

## 第9章 現代アメリカの地方自治と州の専占

梅川 葉菜

### はじめに

近年、日本でも注目を集めた「聖域都市」、すなわち非合法移民に寛容な地方政府は、時として連邦政府とは反する政策を貫くこともあり、アメリカの住民自治を体現したものとして理解されている。こうした連邦レベルでも争点となっている事柄について地方政府が独自に実施する事例は他にもあり、最低賃金の引き上げ、銃規制の厳格化、地元警察予算の削減、コロナ禍対策の厳格化、LGBTQ への寛容な政策、南部連合のシンボルの撤去、使い捨てのレジ袋やストローの使用規制強化など枚挙に暇がない。

その一方で、こうした地方政府の振る舞いを取り締まる存在として州政府が台頭していることについては、日本ではあまり知られていない。すなわち近年、州政府が、地方政府のリベラルな政策の導入に対して、事後的に覆すもしくは事前に阻止するために、地方政府に従来は認めていた自治権を制限する、という現象が様々な政策分野で見られるようになった。例えば、上述した「聖域都市」については、現在までに12州で、連邦移民法執行機関との協力を拒否または制限する政策を地方政府が実施することを禁ずる州法が定められている<sup>1</sup>。こうした州法は聖域都市の政策の幅を大きく制約し、非合法移民の脅威となっている (Hall, Mann-Jackson, and Rhodes 2021)。

こうした州政府による地方政府の自治権の制限は専占 (preemption) と呼ばれ、近年、アメリカでも多くの注目を集めるようになり、研究も盛んに行われている (Swanson and Barrilleaux 2018; Crosbie, Schillinger, and Schmidt 2019; Fowler and Witt 2019; Flavin and Shufeldt 2020; Diller 2020; Goodman, Hatch, and McDonald, III 2021 など)。

本章では、アメリカの地方自治について概観し、上述した政治現象を理解する一助としたい。それにより、連邦・州・地方の三層構造の理解こそがアメリカ政治を分析する上で不可欠であることを確認する。

### 1. アメリカの地方自治

#### (1) デイロン・ルール (Dillon's Rule)

一般に、アメリカには地方自治の伝統が長きにわたって存在していると考えられることもあって、地方政府が多くの権限を有するよう思われがちである。しかしながら、合衆国憲法は地方政府 (郡や、一般に郡の下位区分である市町村、そして学校区など特定の目的のための特別区などの政府) がどのような権限を有するのかということについては言及していない。合衆国憲法において唯一、地方政府の権限について関係していそうな箇所は、連邦政府の権限と州の権限を定めている憲法修正第10条である。そこには、「憲法が合衆国に委任せず、合衆国が州に禁じない権限は、各州または人民に留保される」とだけ規定されている。すなわち、合衆国憲法は連邦政府と州政府のみに主権を認め、地方政府は主権を有する主体としてみなしていないようである。

このことは、合衆国最高裁も重ねて認めている。1982年、合衆国最高裁は、1886年の同裁判所の判断を引用する形で次のように述べている。すなわち、「合衆国の地理的範囲内の

すべての主権は、連邦政府または州政府のいずれかにある。主権という広い範囲に存在するのは、この二つだけである。市、郡、その他の立法機能を持つ組織体は存在するかもしれないが、それらはすべて、これらのうちのいずれか一方に由来し、あるいは従属する形で存在する」<sup>2</sup>。

それでは、地方政府はどのような存在なのか。上で引用した最高裁判決から推察されるように、一般に地方政府は、法的には州の創造物であるとされ、州に従属するものと考えられている。この考えが定着するに至ったのは、1903年と1923年の合衆国最高裁判決であった<sup>3</sup>。例えば、1903年のアトキン事件判決において合衆国最高裁は、地方政府は「州の権限の一部を行使するための州の創造物、すなわち単なる政治的下位区分である」との見解を示している。こうした見解は、1868年にアイオワ州最高裁判所でジョン・ディロン裁判官が提示したことにちなみ、ディロン・ルールと呼ばれている<sup>4</sup>。

## (2) ホーム・ルール (home rule)

他方で、地方政府が一切の自治権を有さないわけではないことにも注意が必要である。19世紀末頃、州政府の過剰な介入に反発した地方政府やその住民により、地方政府の自治権を主張する運動（通称、ホーム・ルール運動）が各地で起こされた。その結果、20世紀初頭に多くの州で州憲法や州法において、一定の条件を備える地方政府に対する、州政府の介入を制限・禁止する規定や、州憲法や州法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が定められ、地方政府の自治が保障されるようになった。現在、ほとんどの州において、一定の条件を満たした地方政府は、州憲法や州法などによって州政府から付与された範囲内で自治権が保障される。こうした歴史的経緯から、地方政府の自治権は一般にホーム・ルールと呼ばれる。

なお、自治権を得ている地方政府がどれほど一般的なのかを検討することは非常に難しい。州によって地方政府に対する自治権の付与の程度が異なるため、地方政府が自治権を有するかどうかを判断するための一定の基準や合意された基準がないからである。また、州が州憲法や州法によって地方政府の自治権を保障していたとしても、多くの場合、自動的に州内の全ての地方政府に自治権が付与されるわけではなく、希望する地方政府もしくはそこに暮らす住民たちによる請願と州による承認が必要とされるため、実態の把握が一層困難となっているからである。それならば、自治憲章の有無が地方政府の自治権の有無を判別する指標として代替できると思われるかもしれない。一般に自治憲章を定めた地方政府 (chartered local government) の方が、そうではない地方政府 (general law local government) の方が広範な自治権を有するからである。しかしながら、自治憲章がないからといって必ずしもその地方政府が自治権を有さないとは限らないため、自治憲章の有無を代替指標として用いることも妥当ではない。

## 2. 州による専占

### (1) 専占とは何か

一般に専占は州・地方関係ではなく、連邦・州関係で論じられることが多い。すなわち連邦法による専占である。これは、合衆国憲法第6章第2項に基づき、連邦法に反する州法は無効とされる、というものである<sup>5</sup>。また、連邦法の制定によりその分野の法規制が

すべて連邦法による趣旨のものであると解される場合にも、その分野が連邦法に専占されたとしてその分野についての州法の定めが無効とされる<sup>6</sup>。本章ではこうした連邦による専占ではなく、州による専占を扱う。

州の専占については、明確な定義はない。州法による専占もあれば、州裁判所による専占もある。こういった制度が専占とみなされるかについての明確な共通理解がないため、研究者の間でも問題視されている（Goodman, Hatch, and McDonald, III 2021）。本章は厳密な分析ではないため、州政府が地方政府の権限を制限する措置を講じたとき、州政府が地方政府の自治権を専占したとみなす。

したがって州の専占は、地方政府の行動を州政府の意向に沿うよう強制する措置ともいえ、地方政府を制御したい政治アクターにとり、リベラル派、保守派を問わず魅力的な手段の一つと考えられる。例えば、地方政府が最低賃金を設定する権限についての州の専占を考えてみたい。アメリカ国内の最低賃金は連邦公正労働基準法（The Fair Labor Standards Act）により定められており、いかなる州政府も地方政府も同法に基づいて定められる連邦裁定賃金以下に最低賃金を定めることは許されない。ただし州政府は、連邦最低賃金を上回る州独自の最低賃金を設定することはできる。すなわち州政府は、連邦最低賃金をそのまま州内に適用する（21州）か、もしくはそれを上回る州独自の最低賃金を設定する（29州）かのどちらかを選択できる<sup>7</sup>。実はこの選択により、州による最低賃金の設定権限の専占の果たす役割が異なってくる。前者の州において専占が導入されている場合（20州）<sup>8</sup>、地方政府は連邦最低賃金よりも高い最低賃金を設定する裁量が認められず、労働者には不利に働く。それに対して後者の州において専占が導入されている場合（7州）<sup>9</sup>、地方政府は州独自の最低賃金よりも低い最低賃金（ただし連邦最低賃金よりは高い）を設定する裁量が認められず、労働者には有利に働く。そのため前者は共和党や経済界といった保守派が支持し、後者は民主党や労働者といったリベラル派が支持する傾向にある。実際、連邦レベルにおいても民主党が最低賃金引き上げを強く求め、2019年（Raise the Wage Act of 2021, H.R. 603）と2021年（American Rescue Plan Act of 2021, H.R. 1319）に関連法案が下院で可決されたものの、いずれも上院において共和党の反発を受けて廃案もしくは該当箇所が削除された。

本章で注目したい専占は、州政府が地方政府のリベラルな行動を保守的な州政府の意向に沿うよう強制するために用いられる専占である。なぜなら州政府が、地方政府のリベラルな政策の導入に対して、事後的に覆すもしくは事前に阻止するために、地方政府に従来は認めていた自治権を制限する、という現象が近年になって様々な政策分野で見られるようになったからである。

なお、州政府と地方政府の間で優位な政党が異なることは決して珍しいことではない。例えば、全米の人口上位100都市のうち、共和党優位州<sup>10</sup>にある都市数は50であり、そのうち民主党優位な都市<sup>11</sup>は29ある。反対に民主党優位州にある都市数は39であり、そのうち共和党優位な都市数は10ある。すなわち全米の人口上位100都市だけでも、州政府と地方政府の間で優位な政党が異なる都市が39もある。

## (2) 具体例：警察予算の削減

2021年6月、テキサス州は警察予算を削減した人口25万人以上の地方政府に罰則を課

す州法（HB1900）を制定し、同年9月に施行した。この法律により、警察予算を削減した地方政府は、10年間、新たな地域の編入が禁じられた。また、過去30年以内に編入された地域では、住民が先の編入を無効にするかどうかを決める選挙を行うことも義務づけられた。さらに、固定資産税の引き上げや、地方政府が運営する公営の公共料金の値上げも禁止された。また、地方政府はテキサス州公安局に、警察予算から削除された金額と同額の売上税収入を提供することが義務づけられた。

実際のところ、この州法は人口90万人以上を抱えるオースティン市を狙い撃ちしたものであった。2020年5月にミネソタ州ミネアポリスで起きたジョージ・フロイド殺害事件をきっかけとして全米にBlack Lives Matter運動が広まり、警察予算の削減を含む様々な警察改革が連邦、州、地方レベルを問わず訴えられる中、オースティン市でも、市警による非武装の黒人やヒスパニックの男性の殺害やその他の不祥事などもあり、警察改革の機運が高まった。その結果、同年8月に同市は、2020-2021会計年度の警察予算を約1億4200万ドル削減することを決議したのだった。

オースティン市の警察予算削減にすぐさま反応したのが、テキサス州知事のグレッグ・アボットであった。彼は同市が「公共の安全よりも政治的議題を重視している」<sup>12</sup>と非難し、州議会の次の会期でこの問題を取り上げることを表明した。その成果が冒頭の州法（HB1900）であった。同法においては、新会計年度の警察予算が前年度会計年度予算だけでなく前々年度会計年度予算よりも高くない限り、新会計年度の警察予算が削減されたものとみなされる。すなわちオースティン市がこの事実上の罰則を回避するには、2021-2022会計年度の警察予算を、警察予算を削減した2020-2021会計年度のそれはもちろんのこと、警察予算削減前の2019-2020会計年度のそれすらも上回る必要があった。オースティン市の警察予算削減を狙い撃ちしたものであるのは明らかだった。最終的にオースティン市は、2021-2022会計年度の警察予算を過去2会計年度のいずれよりも増額させることを決定したのだった。

### 3. 近年の州と地方の対立の台頭

#### (1) 全体像

こうしたテキサス州と同州オースティン市の対立は、全米で争点化している警察改革についての党派対立の文脈に位置づけられる。警察改革についての党派対立を概観すると、民主党は警察による人種差別と過剰な暴力の防止のために警察改革を求め、それに対して共和党は治安維持の能力の確保のためなどとして警察改革には反発する、という構造であった。連邦レベルでも同様の対立が生じており、例えば主に民主党からの支持を受けて警察改革のための法案（George Floyd Justice in Policing Act of 2021, H.R. 1280）が下院は通過したものの、上院にて共和党の反発を受けて頓挫した。

テキサス州に目を向けると、州政府は共和党が優位なのに対して、オースティン市は民主党が優位な状況にあった。州知事が共和党所属であり、州議会上下両院はいずれも共和党が多数を占めていた。それに対してオースティン市は、市長が民主党所属であり、市議会は民主党員のみで構成されていた。党派対立が共和党優位の州政府と民主党優位の地方政府の間で生じていたのである。

重要なのは、こうした現象が決して例外的なものではなく、むしろ2010年以降急速に、

連邦レベルで党派対立に沿って争われている様々な争点が、保守的な州とリベラルな地方の間での党派対立として生じるようになった、ということである。一般に人口の多い都市部は民主党が優位な傾向にあり、それは共和党の強い州、いわゆるレッド・ステート (red state) でも変わらない。そのため共和党が優位な州において、州政府と対立する地方政府は都市部に多い。そのこともあり近年、州政府が、都市部の地方政府のリベラルな政策の導入に対して、事後的に覆すもしくは事前に阻止するために、地方政府に従来は認めていた自治権を専占 (preemption) して制限する、という事例が多数見られるようになった。警察予算削減についてはテキサス州含めて4州で地方政府の自治権を専占する州法が成立している<sup>13</sup>。

2010年以降に顕著に地方政府が州政府に妨げられるようになったリベラルな政策としては、警察予算の削減以外にも、労働者の権利保護、社会問題、環境保護、コロナ禍対策など多岐にわたっている。いずれも連邦レベルで党派対立に沿って争われている争点としてよく知られている。労働者の権利保護については、前述した最低賃金の他にも、企業に対する雇用者への有給休暇の提供の義務付け (23州)、企業に対する雇用者へのより安定的で予測可能なワークスケジュールの提供の義務付け (9州) などを地方政府が実施することが州政府により制限されている<sup>14</sup>。社会問題については、開発業者に対して市場価格より安く販売または賃貸される住宅の割合を確保することの義務付け (3州)<sup>15</sup>、LGBTQへの差別防止のための規制 (3州)<sup>16</sup>、南部連合のシンボルの撤去<sup>17</sup>、非合法移民への寛容な措置 (いわゆる聖域都市化)<sup>18</sup>、公的もしくは関連する民間企業の採用応募の際に犯罪歴を尋ねることの規制 (いわゆる Ban the Box 法、3州)<sup>19</sup> などを地方政府が実施することが州政府により制限されている。環境保護については、使い捨てのレジ袋やストローの使用規制 (14州)<sup>20</sup>、地方政府による水圧破碎による天然ガス採掘などの規制 (5州)<sup>21</sup>、化石燃料の使用の規制 (20州)<sup>22</sup> などを地方政府が実施することが州政府により制限されている。コロナ禍対策については、マスク着用の義務付け (少なくとも4州) や州基準よりも厳しい行動規制 (少なくとも8州) などを地方政府が実施することが州政府により制限されている<sup>23</sup>。

## (2) 台頭の背景として考えられるもの

このような政治現象の台頭には、いくつかの理由が考えられる。厳密な検証をするには紙幅に限界があるため、2点ほど指摘するに止める。まず、分極化に起因する連邦レベルでの政治停滞の一方で州レベルでは共和党が優位な州政府が増大していることが指摘できる。2010年以降、共和党優位州の数は増加し、26にのぼっている (民主党は17)<sup>24</sup>。この数は過去50年で最も多い。政治停滞下にある連邦レベルよりも、共和党が優位な州レベルで政策実現を目指す方が、保守的な政治アクターにとって現実的な手段のように思われる。

それから、全米規模の保守的な利益団体の強い影響力もまた、州政府によるリベラルな地方政府の政策を制限する専占の広がりをもたらしたものと考えられる。アメリカ立法交流評議会 (American Legislative Exchange Council)、州政策ネットワーク (State Policy Network)、繁栄のための米国人の会 (Americans for Prosperity) などが、地方政府によって多種多様な規制が導入されることを嫌う企業や社会問題について保守的な立場をとる人々の支援を得て、リベラルな地方政府の行動を制限すべく活発に活動しているとされている<sup>25</sup>。

なかでもアメリカ立法交流評議会は、保守的な州議会議員、連邦議会議員、企業の代表者たちを構成員として、小さな政府、自由市場、分権的な連邦体制などをモットーに掲げ、長らく保守的なイデオロギーに基づく州法案の素案、いわゆるモデル法案の作成と普及活動に邁進してきた。近年はそこにリベラルな地方政府の行動を制限する専占のためのモデル法案の作成と普及活動も含まれるようになり、その影響力は非常に強いとされる<sup>26</sup>。

## おわりに

本章からは、連邦レベルで党派対立に沿って争われている様々な争点、州と地方の間でも同様の党派対立に沿って争われていることが明らかにされ、連邦・州・地方の三層構造の理解こそが現代アメリカ政治の理解にとって重要なことが示された。

19世紀前半にアメリカを訪れたアレクシ・ド・トクヴィルは、当時のアメリカを見て、民主主義が多数者の専制へと向かわない処方箋として、地方自治、陪審制、自発的結社の三つを見出した。翻って本章で明らかにされた近年の地方自治の制限という政治現象は、現代アメリカの民主主義にとっていかなる意味を持つのだろうか。

## 参考文献

- 梅川葉菜「連邦制：連結される連邦と州の政治」久保文明、中山俊宏、山岸敬和、梅川健編『アメリカ政治の地殻変動：分極化の行方』（東京大学出版会、2021年）。
- Crosbie, Eric, Dean Schillinger, and Laura A. Schmidt, 2019, “State Preemption to Prevent Local Taxation of Sugar-Sweetened Beverages,” *JAMA Internal Medicine*, 179(3): 291-292.
- Diller, Paul A., 2020, “The Political Process of Preemption,” *University of Richmond Law Review*, 54:343-404.
- Flavin, Patrick and Gregory Shufeldt, 2020, “Explaining State Preemption of Local Laws: Political, Institutional, and Demographic Factors,” *Publius: The Journal of Federalism*, 50(2): 280-309.
- Fowler, Luke and Stephanie L. Witt, 2019, “State Preemption of Local Authority: Explaining Patterns of State Adoption of Preemption Measures,” *Publius: The Journal of Federalism*, 49(3): 540-559.
- Goodman, Christopher B., Megan E. Hatch and Bruce D. McDonald, III, 2021, “State Preemption of Local Laws: Origins and Modern Trends,” *Perspectives on Public Management and Governance*, 4(2):146-158.
- Hall, Mark A., Lilli Mann-Jackson, and Scott D. Rhodes, 2021, “State Preemption of Local Immigration ‘Sanctuary’ Policies: Legal Considerations,” *American Journal of Public Health*, 111(2): 259-264.
- Swanson, Jeffrey and Charles Barrilleaux, 2018, “State Government Preemption of Local Government Decisions Through the State Courts,” *Urban Affairs Review*, 56(2): 671-697.

## — 注 —

- 1 Catherine E. Shoichet, “Florida just banned sanctuary cities. At least 11 other states have, too,” *CNN*, June 14, 2019 <<https://edition.cnn.com/2019/05/09/politics/sanctuary-city-bans-states/index.html>>, accessed on February 15, 2022.
- 2 *United States v. Kagama*, 118 U.S. 375, 379 (1886); *Community Communications Co. v. Boulder*, 455 U.S. 40 (1982).
- 3 *Atkin v. Kansas*, 191 U.S. 207 (1903); *Trenton v. New Jersey*, 262 U.S. 182 (1923).
- 4 *City of Clinton v. Cedar Rapids and Missouri River Railroad Co.*, 24 Iowa 455 (1868).
- 5 田中英夫『英米法辞典』（東京大学出版会、1991年）656頁。
- 6 *Id.*

- 7 Drew Desilver, “When it comes to raising the minimum wage, most of the action is in cities and states, not Congress,” *Pew Research Center*, March 21, 2021 <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/03/12/when-it-comes-to-raising-the-minimum-wage-most-of-the-action-is-in-cities-and-states-not-congress/>> accessed on February 15, 2022.
- 8 Id.
- 9 Id.
- 10 共和党の勢力のみで州法の制定が可能な場合、共和党優位州とみなす。具体的には、「州議会上下両院の多数党と州知事の所属政党が共和党の統一政府である」か「州知事の所属政党が共和党でなくとも州議会上下両院それぞれの共和党員の議席数が州知事の署名拒否を乗り越えるのに十分である」かのいずれかの状況を指すものとする。反対に民主党の勢力のみで州法の制定が可能な場合、民主党優位州とみなす。共和党優位州／民主党優位州の分類は以下のデータを参考に筆者が行った。National Conference of State Legislatures, “State Partisan Composition,” <<https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/partisan-composition.aspx#>>, accessed on February 15, 2022.
- 11 地方政府の優位政党の判別については、首長権限が強い Mayor-Council 型の地方政府（人口上位 100 都市のうち 48 都市）の場合は首長の所属政党とし、地方議会の権限が強い Council-Manager 型の地方政府（45 都市）の場合は地方議会の多数党とし、混合型や委員会型（計 7）は除いた。地方議会の権限が強い地方政府において、地方議会議員の党派性が示されていない場合、議会が選出した首長の所属政党を地方議会の多数党とみなした。数値は以下のデータを参考に筆者が算出した。Ballotpedia, “Largest cities in the United States by population” <[https://ballotpedia.org/Largest\\_cities\\_in\\_the\\_United\\_States\\_by\\_population](https://ballotpedia.org/Largest_cities_in_the_United_States_by_population)>, accessed on February 15, 2022; Ballotpedia, “List of current city council officials of the top 100 cities in the United States” <[https://ballotpedia.org/List\\_of\\_current\\_city\\_council\\_officials\\_of\\_the\\_top\\_100\\_cities\\_in\\_the\\_United\\_States](https://ballotpedia.org/List_of_current_city_council_officials_of_the_top_100_cities_in_the_United_States)>, accessed on February 15, 2022.
- 12 Greg Abbott, Press Release, “Governor Abbott Statement On Austin City Council Decision To Defund Austin Police Department,” August 13, 2020.
- 13 Liz Crampton, “States passed 243 policing bills — and left activists wanting,” *Politico*, May 26, 2021 <<https://www.politico.com/news/2021/05/26/states-policing-bills-490850>>, accessed on February 15, 2022.
- 14 National League of Cities, “City Rights in an Era of Preemption: A State-by-State Analysis, 2018 Update,” 2018, pp.6-9; Economic Policy Institute, “Workers’ rights preemption in the U.S.,” 2019 <<https://www.epi.org/publication/preemption-in-the-south/>>, accessed on February 15, 2022.
- 15 National League of Cities, “City Rights in an Era of Preemption: A State-by-State Analysis, 2018 Update,” p.23.
- 16 Id., p.10-11.
- 17 Economic Policy Institute, “Workers’ rights preemption in the U.S.”
- 18 Catherine E. Shoichet, op. cit.
- 19 Temple University, Center for Public Health Law Research, “State Preemption Laws,” November 1, 2021 <<http://lawatlas.org/datasets/preemption-project>>, accessed on February 15, 2022.
- 20 Tyler Wells Lynch, “All Politics Is Not Local: Conservative state legislatures are acting aggressively to preempt local ordinances,” *Sierra*, March 10, 2020 <<https://www.sierraclub.org/sierra/all-politics-not-local>>, accessed on February 15, 2022.
- 21 Id.
- 22 Rebecca Leber, “An ‘attack on American cities’ is freezing climate action in its tracks,” *Vox*, September 29, 2021 <<https://www.vox.com/22691755/gas-utilities-fight-electrification-preemption>>, accessed on February 15, 2022.
- 23 David Gartner, “Pandemic Preemption: Limits on Local Control Over Public Health,” *Northeastern University Law Review*, 13(2):733-766.
- 24 詳細は梅川（2021）が詳しい。Carl Klarner, “State Partisan Balance Data, 1937 - 2011,” *Harvard Dataverse* <<https://doi.org/10.7910/DVN/LZHMG3>>, accessed on February 15, 2022（2011年までのデータ）；National Conference of State Legislatures, “State Partisan Composition”（2012年以降のデータ）。
- 25 Alexander Hertel-Fernandez, “What liberals get wrong about conservative state dominance — and why it matters,” *Vox*, April 1, 2019 <<https://www.vox.com/polyarchy/2019/4/1/18290858/democrats-republicans-state-legislatures>>, accessed on February 15, 2022.
- 26 Local Solutions Support Center, “The Threat of State Preemption” <<https://www.supportdemocracy.org/what-is-preemption-2020>>, accessed on February 15, 2022.

