒類、ギャンブル、風俗などの分野は、州全体で統一的な規制をかける必要が認められる。²⁵ 地方的事項ではなく、州全体の関心事項であるという点がひとつの限界線である。また、地方政府の合併や刑法犯の有罪判決における控訴などについても、州の行動領域であるとされる。

3. ホーム・ルールの現代的意義

本章では、前章で論じた法的機能を前提に、ホーム・ルールを制定するメリットおよびデメリッ

ト、さらに現代的意義について論じる。

(1) ホーム・ルールの得失

Zimmerman 教授は、²⁶ ホーム・ルールの功罪を以下のように分析する。長所としては、州議会の関与を排除するか大幅に低減できること、市民が自ら地方政府の形態や行政組織を決定可能であること、州議会が州の問題に専念できること、市民の発言権の拡大により地方政府の課題への関心が増すこと、をあげる。また、短所としては、ホーム・ルールの改正により地方政治が不安定になること、投票用紙が長くなること、州の干渉を免れた政党幹部が濫用可能な自由を得ること、大都市問題の解決が困難となること、をあげる。ホーム・ルール制定に対する反対論は、自治体住民の判断能力に対する不信に帰着するが、かつて政党マシンとそのボスが政治勢力の中心となって市政を支配していることが一般的であったという歴史からみると、この指摘はあながち不当とはいえないところがあるだろう。²⁷

このような欠点に加えて、主役であるはずの市民の地方行政への無関心さや制定手続の煩雑などを理由に、ホーム・ルールが必ずしも浸透していないとの指摘もみられる。加えて、昨今の経済社会のグローバル化により、地方政府の抱える行政課題が、市や郡といった既存の行政区画を超えて生じている点も重要である。さらに、大恐慌後のニュー・ディール政策以降、連邦補助金を通じて連邦政府と州政府及び地方政府の結びつきが強まった点もある。ホーム・ルールによる地方政府の権限強化だけでは、現代的行政課題の解決には不十分である、という懸念は見逃せない。²⁸ こうしてみると、ホーム・ルールを定めたとしても、行政課題の広域化・全国化、地方政府の財政基盤の脆弱化、さらには市民参加や市民と行政の連携の欠如がみられるのであれば、法的意義は減殺されてしまうといわざるをえないであろう。

それでは、ホーム・ルールは、現代経済社会において役割を失ってしまったのだろうか。復権の鍵はもはや存在しないのだろうか。

(2) ホーム・ルールの意義を否定する見解

ホーム・ルールの意義を否定するものとして、やや長くなるが、Timothy Mead 教授の見解を紹介したい。²⁹ 第一に、「ディロン・ルールは、州政府と地方政府間の関係に関する重要な法原則として受け入れられた。」第二に、「ノース・カロライナ州やアラスカ州のように、州の中には、地方政府に対して広範な権限と裁量権を授与したところもある一方で、「地方政府の権限が他から与えられるまでもなく、本来的に有する権限というのではなく(not inherent)、あくまで権限行使を許可された(granted)にすぎない州もみられる」。」第三に、「ホーム・ルールは、45州で実施に付されており、内容的には2グループに類型化が可能である。すなわち、「国家内の国家モデル(“imperium in imperio” 以下で『imperium モデル』という)」と州法型のホーム・ルール(以下では『州法型モデル』という)である。³⁰

前者の、imperium モデルでは、Mead 教授によると19州にのぼるとのことであり、地方政府の権限を個別列挙する戦略がとられる。確定した権限が地方政府に委任(delegate)されるか、あるいは地

方的事務として明文化(designate)される。この委任または明文化された権限は地方政府の排他的所管事項である。これに対して、州法型モデルでは、Mead 教授によると26州にのぼることであり、「権限の分散化(“devolution of powers”)」に基礎が置かれる。この場合、州議会が憲法をもって授權するか、あるいは、合衆国憲法か州憲法により禁止されていない限り、地方政府は、いかなる権限の行使も認められるべきであるとされる。しかしながら Mead 教授は、これらは制度論あるいは法解釈論にすぎず「実質的にはいかなる観点からも、他のレベルの政府による判断に直面した場合には、地方政府は法的には無力(powerless)である」³¹と結論付けている。

この点を裏付けるものとして、法的には広範な裁量権を賦与されながらも、住民による財政統制が厳しいことから、実質的にホーム・ルールが機能しなくなってしまったといわれるカリフォルニア州の例がある。³²カリフォルニア州では1879年の憲法改正でホーム・ルール条項が設けられた。³³内容的には、特定の地方政府を対象とする特別法の禁止や州による課税制限、広範な都市の権限の付与が行われており、その後もホーム・ルールの規定範囲は拡大された。しかしながら、1978年に「納税者の反乱」によって Proposition 13が実施され、財産税の税率及び評価額に制限が付され、また、州の財政関連法規による歳入規制の強化により、州内の地方政府の裁量権が骨抜きになった状態を呈している。

同様に、ニューヨーク州でも、財政面の影響によりホーム・ルールの実効性が弱められている。³⁴ニューヨーク州では、1938年憲法に、地方政府の権限について広範に定められている。一章を設けて地方政府のホーム・ルールに関する規定を置いており、積極的にホーム・ルールの制定権限について明示している。³⁵一方、州政府は、財政面を中心として、ニューヨーク市を中心に地方自治にコミットすることが多かった。これは、大都市部であることで比較的リベラルな土地柄である点も大きい。しかしながら、大恐慌時点での地方政府の財政破綻の経験から地方政府の起債権を中心とする自治財政権に州法の規制がもともと強いうえ、1970年代のニューヨーク市の財政危機により一層州の財政面での関与が強まったため、ホーム・ルールが存在しながらも、現実には機能する余地を狭めてしまっている。

ホーム・ルールの広範な裁量権も、財源を伴わないか、あるいは、財政基盤が安定的に推移しない限り、法的にはともかく、事実上は機能しなくなるか、あるいは著しくその意義を失ってしまうわけである。

(3) 新しい意義を見出そうとする見解

これに対して、ホーム・ルールに新しい意義や機能・役割を見出そうとする見解もある。これには政治的な役割に注目する考え方と、法的な機能を捉えなおそうとする考え方の二つが見られる。

前者の政治的な役割に注目する見解の例として、Elazar ³⁶ は、ホーム・ルールが、必ずしも本来の法的機能であるはずの地方政府の独立した権限行使にとって有効に機能しなかったとみる。特に、州政府から地方政府への権限分散という点ではさほど大きな効果をもたらさなかったと分析する。これは、地方政府の法的地位を強調してみても、現実には、地方政府の行政区画を超えて生じる外

部性に関する諸課題(“spillovers”)が多いためである。しかしながら、現代の米国地方行政におけるホーム・ルールの「政治的機能」には注目する。それは、ホーム・ルールの制定により、地方政府が地方的事項を独立して処理する、というよりも、自己責任が強まることから、spillovers に対処するためにむしろ州政府の担当部署(counterpart)との交渉の場面が充実する、という予期せぬ効果(Elazar は州と地方政府との連携関係を重視する)が生まれている、というものである。

後者のホーム・ルールの持つ法的機能に着目する見解としては、経済開発、都市のスプロール化現象、財政と生活の質(quality of life)における面での地方政府間の不公平、そして国際化問題にホーム・ルールを積極的に活用していくという考え方がある。^{37 38} これら四つの難問を解決するために、地方政府の体質(nature)、特にホーム・ルール理論の核である地方政府の裁量権の範囲を見直す点を強調する。組織体制の見直しと裁量権を含む地方政府の権限強化によって、都市における地方政府のあり方を改善していこうとする「内部戦略(“inside strategies”)」が、都市政府(“citistates”)の法的権限付与への道を開くものとする。この、都市の権限を強化していく考え方としては、ホーム・ルールからのアプローチではないものの、Frug 教授も指摘しており、現在の地方政府が「力がない(powerless)」といい、この状態の改善には、地方政府への純粋な権限委譲が必要であると主張している。³⁹

ここで注意すべきは、前者の政治的アプローチと後者の法的なアプローチは必ずしも対立するものではないという点である。前者がホーム・ルールの法的意義に疑問を提示しつつも、結果的にホーム・ルールの存在により政府間関係が深まるという見方をしているのに対して、後者はかかる「事実上」の機能を法的機能に高めていく点で、前者の延長にあるという見方が可能である。いいかえれば現代社会で spillovers が生じるのは避けられない以上、地方政府は自らの責任のもとで正面から難題に取り組むべきであるとみる。

たしかに、ホーム・ルールの意義を否定したところで、地方政府の抱える問題の解決には何ら解答を与えるわけではない。むしろ、市民参加や市民・行政の連携の欠如の克服と、地方政府の財政基盤の強化を前提に、ホーム・ルールを通じた自治体の裁量権の確立と拡大を指向することが、今後重要な視点であるものと思われる。

4. わが国の自治基本条例における若干の考察

これまで論じてきたホーム・ルールをめぐる議論は、日本の自治基本条例における議論にも少なからず関係する。とはいえ、栗本が指摘するように、「洋の東西を問わず、…およそ制度や組織の存在には、必ずよってきたる由来と背景」⁴⁰ がある。特に、日本国憲法の制定過程における GHQ 側と日本国政府との交渉過程で、ホーム・ルール憲章タイプの規定が憲法典中に盛り込まれなかった⁴¹ ことは、自治憲章を論じる法的基礎を弱めてしまった嫌いがある。

翻って考えてみるに、合衆国憲法では、日本の自治体に相当する地方政府に関して何ら規定を設けていない。しかしながら、市民の自由を政府の介入から保護するという観点より、連邦政府、州

政府ならびに地方政府間の権力の分離により、地方政府の存在が想定されていたものと考えられている。⁴² 明文の法的位置づけのない米国における地方政府のホーム・ルールの位置づけが、ややイデオロギー色が強いとはいえ、憲法レベルの議論となっている以上、憲法上の法的存在である日本の自治体の自治基本条例の議論もより深化することが期待されるところである。

最後に、米国ホーム・ルールの議論から、国内の地方自治に関して若干の考察を試みたい。

第一にスピルオーバーについて。現在の地方分権の議論では、国からの権限移譲というアプローチが主であった。これは中央集権国家である日本の統治構造上やむをえないところである。ただ、今後は一層、国、都道府県、市町村の機能分担の議論が必要となってくる。廃棄物の不法投棄の問題ひとつとってみても、一市町村の問題ではない。この点は、国、都道府県、市町村間における行政コストの適正な配分と分担という観点からも重要な問題を提起している。同時に、国から地方への税源移譲という一方通行の議論だけでは不十分であろう。

また、米国では、かねて政府間関係諮問委員会（ACIR: Advisory Commission on Intergovernmental Relations）が14の行政分野で州の役割が以前にも増して大きいと分析していた。具体的には、①成長政策と土地利用、②住宅、③地方政府形態、④財産税、⑤刑事裁判制度、⑥コミュニティ開発、⑦地方税制、⑧交通、⑨公衆衛生、⑩環境保護とエネルギー、⑪地方政府マネジメント、⑫都市と郡の権限・機能・構造、⑬人事政策、⑭初等・中等教育が該当する。⁴³ もちろん、政府としての州と日本の自治体の機能とを対比して論じることはできないが、自治基本条例の議論において、いまいちど都道府県と市町村との関係を整理しておくことが重要ではないかと思われる。さらに、行政機能毎における役割分担のあり方は、不断に見直しが必要である。

第二に市町村合併について。上述の議論は、合併の問題にもあてはまる。本稿の冒頭で論じたように、自治体の経営効率性向上は喫緊の課題であるが、経済・経営的要素のみで自治体のあり方を論じる傾向が強すぎはしないだろうか。何を合併後の自治体に機能分担させるかの議論も重要であると考えられる。それは、自治基本条例に何を書き込むか、にも影響する。行政区域の拡大は、行政課題の拡大と多様化でもある。合併してできた、小さくて効率的であるはずの政府が、果たして増大した行政課題に応えられるのだろうか。むしろ、Elazar が指摘したように他の政府レベルとの交渉の場面が増加し、国や都道府県との連携の場面が増えることもあろう。このような視点で道州制についても検討すべきではないかと思われる。

第三に自治基本条例の制定手続と税財源移譲について。米国のホーム・ルール制定においては、州政府あるいは州知事が関与する場合がみられる。地方自治の制度的保障という観点からはマイナスに働くためにきわめて難しいところであるが、たとえば国や地方政府間での「協議」を必要とすることを条件に、自治基本条例を制定した自治体に対して、一定の税財源の移譲ないし付与を認めるということも考えられる。前述した国や都道府県との連携の場面の延長として、あえて論じた次第である。

自治基本条例を考えるにあたっては、地方分権や権限の分散化という視点だけでなく、権限の分散と各政府レベルとの連携という、双方の視点が求められるのではないかと考える。

【脚 注】

- 1 自治基本条例自体は、これまでも川崎市（1973年）や逗子市（1992年）で都市憲章という形式で条例案作りが行われているが、政治的事情等により条例化に至らなかった。その後、群馬県（1996年）や高知県（2000年）で自治基本条例案（但し、前者は「素案」、後者は「仮称」と付されている）が作られている。本格的な自治基本条例の嚆矢としては2000年12月に制定されたニセコ町の「まちづくり基本条例」があり、兵庫県宝塚市および生野町（いずれも2002年に施行）が続く。また最近の例では、2002年12月に区議会で可決され2003年5月より施行予定の東京都杉並区の「杉並区自治基本条例」などがある。
- 2 詳細は別稿に譲るが、自治基本条例の法的根拠あるいは合法性については議論が多い。特に、条例の中の最高法規、いわば「条例の憲法」という位置づけがされることがあることから、総務省関係者および一部行政法学者などから、国法形式に抵触する本条例の制定自体は憲法上疑義があるのではないかという指摘がある。このような考え方に対して、自治基本条例は、条例によって自治体の存立や権限創設を意図したのではなく、憲法および地方自治法における地域における行政の自主的総合的实施主体（地方自治法第1条の2第1項）としての必要な事項の規範化であり、この批判は当たらないとする反論がある。たとえば、田中孝男『入門・自治基本条例論』（2002.7.21更新。http://www1.ocn.ne.jp/~houmu-tt/02-050100.htm）。2002.12.31取得。
- 3 ここにホーム・ルールは自治憲章と邦訳されることが多いが、国内でも自治基本条例を自治憲章と称されることがあり、混同を避ける意味からホーム・ルールとしておく。なお、ホーム・ルールとは広義には、地方自治そのものを意味し、狭義には、地方自治の中にあつて、自治体や地域住民の権利を州政府の干渉から擁護するために認められた概念である。具体的には、自治憲章制定権を中心とした自治権保障の制度である。通常、ホーム・ルールというときにはこの意味であり、本稿でもこの意味で用いる。栗本雅和「home rule(ホーム・ルール)」『法学教室』、有斐閣、1994.6、p.33。
- 4 ホーム・ルールの概要については、拙稿「日本版ホームルール策定に関する基礎研究-米国判例理論からみた実証的分析を中心に-」『地方財務』、ぎょうせい、No.557、2000.10、pp.145-158を参照。
- 5 地方政府の法的地位に関して精緻な分析を行った文献としては、柴田直子「アメリカ合衆国における地方政府の法的位置づけに関する一考察(一・二・三完)」『自治研究』、第77巻第2号（2001）、同第9号(2001)および第78巻第5号(2002)を参照。
- 6 南川諦弘「ホーム・ルール・シティ」、阿部照哉(他)編著『地方自治体系第一巻』、嵯峨野書院、1989、p.297。
- 7 Frug, Gerald E., *The City as a Legal Concept*, 93 Harv. L. Rev. 1980, p.1104 (citing Kent, James, *Commentaries on American Law* (3rd. ed.), 1836).
- 8 Frug, Gerald E., *Local Government Law*. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1994, pp.53-54 (citing Dillon, John, *Municipal Corporations* (5th ed.), vol.1, 1911, pp.448-455).
- 9 *Barnes v. District of Columbia*, 91 U.S. 540, 1876.
- 10 *City of Trenton v. State of New Jersey*, 262 US 182, 67 L. Ed. 937, 1923.
- 11 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」『阪大法学』、第43巻第2・3号下巻(通巻168・169号)、1993.11、p.851。
- 12 南川、前掲書、1989、p.298。
- 13 Reynolds, Jr., Osborne M., *Local Government Law*. St. Paul, Minn.: West Group, 2001, pp.108-110.
- 14 McCarthy, Jr., David J., *Local Government Law*. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1995, p.21.
- 15 Glauber, County Home Rule: An urban Necessity. 1 *Urban Lawyer* 170, 1969を参照。
- 16 州憲法上も州法上もホーム・ルールについての規定を欠く場合には特別法の制定による個別の授權が必要である。しかしながら、この方式によるホーム・ルールの制定は、現在では特定の地方政府のみに適用される法律は憲法上認められないのが一般のため、少ないものと考えられる。McCarthy, Jr., *op. cit.*, pp.21-22.
- 17 南川、前掲書、1989、p.301。

- 18 同上、p.305。
- 19 Reynolds, Jr., *op. cit.*, p.113.
- 20 なお、南川は、州政府の介入を制限し禁止する規定、および、州憲法および州の法律に違反しないことを条件に、地方政府に自治憲章を制定する権利を認める規定を定めたものと整理する。南川諦弘「自治憲章について—パークリィ市憲章を例として」『大阪学院大学法学研究』、第19巻1・2号、p.45。
- 21 McCarthy, Jr., *op. cit.*, p.20.
- 22 南川、前掲書、1989、p.303。
- 23 地方政府の組織形態および、条例の制定方法や公布方法については、憲法規定に違背しない限り、純粋に地方的関心事項であり、ホーム・ルールを定める都市の条例が、州法に優先して適用される。Reynolds, Jr., *op. cit.*, p.113.
- 24 能力に基づいて公務員の任用や昇進を行う人事制度である。財団法人東京大学出版会『英米法辞典』より引用。
- 25 Reynolds, Jr., *op. cit.*, p.114.
- 26 南川、前掲書、1989、p.314からの再引用。原典は Zimmerman, Joseph F., *State & Local Government*, 3th. 1978.
- 27 平田美和子『アメリカ都市政治の展開—マシーンからリフォームへ』、勁草書房、2001、p.57。
- 28 南川、前掲書、1989、p.316。
- 29 Mead, Timothy D., "Federalism and State Law: Legal Factors Constraining and Facilitating Local Initiatives." In Gargan, John J. ed., *Handbook of Local Government Administration*. New York, NY: Marcel Dekker, 1997, pp.31-45.
- 30 McCarthy, Jr., *op. cit.*, p.19.
- 31 Mead, *op. cit.*, p.42.
- 32 Krane, Dale, Platon N. Rigos and Melvin B. Hill Jr. eds., *Home Rule in America: A Fifty State Handbook*. Washington D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., 2001, p.59.
- 33 但し、同州の憲法には"Home Rule"という言葉はない。Ibid., p.61.
- 34 Krane, Dale, Platon N. Rigos and Melvin B. Hill Jr. eds., *op. cit.*, pp.303-311.
- 35 ただ、地方政府の裁量権は基本的に大きいものの、州政府の関与は他州に比べて相対的に大きいといわれる。New York Blue Ribbon Commission on Consolidation of Local Governments, *Interim Report of the Governor's Blue Ribbon Commission on Consolidation of Local Governments*. Albany, NY: The Commission, November 1991, pp.63-91.
- 36 Elazar, Daniel J., "State-Local Relations: Union and Home Rule." In Hanson, Russell L. ed., *Governing Partners: State-Local Relations in the United States*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998, p.47.
- 37 Krane, Dale, Platon N. Rigos and Melvin B. Hill Jr. eds., *op. cit.*, p.14.
- 38 Rusk, David, *Inside Game, Outside Game: Winning Strategies for Saving Urban America*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1999.
- 39 Frug, *op. cit.*, p.1067. なお、Frug, Gerald E., *Against Centralization*, 48(1) *Buffalo L. Rev.* 2000, p.33を参照。
- 40 栗本雅和「アメリカの地方自治制度」『法律時報』、第66巻12号、p.63。
- 41 南川、前掲書、1989、p.317。
- 42 柴田、前掲論文（三完）、2002、p.85。
- 43 Adapted from a summary prepared by the National Governors' Conference Center for Policy Research and Analysis, 1975.

A Study on Legal Function and Significance of Home Rule in the U.S.

Nobuo INO

Legal history in the United States declares municipalities to be the agents, creatures and delegates of state government. Instead of enjoying self-governance, local governments may act only in the areas permitted by the state government. Home rule is a legal tool allowing municipalities to engage in more extensive self-government than is permissible under Dillon's Rule. In Japan, some of the local governments introduce a similar system like home rule in the U.S. under the decentralized era.

The purpose of this research paper is to give a historical overview of home rule, analyze its legal function and examine the status in the aspect of modern civil society. It is essential for local governments in Japan not only to enact home rules, but also to cooperate between the central and local governments in order to wrestle with "spillovers" and other problems to be solved.