

ジェニングス判決 (Jennings v. Board of Supervisors of Northumberland County, 281 Va. 511, 516, 708 S.E.2d 841, 844 (2011)) とアメリカの地方自治

## 判例研究

# ジェニングス判決 (Jennings v. Board of Supervisors of Northumberland County, 281 Va. 511, 516, 708 S.E.2d 841, 844 (2011)) とアメリカの地方自治

村 中 洋 介

- I 事実の内容 (最高裁において認定された事実)
- II 争点
- III 判決
- IV 判決理由
- V アメリカの地方自治制度におけるカウンティと州の権限
  - 1 アメリカ地方自治制度の歴史
  - 2 カウンティという地方自治体とその他の地方自治体
  - 3 アメリカの州
  - 4 州と地方自治体・カウンティ—地方自治体の権限, 条例と州法
- VI むすびにかえて一本判决におけるアメリカの地方自治像

Jennings v. Board of Supervisors of Northumberland County, 281 Va. 511, 516, 708 S.E.2d 841, 844 (2011) ジェニングス対ノーザンバーランドカウンティ理事会事件 (ヴァージニア州最高裁—2011年)

## I 事実の内容 (最高裁において認定された事実)

原告ジェニングス (Jennings) は, ヴァージニア州ノーザンバーランドカウンティ (Northumberland County) に12.4エーカー (acre: 約50,180m<sup>2</sup>)

のチェサピーク湾 (the Chesapeake Bay) の感潮域 (満潮干潮の差が大きい河口付近の河川域) にあるクックレル (Cockrell's) 入り江 (Creek 川: 以下では入り江と表記) に面した土地を所有しており、この土地において「ジェニングス・ボートヤードマリーナ (Jennings Boatyard Marina)」という45の係留設備とそれに附属する埠頭を有する商業用マリーナを経営している。

ジェニングスは2005年3月に、クックレル入り江およそ300～400フィート (100メートル前後) にわたる感潮域に面した平均低水位線よりも下位の土地 (つまりは、海面下の土地: 以下同じ) に設置される、ヨットのための水深を備えた46の係留設備とそれに附属する埠頭を追加設置することに必要な許可申請状の提出とマリーナ設計会社に対して建設計画の作成依頼をした。マリーナ設計会社は、ジェニングスの事業に必要な特別例外許可の申請をヴァージニア州ノーザンバーランドカウンティ理事会に対して行い、理事会はジェニングスの河川敷土地所有特権の審査を行い、この間、ジェニングスは、河川敷に沿って設置される係留設備数を46から31に減らしたものの、カウンティ理事会は、ジェニングスの申請に係る公聴会の後に特別例外許可に関しては、「現在、この (ノーザンバーランドカウンティのクックレル入り江近辺) 地域には、ジェニングスのマリーナを含めて、3つの船舶停泊用係留設備の備わったマリーナが存在し、このようなことからマリーナの拡張許可を正当とすることはできない」とする都市計画 (土地区画) 担当者の回答を理由として、ジェニングスの申請を認めなかった。

これに対してジェニングスは、ノーザンバーランドカウンティ理事会に対してこの決定に対しての不服申立を行ったが、ジェニングスの「感潮域に面した平均低水位よりも下位の土地に埠頭を設置することの許可の権限は、ヴァージニア州海洋資源委員会 (the Virginia Marine Resources Com-

mission) にのみ存在し、特別例外許可申請の過程において、今回のジェニングスの係留設備、埠頭の拡張といった事業についてのカウンティの管轄権限が存在しない」とする主張に対して、カウンティの理事会は、カウンティ内に存在している川、入り江について、その感潮域に面した平均低水位よりも下位の土地についての規制の権限が当該カウンティに存在するとして、ジェニングスの不服申立を認めなかった。ジェニングスは、ノーザンバーランドカウンティの土地区画 (Zoning: そのままゾーニングと表記されることも多いが、ここでは原則として土地区画と表記する) 条例 (Northumberland Zoning Ordinance) がマリーナの拡張についての特別例外許可を要求していることについて、これが不適法で無効なものであると主張し、即時抗告した。

この訴えについて、巡回裁判所は、感潮域に面した平均低水位よりも下位の土地に対する権限は、州にあり、ヴァージニア州海洋資源委員会には、そのような土地の利用に関しての許可状公布に係る排他的権限を有するものであるとしながらも（この意味においては、ジェニングスの主張のように、カウンティの土地区画条例に基づく特別例外許可が必要とならない）、州法の規定 (Code of Virginia § 28.2-1203(A)(5)<sup>(1)</sup>) に基づき、感潮域に面

---

(1) Except as provided in subsection D of §28.2-1205, placement of private piers for noncommercial purposes by owners of the riparian lands in the waters opposite those lands, provided that (i) the piers do not extend beyond the navigation line or private pier lines established by the Commission or the United States Army Corps of Engineers, (ii) the piers do not exceed six feet in width and finger piers do not exceed five feet in width, (iii) any L or T head platforms and appurtenant floating docking platforms do not exceed, in the aggregate, 400 square feet, (iv) if prohibited by local ordinance open-sided shelter roofs or gazebo-type structures shall not be placed on platforms as described in clause (iii), but may be placed on such platforms if not prohibited by local ordinance, and (v) the piers are determined not

した平均低水位よりも下位の土地への非営利の埠頭建設については、ヴァージニア州海洋資源委員会の許可なしに行うことができるが、ヴァージニア州海洋資源委員会の区分けによらない可航水域にあたる河川領域の土地（感潮域に面した平均低水位よりも下位の土地と同意）においては、ヴァージニア州海洋資源委員会は土地の利用に関しての許可状公布に係る排他的管轄権限をもたず、地方（カウンティを含む地方自治体）が独占的に土地区画の権限を有するものである。そして、「マリーナ利用に必要な係留設備と埠頭について、そうしたマリーナ・ボートヤードを感潮域に面した平均低水位よりも低い土地に建設させるような土地区画，規制，許可の権限については，必要かつ公正なカウンティの一般的土地利用権限の中に含まれる」として，巡回裁判所は，「係留設備・埠頭建設に伴う許可申請については，ヴァージニア州海洋資源委員会の許可だけでなく，ノーザンバーランドカウンティ土地区画条例に基づく許可を条件とする」として，ジェニングスの訴えを認めなかった。

そして巡回裁判所は，ジェニングスの特別例外許可をノーザンバーランドカウンティ理事会が認めなかったことについての適法性について，ジェニングスの当初の特別例外許可に関する申請については，カウンティの特別例外許可に関する条例たるノーザンバーランド土地区画条例の「明確な目的の基準」を欠いており，無効なものであるとし，ジェニングスが行お

---

to be a navigational hazard by the Commission. Subject to any applicable local ordinances, such piers may include an attached boat lift and an open-sided roof designed to shelter a single boat slip or boat lift. In cases in which open-sided roofs designed to shelter a single boat, boat slip or boat lift will exceed 700 square feet in coverage or the open-sided shelter roofs or gazebo structures exceed 400 square feet, and in cases in which an adjoining property owner objects to a proposed roof structure, permits shall be required as provided in § 28.2-1204;



ジェニングス判決 (Jennings v. Board of Supervisors of Northumberland County, 281 Va. 511, 516, 708 S.E.2d 841, 844 (2011)) とアメリカの地方自治

うとしていた係留設備等拡張の事業について、これが感潮域の平均低水位よりも下位の土地において行われるものである以上、カウンティ理事会がこの土地に関する土地区画権限を有さないとする主張について、カウンティの土地区画条例の適法性とともに、「特別例外許可申請に基づいて行われる許可状の発布が州によって履行されないために、それに代わり一般的・実効的にカウンティ理事会によって発布されることとなり、争点となる条例については、無効とはならない」と結論付けた。

この巡回裁判所の決定に対して、ジェニングスは上告した。

## Ⅱ 争 点

感潮域の平均低水位よりも下位の土地に対する土地区画の権限が、州またはその管理のための団体たるヴァージニア州海洋資源委員会に属するものであり、かつノーザンバーランドカウンティをはじめとするカウンティ・地方自治体<sup>(2)</sup>について、この土地に対する土地区画の権限が存在しないかどうか。(権限が存在しないとされるときは、ジェニングスはカウンティ理事会の係留設備等の拡張・設置不許可の決定に拘束されない)

地方自治体にこうした土地に対する土地区画の権限が存在する場合において、本件のようにカウンティ理事会が土地区画条例に基づき明確な基準を欠き拡張・設置不許可とした決定について、本件での特別例外許可の申請については、条例に適合しなかったかどうか。

---

(2) 本稿中、断りがない限り、市町村等の地方団体について、アメリカのそれを地方自治体、日本のそれを地方公共団体として表記している。

### Ⅲ 判 決

ヴァージニア州最高裁は、巡回裁判所の判断に誤りがないものとして、その判断を支持した。上告棄却。

### Ⅳ 判決理由

過去の判例によれば、「土地区画（Zoning）の権限は、州またはその委任によって与えられる立法的権限（legislative power）であり、地方自治体（local governments：地方政府）によって、数々の多様な土地区画条例が制定されている」<sup>(3)</sup>。

そして、地方自治体の土地区画権限は、一定の規則と明確かつ必然的な規制を含んでおり<sup>(4)</sup>、州法により（Code of Virginia § 15.2-2286(A)(3)<sup>(5)</sup>）地方自治体は、保護規定、適法な規制の下での特例を認めるような規制条項を含む土地区画条例について権限を委任されているものであり、地方自治体は、本章の他の条項にかかわらず、特別例外許可状の発布権限について、自ら制限することの権限も与えられているものである。

---

(3) Byrum v. Board of Supervisors, 217 Va. 37, 39, 225 S.E.2d 369, 371 (1976); accord National Mar. Union v. City of Norfolk, 202 Va. 672, 680, 119 S.E.2d 307, 312 (1961).

(4) Board of Supervisors v. Countryside Inv. Co., 258 Va. 497, 503, 522 S.E.2d 610, 613 (1999) (quoting Board of Supervisors v. Horne, 216 Va. 113, 117, 215 S.E.2d 453, 455 (1975)).

(5) Construction and maintenance of congressionally approved navigation and flood-control projects undertaken by the United States Army Corps of Engineers, the United States Coast Guard, or other federal agency authorized by Congress to regulate navigation, navigable waters, or flood control;

州議会は、地方自治体の管轄領域における土地区画の権限について、これをその地方自治体に対して明確に認めており<sup>(6)</sup>、ここでは、「建築物の設置と同様に、建設、農業用工作物、農業用物件、商業、工業、住居用、氾濫原、その他特定の使用に供するための地域内の土地利用に関しては、規制、制限、許可、禁止、決定の権限がおよぶ」ものとされる。

しかしながらジェニングスは、通常の土地区画に関する権限に対しては、カウンティの管轄にあたるとされるものもある（カウンティ理事会はカウンティ内のすべての自治体に編入されていない土地に対する権限を有し、カウンティ下部の一般自治体の行政は自治体に編入・統合された土地に対する管轄権を有する）が<sup>(7)</sup>、「チェサピーク湾、エリザベス川やその他の河

---

(6) Code of Virginia §15.2-2280. Zoning ordinances generally.

Any locality may, by ordinance, classify the territory under its jurisdiction or any substantial portion thereof into districts of such number, shape and size as it may deem best suited to carry out the purposes of this article, and in each district it may regulate, restrict, permit, prohibit, and determine the following:

1. The use of land, buildings, structures and other premises for agricultural, business, industrial, residential, flood plain and other specific uses;

2. The size, height, area, bulk, location, erection, construction, reconstruction, alteration, repair, maintenance, razing, or removal of structures;

3. The areas and dimensions of land, water, and air space to be occupied by buildings, structures and uses, and of courts, yards, and other open spaces to be left unoccupied by uses and structures, including variations in the sizes of lots based on whether a public or community water supply or sewer system is available and used; or

4. The excavation or mining of soil or other natural resources.

(7) Code of Virginia §15.2-2281 provides that “the governing body of a county shall have jurisdiction over all the unincorporated territory in the county, and the governing body of a municipality shall have jurisdiction over the incorporated area of the municipality.”

川、大西洋に接するような感潮域に面した平均低水位より下位の土地やそこに建設される波止場、埠頭、船着き場などについては、カウンティの管轄権に属するものではない」とするものの、ヴァージニア州海洋資源委員会の感潮域に面した平均低水位より下位の土地についての土地区画に関する排他的権限を認め、カウンティを含む地方自治体に対して、埠頭等を州の川沿い低地上や海岸の土地に沿って建設することに関して（感潮域に面した平均低水位より下位の土地を含む沿岸部の土地への建設）、カウンティとヴァージニア州海洋資源委員会とが州内の低地について建築事業を行う者に対して共同で取締る権限を有することから、ノーザンバーランドカウンティ管轄下の感潮域に面した平均低水位より下位の土地であるクックレル入り江の低地に対して、ノーザンバーランド土地区画条例に基づき、ジェニングスの行おうとするマリーナの拡張に伴う係留設備、埠頭の建設についての許可の必要条件を定める権限がカウンティに認められる。

これは、州法においては、感潮域に面した平均低水位より下位の土地については、州の財産であることが明記され<sup>(8)</sup>、そしてジェニングスの土地のように入り江に面してあるような不動産物件やその権利については、感潮域の平均低水位線よりも下位にまで拡張するようなことには限界があり、

---

(8) Code of Virginia §28.2-1200. Ungranted beds of bays, rivers, creeks and shores of the sea to remain in common.

All the beds of the bays, rivers, creeks and the shores of the sea within the jurisdiction of the Commonwealth, not conveyed by special grant or compact according to law, shall remain the property of the Commonwealth and may be used as a common by all the people of the Commonwealth for the purpose of fishing, fowling, hunting, and taking and catching oysters and other shellfish. No grant shall be issued by the Librarian of Virginia to pass any estate or interest of the Commonwealth in any natural oyster bed, rock, or shoal, whether or not it ebbs bare.

ジェニングス判決 (Jennings v. Board of Supervisors of Northumberland County, 281 Va. 511, 516, 708 S.E.2d 841, 844 (2011)) とアメリカの地方自治

カウンティの土地区画権限は、一般的管轄権として本来その事務とされないカウンティの管轄権においても、それを超えてまで本件のような感潮域に面したジェニングスの土地に対する権限をも含むものである。

州議会によってヴァージニア州海洋資源委員会には、感潮域に面した平均低水位よりも下位の土地に対する規則を定める権限が認められているが、こうした土地に海岸線に沿って埠頭が建設されるような場合においても、その権限はヴァージニア州海洋資源委員会と同時にカウンティなどの地方自治体にも認められているものである<sup>(9)</sup>。そして、ここでの権限は、ヴァージニア州海洋資源委員会によって、感潮域に面した平均低水位よりも下位の土地に対する建築物の設置に際しては、それがそのような土地所有者によってなされる私的な非営利目的の埠頭建設であったとしても、条例によって法適合性を審査するための申請を申し出ることを規定することもできる。そして、ジェニングスの提案していたチェサピーク湾の感潮域に面した平均低水位よりも下位の土地での係留設備、埠頭の拡張建設はこのカウンティの権限の範囲に含まれるものである。

このようなことから、州やヴァージニア州海洋資源委員会によって与えられまたは委任されたことによって条例によって規制が可能であるノーザ

---

(9) Code of Virginia §15.2-3105. Boundaries to embrace wharves, piers, docks and certain other structures.

The boundary of every locality bordering on the Chesapeake Bay, including its tidal tributaries (the Elizabeth River, among others), or the Atlantic Ocean shall embrace all wharves, piers, docks and other structures, except bridges and tunnels that have been or may hereafter be erected along the waterfront of such locality, and extending into the Chesapeake Bay, including its tidal tributaries (the Elizabeth River, among others), or the Atlantic Ocean. However, only the wharves, piers, docks, or other structures which lie within the territorial jurisdiction of this Commonwealth shall be embraced within the boundary of such locality.

ンバーランドカウンティの場合、ノーザンバーランド土地区画条例に基づき、感潮域に面した平均低水位よりも下位の土地におけるマリーナの建設、拡張に際しては特別例外許可の申請を必要とし、これは商業用、非営利な私的なものとを問わず、特別例外許可によるマリーナの建設、拡張についての特別例外許可申請と特別例外許可状の発布が必要となり、ノーザンバーランド土地区画条例（Northumberland Zoning Ordinance § 148-138 (A)<sup>(90)</sup>）により、「特別例外許可申請に基づいて行われる許可状の発布については、これが州によって履行されないために、それにかわり一般的・実効的にカウンティ理事会によって発布されること」は、適法であるとした。

以上の理由から、本件においてはジェニングスの主張は退けられた。

## V アメリカの地方自治制度におけるカウンティと州の権限

### 1 アメリカ地方自治制度の歴史

アメリカは、いうまでもなく、元来イギリスをはじめとする欧州諸国の植民地として存在しており、アメリカが独立する前、植民地としてのアメリカは、形式的にはイギリス本国の権力機構の一環として組み込まれており、イギリス本国の政府、植民地政府と地方自治体の3層構造をなしており、植民地政府は実質的にかなりの独立性を有していたものとされる<sup>(91)</sup>。

---

(90) Where permitted by this chapter, the location of permitted special exception uses shall require, in addition to the zoning permit and certificate of zoning compliance, a special exceptions permit issued by the governing body. These permits shall be subject to such conditions as the governing body deems necessary to carry out the intent of this chapter.

(91) 小滝敏之『米国自治史 I—建国期アメリカ地方自治の歴史と伝統一』（公人社、2011年）278頁。植民地時代について、「イギリス帝国は当時のスペインやフランスのような帝国としての権力機構を整備していなかったし、機構が存在↗

ジェニングス判決 (Jennings v. Board of Supervisors of Northumberland County, 281 Va. 511, 516, 708 S.E.2d 841, 844 (2011)) とアメリカの地方自治

この植民地時代においてもアメリカの地方制度は現在のその礎として存在していたが、独立前の植民地時代においても、各地で異なる地方制度が取り入れられていた。

現在アメリカは50の州と州に属さない地域とから構成され、州に属さない地域とは、首都ワシントンのあるコロンビア特別区 (District of Columbia, DC)、プエルトリコ、南太平洋諸島などである。アメリカの連邦制においては、各州は合衆国の構成メンバーとして平等に扱われ、合衆国憲法修正第10条において、「本憲法によって連邦政府に委ねられていない権限、または憲法によって諸州に委譲することを禁止されていない権限は、それぞれ州または国民に留保される」と規定され<sup>12)</sup>、連邦政府は憲法によって与えられた権限のみを行使することとされる。ここで、合衆国憲法には地方自治に関する規定が存在しないため、地方自治に関する事項は州の権限とされるものである。ここで、地方自治に関する事項が州の権限とされる場合に、わが国の憲法における地方自治の保障と同じく地方自治権についての解釈が問題となってきた。すなわち、地方自治に関して、州や連邦が制約を行うことができない事項が州、連邦創設前から存在するとするような固有権説的な考え方や、州、連邦ないしその憲法によって権限を与えられる主体であるというような伝来説的な考え方などがある。アメリカにおいて地方自治権に関してわが国における固有権説に相当するような理論が

---

12) していたにせよそれは十分には機能していなかった。通商規制についての諮問機関としては、商務院が1696年以来存在し、副次的に植民地行政を取り扱っていたが、それは統治機関ではなかった。1768年、ようやく植民地長官職が設けられ、植民地統治専管の機関が設置されることになった」と述べているものもある (斎藤眞『アメリカ革命史研究—自由と統合』(東京大学出版会, 1992年) 72頁)。

(12) The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.

主張されたことがあり、ここでは、地方自治体は、「基本的に地方的な問題 (purely or basically local matters) について自ら統治する自治権的または固有権的な自治権 (natural or inherent right of local matters) を有しており、それが不文の州憲法原理として州議会の権限を制約する」として、地方的事務に関する問題については、地方自治体の条例が州法に優先すると解されていた<sup>(13)</sup>。これは、地方自治体が憲法や法律による明示的な規定がない場合であっても固有の権能を有する（地方自治固有権の原則）というものであり、このような立場は1871年の *People ex rel. Le Roy v. Hurlbut* (24 Mich. 44 (1871)) においてミシガン州最高裁が、「地方自治体の自治権は州によっても奪うことのできない絶対的な権利である。州が地方自治体の形態を決定されるだけでなく、行政運営に係る行政官を地方自治体に派遣することは、地方自治体の有する自由権（自治権）を表すものであるとすること、または、憲法的自由の下で地方に関する事項についてすべてを地方自治体の権限とすることも、すべての権限を奪うことをも人民に認められているとすることは、不適当なものである」<sup>(14)</sup>として、地方自治権について固有権的な立場を表明しており<sup>(15)</sup>、他の諸州（インディア

(13) 南川諦弘『「地方自治の本旨」と条例制定権』（法律文化社、2012年）27頁。

(14) “[L]ocal government is a matter of absolute right; and the state cannot take it away. It would be boldest mockery to speak of a city as possessing municipal liberty where the state not only shaped its government, but at discretion sent in its own agents to administer it; or to call the system one of constitutional freedom under which it should be equally admissible to allow the people full control in their local affairs, or no control at all.”

(15) *People ex rel. Le Roy v. Hurlbut* において、判事を務めた Tomas M. cooley は、この判決の中で、合衆国における地方自治体の歴史についての考察を行い、ここで地方自治体には「地方を統治する者を何らかの形で選定する権限」があり、こうした独立的権限が伝統的に認められてきたことを示したうえで、「地方自治固有権の原則」について論じた。



ジェニングス判決 (Jennings v. Board of Supervisors of Northumberland County, 281 Va. 511, 516, 708 S.E.2d 841, 844 (2011)) とアメリカの地方自治

ナ、ケンタッキー、アイオワ、ネブラスカ、テキサス、モンタナ、カリフォルニア、ノース・キャロライナ、オクラホマ) の裁判所においても示されてきた。

しかしながら、その後連邦最高裁は、Barnes v. District of Columbia, 91 U.S. 540 (1875) において、「州議会は、地方自治体に対して許容するすべての権限を付与し、地方自治体を州内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、地方自治体を名目のものとすることもできる」として、地方自治に関する州議会の権限を絶対的なものとし、他の判決においてもアメリカにおける地方自治体は、法的には、州によって創造されたもの (creature of the State) であり、その設立後に権限を制限し、拡大し、取り上げることも可能であるとされている<sup>106)</sup>。このように地方自治体の上位に州を置き、地方自治体はその支配に属するというような考え方は、Dillon's Rule に求められる。これは、ディロンの原則 (法則・ルール) とも言われるもので、1868年当時のアイオワ州最高裁長官であったディロン (John F. Dillon) によって示された City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri River Railroad Company, 24 Iowa 455 (1868) において、「地方自治体の起源は州議会によるものであり、そのすべての権限は州議会によって導かれるものである。地方自治体は州議会により生命を与えられ (生み出され)、それなしには存在し得ない。州議会によって創造される地方自治体は、それによって破壊することもできる。破壊できるのであれば、権限の縮小や統制も可能である。もし、憲法上何ら制約がないのであれば、州議会は1つ法律によって、極めて愚かで間違っていると推測できたとしても、それにより地方自治体を州内から排除

---

<sup>106)</sup> Atkin v. Kansas, 191 U.S. 207 (1903), Trenton v. New Jersey, 262 U.S. 182 (1923).

することもできる権限があり、地方自治体はそれを止める術をもたない。……いわば地方自治体は、単なる州議会の意のままとなる存在である」<sup>(17)</sup>、と示され、その後、彼の著書の中において示された一節を以て、今日においてものなお、アメリカにおける地方自治の権限についての法理として用いられてきている。著書 (John F. Dillon, *Commentaries on the Law of Municipal Corporations*, 5th ed.) の中において彼は、「地方自治体が次のような権限を有し、また行使できること、そしてそれ以外の権限を有しないということは一般的で争いのない命題である。すなわち第一に文言上明白に認められた権限、第二に必然的、正当なものとして明確に認められた権限に包含され又は付随する権限、第三に単に都合が良い（便利である）というものでなく、地方自治体の宣言された目的の達成のために不可欠な権限である。権限の存在に関して、何らかの明白で客観的合理的な疑いがある場合には、裁判所によって地方自治体にとって不利な決定がなされ、その権限は否定されることになる。」<sup>(18)</sup> と述べて、ここでは、あらゆる地方自

---

(17) "Municipal corporations owe their origin to, and derive their powers and rights wholly from the legislature. It breathes into them the breath of life, without which they cannot exist. As it creates, so may it destroy. If it may destroy, it may abridge and control. Unless there is some constitutional limitation on the right, the legislature might, by a single act, if we can suppose it capable of so great a folly and so great a wrong, sweep from existence all municipal corporations of the state, and the corporations could not prevent it. . . . . They are, so to phrase it, the mere tenants at will of the legislature."

(18) John F. Dillon, *Commentaries on the Law of Municipal Corporations*, 5th ed. Vol. 1, Little Brown and Company, Boston, 1911, pp.448-450. "It is a general and undisputed proposition of law that a municipal corporation possesses and can exercise the following powers, and no others: First, those granted in express words; second, those necessarily or fairly implied in or incident to the powers expressly granted; ➤

治体が州の制定法などにより設置されることになるが、ここにおいて、地方自治体自身も、その州の制定法等もしくはその他の地方自治体に適用される法律によって認められていない行為は、いかなる場合であってもこれを行うことはできず、いかなる契約を結ぶこと、いかなる責任を負うこともできず、認められていない範囲の行為についてはすべて無効となることとされる<sup>19)</sup>。ディロンの原則とその後の連邦最高裁判決（アトキンス、トレントン事件など）によって、地方自治体の権限は州に由来することとされ、地方自治体に対して州があらゆる権限を行使し得ることからも、州による地方自治体への干渉が濫用的に行われ、ここでは各地方自治体に対する特別法が制定され、地方自治体の活動の細部に至るまで干渉を受けていた<sup>20)</sup>。

---

third, those essential to the accomplishment of the declared objects and purposes of the corporation, — not simply convenient, but indispensable. Any fair, reasonable, substantial doubt concerning the existence of powers is resolved by the courts against the corporation, and the power is denied.”

<sup>19)</sup> Ibid. pp.450.

<sup>20)</sup> 高田敏・村上義弘編『地方自治法』（青林書院新社、1976年）20頁。同著の中において特別法を適用して地方自治体行政に干渉したことについて次のように述べられている。

「1857年のニューヨーク首都警察法は、市民の同意なしに、ニューヨーク市およびその周辺地区を含む首都警察築地区を創設（西部劇をみてもわかるように警察作用は米国においては自治事務の中でも最も重要なものの一つである）知事および上院の任命する委員会を置いた例があり（1865年メヘーニー事件）、またペンシルヴェニア州議会はフィラデルフィア市役所の建設が必要と議決、この目的のための法律を制定（1878年パーキンス対スラック事件）、また1889年フロリダ州では知事がジャクソンビル市議会議員を任命することを定め、この議会が市長その他の役員を選任することを定めた法律を制定した例などがある。そしてこれらの州議会の市に対する全権的権能の濫用は往々にして州議会における市部と農村部の選出議員の数の不均衡により、立法部そのものが都市問題に全く知識と関心を有しない農村部の代表者によって構成されている場合とか、州立立法部支配の政党と市を支配する政党が異なるときにおこった」（同書、21頁）。

このような地方自体に対する州の干渉について市民の反抗として登場したのがホーム・ルール運動 (home rule movement) である。このホーム・ルールは、「地方的な問題を処理する州の権限に憲法上の制限を課す手段—すなわち地方自治体を完全に州の立法部の創造物、それゆえ州立法部に追従するものとするコモン・ロー理論に反抗しようとする努力—として」<sup>①)</sup>登場したものであり、このため、ホーム・ルール運動は、「第一には地方的な問題に関しては州立法部によるコントロールもしくは干渉から独立して自由に完全な立法的自治とイニシアティブを地方自治体に（時にはカウンティ・ガヴァメントにも）与えることを求めた。すなわちより具体的にいえば、特定の市に対する特別立法の禁止と、その反面自治憲章の採択である。第二に、ディロンズ・ルールに象徴される地方自治体に対する不信と、それにより生ずる不自由を排除し、州立法の法律によって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を地方自治体に」<sup>②)</sup>認めることであるとされる。ホーム・ルール運動は、特別立法の禁止や自治憲章の制定権の地方自治体への附与といった形で決着していくことになるが、その始まりは特別法の禁止規定という内容を嚆矢とし、1875年のミズーリ州の憲法において、人口10万人以上の地方自治体（当時セント・ルイスのみ適用）に対して、州憲法、州法に違反しないことを条件として自治憲章の制定権を付与したことであり、その後1879年のカリフォルニア州、1889年のワシントン州、1896年のミネソタ州で、採用されて以降も、1966年のマサチューセッツ州とノースダコタ州、1968年のフロリダ州とペンシルヴェニア州、アイオワ州、1970年のイリノイ州、モンタナ州において、憲法上ホーム・ルールが認められることとなった。今日の

---

①) 上掲注②, 高田ら編『地方自治法』21頁。

②) 村上義弘「アメリカの条例」公法研究35号（1973年）223頁。

ジェニングス判決 (Jennings v. Board of Supervisors of Northumberland County, 281 Va. 511, 516, 708 S.E.2d 841, 844 (2011)) とアメリカの地方自治

アメリカにおいて、憲法上ホーム・ルールは約40州において認められるものとされる<sup>23)</sup>。

ホーム・ルールを認めるにあたり、最も重要な事項の一つが、地方自治体の自治憲章制定権であるが、この自治憲章制定権の範囲について、コロラド州においては、コロラド州憲法第20章第6条 (Article 20 Section 6—Home rule for cities and towns) において「本州の地方自治体 (アメリカ合衆国政府下において行われた最新の国勢調査において2,000人以上の人口がある本州内の地方自治体) の住民は、組織法において認められまたは地方的事務の及ぶ範囲について、自治憲章を、制定し、修正条項を加えること、条項を取り除く修正を加えることについての権限を有する。地方的事項について制定 (規定) された自治憲章または条例は、その地方自治体の区域内または管轄内において、これと抵触するいかなる州法よりも優先される。」<sup>24)</sup>

---

23) 阿部照哉・佐藤幸治・園部逸夫・畑博行・村上義弘編『地方自治大系 (第1巻)』(嵯峨野書院, 1989年) 300-301頁, 稻生信男「米国ホーム・ルールの法的機能と今日的意義」国際地域学研究 6 巻 (2003年) 78頁, 前掲注23, 南川『「地方自治の本旨」と条例制定権』29頁。U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, “State Laws Governing Local Government Structure and Administration” においては、1990年現在のホーム・ルールを認めている州として、アラバマ州、バーモント州を除く48州を挙げており、そのうち37州では、憲法上のホーム・ルール規定、34州では、州法 (一般法) においてのホーム・ルール規定が設けられている (同書20-21頁)。

24) The people of each city or town of this state, having a population of two thousand inhabitants as determined by the last preceding census taken under the authority of the United States, the state of Colorado or said city or town, are hereby vested with, and they shall always have, power to make, amend, add to or replace the charter of said city or town, which shall be its organic law and extend to all its local and municipal matters.

Such charter and the ordinances made pursuant thereto in such matters shall supersede within the territorial limits and other jurisdiction of said city or town any law of the state in conflict therewith.

とあるように、「地方的事項 local and municipal matters」と規定しており、その制定範囲については抽象的なものである。自治憲章制定権の範囲の決定については各州の裁判所の判断によるというものもあり<sup>25)</sup>、これによればホーム・ルールの権限によっていかなる事項について定める自治憲章が制定可能であるのかは、裁判所の判断によっては、州ごとに差が生じることは言うまでもないが、一般には、「法人化される当該地方自治体の区域と境界の画定、地方自治体の組織・形態、地方自治体の職員の任命・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・システムと人事管理、憲章の改廃、経過措置、イニシアティブ・レファレンダム・リコール、都市計画、ゾーニング・住宅・都市開発・公益事業規制と経営等、当該地方自治体において処理する事務等」がそうした自治憲章によって規定される事項とされる<sup>26)</sup>。

こうしたホーム・ルールの権限が地方自治体に認められるようになり、地方自治権についても一定程度認められるようになってきているものの、今日のアメリカにおいてもなお、ディロンの原則といった地方自治体に対する州優位の原則が支配的である。

## 2 カウンティという地方自治体とその他の地方自治体

アメリカの地方自治体は、一般自治体<sup>27)</sup>（日本でいうところの普通地方公共団体にあたるもの）として州の下にカウンティ（County）、タウンシップ（Township）、ミュニシパリティーシティ（Municipality（Cityを含む））、

---

25) Ex Parte Braun, 141 Cal. 204, 209, 1903.

26) 前掲注23, 阿部ら編『地方自治大系（第1巻）』303頁。

27) General local government. 特別自治体とは区別され、特定の事業以外の一般的な事務のすべてを行うものとされる。ここでは、通常、カウンティ（郡）とタウン（町村）、シティ（市）といった二層制によって構成されている（小滝敏之『アメリカの地方自治』（第一法規、2004年）129頁以下）。

ジェニングス判決 (Jennings v. Board of Supervisors of Northumberland County, 281 Va. 511, 516, 708 S.E.2d 841, 844 (2011)) とアメリカの地方自治

バーラー (Borough), タウン (Town), ヴィレッジ (Village) といった自治体の名称があり, 名称は各州で異なっている<sup>28)</sup>。また, 特別自治体<sup>29)</sup> (日本でいうところの特別地方公共団体に近いもの) として, 州の下にスペシャルディストリクトー特別 (行政) 区 (Special district), スクールディストリクトー学校区 (School district) がおかれ, 特定の事務に関しての業務を行っている。州の下の地方自治体については, 各州によって州憲法・州法で定めが置かれているが, 共通して言えることは, 地方自治体の空白地帯が存在するということである。アメリカでは地方自治体が法人として住民らによって法人設定されなければ地方自治体としての性格を有しないのであって, 地方自治体は, 日本のように全国のすべての地域に割り振られているものではない。このため, 地方自治体が存在しない空白地帯が存在する。ただし, ここでは, 本来地方自治体が行う事務に関しては, その地方自治体の広域団体であるカウンティが行い, 最低限のサービスは保障される。現在アメリカには89,004の Local governments が存在し, このうち, 38,917が General purpose (一般自治体, 地方自治体) とされる<sup>30)</sup>。このうち, カウンティは3,031あり, これらが自治体の空白地帯における行政機関ということになる<sup>31)</sup>。アメリカには全体で8万以上もの local gov-

---

28) ここでは, 一般自治体として並列的に述べているが, カウンティやタウンシップは準地方自治体 (quasi municipal corporation or local self-government) と呼ばれ, 他の地方自治体と異なるものとして述べられることもあるが, 州によってもそのありようは異なるため, 詳細については, それぞれの項目において述べることにする。

29) Special local government. 道路区, 下水区, 消防区などもふくまれ, 特定の事業のみを行うものとされる。

30) U.S. Census Bureau, 2012 Census of Governments: Organization Component Preliminary Estimates. Local Governments by Type and State: 2012.

31) このカウンティは, 都市部においては都市圏と称され, 例えばロサンゼルス都市圏においては, 一つのカウンティに9,519,338人の人口があり, 347の自治体ア

ernments が存在しており、また、特別自治体として一部の事務を行う団体等を除いた一般自治体として4万近くの地方団体が存在し、日本の地方公共団体の数よりもはるかに多い。

アメリカの一般自治体 (General local governments, 統計における General Purpose) には州の下にカウンティ<sup>82)</sup>がある (アラスカ州ではバーラー (borough), ルイジアナ州ではパリッシュ (parish) と呼ばれる)。カウンティは、他の地方自治体とは異なり、これが州の下部機関としての性格を有する地方自治体であることから、準地方自治体 (quasi municipal corporation or local self-government) と称されることがある<sup>83)</sup>。前にも述べたが、地方自治体が存在しない (カウンティよりも単位の小さい基礎的自治体としての地方自治体) 空白地域であるときは、このカウンティが州や地方自治体に代わって最低限の公共サービスの提供を行う。そのため、各州全土が数十のカウンティに分割され、その中にシティ、タウン、ヴィレッジといった地方自治体が形成され、名目上ほとんどすべての州に存在している。

---

ㄨ が含まれる (一般自治体・地方自治体は88)。このロサンゼルス都市圏を代表する都市 (city) としてロサンゼルス市があり、人口は約380万人である)。U.S. Census Bureau, 2002 Census of Government, Volume I Government Organization, 2002, 統計データより。

<sup>82)</sup> カウンティという言葉の語源は、フランス語に由来し、ノルマン人によるイギリス統治において、イギリス各地がカウント (count) と呼ばれる伯爵によって支配されていたことによるものとされる (栗本雅和「アメリカの準地方自治体」南山法学20巻1号 (1996年) 2頁)。カウンティ制度の歴史については、前掲注<sup>83)</sup>、阿部ら編『地方自治大系 (第1巻)』321頁以下を参照。

<sup>83)</sup> 州の行政単位であるカウンティについては、「カウンティ・タウンシップのような準自治法人は地方機構にすぎないもので、一般法人により、住民の同意に抛らず、行政上の目的のもとに創設されるものであり、法人としての特徴は希薄である。換言すれば、州の主権的意思のもとに創設された州内の地方区画であるにすぎず、住民の意向には関わりを持たないのである。これに対し自治法人は元来住民の利益と便益のために創設されるものである」Cook County v. City of Chicago, 142 N.E. 512 (1924) (中川剛「アメリカの地方自治体に対する州および連邦の規制(1)」政経論叢17巻3号 (1968年) 19頁, 注(3))。



しかし、このカウンティも州によって設置されるものの為、基準が一律でなく、例えば、カウンティの存在しないものとしてワシントン D.C. があり、コネチカット州、ロードアイランド州、においては、カウンティは地理的名称としての存在でしかなく、カウンティが254あるテキサス州から3つのカウンティのみのハワイ州、デラウェア州までその大きさや人口も多様なものである<sup>64)</sup>。また、前述したように、ルイジアナ州ではカウンティに代わってパリッシュ (イギリスにおいて自治体の名称として用いられるものであるが、そこは一般に、「ヴィレッジ (village) と呼ばれている地域のコミュニティーのことで」、17, 8 世紀から自治体としての機能を備えていたものである<sup>65)</sup>) という行政単位があり、アラスカ州では、他州でまれに自治体の別名として登場するバーラーがカウンティと同じ役割のものとして、アメリカ国勢調査局の統計では同種であるとして取り扱われている。また、シティとカウンティが合併し City として位置づけられているものもある<sup>66)</sup>。

カウンティにシティやタウンなどの地方自治体と同様にホーム・ルール (自治憲章制定権を含む) を認める州 (1911年のカリフォルニア州が最初) もあり、こうした州は1990年現在では、37州にまで至っている (そのうち23州は憲法上にカウンティのホーム・ルール規定を有する)<sup>67)</sup>。こうした憲

---

<sup>64)</sup> カウンティの人口に関しても、平均が67,002人で、その中には67人のラヴィング・カウンティ (Loving County, テキサス州) もあれば、9,519,338人のロサンゼルス・カウンティ (Los Angeles County, カリフォルニア州) もある (U.S. Census Bureau, 2002 Census of Government, Volume I Government Organization, 2002, 統計データより)。

<sup>65)</sup> 竹下謙『パリッシュにみる自治の機能—イギリス地方自治の基礎』(イマジン出版, 2000年) 3頁。

<sup>66)</sup> City and County of San Francisco 等。

<sup>67)</sup> U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, State Laws Governing Local Government Structure and Administration, pp.20-21.

章による憲章カウンティ (charter county) と非憲章カウンティ・通常のカウンティ (non charter county・general (law) county) は、組織的な面において違いがみられ、憲章カウンティでは、カウンティによる各種公務員の任命が行われる (公務員の任命権をカウンティが有する) 一方で、非憲章カウンティにおいては、州が公選とする公務員については公選によってしか選ぶことはできず、また、州法による制約を憲章カウンティよりも受けることになる<sup>88)</sup>。

このカウンティが担当している事務としては、警察その他の公共安全、裁判、検察、刑務所、検死、社会福祉、医療扶助、保険、道路など州の下部機関として担当する各種事務と、空港・港湾、街路や公園、競技場、図書館・博物館、劇場・ホーム、医療施設、環境保護などの自治的な事務として行われるものがある。基礎的な地方自治体において行われてきた事務についても最近では消防、救急、下水道、廃棄物処理などについてカウンティが行う地域もみられる (わが国における一部事務組合のような広域的事務の作用を有しているものと思われる)。そして、このカウンティは一般に、委員会 (board of commissioners) または理事会 (board of supervisors) という公的 (公選の委員・理事等によって構成される) 組織によって運営されている。

カウンティの領域の中に住民により法人化の決定がなされ設置 (法人たる地方自治体を設立するには、住民の署名、請願、関係者への告知、州の機関による承認、勧告、さらに住民投票といった手続きを経るものが一般

---

<sup>88)</sup> 前掲注<sup>82)</sup>、栗本「アメリカの準地方自治体」南山法学20巻1号6頁。公選される公務員について、カリフォルニア州では、「出納官 (treasurer)、総務官 (county clerk)、会計検査官 (auditor)、保安官 (sheriff)、税徴収官 (tax collector)、地方法務官 (district attorney)、登録官 (recorder)、課税評価官 (assessor)、遺産管理官 (public administrator)、および検死官 (coroner)」が規定されている (同稿5-6頁)。

であるとされる。—ただしこうした地方自治体は、後述する（一般）地方自治体にあたり、タウンまたはタウンシップには法人化される自治体性は基本的には当てはまらない。）されているのが基礎的な地方自治体である（統計においては Subcounty と表記される<sup>39)</sup>）。アメリカにはこうした地方自治体が35,886<sup>40)</sup>あり、これがわが国でいうところの市町村にあたるものとされよう。アメリカ国勢調査局はカウンティ以外の地方自治体を、（一般）地方自治体 (Municipal Governments) 19,522<sup>41)</sup>とタウン（一般地方自治体においてもタウンという名称を用いることがあるが、ここではそのようなタウンを除く）またはタウンシップ (Town or Township Governments) 16,364<sup>42)</sup>に分類し、（一般）地方自治体は、州法下で自治体法人として結成される近代的な都市型地方政府であり、日本の市町村近いものであって、一般にはシティ、バーラー、ヴィレッジなどが含まれる。タウン、タウンシップは、20州に存在する古い形の自治体であり、タウンシップは歴史的には郡の下部機関であって、州がカウンティに分割され、カウンティがタウンシップに分割される。タウンまたはタウンシップもカウンティと同様に準地方自治体に分類されるものであるが、タウン（ニューイングランド諸州における準地方自治体としてのタウン）とタウンシップは、タウンが都市型の政府ではなく、もっぱら農村型の政府をめざしたものであるのに対して、タウンシップはその区域内において都市型政府と農村型政府の双方を含む場合にはどちらに対しても統治を行うこと、タウンシップにおいてはタウンと異なり（例外を除いて）直接民主主義が要請されな

---

39) U.S. Census Bureau, 2012 Census of Governments: Organization Component Preliminary Estimates, *supra*, Table 2. “Local Governments by Type and State: 2012”

40) Ibid.

41) Ibid.

42) Ibid.

いこと、タウンがコミュニティを囲むように形成されるのに対してタウンシップは専断的に区切られるように設置されることといった違いがある<sup>(43)</sup>。インディアナ州がタウンシップの設置されている州の典型であるが<sup>(44)</sup>、マサチューセッツ州など6州は、(一般)地方自治体の結成されていない地域、つまり自治体の空白地帯だけをタウンまたはタウンシップに分割している(タウンはメイン州、コネチカット州、マサチューセッツ州、ニューハンプシャー州、ロードアイランド州、ヴァーモント州の6州にのみ存在する)。タウンまたはタウンシップの主たる事務は道路の建設と補修であり、その他、教育、福祉、消防、公園、公衆衛生、墓地、上下水道、都市計画といったものも行う主体となっている。しかしながら、こうした事務については、タウンまたはタウンシップを包含する広域な自治体としてのカウンティが行っているために、タウンまたはタウンシップの役割は、今日のアメリカの地方自治にとってそれほど重要なものではないとされている<sup>(45)</sup>。

タウンまたはタウンシップやカウンティの下部に設置される(一般)地方自治体は、シティ、ヴィレッジなどがあるが、こうした地方自治体には、前述の通りホーム・ルール、自治憲章制定権などが憲法によって保障されるホーム・ルール自治体、ホームルールシティ、チャーターシティ、として、幅広く自治権が認められる傾向にある<sup>(46)</sup>。アメリカでは、こうした(一

(43) 前掲注32, 栗本「アメリカの準地方自治体」南山法学 20巻1号9-10頁。

(44) インディアナ州の場合は、州全土が Township に分割されるので、その中に(またはその同一領域に)地方自治体(Municipal)が結成されている。

(45) 前掲注32, 栗本「アメリカの準地方自治体」南山法学 20巻1号11頁。

(46) 憲章制定によって地方自治体の設立が認められる場合においては、その憲章の種類によって以下のように分類される。「①個別的(又は特別)憲章(special charter) 個々の自治体法人を設立することに、州議会によって個別に制定される標準的な憲章。

②画一的(又は一般)憲章(general charter) 州内全ての自治体法人に共

般) 地方自治体が存在しない地域の事務をカウンティなどが担うため、わが国のように国土の全てが(一般) 地方自治体の管轄区域に区割りされておらず、特定の地域の住民らが、自分たちに対する公共サービスを確保する上で必要な場合において、行政主体としての地方自治体を設立することになる。そしてこれが、教育など特定の行政機能にだけ特化した特別区ではなく、より総合的な行政サービスを求める場合に法人化が行われ、自治体法人 (incorporated municipality) が設立されることになる<sup>47)</sup>。地方自治体の事務については、シティなどの都市部については、都市生活上の行政需要に応じるため、農村部に比較して専門化し高度化した事務を処理している。一般には、教育、警察、保険衛生、福祉、道路、消防などが主たる事務として扱われ、上下水道、交通事業などの公営事業も行い、裁判所の設置も含まれる。

上記の General local governments (一般自治体) と区別される形で特

---

ゝ通な事項を規定するために制定される法律に相当する憲章。

③分類別憲章 (classified charter) 州内の自治体を人口規模別に分類し、その分類ごとに法人としての準則を設定する憲章。

④選択的憲章 (optional charter) 州法で数種類の憲章を定め、各自治体が住民投票によって選択する方式での憲章。

⑤ホーム・ルール憲章 (home rule charter) 各自治体が、自治機構、事務、課税、起債など、自治体法人として機能するために必要な事項を、一定の制約の下に、自己の判断で決定することを認めるもの。これは憲章に関する考え方を基本的に転換させ、地方レベルの問題は自治体自身の責任で処理させるという認識の下に生み出された方式で、次第に多くの州で導入されてきた。州内のどの自治単位にホーム・ルールを認めるか、またその程度如何は、各州の政策判断により決められる問題である。」そして、今日ではここでの④、⑤が多く採用されている (山下茂『体系比較地方自治』(ぎょうせい、2010年) 182-183頁)。

47) こうした、アメリカの地方自治体の(設立) 法人化については、O. W. ポーター著 (東洋大学 PPP 研究センター訳) 『自治体を民間が運営する都市』(時事通信社、2009) が詳細である。

別自治体 (special local government) という形態の地方組織が存在する。ここには、スペシャルディストリクト—特別 (行政) 区とスクールディストリクト—学校区があるが、国勢調査局の政府統計によればこれらは合わせて50,087<sup>48)</sup> 存在し、スペシャルディストリクトが37,203<sup>49)</sup>、スクールディストリクトが12,884<sup>50)</sup> である。2002年の統計によればスクールディストリクトに含まれない公立学校システムを含めると、15,014存在し<sup>51)</sup>、ここには日本の教育委員会のように市町村の下部機関となっているものが含まれており、これは、地方自治体の「従属機関」とされ、それ自体が行政機関とされるスクールディストリクトと区別されている。スクールディストリクトについては、その設置運営は各州に委ねられており、州教育省・教育委員会の下にカウンティ教育局、その下にスクールディストリクトがおかれている。スクールディストリクトは、日本語では、学区、学校区と訳されるが、わが国の場合の学区は1つの学校の管轄する地域であるのに対して、アメリカのそれは、わが国の教育委員会のように地域内のすべての公立学校を管理する行政組織として存在し、始業日、休日、学期、カリキュラムまで決定することができ、幅広い決定権を有している。スペシャルディストリクトは、特定の事業を行うために設置されている地方機関であって、多くの場合、代表が公選され、独自の議決機関をもち、領域も (一般) 地方自治体と無関係に引かれている場合もあり、独立行政組織の性格が強

---

48) U.S. Census Bureau, 2012 Census of Governments: Organization Component Preliminary Estimates, *supra*, Table 2. "Local Governments by Type and State: 2012".

49) Ibid.

50) Ibid.

51) U.S. Census Bureau, 2002 Census of Government, Volume I Government Organization, 2002, pp.3 Local Governments and Public School Systems by Type and State: 2002.

い<sup>52</sup>。そしてこのスペシャルディストリクトは、単一の事務を所管するのがほとんどであり、地方自治体の空白地帯に設置されていることが多いが、地方自治体と重複している地域もある。スペシャルディストリクトの位置づけは難しく、単純に広域自治体等というわけでもなく、地方自治体の関係者が議員になっている場合もあるが、わが国の広域連合とも異なる完全に独立した行政機関である。例えば、カリフォルニア州においてはスペシャルディストリクトに分類されるものとして、大気汚染コントロール区、空港区、地域サービス区 (CSD)、排水区、消防区、水保全区、地盤事故防止区、地下水管理区、ハイウェイ区、病院区、灌漑区、図書館区、害虫防護区、地域改善区 (MID)、警察保護区、港湾区、公共墓地区、埋め立て区、公園区、リゾート改善区、資源保全区、球場建設区、下水区、公益事業区 (電力区、電話区、その他) など様々な種類の行政機関があり、どのように位置づけていくか議論のあるところである<sup>53</sup>。

---

<sup>52</sup> 国勢調査局はスペシャルディストリクトを次のものに分類している。

航空—空港施設の建設、維持、運営。墓地—墓地の開発、維持。教育施設—学校施設の建設、資金集め。実際の教育を担う学区とは別区分。消防—消防活動。ボランティアの消防団コーディネイトを含む。ガス事業—一般への天然ガスなどの供給事業。保健—外来、研究、教育を含む保健活動。環境汚染対策、蚊駆除、救急医療などを含む場合もある。道路—道路、トンネル、橋、街灯などの建設、維持。病院—病院の建設、取得、維持、運営。住宅・地域開発—住宅の建設、維持、再開発事業。図書館—公立図書館の建設、維持、運営、私立図書館の支援。自然資源—水資源、土壌、森林、鉱産物、野生動物などの保全、開発。灌漑、排水、防水、山火事防止なども含む。駐車施設—駐車場の建設、取得、維持、運営。商業ベースのことが多い。公園リクリエーション—運動場、遊び場、ゴルフコース、公共ビーチ、プール、テニスコート、公園、会館、スタジアム、キャンプ場、リクリエーション波止場、ヨットハーバー、美術館、博物館、動物園、コンベンションセンター、展示場などの提供と支援。下水—下水、排水網、下水処理の整備。廃棄物処理—道路掃除、固形廃棄物の収集、処理。交通—バス、電車、ライトレール、地下鉄など公共交通システムの建設、維持、運営。水道—一般及び産業向けの上水道システムの運営と維持。水上交通—運河、港湾、波止場などの建設、維持、運営。

<sup>53</sup> California Government Code Section 25000.

### 3 アメリカの州

アメリカの州を人口で見ると、3,500万人以上の人口を有するカリフォルニア州から、50万人程度の人口のワイオミング州まで様々であり、平均では580万人程度である。面積でもわが国の佐賀県程度のロードアイランド州、栃木県程度のデラウェア州もあり、人口でも、ワイオミング州のほかヴァーモント州、ノースダコタ州、アラスカ州など100万人に満たない人口の州も数州あり、アメリカの州はわが国における都道府県単位のものに近いものといえる。その州の権限は、基本的に州の領域内におけるすべての事項に及ぶものではあるが、これについても合衆国憲法により制限を受ける事項がある。合衆国憲法第1条第10節において、次のような制限を規定している。「第1項—いかなる州も、条約を締結し、同盟を結び、もしくは連合を結成すること、拿捕及び報復の特許状を発すること、貨幣を鑄造すること、信用証券を発すること、金銀以外の物を債務支払いの弁済となし、私権剥奪法、事後法、あるいは契約上の債権債務関係を侵害するような法律を制定すること、貴族の称号を授与することはできない。第2項—いかなる州も、連邦議会の同意なくして、輸入品または輸出品に賦課金または関税を課すことはできない。ただし、みずからの検査法を執行するのに絶対必要であるものは除く。輸入品または輸出品に対し州が課した関税及び賦課金の純収入は、合衆国の国庫の用途に充当される。ここに述べたすべての州法は、連邦議会の修正と統制に服する。第3項—いかなる州も、連邦議会の同意なくして、トン税を課し、平時に軍隊または戦艦を持ち、他の州または外国の力と協定または規約を結び、現実侵略されているときまたは猶予を許さないような急迫した危険がある場合を除いて、戦争行動を行ってはならない」<sup>64)</sup>。第1項においては、州議会による禁止事項

64) 松井茂記『アメリカ憲法入門〔第7版〕』（有斐閣、2012年）437頁、アメリカ合衆国憲法日本語訳。No State shall enter into any Treaty, Alliance, 7



を定め、第2項、第3項においては連邦議会による制約を規定している。このような禁止・制約事項などをのぞくと、合衆国の州は、連邦の権限の枠外において自由な「留保権限」を有するものとされるが、合衆国憲法第6条第2節は「この憲法及びそれにしたがって制定された合衆国の諸法律、合衆国の権限のもとで締結され、将来締結されるすべての条約は、国の最高法規である。そして各州の裁判官は、それぞれ州の憲法または法律にそれに反する定めがあったとしても、それによって拘束される」<sup>55)</sup>と規定し、連邦の下に州が存在する図式を表し、合衆国憲法第4条第1節において、他州の尊重<sup>56)</sup>、同条第3節において、州領域に関する制約<sup>57)</sup>などを設けて

---

✧ or Confederation; grant Letters of Marque and Reprisal; coin Money; emit Bills of Credit; make any Thing but gold and silver Coin a Tender in Payment of Debts; pass any Bill of Attainder, ex post facto Law, or Law impairing the Obligation of Contracts, or grant any Title of Nobility.

No State shall, without the Consent of the Congress, lay any Imposts or Duties on Imports or Exports, except what may be absolutely necessary for executing it's inspection Laws: and the net Produce of all Duties and Imposts, laid by any State on Imports or Exports, shall be for the Use of the Treasury of the United States; and all such Laws shall be subject to the Revision and Controul of the Congress.

No State shall, without the Consent of Congress, lay any duty of Tonnage, keep Troops, or Ships of War in time of Peace, enter into any Agreement or Compact with another State, or with a foreign Power, or engage in War, unless actually invaded, or in such imminent Danger as will not admit of delay.

55) 上掲注54, 松井『アメリカ憲法入門〔第7版〕』441頁。This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the Land; and the Judges in every State shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the Contrary notwithstanding.

56) 合衆国憲法第4条第1節 それぞれの州においては、すべての他州の公の法

いる。

しかしながら、合衆国憲法修正第10条においては、「この憲法によって合衆国に委ねられておらず、また憲法によって州に禁じられていない権限は、それぞれの州または人民に留保されている」<sup>60</sup>として、連邦の権限につ

---

ゝ律、記録及び司法手続に対して、十分な信頼と信用が与えられなければならない。連邦議会は、一般的な法律でもって、それらの法律、記録及び司法手続を証明する方法及びその効力について定めることができる。上掲注64、松井『アメリカ憲法入門〔第7版〕』440頁。Full Faith and Credit shall be given in each State to the public Acts, Records, and judicial Proceedings of every other State. And the Congress may by general Laws prescribe the Manner in which such Acts, Records and Proceedings shall be proved, and the Effect thereof.

61) 合衆国憲法第4条第3節 ①新しい州は、連邦議会によってこの連邦への加入を認められることができる。ただし、ある州の管轄権の範囲内に新しい州を形成し創設すること、もしくは2つ以上の州または州の一部の合併によって州を形成することは、関係する州の議会並びに連邦議会の同意なくしてはできない。

②連邦議会は、合衆国に属する領地もしくは他の財産を処分する権限、及びそれに関係する必要なすべての準則を規則を制定する権限を有する。この憲法中のいかなる規定も、画集国または特定の州の見地を損なうように解釈されてはならない。上掲注64、松井『アメリカ憲法入門〔第7版〕』440頁。① New States may be admitted by the Congress into this Union; but no new States shall be formed or erected within the Jurisdiction of any other State; nor any State be formed by the Junction of two or more States, or parts of States, without the Consent of the Legislatures of the States concerned as well as of the Congress.

② The Congress shall have Power to dispose of and make all needful Rules and Regulations respecting the Territory or other Property belonging to the United States; and nothing in this Constitution shall be so construed as to Prejudice any Claims of the United States, or of any particular State.

62) 上掲注64、松井『アメリカ憲法入門〔第7版〕』443頁。The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.

ジェニングス判決 (Jennings v. Board of Supervisors of Northumberland County, 281 Va. 511, 516, 708 S.E.2d 841, 844 (2011)) とアメリカの地方自治

いては憲法に規定されたものに限られ、合衆国憲法が地方自治に関する規定を設けておらず、連邦政府が州より下位の地方自治に関しての権限を有することが明記されていないことから、こうした地方自治に関しての権限はもっぱら各州によるものとされる。

アメリカのような連邦国家においては、州は連邦内の支分国家という存在として強い権限を持つことから、州は、単一国家における「地方」という位置付けとは異なるものと理解されることもあろう<sup>59)</sup>。一方で、上級・下級政府（国と地方の関係のあり方）の関係について、「連邦憲法における州の高い独立性にもかかわらず連邦の州に対する優越はしだいに既定の事実と化している反面、法的地位における地方自治体の州への従属性にもかかわらず地方自治体の自律性は尊重されている。しかし一般的には、ないし外国人であるわれわれが外から視察する限りでは、3段階の政府間に上級下級の別を認めてよいのではないかと思う」<sup>60)</sup>として、州をある意味においては、連邦国家内の地方政府の一端というような位置付けができるものととらえられるものもある。

アメリカの各州は、州知事 (Governor) を中心とする行政府と州議会を中心とする立法府で構成されており（ここでは司法部門は除く）、知事は、独立当初は州議会による任命制が一般的であったものの、今日ではすべての州で州民の直接選挙によって選ばれており、知事以下の各行政官とともに州の行政を担う主体となっている。州議会 (State Legislature, General Assembly など) は上院 (Senate) と下院 (House of Representatives など) の二院制によって構成されており（ネブラスカ州のみは一院制）、州議会において決すべきことやその権限は州によって異なるものの、州にお

<sup>59)</sup> 栗本和雅「アメリカの地方自治制度」法律時報 66巻12号（1994年）63頁。

<sup>60)</sup> 前掲注<sup>53)</sup>、中川「アメリカの地方自治体に対する州および連邦の規制(1)」政経論叢 17巻3号 18-19頁、注<sup>3)</sup>。

ける行政的権限を含めた多くの権限が州議会によってまたは州議会の認可の下に行使されるものである。

#### 4 州と地方自治体・カウンティ、地方自治体の権限、条例と州法

このような州とその下部の地方自治体についてはどのような関係が認められるのであろうか。一般にアメリカの地方自治体は、州によって創造されたものとされること、前述のディロンの原則のように地方自治体は州議会の意向によりどのようなこと（権限を与え、剥奪することなど）もできるとされることから、通常は州の憲法、州法によってその権限を与えられまたは制限され、地方自治体の権限が州法等に拠らなければならないとされる以上、地方自治体は州の意向に従わざるを得なかった。こうしたことは、例えばアトキンス事件<sup>61)</sup>において、「地方自治体は、州の権限行使にあたって州によって創造されたものであり、州の政治的な下部区画でしかない。そのような地方自治体は、明文化され認められた権限、またはそれに当然に包含される権限しか行使できない。そのような地方自治体が法的に公共的性質をもって行うことは、州の承認の下に行われるものである。このような地方自治体の権限は、州議会の意思により、新たに創造されるかもしれないし、現行のまま存続されるかもしれない、制限され、拡大され、あるいは剥奪されるかもしれない。すなわち、州議会の権限は、こうした地方自治体の権限の制限や剥奪に際して、地方自治体の住民の集団的および個人的な権利を侵害しない限りにおいて有効とされる。」として、地方自治体の州による創造を認め、トレントン事件<sup>62)</sup>においても、「市は、州の政治的な下部区画であり、州によって権限行使のために設置された機関である。……州憲法上の規定の存在がない限り、地方自治体は、州議会の立

61) *Atkin v. Kansas*, 191 U.S. 207, 1903, 220-221.

62) *Trenton v. New Jersey*, 262 U.S. 182, 1923, 187.

法権の及ばない固有の自治権を有するものではない」として、州の創造物である地方自治体の権限は、すべて州議会によるとしていた。

しかし、今日においては、地方自治体にホーム・ルール、自治憲章制定権が認められている州がほとんどで、ホーム・ルールの保障によって地方自治体に留保されるような権限もみられる。ただし、ディロン原則前の時期、つまり、地方自治体が州の創造物であるとされたような時代においても、州法と条例の対立の際に、州法を優先させるとするようなものもみられ、例えば、the Mayor and Aldermen of the City of Savannah, and the Hamlets Thereof v. Christopher Hussey, Ga. 80 (1857) では、「市が『市の安全、福祉等のために必要と思われるすべての条例の制定権を一般的に授権されている場合には、市の権限は州の最高裁によって規定されていないすべての適切な事項をカバーすることができる。墓地、公有地、市場、車、火災、展覧会、外燈、営業許可、水道事業、夜廻り、警察、市税、市の公吏、保険、ニュイサンス等に関する条例はすべて適切である。否、少し広げて、州法が犯罪を一般的にきめており、そしてタウンかカウティか、それが行われる場所に言及せず罪を規定しており、そしてその行為が市の道路または公共の場所で行われた場合には、たとえば騒動のような一層悪い事情がつけ加わる場合には、特別な害悪を抑制するという見地から、市はそれに対して条例によって規定することができる。そしてこの程度が限度である。』」<sup>63)</sup> などがそれにあたる。ホーム・ルールについての保障が各州の憲法においてなされたことによって、地方自治体に対する権限の配分等がなされ、今日の地方自治体は、その規模の違い等により様々ではあるものの、一定の自治権の認められた団体となっている<sup>64)</sup>。

63) 前掲注62), 村上「アメリカの条例」公法研究 35号 225頁。

64) 州と地方自治体の関係については、Joseph F. Zimmerman, *State-Local Governmental Interactions*, State University of New York Press, New York, 2012, pp.13-45 参照。

## VI むすびにかえて一审判決におけるアメリカの地方自治像

本件においては、ヴァージニア州最高裁は、ジェニングスのマリーナの拡張建設については、ヴァージニア州海洋資源委員会の許可のみならず、条例によって求められる、ノーザンバーランドカウンティの理事会の許可が必要とされるとし、また、ジェニングスがこのカウンティ理事会による許可に際して、基準を満たさなかったとして、ジェニングスの訴えについては全面的に否認した。

ここでの争点となったものが、土地区画、ゾーニングの権限の所在である。特に、本件では、チェサピーク湾の感潮域に面したクックレル入り江の平均低水位よりも下位の土地という特殊な土地における土地区画の権限であることから、ジェニングスは、これはカウンティの権限ではなく州の権限によるものであり、ヴァージニア州海洋資源委員会の許可さえあればよいという趣旨の主張をしたものである。

ところで、ヴァージニア州憲法はその第7章において「地方自治」について定めている。ここでは、カウンティ、シティ、タウンというヴァージニア州内の地方自治体の要件を定め（第1条）、カウンティ、シティ、タウンの他に、地域政府（regional government）は、州議会によって決定される境界線内において法律により規定される組織単位とされ、これら地方自治体は、州議会によって制定される一般法によって、その組織、権限、境界の変更、統廃合、解散といったことがなされるものとされており（第2条）、州議会に大きな権限を認めている。そして、第3条には、州議会が一般法または特別法によって地方自治体に対して、州内の政府組織や州と共同で各種権限を行使することや、あらゆる地域サービスに関する事項について移譲することを認めている。こうしたことから、ヴァージニア州

ジェニングス判決 (Jennings v. Board of Supervisors of Northumberland County, 281 Va. 511, 516, 708 S.E.2d 841, 844 (2011)) とアメリカの地方自治

憲法による地方自治の規定は、州議会や州議会によって制定される法律への留保があり、憲法上は具体的権利が保障されているものではない。

アメリカの地方自治は前述してきたとおり、地方自治体が州の創造物であるといったことや、地方自治体の権限を制限することも奪うこともできるということが大前提として存在し、そのうえで、ホーム・ルールによって、各地方自治体が自治権を行使することも認められるものの、基本的には州によって認められている場合に限られるとされるものであろう。しかし、一方で州が地方自治体に対してあらゆる権限を与え、移譲することも認められることから、今日の地方自治体については、地方自治が全く存在しない、つまり、州の下部組織としての地方自治体としての性質だけを認められているわけではない。

本件においては、ジェニングスの主張するように、チェサピーク湾の感潮域に面したクックレル入り江の平均低水位よりも下位の土地という特殊な土地における土地区画の権限であることから、この権限の所在については、州法による定めにおいて、感潮域水域の平均低水位より下位の土地については、州の財産であるとされる規定から、州の権限がおよぶ範囲であるということがいえるだろう。アメリカにおいては、沿岸地域に関する法律として、連邦法で河川港湾法 (Rivers and Harbors Act)、沿岸域管理法 (Coastal Zone Management Act) などにより規定されているが、この連邦法に係る点以外については、州の権限とされるものである。ここで平均低水位より下位の土地、つまり海面下の土地の管理権の問題について、わが国の制度についてみると、わが国においては、そのような土地をそもそも「土地」として所有権の客体と位置づけているか否かについて議論のあるところである。一般的に「海」は、海水と海底の地盤によるとされ<sup>65)</sup>、ここで、従来、海底の地盤、海底の土地については、それを原則として所

<sup>65)</sup> 建設省財産管理研究会編『公共用財産管理の手引〔第2次改訂版〕』(1995年、

有権の客体と位置づけてこなかった<sup>66)</sup>。このような土地については、その所有権を認める最高裁判例が出てくるものの<sup>67)</sup>、このような従来から所有権の客体とされなかった海面下の土地についてジェニングス判決におけるノーザンバーランドカウンティ土地区画条例のように、地方自治体が海面下の土地の土地区画を定め、ここへの工作物設置の許可権を有することについては、わが国においては、一般公共海岸区域の占用の許可の問題などを除き、馴染みのないものである<sup>68)</sup>。上記のとおり、わが国においては、海面下の土地について、原則として私人の土地所有を認めていないことから、このような土地の使用・利用にあたっては、その土地の管理者による許可等を必要とすることになる。そしてここで、「海」が如何なるものであるかも、決して明確に法定されているものでもないが、海岸法等を含む関連諸法によって、例えば上記の「一般公共海岸区域」のについて海岸法による管理としたように<sup>69)</sup>、法律によって国や地方公共団体の管理とされるものもある。そして、本件ジェニングス判決のような、感潮域にあたる入り江については、わが国においては河川と海との境界として、河川法の適用される範囲とされるかもしれないが、わが国の河川法においては、その流水は所有権の客体たることはできないものとされるが（河川法第2条第2項）、こうした河川流水下の土地についての所有権については、一概にすべて認められないとするのではなく（原則として継続して河川流水

---

↘ぎょうせい）9頁。

66) 大審院判決大正4年12月28日（民録21輯2274頁），行政裁判所判決昭和15年6月29日（行録51輯323頁）など。

67) 最高裁判決昭和52年12月12日（判時878号65頁），最高裁判決昭和61年12月16日（民集40巻7号1236頁）。

68) 一般公共海岸区域の占用の許可権については，最高裁判決平成19年12月7日（民集61巻9号3290頁）を参照。

69) 成田頼明「新たな海岸管理のあり方」自治研究75巻6号（1999年）3頁。



下にある土地について所有権の客体とはならない), このような河川流水下の土地を含む河川区域の管理権については, 国, 地方公共団体が有することを法律によって規定されているものである。高知市普通河川管理条例事件<sup>70</sup>において, 「河川の管理について一般的な定めをした法律として河川法が存在すること, しかも……普通河川であつても……いつでも適用河川又は準用河川として指定することにより同法の適用又は準用の対象とする途が開かれていることにかんがみると, 河川法は, 普通河川については, 適用河川又は準用河川に対する管理以上に強力な河川管理は施さない趣旨であると解されるから, 普通地方公共団体が条例をもつて普通河川の管理に関する定めをするについても……河川法が適用河川等について定めるところ以上に強力な河川管理の定めをすることは, 同法に違反し, 許されない」として, 普通河川管理条例の制定 (横出し条例制定) に関しては可能であるとしながらも, 条例と河川法とを比べた際に, 条例が河川法よりも強力な河川管理を定めたこと (上乗せ条例) が違反するものとされた。ここで, 河川管理について法律の規定する趣旨等を考慮することとされるように, 海, 海面下の土地については, その性質等が明確に法律によって定められていない点については, ここでの管理権について, 海, 海面下の土地に関連する諸法律の趣旨等を考慮しなければならないものであるが, 海については, 海面下の土地の所有権の所在等についても法律によって明確に規定されているわけではなく, 実務上の歴史的経緯等があるとしても, 海, 海面下の土地の性質等が明確でない以上は, ここでの管理について条例によって制定しようとする場合には, 法律による委任を必要とすると解されるものであろう。

本件ジェニングス判決においても, 州が地方自治体の一般的管轄権の範

---

(70) 最高裁判決昭和53年12月21日 (民集32巻9号1723頁)。

囲の事務権限として、海面下の土地の土地区画権限を地方自治体に委任しているものであると解されるように、このような土地の管理権については、本来権限を有する州と地方の間において権限の委任が必要とされるとするものであろう。

このような意味において、こうした土地については、州がその土地の土地区画に関する権限を有しているものと考えられる。最高裁の判決は、この点を否定してはいない。すなわち、こうした土地が州の財産とされる規定から明かなように、ヴァージニア州海洋資源委員会にその権限があることを認めている。しかしながら、これに関してのノーザンバーランドカウンティの土地区画条例において特別例外許可状の申請を行うことが明記され、この許可を受けなければならないとされる事項について、これを、ヴァージニア州海洋資源委員会とともに許可を受けるべき機関としてカウンティを認定している。これは、つまり、カウンティが州に代わって行う各種事務については、カウンティが実行的に行うことが可能であると判示されたように、州法において、州の事務としてその権限が州に属する事項についても、州によって州全域を網羅的に管轄できないような場合に、カウンティがこれに代わり、実効的にその事務を行うことを認めるのである。こうした点から、アメリカの地方自治が、ディロンの原則等を前提とし、州の権限を重視し、州による地方自治体の指揮・監督権を極めて強大に認めながらも、その内容については柔軟な姿勢を見せているものと捉えることができるのではないだろうか。もちろん、本件におけるカウンティは、州の下部組織として、準地方自治体という性質を持つものであるにせよ、近時、自治憲章制定権を認められたカウンティが多く存在し、その性質は、むしろ地方自治的要素を備えた団体へと変わってきている。その意味で、本判決は、地方自治体たるカウンティに対して、州法の規定する事項を緩やかに解し、カウンティ条例の有効性を認めた点で今日の地方分権的アメ

ジェニングス判決 (Jennings v. Board of Supervisors of Northumberland County, 281 Va. 511, 516, 708 S.E.2d 841, 844 (2011)) とアメリカの地方自治

リカ地方自治制度を表したものといえるだろう。わが国においては、国の明確な法定はないものの、地方公共団体による海の管理は、今日の地方的事務として認めることが必要とされるのかもしれない。

#### 謝 辞

本稿執筆にあたって、本件が海の管理に関連する地方自治の判例であったことから、わが国における海の管理や海底地の利用等に関しての研究を行ってきた。これに関して、村上武則先生には多くのご意見を頂戴し、本稿の完成に至ったことをここに記し、改めて感謝の意を表したい。