

アメリカにおける市民主導型課税意向投票 (Levy Voting) の形成と背景

——「市民型資本循環」の視点から——

前 山 総 一 郎

I. はじめに

「市民型資本循環」のありかたについて、すなわち市民の住む地区コミュニティに社会の資金を市民の公益にそったかたちでどのように環流させ得るかのイシューの構築について論者は検討してきており、アメリカで住民地域体に住む市民の意思吸収の手法にかかわる「市民型資本循環」の実際と構造についての研究を進めてきている。

現在、アメリカにおいて「国家、州、ローカルのレベルで公共政策に影響し決定力をもつ最重要のメカニズムとして」の市民主導型課税意向投票が、地区コミュニティに社会の資金を市民の公益のために用いられる試みが進められてきている¹。

本稿では、その構造の本格的分析にあたり、市民主導型課税意向投票が地区コミュニティに社会の資金を市民の公益にそったかたちでどのように環流させているのかという基本的問いを基にして、その形成過程についての整理をおこなうこととしたい²。

本稿にあっては、資金の流通のみの観点でも

なく、また住民投票法制そのみにウェイトがおかれるのではなく、自体市民主導型課税意向投票がコミュニティ（基礎的近隣社会）にどのような効力を持ち、どのような可能性をもつのか、の視点が根底的問題関心をなしている。

(1) ガバナンス論の国際比較研究から

近年、英米および北欧・独仏・南欧での「ローカルガバナンス」の実態についての国際プロジェクトが進められてきている (Denters & Rose 2005)。この 18 名の各国からの研究者が集ってのプロジェクトで 15 の国々での分析に基づいて、「ローカルガバナンスへのシフト」が発祥地イギリスのみでなく、ヨーロッパ諸国でも確認されたことが示された。「多くの観点で、ローカルガバメントからローカルガバナンスへのシフトは国際的な現象」とされ、「欧米諸国がローカルガバナンスの時代に入っている」とされる。

無論、「ガバナンス」および現実の地域住民社会での「ローカルガバナンス」の意味合いは、諸研究に通底した理解として「諸組織にまたがる自己組織化するネットワーク」(self-organizing interorganizational networks) であるが、その考え方のベースは、社会問題の解決は、行政だけでも市場原理だけでもなく、様々の主体が関与してそれらが織りなす政策過程こそが大切だとするネットワーク論にあり、政府自体のありかたを考える方法よりも、政府を含めた様々の主体が相互にネットワークを組んで問題

¹ Schmidt, Citizen Lawmakers, 1985.

² この観点から、本稿では、市民発議・表決および投票についての手続き論については第一義的にウェイトがおかれるものではない。これについては、Qvortrup, Q., *A comparative study of referendums: government by the people*, Manchester University Press, 2002.

を解決するものとされるものである (Rhodes 1997)。

ガバナンス論でのオピニオンリーダーたる G. ストーカーは、地域コミュニティに根ざしてのローカルガバナンスを5つの指標をあげつつ「コミュニティガバナンス」とする (Stoker 2004)。具体的には、サッチャーから新労働党での政策の展開を睨みながら、「戦後の環境での議会を核とする地方政府」→「NPM マネジメントのもとでの地方政府」→「ネットワーク化されたコミュニティガバナンス」(networked community governance) というすじみちが提起されているのであるが、欧米諸国とともに、日本も含め、世界的動向として現在、地域住民社会の公共的な事柄の決定形成に、他の諸機関とともに特に地域コミュニティの組織がコミットして行くこと、つまり、地域コミュニティの力をどのように実際の地域経営に反映することができるのかということが問われているということ

になる。

(2) 欧米各国における「民主的ガバナンス」の動向

デンターとロースによれば、ローカルガバナンス(「民主的ガバナンス」)進展のメルクマールとして、欧米各国において、議会(代議制民主主義)とならんで、選挙によらない市民参画が「諮問協議制度」(フランス)、「アドバイスカウンシルの設置」(ベルギー)「計画決定時の市民への諮問協議の法的義務づけ」(イタリア、ポーランド)という形で進められている。既存の「代議制民主主義」の健全化とならんで、とくにそうした形で、選挙によらない方式として「市民参画の新たなモデル」が近年、各国で懸命に進められてきていることが指摘されている。そして、また、「市民の直接表決投票・発議制」がもう一つのメルクマールとして進められてきている(表1)。

表1 欧米各国における地方レベルでの民主的ガバナンスの動向

| 国 | 代議制民主主義の実態、投票数 | 市民参画の新たなモデル(選挙によらない市民参画) | 市民の直接表決投票・発議制 | |
|-------|---------------------------------|--|-----------------------------------|--------------------------|
| | | | 地方レベルでの法的効果を伴う住民表決投票制(referendum) | 地方レベルでの住民発議制(initiative) |
| フランス | 議会の弱体化役割。投票率低下 | 計画策定への請願権、市民への諮問協議制度 | 有り | 有り |
| イタリア | 市長の直接選挙による、議会の役割低下。90年代以降投票数低下。 | 都市計画への市民参加(Agenda 21) | 有り | 無し |
| ベルギー | 市長に対する議会の地位強化の試み。一定の成果。 | 市民調査、アドバイスカウンシルの設置 | 有り(advisory local referendum) | 有り |
| オランダ | 議会制度強化の試み。しかし、投票数の低下。地方政党の危機 | 地区コミュニティレベルでの分権化と、政策プロセスでの諮問協議制度と共同決定 | 有り(advisory local referendum) | 有り |
| 北欧諸国 | 委員会の簡略化。ノルウェーでの投票数低下。 | ユーザー評議会(デンマークとスウェーデン)、市民参加強化のためのe-民主主義 | 無し | 無し |
| ポーランド | 市長に対する議会の地位低下。一定の成果。 | 計画決定時の市民への諮問協議の法的義務づけ。市民とのコミュニケーションの新たなモデル | 無し(市長・議会の解職関係はあり) | 無し |

| | | | | |
|----------|---|---|---------------------------|--------------------|
| ドイツ | 議会の権力低下。投票率低下 | 市民協議の諸機構の創設、ラウンドテーブル、ワークショップ、市民調査が政策作成の一部となる、e-政府、e-参加 | 有り | 有り |
| スイス | 議員に対し強い地方政府官僚が、直接民主主義手法のチェックを受けている。伝統的に低い投票数。 | 否定的なレファレンダムの危険を避けるために、計画策定プロセスへの市民参画の促進 | 有り（頻繁な人民集会。さらに広範なレファレンダム） | 有り |
| イギリス | 委員会制度の改革。伝統的に低い投票数 | 保守党政権のもと、顧客として市民はより権限を得る。労働党のもと、市民への民主的諮問協議制度導入。（2000年の地方政府法） | 無し | 無し |
| ニュージーランド | 政治幹部に対しての議会の形式的優位性は維持。議会選出のECO導入。 | コミュニティ評議会の設置。ローカルレベルでの、戦略計画等での市民への諮問協議制度を義務づけ。 | 無し | 無し |
| オーストラリア | 低い投票数 | 戦略計画プロセスでの諮問協議制度および報告の義務化 | 有り | 無し |
| アメリカ | [議会-マネージャー型]では議員にガバナンス的役割が求められる。[市長-議会型]では議員の代表としての役割はより大きい | 全土の各市で市民参加への改革が進められている。行政の分権化からコミュニティによるコントロールまでの幅がある。 | 有り | 有り（レファレンダムのための請願も） |

※ B. Denters, L.E. Rose, *Comparing Local Governance*, p. 259 を土台に前山作成

(3) アメリカにおける市民の意思吸収の手法

こうした「民主的ガバナンス」のために、欧州の14の国々とともに、アメリカにおいて主として、次の4つの手法が推進されてきている。

- 1) 自治条例 (home rule charter)
- 2) 地区コミュニティベースでの意思形成システム
 - (① 政策形成力のある地域コミュニティ組織, ② その条例化, ③ 行政計画とリンクした住民による地区計画策定, ④ 行政計画 (総合計画) ローリング時の, 地区コミュニティへのフィードバックなど)
- 3) 市民投票を用いての市民意向の反映 (住民発議による住民投票)
- 4) セクター間共通の制度的場の設定 (NPO

と自治体とのラウンドテーブル)

これらは、住民地域体に住む市民の意思吸収の手法ということになるが、これらのうち1)「自治条例」は自治体が自治憲章の起草・採択を通じて、自治体が自らの統治機構・組織 (自治組織), 事務 (自治行政), 財務 (自治財政) などを定めることにより自己確立するものであるが、その際に住民参画を保証するものである³。

³ 自治条例にあつて、アメリカの場合、市をつくるときにはほぼホームルールチャーター (自治憲章) が策定される。州憲法また州憲法に基づく州法によって、現在、全米50州中48州が自治憲章の制定を認めており、具体的には自治体が自治憲章の起草・採択を通じて、自治体が自らの統治機構・組織 (自治組織), 事務 (自治行政), 財務 (自治財政) などを定めることにより自己確立するということに主な制定の意義がある (市の権限, 市議会, 市支配人 (シティマネー

そしてとりわけアメリカの地独自のムーブメントとして進展したことは、2)「地区コミュニティベースでの意思形成システム」が1970年代から組織的にまた制度面で積極的に推進されてきたことである。

アメリカにおいて、公民権運動以降生じたコミュニティオーガナイズング運動 (community organizing) のうねりにより、「地域コミュニティ」が公共的事項の決定に参画することが強く求められ推められてきた。

人種、所得によりモザイク状にバラバラになりやすいアメリカの地、とりわけ中部東部ににおいて「地域コミュニティ」が「ネイバーフッドカウンシル」として地区住民が結集して地域課題にとりくむための団体として組織化することが進められてきた。これは当初、全く市民の間において進められてきたが、1970年後半より、全米各都市で行政がそれをオーソライズし、住民ないしは地区の市民活動団体をメンバーとするものとして進められた。

ジャー)、部局・職・機関、財政手続き、選挙・投票、総則条項、憲章改正、経過規定および分離規定)。

日本の「自治基本条例」との違いで、次のように言うことができる。日本では、2000年の地方分権一括法による地方自治体の独立が示されたことを機に、ニセコ町の自治基本条例(2000年)を嚆矢として、多くの基礎自治体で、いわばその憲法として策定されてきている(名称としては、「まちづくり条例」「まちづくり基本条例」「協働まちづくり条例」等)。自治体の統治機構・組織・事務・財務について、憲法や地方自治法に詳細に規定されており、特に政府形態・組織については、独自の制度を創設する余地がほとんどないのであるが、他方で地域住民が地域の「自治」を支えるものであることを謳い、基本的に官民協業による地域経営と、自治的協調(団体自治と住民自治の協調)を哲学にしている。よって情報共有(自治体から住民へ、また住民から自治体へ)を不可欠のものとして協調しつつ、アメリカのホームルールチャーターよりも、より住民の公共的事項への参画が強く示されている。こうした違いは、法制度的なバックグラウンドの違いとともに、アメリカではガバナンスの動向がおこった時期以前にホームルールチャーターが作成されてきたという时期的なことがらにもよっている。

市民の住む地区コミュニティに社会の資金を市民の公益にそったかたちで環流させるためのしくみをどのように構築するかという本稿の観点から言うならば、地区コミュニティ(ネイバーフッド)の組織化・市によるオーソライズ、政策形成力をもつコミュニティ組織(総合計画とリンクした地域計画策定)という形で「地区コミュニティベースでの意思形成システム」が民間また各自治体での推進によって進められてきて現在全米全市の約70%がこうした手法を何らかの形で採用してるのであるが、それと並んで、またそれと絡み合う形で3)「市民投票を用いての市民意向の反映(住民発議による住民投票)」が進められてきている。

II. アメリカにおける「市民投票を用いての市民意向の反映」の形成過程

「市民投票を用いての市民意向の反映」の方式として、イニシアチブとレファレンダムがアメリカにおいて注目されるのであるが、とくにそれは、後述するが住民主導での住民発意でおこなわれて“Levy Voting”(課税意向投票)と呼ばれている。それは、多くの州と市において地域コミュニティのプランニングを推し進める駆動力ともなっているのであるが、ここにおいてアメリカ諸州におけるイニシアチブとレファレンダムの進展過程について見ておきたい。

(1) イニシアチブ(住民発議)とレファレンダム(住民表決)の役割

イニシアチブとレファレンダムが、アメリカの多くの州でおこなわれており、とりわけそれら州の基礎自治体レベルで「市民型資本循環」に大きな働きをしている。イニシアチブとレファレンダムは、法規・条例・自治体の枠組み(合併等)の可否のみならず、地域施設の設置およびそれについての住民自らの税金拠出の可否を問うものであるため、極めて地域コミュニティにおける「市民型資本循環」における大きな働きをしている。

アメリカにおいて、「市民の直接表決投票・発議制」は、アメリカにおいて多くの州とその諸都市で進展しているが、具体的にはアメリカ全土においては、24の州でイニシアチブ（住民発議）が認められており、また24の州で「市民によるレファレンダム」が認められている（表2）。

表2 イニシアチブとレファレンダムの実施状況

| 州 | 採択年 | イニシアチブ | ポピュラーレファレンダム |
|----------|------------|--------|--------------|
| アラスカ | 1956 | ○ | ○ |
| アリゾナ | 1911 | ○ | ○ |
| アーカンサス | 1910 | ○ | ○ |
| カリフォルニア | 1911 | ○ | ○ |
| コロラド | 1912 | ○ | ○ |
| フロリダ | 1972 | ○ | × |
| アイダホ | 1912 | ○ | ○ |
| イリノイ | 1970 | ○ | × |
| ケンタッキー | 1910 | × | ○ |
| メイン | 1908 | ○ | ○ |
| メリーランド | 1915 | × | ○ |
| マサチューセッツ | 1918 | ○ | ○ |
| ミシガン | 1908 | ○ | ○ |
| ミシシッピ | 1914/92 | ○ | × |
| ミズーリ | 1908 | ○ | ○ |
| モンタナ | 1904/72 | ○ | ○ |
| ネブラスカ | 1912 | ○ | ○ |
| ネバダ | 1905 | ○ | ○ |
| ニューメキシコ | 1911 | × | ○ |
| ノースダコタ | 1914 | ○ | ○ |
| オハイオ | 1912 | ○ | ○ |
| オクラホマ | 1907 | ○ | ○ |
| オレゴン | 1902 | ○ | ○ |
| サウスダコタ | 1898/72/88 | ○ | ○ |
| ユタ | 1900/17 | ○ | ○ |
| ワシントン | 1912 | ○ | ○ |
| ワイオミング | 1968 | ○ | ○ |
| 計 | 27州 | 24州 | 24州 |

(Waters, M.D., *The Initiative and Referendum Almanac*, Carolina Academic Press, 2003. より作成)

例えば、州レベルで州民より発議されたイニシアチブの件数を見てみると20世紀前半に増加したが、第2次大戦期とさらにはマッカーシーイズムなどの「大抑圧」の50年代をへて60年代には減少した。これが、1970年代から増加の傾向に転じ、2000年に至るまでに最も活発なイニシアチブ提起がなされることとなっている（表3、グラフ1）。

レファレンダムとは、議会の議決は経たず、未だ効力を発生するに至っていない州意思ないし自治体意思について州民投票・住民投票をおこなうものであり、州民・住民からの賛意が得られたときに州意思ないし自治体意思としての効力が発生することになる。さらに、住民の請願により行なわれることとなったレファレンダムは、ポピュラーレファレンダム (popular referendum) とも呼ばれている。これに対して、イニシアチブは州意思ないし自治体意思の形成についてその発案権自体を州民・住民の側にも認めるものである⁴。

⁴ 発案の詳細は後に述べるが、一定数の有権者により発案されるもので、一つはそれが直ちに国民投票にふされる「直接イニシアチブ」、他は議会の審議にふされる「間接イニシアチブ」がある。アメリカにおいては、直ちに投票に付される「直接イニシアチブ」のタイプが多い。

ちなみに、直接イニシアチブは、憲法の改正や修正、または法令の改正や修正が住民の一定割合の署名を集めた請願によって提案され、議会による関与がなにもないままで、直接有権者に賛否を問う表決にかけられるものである。表決によって定められた賛成票を得て採択された場合には、憲法の修正または法令の修正としてそれは効力を発する。直接投票に付すための有効署名数は州によって違いますが、直近の選挙(知事選挙または大統領選挙)の投票総数の5~10%としているところが多い。そして投票で過半数の賛成がえられれば、イニシアチブ法案は効力を有する。

間接イニシアチブについては次の形となる。まず、法令が住民の請願によって発議された場合は、まず定例議会にかけられる。議会がそれを承認すればそれは法律となるので住民投票による表決の必要は生じないのであるが、しかし他方、一定期間を経ても、法案が議会によって可決されない場合、もしくは議会が当初のイニシアチブ法案を修正して可決した場合には、提案者

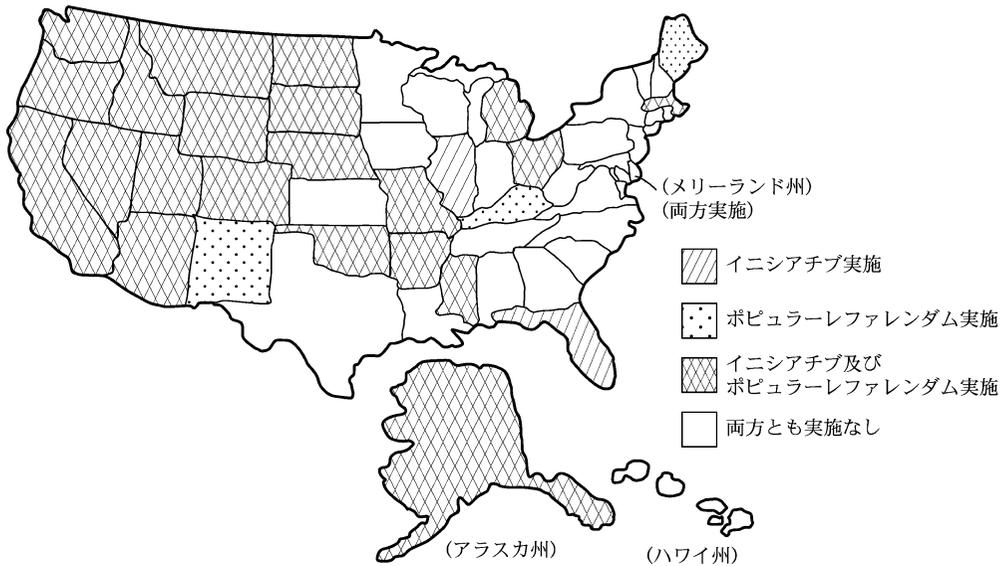


図 全米各州におけるイニシアチブとレファレンダム実施状況

表3 年代ごとのイニシアチブ実施状況 (1901-2000年)

| 年代 | イニシアチブ実施 (州レベル) | 採択数 | 非採択数 |
|-----------|--------------------|-----|-------|
| 1901-1910 | 56 | 25 | 31 |
| 1911-1920 | 293 | 116 | 177 |
| 1921-1930 | 172 | 40 | 132 |
| 1931-1940 | 269 | 106 | 163 |
| 1941-1950 | 145 | 58 | 87 |
| 1951-1960 | 114 | 45 | 69 |
| 1961-1970 | 87 | 37 | 50 |
| 1971-1980 | 201 | 85 | 116 |
| 1981-1990 | 271 | 115 | 156 |
| 1991-2000 | 389 | 189 | 200 |
| 総件数 | 1,997 | 816 | 1,181 |

は残りの必要とする署名を集めて、当初のイニシアチブ議案を有権者の賛否を問うために付託することができるというものである。いくつかの州では、議会が修正案または代替案を可決して、住民の請願の法案とあわせて、2つの法案の賛否を問うことも認めている。

現時点で知り得るレファレンダムとイニシアチブ(2003年)については、全米で19件提起されている。(うちイニシアチブが4件、レファレンダムが14件)。ここにあっては、イニシアチブとしては、住民財産税の増税額への修正案が州民から発議され、また競馬場・グレイハウンドレース場、公教育費用の州負担などについての提起がなされており、教育、各種施設、議員就任手続きといった広い領域で、住民からの案が発議されている。レファレンダムにあっては、議会議決に対して、ダム・州債の発行、税金の課税のありかたについての規定や州法の改正が議会にたいして州民より提起されてくる。

欧米諸国での「ローカルガバナンスへのシフト」とそこでの「民主的ガバナンス」のしくみ構築という動向において、住民地域社会(locality)で地域コミュニティの諸組織と人々が公共的な事柄の決定形成にコミットする上で、①自治条例(home rule charter)、②地区コミュニティベースでの意思形成システム(政策形成力のある地域コミュニティ組織、行政計画とリンクした住民による地区計画策定)、③セク

グラフ1 イニシアチブ数の変化（州レベル）

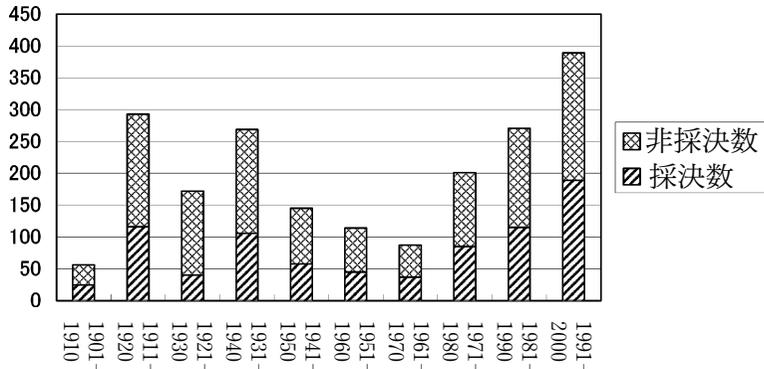


表4 2003年に提起されたレファレンダムとイニシアチブ（全米）

| 州 | 投票のタイプ | 提起された事項 | 結果 |
|----------|---------|---------------------------------------|----|
| コロラド | レファレンダム | コロラド水道局の州債発行について | 否決 |
| コロラド | イニシアチブ | 住民所有税増額に対する修正案 | 否決 |
| コロラド | イニシアチブ | 競馬場・グレイハウンドレース場 | 否決 |
| メイン | イニシアチブ | 州民財産税使用目的とのかかわりで、州が公教育の費用の55%を支払うべきこと | 可決 |
| メイン | レファレンダム | 財産税低額化 | 否決 |
| メイン | レファレンダム | 障害者施設のため州債発行（千900万ドル）について | 可決 |
| メイン | レファレンダム | ハイウェイ、空港改修のため州債発行（6千340万ドル）について | 可決 |
| ミシシッピ | レファレンダム | 州高等教育委員会理事の補充について | 可決 |
| ニュージャージー | レファレンダム | 州債務額について（10億ドルの上限設定） | 可決 |
| ニュージャージー | レファレンダム | 歳入減にあって企業法人税利用 | 可決 |
| ニュージャージー | レファレンダム | ダム・洪水対策のための州債発行（1億ドル） | 可決 |
| ニューヨーク | レファレンダム | 下水処理施設建設のため債務発行延長（10年）を各市の投票権者に問う | 可決 |
| ニューヨーク | レファレンダム | 125万人以下の学区について、一般債務制限を外すことについて投票権者に問う | 否決 |
| オハイオ | レファレンダム | パイオ等の科学技術調査のため州債発行について | 否決 |
| ペンシルヴァニア | レファレンダム | 犯罪被告が証人と直接会う権利について問う | 可決 |
| ワシントン | イニシアチブ | 州労働部による人間工学（ergonomics）規定を廃止すべきこと | 可決 |
| ワシントン | レファレンダム | 議員選出後の速やかな就任について（同政党の場合の特例） | 可決 |

ター間共通の制度的場の設定（NPOと自治体とのラウンドテーブル）という制度的手法と並んで、イニシアチブとレファレンダムが20世紀初頭から先駆的に有効なものとして州毎にはあれ広く導入されてきており、一定の枠組みを提供していることが確認される。しかしその本旨が実際的に発揮されるのは1978年以降の「投票発議革命」からである。

(2) 「投票発議革命」“ballot initiative revolution”

当初イニシアチブ（住民発議）とレファレンダム（住民表決）は、州レベルで始まり、そしてその展開過程において基礎自治体において実施される過程において、地区コミュニティの課題に密接した課税意向投票という姿をとることとなる。法制や自治体の枠組み、公債発行などの問題を超えて、地区コミュニティにおける施設の公共施設設置への発議、学校の設置への発議などなどより地区コミュニティのプランニングについて地区住民の意向を直接的に発議し問うものへと進化してきた。この進化の過程は、地区住民の意見反映が直接的におこなわれることから、「投票発議革命」(ballot initiative revolution)と呼ばれる。

(2)-1 カリフォルニアでの「提案条項第13号」—「納税者反乱」

イニシアチブを住民の視点から有効に使う、いわば近代的運動は、1978年にカリフォルニアで始まった⁵。市場評価額2.5%の財産税(property tax)を1%へとカットする「提案条項(proposition)第13号」が州民から提起されたものである。投票の結果、「提案条項第13号」が通過し財産税の減税が実現した。このカリフォルニア州の提案条項第13号の可決からわずか2年のうちにミシガン、マサチューセッツなどを

⁵ アメリカにおけるレファレンダムとイニシアチブは、オレゴン州において1906年に始まった。

初めとする43の州で財産税の課税制限が何らかの形で実施されることとなり、15の州で所得税(income tax)の減税がおこなわれた。こうした事態は、通称Taxpayer Revolt(納税者反乱)、Tax Revolt(課税反乱)と呼ばれるが、実にこの課税反乱はイニシアチブの手法なしには起こり得なかったと言われる(Sepp 1999)⁶。州民により発議された提案条項第13号は正式には「財産税課税を制限する人々のイニシアチブ」とタイトルを付けられたものであるが、これは同年6月6日に投票に付され、70%の投票率のもと、65%対35%で減税に支持が下された。最終的には、手続きに従ってカリフォルニア州 Constitutionの条項第13Aとなった。

この影響はカリフォルニア州のみならず全米に対しても甚大であり、イニシアチブとレファレンダムによって「市民が法をつくる」(Citizen Lawmaking)というこの方式が、各州でムーブメントを生じさせた。例えば、核制限・廃棄関係で、それ以前には1970年に1件(オハイオ)、1976年に2件(オレゴン、ワシントン)だけであったものが、1980年には6件(モンタナ、メイン、ミズーリ、モンタナ、オレゴン、サウスダコタ、ワシントン)、1982年には8件、1984年に3件と、核制限・廃棄問題への市民によるコントロールという関心が各州で一気に高まったことが見てとれる。また1970年代末から80年代にかけて税金問題とならんで、環境、教育、健康・福祉といった各分野で、市民によるイニシ

⁶ Sepp, op. cit.

「イニシアチブとレファレンダムをもって市民達は、州や地方政府の成長に対してイノベティブで効果的な抑止の編隊を創出したのである。イニシアチブとレファレンダムがなかったならば、今日とは異なり、抑圧的で説明の姿勢のない財政体制のもとで市民達が黙々と働かなければならなかったことはほぼ確実である。イニシアチブとレファレンダムがその第二世紀に入ったとき、市民達はその計り知れない過程を慈しむこととなった。イニシアチブとレファレンダムは、アメリカの政治において『課税反乱』を一時的空想から永続的な設備へと変容させたのであった。」

アチブを発議する動きが急速に高まっていった。

尚、具体的には、その後市民生活に直結するものとして発議されたものをピックアップすると、次の改革がイニシアチブを通じて可決されている。

- ・女性の選挙権
- ・直接予備選挙を通じて政治家が選挙される方式
- ・人頭税の廃止
- ・人工中絶に対する州の助成廃止
- ・8時間の労働日の創出
- ・医療マリファナの合法化
- ・新たな増税にまえて、人々の投票が求められるべきこと
- ・新たな増税にまえて、州両院の大多数投票がおこなわれるべきこと
- ・行政における雇用・契約における人種的優遇の廃止
- ・環境保全のためボトル税の導入
- ・議員の任期制定
- ・酒類醸造販売禁止の設置
- ・酒類醸造販売禁止の廃止
- ・死刑の存置
- ・死刑の廃止

これらの改革は統一的なものではなく、実は様々な観点（保守、リベラル、ポピュリストなど）から発議されてきている。多分にその背後には宗教的バックグラウンドも影響していることも推測される。けれども、イニシアチブ・レファレンダム研究所（University of South California）の調査によると、投票率は、イニシアチブ・レファレンダムの無い州に比して、通常3%-8%程度より高い。同研究所は、これを、「人々がイニシアチブで投票するとき、何のために投票するかを認識している。彼らはイニシアチブで任期制限、課税制限、教育改革、環境改革を得ることを認識しているものであり、これがイニシアチブと選挙投票と最もポイントとなる違いとなっている。つまり、選挙候補者については

保証がない一候補者がその約束を実行するであろうという期待をもつことしかできないからである」としている。1978年カリフォルニア州で州民から発議された「提案条項第13号」の可決は、各種のジグザグや論争を伴いつつも、本源的にはイニシアチブとレファレンダムによって「市民が法をつくる」（Citizen Lawmaking）方式を全米に定着させ、「投票発議革命」を導いた。

III ローカル（地域住民社会）レベルでのイニシアチブとレファレンダム～「課税意向投票」の方式

(1) カウンティと市におけるイニシアチブとレファレンダム

こうした州レベルでの市民による法制定運動は、市や学区といった基礎自治体とその地域の動きに、すなわちローカルレベルでの動きにも大きな影響を並行して与えてきた。

例えば、先のカリフォルニア州の場合、そのローカルイニシアチブの実態を調査した T.M. ゴードンによると、1990年から2000年の10年間において、州レベルのイニシアチブが約450件であるのに対して、ローカルレベルでの市民によるイニシアチブは730件以上おこなわれた。小さな市ではその大半の75%が3件以下しか実施されていないが、サンフランシスコ市で54件、パークレーで15件、サンディエゴで11件のイニシアチブが発議されている（Gordon 2004）。

州であつかわれるイニシアチブの対象と、ローカルでのそれは、特徴的な違いを呈している。州のイニシアチブの場合には、「税と公共財政」と「ガバナンス」（政治改革、選挙管理等）が二大イシューをなしている（イニシアチブ総数のそれぞれ20%）のに対して、ローカルでのイニシアチブの場合には「土地利用」のイニシアチブが31%でダントツである（「ガバナンス」は20%）。「土地利用」とは、それぞれ、具体的にはゾーニングの変更（33%）、特定の事業

(7%), 都市成長バウンダリーのような新しい成長経営の手法(35%), オープンスペースの保全(10%)にかかわるイニシアチブである。

ローカルにあっても、市レベルとカウンティ(郡)レベルではイニシアチブの承認率は、かなり異なる。市の場合、水道(98%の承認率)、諸施設(52%)、税(50%)、土地利用(49%)が高い承認率を得ており、他方ギャンブル(14%)などは低い承認率にとどまる。他方、カウンティにあっては、輸送(ライトレールなど)(100%)、ガバナンス(67%)、諸施設(57%)、税(57%)、一般諸サービス(54%)が高い承認率を得ている。(尚、環境、水道が議会により投票に掛けられる率は高いにも関わらず、承認される率は極めて低い。)つまりは、市の場合、水道や土地利用といった市民の地域コミュニティの生活に密着したことがらメインの 이슈としてあつかわれているのであるが、これに対していくつかの市にまたがっての輸送システムを運行するカウンティだけに、輸送といったより広域的なことがらが主たる 이슈となることが見て取れよう。

ゴードンによれば、こうした市とカウンティ(郡)でのイニシアチブの承認の違いとともに、大都市ほど発議の率は高く小都市、村落部ほど発議の率は低いという発議率の違いがあることを指摘した上で、多分にこうしたことは、所得、公務員従事者の数、民主党支持者の数(それぞれ高い都市ほど発議の率は高い)が大きく影響していることをデータを基に提起している。

以上のことは、おおよそイニシアチブ・レファレンダムが実施されている諸州のカウンティおよび諸市にあてはまることと考えられるが、以上本稿の関わりからすると、市部において、ゾーニング、土地利用関連事業、オープンスペース(公園)の保全といった「土地利用」が圧倒的数で発議されることから見えるように、特に、地区コミュニティでの日常生活に密着したことがらについて住民の観点から発議されている、と言える。

(2) 「課税意向投票」(Levy Voting)

とりわけローカルレベルでのイニシアチブとレファレンダムは、法律・議決や自治体の枠組みに関わることを発議し、あるいは議会の意向を修正・否決するものでもあるが、本稿との関わりでとりわけ大きな意味を持つことは、その法的領域にとどまることなく、地域課題にかかわる住民に身近な問題についての意思確認投票という側面を強く持っている、ということにある。

とりわけ、イニシアチブとレファレンダムが地域住民自身への課税をふくめて事業を発議しないしは表決するものであることから、“Levy Voting”(課税意向投票)と呼ばれる。例えば、地区コミュニティの図書館の改修や、あるいは無かった地区での新設、公園の新設といったことがらに、住民自身がそのために自らの税金に若干加えて承認するかどうかといった意向を問う形で、イニシアチブとレファレンダムが用いられると言う形になっている。つまり、地区のプランニングにかかわって、自らの出資意向をふまえつつ事業を承認・推進するかどうかということを問うものであることから、住民投票の法制を核にしつつ、地区コミュニティのプランニングにつながる出資意向を問う方式であり、広い意味で予算決定形成をコントロールする住民投票の方式となっていると言え、こうしたことから、それを念頭に推進されるローカルレベルでの方式は、“Levy Voting”(課税意向投票)と呼ばれている。

おおよそ、関係諸州の諸都市において実際に、1990年代にゾーニング、図書館など諸施設とともに、スタジアム、自動車税などにとりくみ、さらに2000年代にはモノレール建設にとりくむ事例も現れてきている。

論者は、2003~2005年に進められてきた課税意向投票によるモノレール構築の試みを追ってきており(前山 2004年12月)、今後は市民主導型課税意向投票手法の実際的仕組みと構造を扱う予定ではあるが、今後の見通しを含めおわり

に一言だけのべておきたい。

IV. おわりに

欧米諸国とともに、日本も含め、世界的動向として現在、地域住民社会の公共的な事柄の決定形成に、他の諸機関とともに特に地域コミュニティの組織がコミットして行くことが求められており（民主的ガバナンス）、アメリカにおいては、選挙によらない方式として「市民参画の新たなモデル」とともに地区コミュニティベースの「ネイバーフッドプランニング」の手法とともに、「市民の直接表決投票・発議制」がとりわけ1978年以降現実的に「市民が法をつくる」（Citizen Lawmaking）ものとして駆動してきていることを見た。

とりわけ地域住民社会に直結する市レベルで、こうしたイニシアチブとレファレンダムが、地区コミュニティのプランニングにつながる出資意向を問う方式として、また広い意味で予算決定形成をコントロールする住民投票の方式として、市のプランニングに組み込まれつつあることが示された。

今後は、次の課題があることにふれて終わりとした。第一は、地区プランニングに関わる場合、それについては多額の資金がかかわることからしばしば現実予算を超える提起がなされ、さらには投票で承認されてしまう場合もあるが、そうしたときの額のコントロールの問題と、市・カウティ・州の連携の問題が大きな問題としてある⁷。第二は、市民立の公団（authority）がイニシアチブで発議され投票で承認されたケースがあるが、そこでは行政（市）の役割はどのようなものであるべきか、というガバナンスに関わる問題がある。こうした問題は米国の先端事例でも苦闘しているポイントである。本稿では、アメリカでのLevy Voting形成過程の整理をおこなったが、これを基に今後、そ

⁷ もちろん、一定額を上限とするシアトルの“Lid Lift方式”などもある。

の社会的機能構造に近づきたい。

[注記]

本稿は、科学研究費補助金 基盤研究C（課題番号175303843604）

（研究課題「『市民社会型資本循環』の基盤としての市民統治公団の実態研究」）によっている。

文 献

- Cronin, Thomas E., *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall.*, Harvard University Press, 1989.
- Goodwyn, Lawrence, *Democratic Promise : The Populist Moment in America*, Oxford University Press, 1976.
- Goodwyn, Lawrence, *The Populist Moment : A Short History of The Agrarian Revolt in America*, Oxford University Press, 1978.
- Gordon, T.M., *The Local Initiative in California*, California, 2004.
- Magleby, David B., *Direct Legislation : Voting on Ballot Propositions in the United States*, Johns Hopkins University Press, 1984.
- Miller, Joshua I., *The Rise and Fall of Democracy in Early America, 1630-1789*, Pennsylvania State University Press, 1991.
- Natelson, Robert G., *Are Initiatives and Referenda Contrary to the Constitution's Republican Form of Government?*, Independence Institute, 1999 (paper-base).
- Piott, Steven L., *Giving voters a voice : the origins of the initiative and referendum in America*, University of Missouri Press, 2003.
- Qvortrup, Q., *A Comparative Study of Referendums : Government by the People*, Manchester University Press, 2002.
- R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham ; Philadelphia, 1997.
- Sepp, P., *By Popular Demand : How citizen-*

- driven Ballot Measures Have shaped Tax Policy for the Better*, National Taxpayers Union Foundation, 1999.
- Schmidt, David D., *Citizen Lawmakers : The Ballot Initiative Revolution*, Temple University Press, 1989.
- Santos, B., *Hum Bows, Not Hot Dogs !*, Seattle, 2002.
- Waters, M. Dane, *The Battle Over Citizen Lawmaking*, Carolina Academic Press, 2001.
- Zimmerman, Joseph F., *The New England Town Meeting : Democracy in Action*, Praeger Publishers, 1999.
- Zimmerman, Joseph F., *The Initiative : Citizen Law-Making*, Praeger Publishers, 1999.
- 生田希保美, 越野誠一『アメリカの直接参加・住民投票』自治体研究社, 1997 年
- 前山総一郎『アメリカのコミュニティ自治』南窓社, 2004 年 3 月
- 前山総一郎「コミュニティ経済の方式—市民統治によるシアトル・モノレール事業団の試み—」(『八戸大学紀要』第 29 号, 2004 年 12 月)
- 前山総一郎「『コミュニティガバナンス—世界の中での米国と日本—」(大山耕輔編『比較ガバナンス』プレーン出版, 2006 (近刊) 所収)

[Summary]

Forming and Background of “Levy Voting” in United States—From view point of “Citizen-initiative Monetary Circulation”

Soichiro MAEYAMA
(Hachinohe Univ.)

The main issue that this article is based on is that how can monetary circulation is carried out for the citizen's sake. From viewpoint of International Study on local governance (B. Denters & L.E. Rose), in many industrial counties such as European countries, Australia, NZ, US, “shift from Local government” to “Local Governance” has been driven in each cities. The main device is “Democratic Governance” such as decision-making system on community base (neighborhood council, neighborhood plan), Citizen initiative and referendum, Round-table between NPO and government, Home Rule Charter etc.

In US “Levy Voting” is estimated as “most important system that affects and has efficient decision making on public policies in federal, states’, and local level”.

How “Levy Voting” works well for monetary circulation for the sake of citizens’ public benefit in US localities.

On the basis of this question, this article aims at forming and background of “Levy Voting”.

Initiatives and referenda started at state-levels, and while adopting to local level they have taken the “levy voting” style that treat the community problems so closely such as making community libraries, making schools. It is one phase of community planning.

The style is called “Ballot Initiative Revolution”. In 1978 proposition 13 was proposed for the property tax cut in California by state-residents, and due to the result of vote it was passed. This action was called “Tax Revolt”. In the late years of 1970s–80s according to this success,

citizen initiative was proposed so active on the realm of environment, education, human service etc beside tax-issue in many states. And more. According to T.M. Gordon, 1990-2000 while the number of initiatives in states is 450, one in local level is 730. Since 1990's initiative (and popular referendum) has been used as the tool that is served for the problem-solving in localities. And due to my analysis especially in city level big portion of initiatives and referenda have been proposed from eyelevel of citizens on the daily-life-issue. (In counties transportation such as light rail is the most usual issue. On the other hand in cities zoning (open space etc), facilities, water are the big issue.)

Initiative and popular referendum is the legal form that asks community residents about intention for many issues. But what is important is that it has had the social function. It has been taking the position that guarantees social control to budget making on localities for community residents in many cities in US. The symbolic one would be the voting to investment (levy to property tax) for community libraries, and voting to investment (levy to car-tax) for monorail.