

〔研究ノート〕

ミズーリ州の自治憲章（ホームルール）
に関する一考察

武 田 真一郎

はじめに

19 世紀の終わりに生じたホームルール運動（home rule movement）は、アメリカの都市の法的地位に対する根本的な見直しを迫り、その最初の目的は州法による個別の委任がなくても市の問題を市が自主的に解決する一般的な権限を付与することであったとされている⁽¹⁾。その結果として、現在のアメリカの自治体（municipality）の多くは州憲法または州法によりホームルール（自治憲章）を制定する権限が認められており、各自治体は自ら制定したホームルールに基づいて自治権つまり行政権を行使している。

このように自ら制定したホームルールに基づいて行政権を行使するとすれば、アメリカの自治体にはかなり広い自治権が認められているはずである。そこで筆者はホームルールに関心を抱き、これをめぐる法律問題について検討を始めたところ、アメリカでもホームルールと州法の抵触などの問題があることを知ったが、これらの問題を理解するためにはそもそもホームルールあるいは自治憲章（charter）の根拠となる州憲法の規定や実際に制定された自治憲章の規定を知る必要があることに思い至った⁽²⁾。

(1) Gerald E. Frug, Richard T. Ford & David J. Barron, *Local Government Law* 174 (6th ed. 2014). 本稿は日本語文献なので引用方法はいわゆる Bluebook の学術文献の例によらず、同書の非学術文献の例を参考とする。

(2) 実際に制定されたホームルールは憲章（charter）や自治憲章（city char-

ミズーリ州は1875年に州憲法がホームルールに関する規定を設けた最初の州である。これを契機としてホームルール運動は幅広い成功を収めることになり、現在ではほぼすべての州が何らかの形でホームルールに関する規定を有するようになったとされている⁽³⁾。現在のミズーリ州憲法は、自治憲章およびカウンティ憲法というホームルール制度を規定している。よって、本稿ではホームルールの原点となった同州の憲法⁽⁴⁾とこれに基づいて制定された自治憲章（クレイカウンティのカウンティ憲法）を素材として、ホームルールの実際の姿を概観することにした⁽⁵⁾。

1 州憲法の規定

ミズーリ州憲法（以下「憲法」という）第VI編は地方政府（Local Government）について規定しており、ホームルール（自治憲章）については同編の18条以下が規定している⁽⁶⁾。重要な条文については全文を示し、それ以外の条文については内容を要約して憲法のホームルールに関する規定を検討する。

(1) カウンティの自治憲章

カウンティ（county）はアメリカの多くの州の最大の行政区画であるが⁽⁷⁾、憲法18条（a）から（d）項はカウンティの自治憲章制定権について次のように定めている。

第VI編18条（a）項 【特別憲章を有するカウンティ政府－人口要件－自治憲章またはカウンティ憲法を制定したカウンティの等級制度から

ter）あるいは憲法（constitution）と呼ばれており、ホームルールという用語は憲章制定権そのものを指していると解される。

(3) *Supra* note (1) at 175.

(4) ミズーリ州憲法の全文は次のURLから取得することができる。

https://www.sos.mo.gov/CMSImages/Publications/MissouriConstitution_02.16.2017.pdf

(5) 本稿は条文から何かを分析するというよりは、条文そのものを紹介することを目的としていることをお断りしておきたい。

(6) Mo. Const. art. VI, § 18. 以下、条文の出典の記載は煩雑なので省略する。

(7) 郡と訳されることもあるが、市町村を含みうるのでむしろ県に近いという見解もある。本稿ではカウンティと表記する。

の除外】合衆国統計により8万5000人以上の人口を有するカウンティは、本編の規定に従って地方政府としての自治憲章（charter）を起案し、制定し、修正することができ、その制定によってカウンティは自治団体（a body corporate and politic）となる。さらにこれに代わり、1級カウンティ（first class county）の地位を取得して2年以上経過したカウンティは、本編の規定に従い、当該カウンティの投票資格者の投票により、地方政府としての自治憲章を起案し、制定し、修正することができ、その制定によってカウンティは自治団体となる。地方政府としての自治憲章または憲法を制定するカウンティ、または既に制定したカウンティには、本編第8条が定めるカウンティの等級制度は適用しない⁽⁸⁾。

18条（b）項【カウンティ憲章に規定すべき事項－その例外】自治憲章は、その修正手続、カウンティの自治組織、カウンティ職員の定員、職種、選考方法、任期および給与ならびに州憲法および州法⁽⁹⁾が規定するカウンティおよびカウンティ職員の権限および責任について定めなければならない。ただし、自治憲章を有するカウンティは、人口60万人を超え70万人未満のものを除き、カウンティの監査委員（assessor）を公選としなければならない。

18条（c）項【カウンティの自治憲章によって授けられた規定－他の行政区のカウンティへの参加】自治憲章は、学区に関するものを除き、カウンティ内の市に属しない区域におけるすべての自治体または行政区（political subdivision）に対する立法権の付与およびその行使について定めることができる。ならびに自治憲章は、カウンティがその区域内のすべての自治体または行政区との間で締結する協定および当該自治体または行政区が役務を提供し、職務を行うために必要な規定を定めることができる。または自治憲章は、カウンティの職務の執行機関にこれ

(8) 本憲法の8条（§8）は、カウンティを4以内の等級に分類すると規定している。

(9) 本項では「州法」（laws of the state）と明示されているが、他の条文には単に「法律」（law）という文言が多数存在する。この場合も州憲法が規定する法律は州法を意味すると解されるが、条文中に単にlawと記載されているときは原則として「法律」と記載する。ただし、州法と明記する必要がある場合は州法と記載する。

らの規定の制定を委任することができる。

自治憲章は、学区に関するものを除き、カウンティに属する自治体の区域およびそれ以外の区域において、自治体または行政区が役務を提供し、職務を行うための立法権の付与およびその行使について定めることができる。この場合において、自治憲章の規定はすべての自治体が行使する権限の範囲を定めなければならない。このような権限に関する提案がカウンティの投票資格者の投票に付されるときは、投票の対象となる事項には当該提案によって行使される権限と実施される職務および提供される役務ならびにそれに必要な費用の調達方法を明確に示さなければならない。

(a) 項によると、ミズーリ州では人口8万5000人を超えるカウンティと1級カウンティ⁽¹⁰⁾の地位を取得して2年以上経過したカウンティが自治憲章制定権を有する。本条(m)項は1級カウンティにカウンティ憲法の制定権を認めているので、1級カウンティは自治憲章としてのカウンティ憲法を制定するものと解される。なお、市については19条が一定の要件を満たす市に自治憲章制定権を認めている⁽¹¹⁾。

(b) 項によると、カウンティは自治憲章によってその組織および権限と責任を定めることができるが、文言上はその範囲は「州憲法および州法が規定する」範囲に限定されると解される。19世紀の末にホームルール運動が展開された後も、自治憲章の制定権が及ぶ範囲は無制約ではないとする見解が有力だったので⁽¹²⁾、この規定はこのような見解を前提としていると思われる。なお、(m)項が定めるカウンティ憲法にはこのような限定がない。

(10) 憲法の本編第8条は、カウンティを4を超えない等級に分類すると規定している。

(11) これらの規定によると、ミズーリ州ではすべての自治体が自治憲章制定権を有するのではないことになる。同様の州は少なくない。

(12) 例えば、家族関係、遺言とその執行、抵当権、信託、契約、不動産などの財産権、保険、金融、会社法などの領域は除外されると考えられたとされている。ただし、今日では一律に除外されるのではなく、自治立法を認めることの不利益（非効率）と利益を比較して具体的に判断すべきだという見解が主張されている。See, Gary Schwartz, *The Logic of Home Rule and the Private Law Exception*, 20 U.C.L.A.L.Rev. 670, 755-756 (1973).

(c) 項の前段（第1パラグラフ）によると、カウンティの自治憲章はカウンティ内の市以外の自治体または行政区に立法権（条例制定権）を付与することができることになる⁽¹³⁾。ここで市が除外されているのは、19条が市の自治憲章制定権を定めているからであると解される。ミズーリ州憲法は市以外の自治体として、町（town）と村（village）を規定している⁽¹⁴⁾。

同項の後段（第2パラグラフ）は、前段と同様にカウンティ内の自治体に対する立法権の付与について規定しているが、前段のように市以外の自治体という限定はなく、すべての自治体または行政区を対象としている。自治体に対する立法権の付与については同項前段と19条が定めているので、後段はむしろ自治体の権限を明確に規定すべきであること、そして自治憲章を制定するときはカウンティの投票資格者の投票（住民投票）を実施しなければならないことを定めていると解される。

以上の他に、(d) 項は、カウンティは州憲法および法律によって規定された税のみを課すことができること、(e) 項は、自治憲章を有するカウンティにおいて、法律は、自由で公正な選挙について規定できること、州憲法および法律の定めるところにより、カウンティにおける裁判所の職員（judicial officers）の定員と給与について規定できること、ただし、カウンティにおけるその他の職種やその職員の給与について定めることはできないと規定している。

(2) カウンティの自治憲章の制定手続

18条(f) 項から(i) 項は、カウンティの自治憲章の制定手続について定めている。有権者の署名に基づく直接請求によって自治憲章委員会が設置され、さらに有権者の住民投票による過半数の賛成で自治憲章が制定される。

18条(f) 項 【自治憲章委員会に対する請求－必要署名数－請求手

(13) 同項の主語もカウンティの自治憲章なので、カウンティの自治憲章が市町村その他の行政区にホームルール制定権を授権するという意味であると解される。なお、17条は市町村も自治憲章を制定できることを前提にしている。

(14) 17条参照。同条はカウンティに属さない市町村も自治憲章を制定できるとしている。

続】

前回の州知事（governor）の一般選挙におけるカウンティの投票総数の10パーセントの有権者の署名をもって、自治憲章委員会の設置を求める請求（petition）がカウンティ委員会その他のカウンティの機関に対してなされたときは、カウンティの選挙結果を確認する権限を有する職員または機関は、直ちに当該署名の最終的な有効性を判断しなければならない。当該職員または機関は、当該請求をカウンティの巡回判事⁽¹⁵⁾に書面で通知する権限を有する機関に対し、その結果を証明しなければならない。

18条（g）項 【自治憲章委員会－委員の任命、定数および資格】

前項に定める判事は、60日以内に州自治憲章を起案するための自治憲章委員会を設置しなければならない。自治憲章委員会は無償で職務を行う14人の有権者によって構成し、かつ、前回の州知事の一般選挙においてもっとも多い得票を獲得した二つの政党に属する委員の人数が等しくなるようにしなければならない。

18条（h）項 【自治憲章の制定－特別投票－投票方法】

自治憲章委員会が起案した自治憲章は、起案されてから30日が経過し、かつ、同委員会が設置されてから1年を超えない期間において、同委員会が定めた特別投票の投票日にカウンティの有権者の過半数によって承認されたときから効力を生じる。同委員会は、自治憲章のいずれかの部分を分離して投票に付すことができる。または同委員会は、いずれかの条もしくは章の代替案を投票に付すことができ、自治憲章が制定されたときは、得票数が多い方の案が効力を有する。

18条（i）項 【特別投票の公示】

選挙結果を確定する権限を有する機関は、カウンティにおいて広く購読されている二つ以上の新聞紙上において、3週間以上の期間にわたり1週間に1回以上、特別投票の公示を行わなければならない。この場合において、最終の公示は投票日の3週間前から2週間前までの間に行わなければならない。

(15) アメリカの州裁判所にはミズーリ州を含めて巡回裁判所（circuit court）の名称を持つものがあり、その裁判官が巡回判事（circuit judge）である。

(f) 項によると、カウンティの有権者は前回の知事選の投票総数の10%以上の署名をもって自治憲章委員会の設置を請求することにより、自治憲章の制定を請求することができる。署名が有効と判断されると、(g) 項により、14人の有権者によって構成される自治憲章委員会が設置され、自治憲章の起案が行われる。そして(h) 項により、遅くとも1年以内に有権者の投票に付され、過半数の賛成(承認)によって効力を生じることになる。

つまり、カウンティの自治憲章制定は、住民が発議し、住民投票が行われて過半数の賛成を得ることによって成立するのであり、発案(initiative)の手続によって進められるという点に大きな特徴がある。

この他に、18条(k) 項はカウンティの自治憲章の修正手続について規定しており、修正条項も有権者の投票によって承認されると効力を生じるとされている⁽¹⁶⁾。また、(l) 項は不成立となった自治憲章の再提案は、投票日から2年間はすることができないと規定している。

(3) カウンティ憲法

18条(m) 項から(r) 項は、カウンティ憲法(county constitution)について規定している。(m) 項をみると、カウンティ憲法は州憲法とほぼ同様な効力を有しており、自治憲章(charter)よりも強い自治権を付与することを認める趣旨であると解される。(m) 項は1994年11月8日に制定されている。

18条(m) 項 【1級カウンティによるカウンティ憲法の制定-内容、手続、要件】

1級カウンティは第18条(a) 項から(g) 項の規定とは異なる地方政府を採択し、本編18条(m) 項から(r) 項の規定に従ってカウンティ憲法を起案(frame)することができる。カウンティ憲法は、州法によって制限または除外されているものを除き、州議会(general assembly)が付与することができるあらゆる権限を定めることができるが、自由で公正な選挙を規制することはできない。本編18条(m) 項

(16) 投票手続に関する規定はないので、(h) から(j) 項と同じ手続によると解される。

から (r) 項の規定に従って異なる地方政府を採択し、カウンティ憲法を制定したカウンティは、州憲法および州法によって認められた税のみを課することができる。カウンティ委員会は、法律で定められた投票日において、カウンティ憲法制定の賛否を投票に付すことを認めることができる。カウンティの投票資格者が制定を承認したときは、カウンティが所在する巡回区の巡回裁判所判事は、カウンティ憲法委員会を設置しなければならない。

18 条 (n) 項 【巡回裁判所判事による憲法委員会の設置－委員、資格】

カウンティ憲法の制定が承認されたときは、カウンティが所在する巡回区の巡回判事は、投票管理機関が投票結果を確定した日から 60 日以内に、カウンティ憲法を起案するためのカウンティ憲法委員会を設置しなければならない。カウンティ憲法委員会は、無償で職務を行うカウンティの 14 人の有権者によって構成し、かつ、前回の州知事の一般選挙においてもっとも多い得票を獲得した二つの政党に属する委員の人数が等しくなるようにしなければならない。

18 条 (o) 項 【カウンティ憲法の発効－有権者による投票、分離投票、選択投票】

カウンティ憲法委員会によって起案されたカウンティ憲法は、カウンティの投票資格者の過半数によって承認されたときは、定められた期日に発効する。同委員会は、起案された日から 30 日以内かつ同委員会が設置されて 1 年以内に、起案されたカウンティ憲法をカウンティの投票管理機関に提出しなければならない。同委員会は、いずれかの条または章の代替案を投票に付すことができ、カウンティ憲法が制定されたときは、得票数が多い方の案が効力を有する。

(m) 項によると、憲法第 VI 編第 8 条が定める 1 級カウンティは、18 条 (a) 項が規定するカウンティ自治憲章に代わってカウンティ憲法を制定することができる。カウンティ憲法は、州法によって制限または除外されているものを除き、州議会が付与することができるあらゆる権限を規定することができるので、カウンティ憲法を制定したカウンティは、州法が明示的に除外した権限を除き、州と同等な権限を有すると解される。つまり、カウンティ憲法は州憲法とほぼ同等な効力を有すると

いえる。ただし、自由で公正な選挙を制限することはできず、課税権は州憲法および州法によって規制されることになる。

カウンティ憲法を制定する際には、まず制定の賛否について住民投票が行われ⁽¹⁷⁾、賛成多数となると巡回判事がカウンティ憲法委員会を設置する。実際に制定されたカウンティ憲法の実例として、クレイカウンティ (Clay County) のカウンティ憲法の概要を2で後述する。

(n) 項によると、住民投票によってカウンティ憲法の制定が賛成多数となった場合は、60日以内に巡回判事がカウンティの14人の有権者によって構成されるカウンティ憲法委員会を設置し、カウンティ憲法の起案が行われることになる。

(o) 項によると、起案されたカウンティ憲法は、起案の日から30日以内、カウンティ憲法委員会が設置されてから1年以内に投票資格者の投票に付され、過半数の賛成（承認）により発効する。

この他に、(p) 項は、投票実施機関は州の選挙法が規定する公示の他にカウンティ憲法の全文を新聞紙上で公表しなければならないこと、(q) 項は、カウンティ憲法は住民投票で投票資格者の過半数の賛成があったときに制定されること、カウンティ憲法が不成立となった場合には、その後2年間はカウンティ憲法委員会の設置を求める再提案はできないこと、(r) 項は、制定されたカウンティ憲法は2通の正本を作成しなければならないこと、そのうち1通は州務長官の事務所で保管しなければならないこと、もう1通は州の公文書として保管し、すべての裁判所はカウンティ憲法を公示しなければならないこと、カウンティ憲法の修正条項は本編と同じ手続によって制定し、保管しなければならないこと、また、投票資格者の承認によってカウンティ憲法の一部となることがそれぞれ定められている。

(4) 市の自治憲章

19条は、特定の市は市自治憲章を制定することができることを定めている。19条はかなり長くて詳細な条文であり、その他に19条(a)項か

(17) カウンティ憲章の住民投票は qualified electors によって行われ (18条(h)項)、カウンティ憲法の住民投票は qualified voters によって行われる(本項)。前者は選挙の有権者を意味し、後者はこれと異なる投票資格者を意味すると解されるが、どのような相違があるかは不明である。

ら 22 条が市自治憲章について規定している。

19 条【特定市の市憲章制定－起案と制定手続－公示－発効】

人口 5000 人以上の市または法律で定めるカウンティ内の市は、地方政府として独自の自治憲章を起案し、制定することができる。市の立法機関は、条例により、投票資格者に対し、「自治憲章を起案するための委員会を設置すべきかどうか」という提案をすることができる。前記の条例が次の選挙の 60 日より前に施行されたときは当該提案を次の選挙において住民投票に付すものとし、それ以外のときは、これと異なる規定がある場合を除き、次の選挙の次の一般選挙の際に住民投票に付すものとする。前記の提案は、市の有権者の 10 パーセント以上の署名をもって、市の選挙を実施する権限を有する機関または職員に対してすることもできる。前記の提案につき、有権者の 20 パーセント以上の署名をもって特別投票の請求があったときは、提案の日から 60 日以上経過し、90 日を超えない日に特別投票を実施しなければならない。この場合の有権者数は、直近の市の一般選挙における投票総数に基づいて算定しなければならない。投票（選挙）を実施する機関または職員は、直ちに前記の提案が成立したかどうかを決定しなければならない。提案の内容、委員会の委員の候補者の氏名または団体名は、同一の投票用紙に記載しなければならない。ただし、政党名を記載してはならない。委員会の委員の候補者になろうとする者は、直近の市の選挙で投票した有権者数の 2 パーセント以上の署名をもって、選挙を実施する機関または職員に対し、投票日の 30 日前までに申請しなければならない。ただし、1000 人以上の署名が集まったときは、候補者として申請できるものとする。自治憲章を起案するための委員会を設置すべきかどうかという問題に過半数の投票者が賛成したときは、上位 13 位までの得票を得た候補者が委員会を構成するものとする。いずれかの委員が死亡、辞任またはその他の理由で職務を行えなくなった場合には、委員会の残りの委員が後任の委員を任命しなければならない。委員会に必要なすべての経費は、市が負担しなければならない。起案された自治憲章案は、自治憲章の起案の日から 30 日以内かつ委員会の委員の選挙の日から 1 年以内の委員会が指定した期日において、市の有権者の住民投票に付さなければならない。委員会は自治憲章の一部のみを分離して投票に付すことがで

きる。または委員会は条もしくは編の複数の案を投票に付すことができ、この場合はもっとも得票数の多かった条もしくは編を成立した自治憲章に採択しなければならない。自治憲章が有権者の投票によって承認されたときは、自治憲章が定める日に市の自治憲章となり、従前の自治憲章およびその修正条項は効力を失う。自治憲章の正本を2通作成し、自治憲章の制定を公告し、行政長官（chief magistrate）の署名と市の印影（seal）によって認証しなければならない。認証された正本の1部は州務長官の事務所に保管し、もう1部は市の記録として記録した後、市の公文書として保管し、すべての裁判所は自治憲章を公示しなければならない。住民投票の告示は、3週間以上にわたり週に1回以上、同じ日に、市またはカウンティにおいて広く購読されている日刊または週刊の新聞紙上で行わなければならない。これらの新聞は、第二種郵便物としての承認を受けており、3年以上定期的、継続的に発行され、一定期間の所定の定期購読料を支払うことを自主的に同意した真正な購読者の名簿を有し、最終の発行日が住民投票の日から2週間以内であるものでなければならない。

19条(a)項 【自治憲章を制定した市の権限およびその制限】

地方政府としての自治憲章を制定する市または既に制定した市は、州憲法に適合し、かつ制定された自治憲章または法律によって制限され、もしくは除外されない限りにおいて、ミズーリ州議会が市に対して付与することができるすべての権限を有する。これらの市は、ホームルール制定権に加え、法によって付与されたすべての権限を有する。

19条によると、人口5000人以上の市と法律によって定める市は、自治憲章を制定することができる。そのための手続として、まず始めに自治憲章を制定するための委員会を設置すべきかどうかについて住民投票が行われる。その発議には、①市の立法機関が提案して次の選挙の際に住民投票を行う、②有権者の10%以上の署名（直近の市の選挙の投票総数を基準とする）により請求して次の選挙の際に住民投票を行う、③有権者の20%以上の署名（同前）により請求して選挙の日程にかかわらず特別投票を行うという3通りの方法がある。

委員会の委員に立候補する者は、直近の市の選挙で投票した有権者数の2%以上の署名または1000人以上の有権者の署名をもって投票の実施機関

に申請する。住民投票で委員会の設置が賛成多数となった場合には、上位13位までの得票を得た候補者が委員となり、委員会を構成する⁽¹⁸⁾。

起案された自治憲章案は、起案の日から30日以内かつ委員の選挙の日（委員会設置が承認された日）から1年以内に有権者の住民投票が行われ、承認される（過半数の賛成と解される）と自治憲章となる。

19条（a）項によると、自治憲章を制定した市は、州憲法に適合し、制定された自治憲章または法律に違反しない限りにおいて、州議会が市に対して付与することができるすべての権限を有する。つまり、市は州憲法および州法と自治憲章に違反しない限り、州議会と同じ権限を有することになると解される。もっとも、州憲法および法律に違反するかどうかについては疑義が生じる余地があると思われる。

同項後段は、自治憲章を制定した市は、ホームルール制定権の他に法によって付与されたすべての権限を有すると規定しているが、実定法上の用語として「ホームルール制定権」という文言があることが注目される。ホームルール制定権は、自治憲章制定権と同義であると解される。

この他に、20条は市の自治憲章の修正条項の制定手続について定めており、市の立法機関は修正条項を提案できること、市の有権者はその10%以上の署名をもって修正条項を提案できること、市の立法機関は提案された修正条項を次回の市の選挙の際に住民投票に付すか、または自治憲章が定める特別投票に付さなければならないこと、住民投票において過半数の賛成を得た修正条項は自治憲章の一部となることを規定している。

21条は、州法または自治憲章を有する市もしくはカウンティの条例により、開発の遅れた区域等の再開発に必要な措置を定めることができること、この場合において財産を取用することができるが、所有権は所有者に帰属することを規定している。

22条は、州法は、自治憲章を有する市の職員の権限と責務に関する規定、および職員に対する補償を創設したり固定するような規定を制定することができず、この憲法の制定前から存続する市の職務と職員の雇用は現在の任期をもって終了するとしている。

(18) つまり、委員会を設置すべきかどうかの住民投票において、賛成した者は同時に1名の委員に投票するものと解される。

2 クレイカウンティのカウンティ憲法

次に、州憲法が定めるホームルール制定権に基づいて制定されたホームルールの実例として、クレイカウンティ (Clay County) のカウンティ憲法 (The Constitution of Clay County, Missouri) を概観することにした。現行の同憲法は本年 (2021 年) 1 月 1 日に施行されたばかりであり、Web から閲覧・入手が可能である⁽¹⁹⁾。

(1) 概要

同憲法は、前文と第 I 編「施行日、名称、境界、中心都市、カウンティの権限」(1.01. 条から 1.07. 条)、第 II 編「カウンティ委員会」(2.01. 条から 2.13. 条)、第 III 編「カウンティ行政長官」(3.01. 条から 3.04. 条)、第 IV 編「公選の職務」(4.01. 条から 4.08. 条)、第 V 編「非公選の職務」(5.01. 条から 5.04. 条)、第 VI 編「行政機関と組織」(6.01. 条から 6.05. 条)、第 VII 編「選挙」(7.01. 条から 7.03. 条)、第 VIII 編「発案、表決、罷免」(8.01. 条から 8.03. 条)、第 IX 編「一般条項」(9.01. 条から 9.06. 条)、第 X 編「経過規定」(10.01. 条から 10.07. 条) の合計 10 編 57 条によって構成されている。

前文は、「私たちミズーリ州クレイカウンティの住民は、ホームルール制定権がもたらす利益を享受し、これを行行使する責任を果たすために、ここにカウンティ政府を設置する。この政府は現在と将来の住民に必要なサービスを提供し、市民参加を推進し、効率的に職務を遂行するとともに、カウンティにとって最適な地方政府のあり方を決定する市民の権利を実現することを目的とする」と宣言している。

(2) 第 I 編 施行日、名称、境界、中心都市、カウンティの権限

第 I 編は、この憲法の施行日は 2021 年 1 月 1 日であること (1.01. 条)、カウンティの名称はクレイカウンティであること (1.02. 条)、クレイカウンティはミズーリ州の行政区域であり、法人であること、州憲法と州法およびこの憲法に基づいてカウンティが持つあらゆる権限を有すること、この権限には州憲法と州法に適合する地方政府としてのすべての権能が含ま

(19) URL は次のとおりである。

http://www.claycolections.com/vertical/Sites/%7B75B54153-78CB-4524-80B8-16CB405691C9%7D/uploads/Clay_County_Constitution_Revised.pdf

れること（1.03.条）、境界は従来どおりであり州法によってのみ変更できること（1.04.条）、カウンティ政府はミズーリ州リバティ（Liberty）に置くこと（1.05.条）、すべてのカウンティの権限はこの憲法の規定に基づいて行使されるが、憲法に規定がないときは州法に基づき、または条例もしくは州委員会（County Commission）の決定に基づくこと（1.06.条）、この憲法に基づくカウンティの権限はカウンティの利益になるように解釈しなければならない、また、特定の権限に関する規定はカウンティの一般的な権限を制限するものと解釈してはならないこと（1.07.条）を規定している。

（3）第Ⅱ編 カウンティ委員会

第Ⅱ編はカウンティ委員会（County Commission）について規定している。カウンティ委員会は7人の公選の委員（commissioner）によって構成されるカウンティの中心的な機関である。立法権と行政権を行使する権限を有するので、単なる行政委員会ではない。他に立法機関（議会）に関する規定は存在しないので、クレイカウンティではカウンティ委員会が議会の機能も果たしていると考えられる。

カウンティの統治機構をカウンティ委員会といい、カウンティ委員会の権限はこの憲法または州法の規定のみによって制限することができ、カウンティ委員会は州法がカウンティに付与したすべての立法権、司法権その他の権限を有する（2.01.条）。

カウンティ委員会は、委員長（Presiding Commissioner）と3人の東選挙区委員（Eastern District Commissioner：全区選出1人、第1議席区および第2議席区選出各1人）および3人の西選挙区委員（Western District Commissioner：選出区分は東選挙区と同じ）の計7人によって構成される（2.02.条）。委員は任期前の2年間はクレイカウンティの住民かつ有権者でなければならない、区選出委員は任期前の1年間は当該区の住民かつ有権者でなければならない（2.03.条）。すべての委員の任期は原則として当選後の4年間であり、選挙の期日については委員の種類によって特別の規定がある（2.04.条）。委員の任期は同一の地位については4期までとするが、その後も異なる地位の委員を務めることおよび同一の地位であっても一度立候補をしなければその次の選挙に立候補することは可能である（2.05.条）。委員は可能な限り同一人口規模の二つの選挙区から選出されるものとし、選挙区は合衆国統計に基づいて10年ごとに見直さなければ

ならない(2.06.条)。すべての委員には州の下院議員と同額の基本給が支給されるほか、いくつかの特例が定められている(2.07.条)。

委員長は、A. この憲法または州法が定める場合を除き委員の賛否が同数の場合のみ投票権を有し、B. 政策を市民に説明する責任を有し、C. カウンティ委員会を主導してクレイカウンティの長期計画と経済施策を策定し、D. すべての会議と行事を主宰し、E. 必要に応じてカウンティ委員会の特別会を招集し、F. すべての会議ならびに他の行政部局および立法機関との協議に出席し、または代理として出席する委員を指名し、G. カウンティ委員会および市民に対してカウンティの経済状況および施策に関する文書または口頭による報告を少なくとも年に1回行い、H. 法律またはカウンティ委員会の決定に基づき、すべての契約その他の文書に署名し、I. カウンティ行政長官(County Administrator)の助言に基づいてカウンティの行政部局および行政委員会のすべての職員を任命し(この任命についてはカウンティ委員の承認を必要とする)、J. 委員長が欠けたとき、職務を遂行できないとき、または委員長が指名したときに臨時の委員長を務める委員を任命する(2.08.条)。

委員は、カウンティ委員会の明示的な指示またはこの憲法に基づく場合を除き、カウンティの機関に対して職員の任命および異動について指示をすることができない。カウンティは、委員と4親等以内にある者を雇用することができない(2.09.条)。

カウンティは、借入については住民投票が義務付けられている場合を含めて厳格に州法の規定に従わなければならない。カウンティの前年の収入の15%を超える借入については、カウンティ委員会の特別多数による承認を得なければならない(2.10.条)。

カウンティ委員会は、法律に基づいて定例会を開催しなければならない。カウンティ委員会は、一般市民が参加できる時間と場所において定例会を開催しなければならない。カウンティ委員会の議決は、特別な定めがある時を除き、定足数の過半数の賛成による。その他に特別多数に関する特例が定められており(原則として5人の賛成を要する)、特別多数を要する議決については委員長も議決権を有する(2.11.条)。

クレイカウンティ、カウンティ委員会、公選または指名された公職者その他のカウンティの職員は、現在および将来のいずれにおいても地方政府の情報公開と透明性の確保に努めなければならない。クレイカウンティは

ミズーリ州法典第 610 章に規定された会議公開法（Open Meetings Law）を遵守しなければならない。カウンティ委員会は、すべての公開された会議を録画し、同時放映すると共に、直ちに公衆の視聴を可能としなければならない（2.12. 条）。

カウンティ委員会の委員に欠員が生じたときは、カウンティ委員は 60 日以内に新たな委員を任命しなければならない。この場合の任期は、欠員となった委員の残りの任期または次のカウンティの選挙の日までの期間のいずれか短い方とする（2.13. 条）。

（4）第Ⅲ編 カウンティ行政長官

第Ⅲ編はカウンティ行政長官（County Administrator）について規定している。次にみるようにカウンティ行政長官はカウンティの行政職員の長であるが、日本の知事や市長のように公選ではない。

カウンティ委員会は、公行政における学識と経験を有する者の中から、カウンティの行政職員の長としてのカウンティ行政長官（以下「行政長官」という）を雇用しなければならない。行政長官は雇用の際に 6 か月以上クレイカウンティの住民でなければならない。雇用期間中はカウンティの住民であることに同意しなければならない。行政長官はその任期中他の事業や職業に関与することはできない。行政長官は国際都市マネージャー協会（ICMA）の会員でなければならない。ICMA の倫理規範を遵守しなければならない。行政長官は政策を提言し、カウンティ委員会の職務遂行を補佐するとともに、市民の信頼を損なう行為をしないように努めなければならない。カウンティ委員会は行政長官の給与を決定し、雇用契約を締結する。行政長官の雇用は、委員長を含むカウンティ委員会の多数決によらなければならない（3.01. 条）。

カウンティ委員会は、行政長官が長期間にわたり欠けるときは適格性を有する行政官を代理として指名しなければならない（3.02. 条）。

行政長官はクレイカウンティ地方政府の行政官の長であり、この憲法に基づくカウンティ委員会のすべての職務に対して責任を負う。行政長官の職務は、A. 法律、この憲法およびこの憲法に基づく人事規則に異なる規定がある場合を除き、カウンティのすべての職員を任命し、休職とし、または転任させること、B. この憲法または法律に異なる規定がある場合を除き、カウンティのすべての行政機関を指揮監督すること、C. カウン

ティ委員会の会議に参加すること、D. すべての法律、この憲法の規定およびカウンティ委員会の決定を誠実に執行すること、E. カウンティの会計管理者として職務を行い、会計職員を監督すること、F. 年間予算と資産運用計画をカウンティ委員会に提出し、カウンティの施策を実現するためにカウンティ委員会の承認を受けた最終予算を作成すること、必要に応じてカウンティ委員会に予算の中間報告を提出すること、G. 毎会計年度末またはカウンティ委員会の指示により、カウンティの財政および行政上の施策に関する詳細な報告書を委員会に提出し、市民に公開すること、H. カウンティ委員会の指示により委員会の活動に関するその他の報告書を作成すること、I. カウンティの財政状況と将来において必要とされる施策についてカウンティ委員会に対して常に十分な助言を行うこと、J. カウンティの諸問題について、およびカウンティ委員会の政策目標の達成のために、カウンティ委員会に対して提言を行うこと、K. カウンティ委員会の業務を補佐すること、L. 地域的および広域的なカウンティの行政機関に対して助言し、業務を補佐すること、M. カウンティ委員、その職員および市民との間のパートナーシップを増進し、コミュニティ感を形成すること、N. この憲法、法律に規定され、またはコミュニティ委員会の指示によるその他の職務を行うことである（3.03.条）。

カウンティ委員会の特別多数による賛成により、理由を問わず、行政長官を解任することができる（3.04.条）。

（5）第IV編 公選の職務

検察官、法執行官（Sheriff）、会計検査官（Auditor）および税額査定官（Assessor）の職は公選とする（4.01.条）。公選の職にある者は、この憲法が特別な定めをする場合を除き、州法が定める権限と責任を負い（4.02.条）、A. 就任時において2年以上クレイカウンティの住民かつ有権者でなければならず、B. その任期中も同様であり、C. その他州法が定める資格要件に適合しなければならない（4.03.条）。任期は4年とする（4.04.条）。欠員が生じたときは、カウンティ委員会の委員は60日以内に代理人を指名しなければならず、この場合の任期は前任者の残りの任期または次の選挙までの期間のうち短い方とする（4.05.条）。

公選の職にある者の給与は、A. 検察官については州の陪席巡回判事の給与と同額とし、B. 法執行官についてはその75%とし、C. 会計検査官

および税額査定官についてはカウンティ委員会が年間予算に応じて決定した額とし、D. 本編の公選の職にある者はカウンティの他の正規職員と同じ待遇を受けることができる。これらの者は職務専念義務を負う（4.06. 条）。

本編の公選の職にある者は、その職務の執行のために必要な予算の配分を受ける。予算は財源、組織単位、支出の内容や目的によって分類され、組織単位は財務長官（Budget Officer）によって指示された場合はさらに再分類することができる。公選の職の各部局は、予算の決定の前に財務長官およびその請求によりカウンティ委員会の意見聴取を受けなければならない。公選の職にある者は、財務長官の承認を受けずに一つの組織単位の予算を他の組織単位に流用してはならない（4.07. 条）。

本編の公選の職にある者は、その組織に属する職員を雇用し、管理・監督し、解雇する権限を有する。すべての職員は他の同種のカウンティ職員と同じ待遇および物価調整措置を受けることができる。すべての職員はカウンティ委員会が決定した人事政策に従わなければならない。公選の職にある者は、カウンティ委員会の決定に違反する人事政策を採用することはできないが、効率的な職務の運営に必要な追加的措置をとることができる。カウンティは、公選の職にある者と4親等以内の者を採用することができない（4.08. 条）。

（6）第V編 非公選の職務

カウンティ事務官（County Clerk）、会計官（Treasurer）、徴収官（Collector）および書記官（Recorder of Deeds）は公選としない（5.01. 条）。これらの職はカウンティの行政組織となり、この憲法の第VI編の規定に従う（5.03. 条）。公共行政官（Public Administrator）は、カウンティ委員会が任命する。巡回判事は、全員の会議により、公共行政官として適任である者を推薦することができる。推薦があったときは、カウンティ委員会はその者を採用しなければならない。公共行政官はカウンティ行政官（County Administrator）に必要な報告をしなければならない。カウンティ行政官は、公共行政官を監督するために巡回判事の意見を聴かななければならない（5.04. 条）。

公共行政官とカウンティ行政官の違いは不明であるが、6.02. 条によると後者は非公選の職員の任命権を有している。また、後者は前者を監督す

ると規定されているので、後者の方が上位であると解される。

(7) 第VI編 行政組織

カウンティの職務は、カウンティ行政組織の再編の方針または本編の規定によって設置された部局に配分しなければならない。各部局は、カウンティ委員会またはカウンティ行政官が定める責務を果たさなければならない(6.01.条)。

各部局の長(director)は、その部局の最上級職員として職務遂行に責任を負う。カウンティ行政官は、法律またはこの憲法に特別の定めがある場合を除き、カウンティ委員会の助言に基づき、非公選の職である各部局の長およびその下級機関の責任者を任命し、休職とし、または解雇する権限を有する。カウンティ行政官は、各部局の下級機関における職員の任命、休職または解雇を承認する権限を有する。カウンティ行政官およびその下級機関が有する職員の任免権は、法律およびカウンティ委員会が定める人事規則に適合しなければならない(6.02.条)。

カウンティ弁護士(County Counselor)は、ミズーリ州法典56章の規定に従って設置される⁽²⁰⁾。カウンティ弁護士は、ミズーリ州で登録した弁護士であり、かつ、クレイカウンティの住民でなければならない。カウンティ弁護士はカウンティ委員会によって任命され、委員会に報告を行わなければならない。カウンティ弁護士の書面による法律上の意見は、カウンティ委員会のすべての委員に通知しなければならない。カウンティ弁護士は、民事上の法律問題について、公選の職員、任命制の部局を含めてカウンティの代理人となる。カウンティ弁護士は、カウンティ委員会の承認を得て、クレイカウンティの代理人としての職責を果たすのに必要な補助職員および弁護士を任命することができる。二以上の公選の職員または部局の間で紛争が生じた場合には、カウンティ弁護士は両者を適切に仲裁するために必要な措置を講じなければならない。カウンティ弁護士の解任には、カウンティ委員の特別多数による賛成を必要とする(6.03.条)。

カウンティ委員会は、条例または決議により、新設、廃止、部局の統合および権限の移転を含むカウンティの行政組織の変更をすることができる

(20) カウンティ弁護士の職は、この憲法の制定前から設置されていたようである。

る。カウンティ行政官は、書面により、カウンティ委員会に対してカウンティの行政組織の変更を提案することができる。この場合、カウンティ委員会はその提案から90日以内に必要な措置を講じなければならない。カウンティ委員会の措置においては、条例または決議により、提案された組織の変更を承認し、不承認とし、または修正して承認するものとする。カウンティ委員会は、行政組織を新設し、廃止し、統合し、または部局間で権限を移転する条例または決議に基づく措置をとる前に、公示と意見聴取を行わなければならない（6.04.条）。

この憲法の施行前から設置されている部局および委員会は、施行後も存続する。これらの部局および委員会は、州法およびカウンティ条例に基づいて、適切に職務を行わなければならない。カウンティ委員会は、カウンティ条例によって設置された部局および委員会を改編し、または廃止することができる（6.05.）。

(8) 第Ⅶ編 選挙

すべての選挙は公正でなければならない（7.01.条）。州憲法第Ⅷ編 23条が規定する選挙運動に関する寄付制限と要件は、カウンティの公職の候補者に適用する（7.02.条）。

A. 公職の選挙は偶数年に実施するものとし、8月に予備選挙、11月に一般選挙を行う。B. 一つの公職に2人以上の適格な候補者がいる場合は、その職について予備選挙を行わなければならない。予備選挙においてもっとも得票の多かった上位2名が一般選挙の候補者となる。予備選挙で過半数（総投票数の50%を超える得票数）を獲得した候補者がいる場合は、当該候補者が当選したものとみなし、その職について一般選挙は行わない。C. 一つの公職に2人の適格な候補者がいる場合は予備選挙は行わず、その2人の候補者が一般選挙の候補者となる。D. 一つの公職に1人の候補者のみがいる場合はその公職の選挙は行わず、当該候補者を当選人とする。E. この憲法に基づくすべての選挙の費用はクレイカウンティが支出する（7.03.条）。

(9) 第Ⅷ編 発案、表決、罷免

第Ⅷ編は住民投票に関する規定である。発案（initiative）、表決（referendum）、罷免（recall）の三種類が規定されている。発案、表決とも条

例案の提出が想定されており、条例が成立すれば当然に法的拘束力を有すると解される。日本には市民が条例案を提案する発案の住民投票は存在しないが、この憲法では発案がむしろ制度の中心として想定されている⁽²¹⁾。

クレイカウンティの市民は、カウンティ委員会から独立した市民自身の発案により条例を提案する権利、表決によりカウンティ委員会が制定した条例を承認または拒否する権利、およびカウンティの公選の職員を罷免する権利を有する(8.01.条)。

発案および表決の請求により、次に定めるものを除き、条例の制定または廃止を提案することができる。A. クレイカウンティの財政支出に関する条例。B. クレイカウンティの借入金の元本および利息の支払に関する条例。C. 税収と歳入がある前の借入であって既に投票によって承認されたものに関する条例。D. クレイカウンティの公債であって既に投票によって承認されたものの発行を指示する条例。E. 税率を決定する条例。F. 区分規制(zoning district)を定める条例、特定の不動産をある区分に指定する条例、または他の条例を改正してこれらの規制を行うものとする条例。

発案または表決の請求を投票資格者に通知するため、次の要件を満たさなければならない。A. カウンティ選挙管理委員会およびカウンティ委員会に対し、発案または表決の周知を求める通知を提出すること。B. 発案の請求者は、前記の通知を提出してから12か月が経過した後、次の一般選挙の6か月前までの期間に、各カウンティ委員会の選挙区における前回のミズーリ州知事選挙の投票総数の15%に相当する有権者の署名をもって、発案の請求をカウンティ選挙管理委員会に提出すること。およびC. 署名と共に提出される請求には、条例案の全文と条例案の内容を示す条例名、および「クレイカウンティ市民によって制定されるべきである」という制定文を添付しなければならない。カウンティ選挙管理委員会は、提出された通知および請求が前記の要件を満たすかどうかを審査しなければならない。

(21) アメリカでは、発案(initiative)とは議会の議決前に住民が法律案・条例案を提出してその制定を求めることを意味し、表決(referendum)とは議会の議決後に住民が法律案・条例案を拒否するための投票を意味するのが通例であり、件数は発案の方がかなり多いとされている。この点につき、武田真一郎「アメリカの州における住民投票に関する一考察」成蹊法学82号75頁、76-79頁(2015年6月)参照。

らない。カウンティ選挙管理委員会は、通知および請求が前記の要件を満たすことを確認したときは、次の一般選挙において条例案を有権者の投票に付さなければならない。条例案が過半数の賛成により承認されたときは可決されたものとみなされ、カウンティ委員会が制定した条例と同じ効力を有する（8.02.条）。

すべてのカウンティの公選の職員に対して罷免（リコール）の請求をすることができる。罷免の請求を投票資格者に通知するため、次の要件を満たさなければならない。A. カウンティ選挙管理委員会およびカウンティ委員会に対し、罷免の周知を求める通知を提出すること。B. 罷免の請求者は、前記の通知を提出してから12か月が経過した後、次の一般選挙の6か月前までの期間に、各カウンティ委員の選挙区における前回のミズーリ州知事選挙の投票総数の20%に相当する有権者の署名をもって、罷免の請求をカウンティ選挙管理委員会に提出すること。C. 署名と共に提出される請求には、「[カウンティ職員の氏名を記入]は[職名を記入]の職を罷免される」という文言を記載しなければならない。罷免の対象となる職員がカウンティ委員会の委員であるときは、罷免の請求は、前記の通知を提出してから12か月が経過した後、次の一般選挙の6か月前までの期間に、当該委員が選出された選挙区における前回のミズーリ州知事選挙の投票総数の20%に相当する有権者の署名をもって、カウンティ選挙管理委員会に提出しなければならない。カウンティ選挙管理委員会は、提出された通知および請求が前記の要件を満たすかどうかを審査しなければならない。カウンティ選挙管理委員会は、通知および請求が前記の要件を満たすことを確認したときは、次の一般選挙において罷免の請求を有権者の投票に付さなければならない。罷免の対象がカウンティ委員会の委員であるときは、罷免の請求は当該委員の選挙区において有権者の投票に付さなければならない。罷免の対象がカウンティ委員会の委員でないときは、罷免の請求はクレイカウンティの有権者の投票に付さなければならない⁽²²⁾。罷免の請求が過半数の賛成によって承認されたときは、当該職員は直ちにその職を失い、その職は空席になったものとみなされる（8.03.条）。

以上のように、罷免の場合は必要署名数が15%から20%に加重されて

(22) この規定によると、カウンティ委員の罷免を求める署名および投票は選挙区毎に行われるが、その他の職員の罷免を求める署名および投票は全カウンティで行われることになるかと解される。

いる。

(10) 第Ⅸ編・補則 (General Provision) および第Ⅹ編・経過規定 (Transition Provisions)

第Ⅸ編および第Ⅹ編は補則および経過規定であるが、事務的な規定なのでごく簡単に概観する。

この憲法の規定はその目標を達成するために柔軟に解釈しなければならず、その一部が無効とされても他の部分は完全な効力を有する (9.01. 条)。カウンティ委員会は7人の委員によって構成される審査委員会 (Review Commission) を設置し⁽²³⁾、審査委員会は人口の変化に応じた選挙区の見直しと憲法の改正および修正条項について検討を行い、見直し案、改正案および修正案をカウンティ委員会に提出する。選挙管理委員会は、提出された見直し案等について、次の選挙の際に住民投票を実施する (9.02. 条～9.06. 条)。

2020年11月の一般選挙の際にこの憲法の賛否を問う住民投票を実施し、過半数の賛成によって承認されたときは、この憲法は定められた期日 (2021年1月1日) から施行される (10.01. 条)。

住民投票の設問は、「クレイカウンティは提案されているカウンティ憲法を制定すべきか」としなければならない。賛成の場合は Yes、反対の場合は No の欄の丸印 (○) を黒く塗りつぶすものとする (10.02. 条)。

その他、既存の法令および契約の効力、カウンティ職員の地位に関する経過規定が設けられている (10.03. 条～10.07. 条)。

おわりに

本稿の検討によると、ミズーリ州憲法は州内のカウンティ、市町村その他の自治体に対してホームルール (自治憲章またはカウンティ憲法) 制定権を保障している (18条 (a) 項、(c) 項、(m) 項、19条)。カウンティ憲法と市の自治憲章には州議会が有するすべての権限を付与することができるので (18条 (m) 項、19条 (a) 項)、これらの自治体は州とほぼ同じ権限を有することになり、その結果としてホームルールは

(23) 正式名称は選挙区再編及び憲法審査委員会 (Clay County Re-Districting and Constitution Review Commission) である。審査委員会 (Review Commission) は憲法に記された略称である (9.03. 条参照)。

州憲法とほぼ同じ効力を有することになると考えられる。

また、これらのホームルールは住民の発案に基づいて起案され、住民投票で過半数の賛成を得て制定される（18条（f）～（h）項、（m）～（q）項）のだから、住民自治が徹底されていることは明らかである。

実際に制定されたホームルールとしてのクレイカウンティのカウンティ憲法をみると、公選の7人の委員からなるカウンティ委員会が立法機関および執行機関（行政機関）としての機能を果たすものとされており（第Ⅱ編 2.01. 条、2.02. 条）、地方政府がスリム化されていることが特筆される。そして、発案と表決の住民投票手続が整備され（第Ⅷ編 8.01. 条、8.02. 条）、ホームルールの制定時だけでなく、制定後においても住民投票による住民自治の活性化が図られている。

本稿で垣間見たホームルールに基づくアメリカの地方自治の姿は、法定受託事務に対する国の強い関与が温存され⁽²⁴⁾、法律に基づく住民投票制度が事実上存在しない日本の地方自治の実情からみると異次元の世界のようにさえ思われる。今後はホームルールに関する諸問題をさらに検討することにより、日本の地方自治を再考する手がかりを探ることにしたい。

(24) 最判 2020（令 2）年 3 月 26 日（裁判所時報 1745 号 9 頁、判例地方自治 462 号 16 頁）は、国と沖縄県が深刻に対立している辺野古埋立承認取消しをめぐる紛争において、簡易迅速に国民を救済する手続である行政不服審査法を適用して「国を救済」することを認めたが、本件では地方自治法の関与法定主義の原則さえもが形骸化している。この点につき、武田真一郎「辺野古埋立承認と是正の指示について」成蹊法学 93 号 7 頁、30-35 頁（2020 年）参照。