

直接立法型住民投票（イニシアチブ）の 全米における浸透状況

—— J.G. マツサカの成果と研究整理 ——

前 山 総 一 郎

(1) はじめに 研究の整理

政治手法から住民自治の道具としての住民投票へ

2001年頃から「住民自治」とのかかわりで自治体における住民投票のありようが、市町村合併の動きにおいて大きな変化を示した。市町村合併をめぐる討議において、上尾市(埼玉県)で、反対派ではなく、推進派(請求代表人 星野理一)が住民投票実施をめぐる直接請求運動を起こしたのである。投票結果は「合併反対票」が多数を制したのであるが、これが推進側から仕掛けられ実現した最初の住民投票となったことが大きな意味を持つ。

従来、抵抗型一辺倒であったネガティブな住民投票の動きに対して、市町村合併での地域の合併枠組み検討についての内容を実質的に問う形で、ポジティブな新たな住民投票が現れたということである。住民が住む地域生活圏についての意思を住民が問うことの可能性に住民がリアルに気付いたのであり—また上記の動きともリンクしはじめ—、その後、351件の住民投票が実施されることとなった。(戦後2001年までの実施が6件のみであることに比して、その変化は劇的である。)¹「政治手法」としての住民投票が、次第に自らの地域を住民の望む姿に改変しようとするための「住民自治参加の手法」に進

展しつつある、ということができる。

このことは、これまた2000年前後に進んだ地方分権一括法やNPO法の制定に裏打ちされての、指定管理者制度の推進、住民主導での地区運営(地区コミュニティ協議会、住民地区計画の策定)、地域協議会委員の公選制(上越市:いわゆるアマチュア議員制)といった「新たな住民自治運動」(ないし田中(2003)のいう「地域レベルでの民主主義」)とも響き合っている。

以上から、基本的には2000年前後から住民投票が、住民の自治のための制度として捉えられ始めていると言える。こうした流れは、ローカルガバナンスの国際比較研究(Denters & Rose 2005)で示される、欧米豪等の先進諸国での動向と軌を一にしている。

日本における住民投票の研究状況

こうした本格的な住民自治とのかかわりでの住民投票制度については、今日の日本の研究状況にあってはいわば緒についたところといえる。沖縄県米軍基地をめぐる住民投票、巻町の原因をめぐる投票のあった1996年の12月号のジュリストに住民投票についての特集記事が生まれ、そこで組まれたジャーナリスト、研究者、官僚経験者の討論会に現在の認識が見て取れる¹。

¹ 磯部力, 岩崎忠夫, 岡田信弘, 田嶋義介, 森田朗, 1996, 「住民投票の挑戦と課題」『ジュリスト』1103号(12月15日号)

憲法論、行政学等からの知見としては、「いわゆる住民投票制度の積極的な位置づけがいまだに十分とは言えない。住民投票という制度を、それとして正面からきちんと位置付けるというふうには、現行制度はなっていない」(上記において磯部力)とされる。各自治体において、行政・法務制度体系においては、主要な制度として住民投票が「一般制度化」されてきていないという点では一致している。

そもそも、日本での住民投票は現在、あくまでも首長・議会が決定をおこなうときの参考に供されるという諮問的な性格に留まるものであり、実のところ、常設型の住民投票やさらには欧米で見られる「決定型の住民投票制度」ないし、市民が条例を住民投票で直接に決する「市民直接立法」というものについては、「これまであまり議論がされてこなかった」(岩崎忠夫：前国土庁地方振興局長)というのが実態であるとされる。

憲法解釈論からは、「レファレンダム旋風」が日本でも吹き始めたことは、「住民自治を強め、市民の直接的な政治参加による『人民主権(ないし市民主権)』実現の方向に歩を進める点で評価される。しかし反面、住民投票や国民投票の憲法上の根拠や理論的な位置づけが必ずしも明確でないだけでなく、制度の運用や実態にまで目を向けた場合には様々な欠陥や危険が指摘される」(辻村1996)。また、「市民直接立法」型のいわば決定型の住民投票制度は特段に禁じられていないとされるが、それには「理論構築を相当にしっかりしなければ」容易ではないとされる(岡田信弘)。

間接民主制か直接民主制かの議論はもとより、法務論としては「全てを住民投票にかけるか」という事項についての議論(公共施設の設置等地域自治的な意思決定に相応しいマターに限定すべきではないか)、行政手続きの活用(一挙に住民投票制度にいく前に、行政手続き的にやれることがあるのではないか)、間接民主主義を補完するものとしての住民投票というイ

シュー等は多くあることが見受けられ、制度として一般化にむけて進めるべき課題があることが見て取れる。

米国の市民直接立法型住民投票(イニシアチブ)についての日本における諸研究

一方、米国における市民直接立法型の住民投票、いわゆるイニシアチブに関連しての諸研究は、減税および徴税体系の変更にいたったカリフォルニア州の住民投票「プロポジション13」の時期に課税制限住民投票という観点から鋭意取り組まれた(加藤栄一1978; 香山光弘1978; 肥後和夫1979)。また、矢作弘・大野輝之(1990年)は、1980年代に超高層オフィス建設に対する「成長管理」をすすめる直接立法運動(サンフランシスコ市のプロポジションMなど)を、取材を通して示し、直接立法型住民投票の実際的な姿を巧みに描き出した。

制度自体を扱うものとしては主として、1996年の巻町住民投票(原発問題)を契機としての住民投票のうねりが始まった同年より、提起されてきている。

横田清(1996年)は、直接立法型住民投票が、「米国の州や地方の行政運営の基本的事項や経常的な行政執行にかかわる事項について住民投票が行われる場合が少なくないことを知る必要」、つまり地域社会での日常生活にかかわる行政運営にかかわるものとなっていること(市やカウンティの憲章の採択と修正、ゾーニングの変更、公務員住宅の建設、公務員の勤務条件、学校建設のための公債発行などをその例として)を強調する。また、「直接立法制度は一つのツール(道具)であり、進歩派にとっても保守派にとっても同様にしようできるもの」であり、「この制度の功罪を一般化することは危険」とする見解は慧眼である。

1997年には二つの論説によって、当時先進の動きをしていたオレゴン州の事例を基に、制度概要が詳細に共有された。小池明子(1997年)は、制度の手続きと実例を多方面で詳細に紹介

するとともに、オレゴン州の事例（軽便鉄道に係る議案32）をとりあげ、その推進からの意見、反対からの意見を追っており、直接立法の手続きとそれをめぐる意見開示の状況をリアルに示した。生田希保美・越野誠一（1997年）は、制度の概要、事例紹介を載せるブックレット形式ではあるが、オレゴン州の投票事例（州およびユージン市）と「オレゴン州法」における「イニシアティブとレファレンダムに関する条項」を詳細に紹介している。

小池治（1998年）は、市民直接立法制度の導入およびそこで議案事項となったものの変化から、現代アメリカ政治の変化にアプローチした。1970年代、1981-92年の共和党政権時代、92-96年の民主党政権時代のそれぞれの議案事項を検討し、80年代における増税や政府の支出増に否定的な『反』積極国家ムード、90年代における連邦政府を規制する任期制限・選挙資金制限へと展開したことが示され、「グラスルーツにおける保守ムードの強まり」があるとされる。「グラスルーツにおける保守ムード」という結論はともかく、自らの資料分析にもとづく提起が説得的である。

牧田義輝（2003年）は、「アメリカの住民投票制度はアメリカの自治制度そのものをどう捉えるかということと深く関わっている」として自治制度におけるイニシアチブのありかたを示し、網中政機（2003年）は、アメリカにおける直接民主制と間接民主制（代議制）の両制度の関わりと諸問題をハスケルらの諸説を基に、米国において、代議制に対する信頼のありかた（公共の利益に配慮した立法手続き）とそれに加えての補足の制度たるものイニシアチブとレファレンダムの理念のありようを示した。

これからの課題

アメリカの直接立法型住民投票について、その制度的枠組みが多くの論者により示されてきているとともに、とりわけそれに関わる政治諸局面、法律、自治制度という観点から主として

扱われてきている。これまで主として政治諸局面のなかにおけるイニシアチブ、自治制度におけるイニシアチブという形で、やや制度論的な観点からの研究が主となって、研究が進んできた。今後、直接立法型住民投票が地域社会の構成・構造に与えた影響ないし作用についてより動的に実証的な研究が求められる。特に、直接立法型住民投票というものを理解するためにはその生成と展開にあってその運動論それ自体をおさえることが不可欠となってくる。公共選択論、投票制度論、イニシアチブ制度研究という形で研究の切り口こそ違うアメリカの諸研究においても、生成と展開にあっての運動論をおさえるべきという点では、同じ事が問われていると言える。

第一にとりわけ、現代までにおける直接立法運動の担い手の運動論をおさえると共に、とりわけその原点における19世紀末から20世紀初めにかけての、イニシアチブ導入運動の全米的イデオログであったウィリアム・サリヴァンの理論書が本格的に読み込まれ、その運動論がおさえなければならない。この点については、論者自身がサリヴァンの理論書原文を読み込み、全米レベルでその制度としてのイニシアチブ導入に大きな役割を果たしたサリヴァンの理論と実践のありようを示した（前山2007）。

第二に、現代に至る担い手とその思想的背景、その連携のありよう、経緯がおさえられて、初めてそこで実現された直接立法型住民投票の意味合いが実際に捉えられよう。これまで1970年代の税額・税制を対象とした直接立法の事例は比較的知られてきたが、対して、1980年代から90年代にかけての米国諸都市における中心街での超高速オフィスビルの乱立に対する高度制限等について、とりわけその運動論—いかなる担い手（アクティビスト）が連携し、いかなる背景（白人リベラリスト、白人保守、黒人保守）を背景にしていたのか—をおさえる必要がある。

本稿の課題—市民直接立法の全米地域社会への浸透

本稿においては、その問題にまえてもって、市民直接立法が全米の地域社会にどの程度浸透しているのかをおさえることが、今後の日米の諸研究の進展において必要であると考え。この点については近年、南カリフォルニア大学のジョン G. マツサカ (John G. Matsusaka) が ICMA 調査を通じて本格的な分析をおこなったのだが、その以前には、意外なことに本格的な研究はなかった。本稿ではこの点に特化して、マツサカの研究を批判的に検証し、この点を明らかにしたい。

現在は州レベル、また郡、市等のローカルレベルにおいて各種のレファレンダムとイニシアチブが展開されているのであるが、本稿では以下、

- 1) 州レベルにおけるイニシアチブとレファレンダムの採択と実施の状況
- 2) 次にアメリカ諸都市における直接立法の基礎的パターン
- 3) 諸都市レベルでのイニシアチブとレファレンダムの実施にあつての特質

を検討して行く。

(2) 全米の諸州におけるイニシアチブとレファレンダムの採択と展開

アメリカにおいてイニシアチブおよびレファレンダム制度は、その多くは、19世紀末から20世紀初頭にかけての、農民基盤のポピュリスト運動と都市ミドルクラスを基盤とする革新主義運動の推進により設置にいたつたのであるが、少数ながら1990年代における設置と現代まで推進されてきているものである。アメリカでの最初の採択決議はサウスダコタ州(1889年)であり、また最初の実施はオレゴン州(1904年)であった。

「市民イニシアチブ」「市民レファレンダム」(市民直接立法)と「議会レファレンダム」

まずもってイニシアチブとレファレンダムのコンセプトについて確認しておきたい。イニシアチブとレファレンダムは、一方で市民/住民の請願による市民/住民起点のもので「市民イニシアチブ」および「市民レファレンダム」(popular initiative, popular referendum)と呼ばれるものと、他方で議会によるレファレンダム (legislative referendum) とがある。(なお、議会は元来立法権をもつことから、議員発案について敢えて「議会イニシアチブ」と呼ぶ用法はない。)

議会レファレンダムは、二つに分類される。議会憲法改正 (legislative amendment) と議会立法 (legislative statute) である。議会憲法改正のレファレンダムは、議会ないし政府機関 (憲法改正委員会によるの提起も含む) によって提起された改正案が住民に住民投票 (投票用紙) という形で問われなければならないという制度である。ちなみに、議会憲法改正のレファレンダムについては、デラウェア州を除く全ての州に設置されている。デラウェア州にあつてだけは、州議会によって提案された憲法改正のために有権者の承認を必要としていない。憲法立法のレファレンダムは、その投票結果に拘束されるものおよび拘束されない非拘束的なものの両方があり、議会ないし政府機関により策案された法律案が住民に住民投票 (投票用紙) という形で問われなければならないという制度である。

これに対して、「市民イニシアチブ」および「市民レファレンダム」は、市民/住民の請願による市民/住民起点のもので、市民/住民による「直接立法」ということになる。尚、「市民イニシアチブ」には憲法の改正をもとめるものと、法律の制定改廃をもとめるものがあり、「市民レファレンダム」は法律の制定改廃をもとめるものとなっている。

現在までに州レベルにあつて32州において直接立法方式の採択について47回の投票がなされている。その結果、現在27州において、イ

前山総一郎：直接立法型住民投票（イニシアチブ）の全米における浸透状況

州	年	可否	得票差	YES	No	備考
サウスダコタ	1898	可	3 対 2	23,816	16,483	
ユタ	1900	可	5 対 2	19,219	7,786	
オレゴン	1902	可	11 対 1	62,024	5,688	
イリノイ	1902	可	5 対 1	428,469	87,654	結果につき議会は採択せず
ミズーリ	1904	否	2 対 3	115,741	169,281	
ネヴァダ	1905	可	5 対 1	4,393	792	レファレンダムのみについて可決
モンタナ	1906	可	5 対 1	36,374	6,616	
デラウェア	1906	可	6 対 1	17,405	2,135	結果につき議会は採択せず
オクラホマ	1907	可	5 対 2	180,333	73,059	
ミズーリ	1908	可	1 対 1	177,615	147,290	
メーン	1908	可	2 対 1	51,991	23,712	
ミシガン	1908	可	2 対 1	244,705	130,783	採択。しかし非現実的手続となる
イリノイ	1910	可	3 対 1	443,505	127,751	結果につき議会は採択せず
コロラド	1910	可	3 対 1	89,141	28,698	
アーカンソー	1910	可	2 対 1	91,363	39,680	
カリフォルニア	1911	可	3 対 1	138,181	44,850	
アリゾナ	1911	可	3 対 1	12,534	3,920	
ニューメキシコ	1911	可	5 対 2	31,724	13,399	レファレンダム可決（イニシアチブ除く）
ネブラスカ	1912	可	13 対 1	189,200	15,315	
アイダホ	1912	可	8 対 3	38,918	15,195	イニシアチブについて可決
アイダホ	1912	可	3 対 1	43,658	13,490	レファレンダムについて可決
ネヴァダ	1912	可	10 対 1	9,956	1,027	イニシアチブについて可決
オハイオ	1912	可	3 対 2	312,592	231,312	
ワシントン	1912	可	5 対 2	1,10,110	43,905	
ワイオミング	1912	否	6 対 1	20,579	3,446	
ミシシッピ	1912	否	2 対 1	25,153	13,383	
ミシガン	1913	可	5 対 4	204,796	162,392	憲法改正についてのイニシアチブ可決
ミシガン	1913	可	3 対 2	219,057	152,388	法律制定についてのイニシアチブ可決
ミシシッピ	1914	可	2 対 1	19,118	8,718	
ノースダコタ	1914	可	2 対 1	43,111	21,815	
ノースダコタ	1914	可	5 対 2	48,783	19,964	
ミネソタ	1914	否	3 対 1	162,951	47,906	
ウィスコンシン	1914	否	2 対 1	84,934	148,536	
テキサス	1914	否	1 対 1	62,371	66,785	
メリーランド	1915	可	3 対 1	33,150	10,022	
ミネソタ	1916	否	4 対 1	187,713	51,546	
マサチューセッツ	1918	可	1 対 1	170,646	162,103	
ノースダコタ	1918	可	3 対 2	47,447	32,598	
アラスカ	1956	可	2 対 1	17,447	8,180	
フロリダ	1968	可	1 対 1	645,233	518,940	
ワイオミング	1968	可	1 対 1	72,009	24,299	
イリノイ	1970	可	3 対 1	1,122,425	838,168	
ワシントン DC	1977	可	1 対 1	27,094	5,627	
ミネソタ	1980	否	1 対 1	970,407	854,164	
ロードアイランド	1986	否	1 対 1	129,309	139,294	
ミシシッピ	1992	可	3 対 1	592,536	251,276	
ロードアイランド	1996	可	1 対 1	165,347	145,808	
32 州 47 回		可決 38 否決 9		7,944,583	4,937,179	

表 1 直接立法採択についての住民投票
[Waters 2003, pp. 37-454 より作成]

ニシアチブ、レファレンダム、また両方のいずれの形で市民直接投票の制度が設置されている(表1)。ここで表に掲載されたものは、市民/住民起点のもので「市民イニシアチブ」および「市民レファレンダム」についての投票結果である。

成立時期としては、成立ベースで、成立総数38件にあって31件(81.6%)が19世紀末から1910年代革新主義時代(ポピュリスト運動および革新主義運動)に合計24の州で成立しており、早い時期にこれらの州で「直接民主主義に市民を参加させる法的権利」(Ernst 2001)が枠組みとして確立している。それに対してその後第2次大戦の戦後になってから9件の成立があった(1950年代に1件, 60年代2件, 70年代2件, 90年代2件。7州)。

イニシアチブとレファレンダムの実施

しかし、各州にあっては、かならずしも、市民イニシアチブおよび市民レファレンダムの可決・批准があったことをもってそれが実施されることが保証されたわけではなかった。最初の市民による請願での直接立法は、オレゴン州において、「オレゴン直接立法の父」と呼ばれるウィリアム・ユーレン(William U'Ren)ら「直接立法リーグ」といった活動家集団が、州議会および銀行等オレゴン州各界を巻き込んでのキャンペーンを展開し何度かの失敗を経て1902年に直接立法の成立(議会での両院での可決と住民投票での批准)にこぎつけた。しかし、当時未だ(サウスダコタ州においてもすでに可決と批准はおこなわれていたものの)州民による請願での直接立法は全米的におこなわれたケースがなかったために、ユーレンらは実際にそれが実際におこなわれ得るかどうかを懸念して、自分たちでその分枝組織を率いて、1904年に、全米議員選出についての方式についての法案を提出し、住民投票においてその可決結果を得た。この点につき、日米で初めて当時の各層を統合しての超党派的運動基盤の形成について、前山(2008b)が当該時期のアーバンレシーム構造を

州	実施年
オレゴン	1904
オクラホマ	1908
サウスダコタ	1908
ミズーリ	1910
メイン	1911
アリゾナ	1912
アーカンソー	1912
カリフォルニア	1912
コロラド	1912
モンタナ	1912
オハイオ	1913
ミシガン	1914
ネブラスカ	1914
ワシントン	1914
ネヴァダ	1918
ノースダコタ	1918
マサチューセッツ	1920
アイダホ	1938
ユタ	1952
ミシシッピ	1955
アラスカ	1960
フロリダ	1976
イリノイ	1980
ワイオミング	1992
ケンタッキー	×
メリーランド	×
ニューメキシコ	×

表2 市民による直接立法の最初の実施年
[Waters 2003, pp. 37-454より作成]

描き出した。その直後投票での1906年には10のイニシアチブが提起され、そのうち7が住民投票で可決されるといったかたちでの弾みがついている(Schmidt 1989, p. 8; Waters 2003, pp. 357-360)。他方で、イリノイ州において1902年に直接立法設置についての議会審議と住民投票がなされ、その結果、住民にあっては賛成者多数の結果であった(賛成票428,469対反対票87,654)にもかかわらず、イリノイ州議会は最終的にその結果を採用しなかった。また、デラウェア州においても1906年に同じことが起こっている(賛成票17,405対反対票2,135)。近年に

あつては、ロードアイランドで市民直接立法制度の設置について非拘束型での諮問投票を州民におこない、その結果住民にあって賛成が過半数を越えたのであるが（賛成 53.64% 対 反対 46.36%）、「しかし州議会はその結果を無視した」のであった（Waters 2003, p. 526, 634）。ケンタッキー州、メリーランド州、ニューメキシコ州においても未だ、住民請願により開始される市民イニシアチブおよび市民レファレンダムは実施されていない（表 2）。

先の表でみた直接立法についての可決・批准とともに、市民イニシアチブおよび市民レファレンダムの実施が、以後の州社会にあっての市民オルタナティブを推進する上での権能を实际的に与えてきている。

直接立法 27 州

現在、可決・批准ベースであるが、27 の州が市民イニシアチブ、市民レファレンダムの制度を採用している（表 3）。27 の諸州にあって、そ

	憲法イニシアチブ ①	法律イニシアチブ ②	市民レファレンダム (法律) ③
アラスカ		○	○
アリゾナ	○	○	○
アーカンソー	○	○	○
カリフォルニア	○	○	○
コロラド	○	○	○
フロリダ	○	×	×
アイダホ	×	○	○
イリノイ	○	○	×
ケンタッキー	×	×	○
メイン	×	○	○
メリーランド	×	○	○
マサチューセッツ	○	○	○
ミシガン	○	○	○
ミシシッピ	○	×	×
ミズーリ	○	×	○
モンタナ	○	○	○
ネブラスカ	○	○	○
ネヴァダ	○	○	○
ニューメキシコ	×	○	○
ノースダコタ	○	○	○
オハイオ	○	○	○
オクラホマ	○	×	○
オレゴン	○	○	○
サウスダコタ	○	○	○
ユタ	×	○	○
ワシントン	×	○	○
ワイオミング	×	○	○
27	17	22	24

表 3 州ごとの直接立法の採択状況
[Ernst 2001, p. 1-5; Waters 2003, pp. 3-9 より作成]

それぞれ、法律制定改正をもとめる市民イニシアチブ制度を採用している州(24)、法律制定改正をもとめる市民イニシアチブ制度を採用している州(22)、憲法の改正をもとめる市民イニシアチブ制度を猛者移用している州(17)というバリエーションがある。また半数の14の州これら三つの制度をあわせもっている。

ちなみにそれぞれを地図にて示すと下記のようになっている(図1,2,3)。

市民イニシアチブ実施にあつてのプロセス

アメリカでは、住民により請願の形で提起されるレファレンダムとイニシアチブのうち、イニシアチブの方がより頻繁に用いられている。両者にあつてイニシアチブの方が、より重要でありよりパワフルであると捉えられるためである(Waters 2003, p.11)。レファレンダム、そしてとりわけイニシアチブを提起するプロセスについて、大きくは「直接イニシアチブプロセス」(direct initiative process)と「間接的イニ

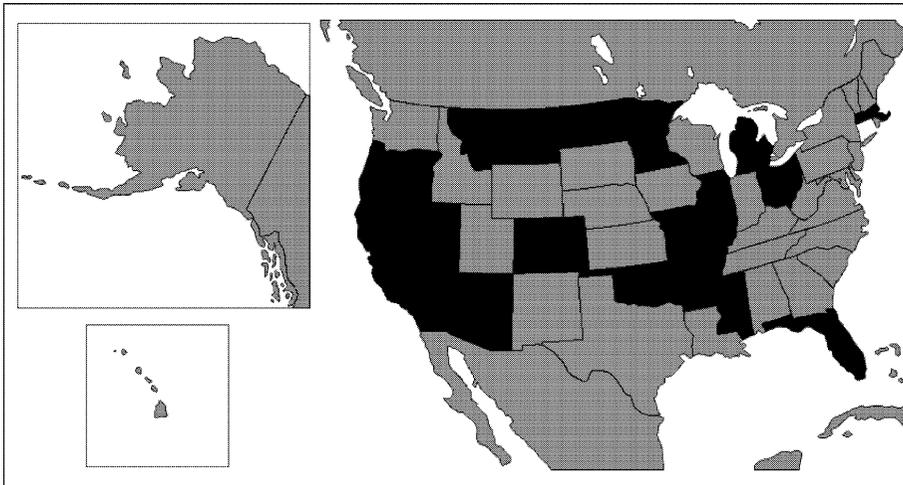


図1 憲法の改正をもとめる市民イニシアチブ制度を設けている州
(黒塗り部分の州が、イニシアチブを採用している州)



図2 法律の制定改正をもとめる市民イニシアチブ制度を設けている州

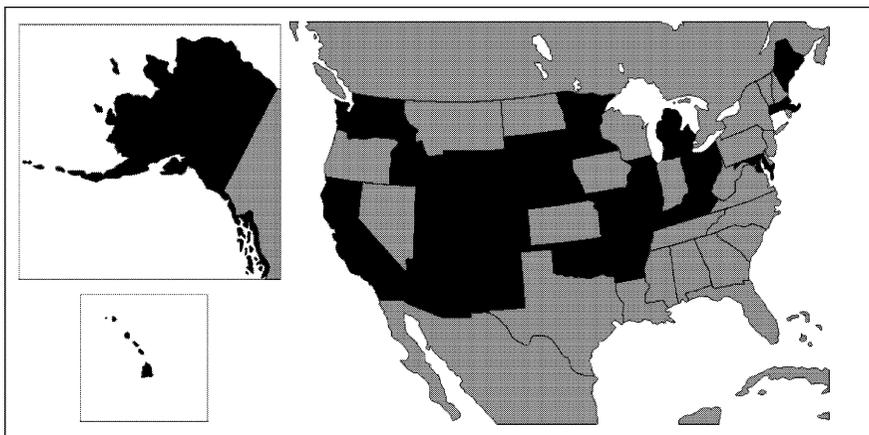


図3 法律の制定改正をもとめる市民レファレンダム制度を設けている州

シアチブプロセス」(indirect initiative process)がある。直接イニシアチブは、法定必要署名数の確保などの一定の法的手続きを踏めば、議会を通さずにイニシアチブの条例案を投票に付すことができるプロセスである。これに対して、間接イニシアチブでは、それとともに一旦議会に条例案を提出し議会の議を経てもらふ。議会により採択されるとそれがそのまま法律となる。議会が採択しないないしは、定められた期間内に処理できなかった場合、法案は次の一般投票に付されることとなる。間接イニシアチブは、つまり2段階方式ということになる。ちなみに、アラスカ、メイン、マサチューセッツ、ミシガン、ミシシッピ、ネヴァダ、オハイオ、ユタ、ワシントン、ワイオミングの諸州が間接イニシアチブ方式を採用している(また、カリフォルニア州、サウスダコタ州は直接および間接の方式を併用している)。

各州の方式とプロセスに関連してウォーターズが署名、署名活動の地区割り、署名活動での禁止事項、投票者用ガイド発行などについて詳細を述べている(Waters 2003, pp.11-29)。ウォーターズによれば、多少の差はあるが、各州とも次の5つの基本ステップで共通している。

1) 指定された州職員において、提起された

イニシアチブが事前にファイルされる(副知事、法務長官等)

- 2) 公告に前もって、法的要件遵守の観点からイニシアチブが点検される
- 3) 法定必要数の署名を得るために公告がおこなわれる*
- 4) 署名照合のため、州選挙局に請願署名が提出される
- 5) 投票用紙にイニシアチブがおかれ、それに引き続いて投票が実施される

※ちなみに、署名数については、法律の制定改廃をもとめる市民イニシアチブの場合、3% (マサチューセッツ州) から15% (ワイオミング州) という、有権者の署名率が法定設定されており、憲法の改正をもとめる市民イニシアチブの場合、3% (マサチューセッツ州) から15% (オクラホマ州) と設定されている。基本的に法律イニシアチブの場合よりも、憲法イニシアチブの場合の方が署名率・数は高めに設定されている。

(3) アメリカ諸都市におけるイニシアチブとレファレンダムの基礎的パターン

これらの市民イニシアチブと市民レファレンダムは、州において導入されたのであるが、ま

た郡および市レベルにおいてもとりわけ市自治基本条例設置運動と連動しつつ、採択されてきている。市レベルでの市民イニシアチブおよびレファレンダムが導入されてきたところでは、市の自治基本条例の改正と、市条例の改正をもとめることをゆるす制度として設置されている。

ジョン・マツサカは、全米の20大都市をベンチマークとしつつ(2000年の人口統計調査)、市における市民イニシアチブとレファレンダムについての実施状況を明らかにした(Matsusaka 2003, pp. 31-36)。20市における自治基本条例からイニシアチブのタイプ(自治基本条例, 条例の, 一つか, 両方を対象とするか), 法定必要署名数, 公示期間, 禁止事項, またレファレンダムの法定必要署名数, 期間のそれぞれを調査し, ① 大都市にあって市民イニシアチブと市民レファレンダムは例外的なものではないこと, ② 市民イニシアチブと市民レファレンダムの条項が市ごとにかなり多様である, とする。

とりわけ ICMA (International City/County Management Association) によって実施された下記の調査結果が用いられた。

1996年調査 (N=4,552)	
5. あなたの市には以下についてのいずれかの条項がありますか?	Yes 回答率
a. イニシアチブ。自治基本条例, 条例の改正を投票で投票者の承認・非承認に直接かけるもの。	39
b. 拘束型レファレンダム。投票者の意思に基づいて市政府が行為するよう, 市政府を縛ることにより, 公的諸問題についての結果を投票者が決定することを認めるもの。	28
c. 非拘束型レファレンダム。政府を縛ることなく, 特定の問題について, 投票者にその意思を表明することを許すもの	26
d. 請願ないし異議レファレンダム。レファレンダムが実施されるまで, 条例の施行を延期することを投票者に認めるもの。	24

[Matsusaka 2003, p. 34]

この調査は、市職員を対象に同上の質問を含む調査票を送り、回答を得たもので、対象となった都市は4,565市にのぼり、その都市の人口合計は1億1,050万人になる大規模なものであった。(もっとも、回答を作成した市職員の一部は市民イニシアチブおよび市民レファレンダムについての条項を熟知していなかったことの問題点も確認されている。) その結果、基本的なパターンが確認された。

まず、イニシアチブ制度を持つ市の割合についてであるが、全米すべての市にあって38.5%の市がイニシアチブ制度をもっている(表4)。(1981年, 1986年, 1991年の同様の調査から、この20年にわたる期間にあって「三分の一から二分の一」の市がイニシアチブ制度を持つものとしている。)

また、イニシアチブ制度を持つ市でイニシアチブにアクセスできる人口は、全米有権者の61.2%に相当する。州との関わりでは、イニシアチブ制度を持つ州においてイニシアチブ制度を持つ市の割合は57.9%であり、他方同制度をもたない州ではイニシアチブ史の割合は24.0%

全市	
イニシアチブ制度を持つ市の割合(%)	38.5
イニシアチブ制度を持つ市の人口における割合(%)	61.2
イニシアチブ州における諸市	
イニシアチブ制度を持つ市の割合(%)	57.9
イニシアチブ制度を持つ市の人口における割合(%)	77.7
イニシアチブ制度を持たない州における諸市	
イニシアチブを持つ市の割合(%)	24
イニシアチブ制度を持つ市の人口における割合(%)	47.3
イニシアチブを持つ州ないし市の人口における割合(%)	71.4

表4 イニシアチブの実施環境 (1996年)
[Matsusaka 2003, p. 35 より作成]

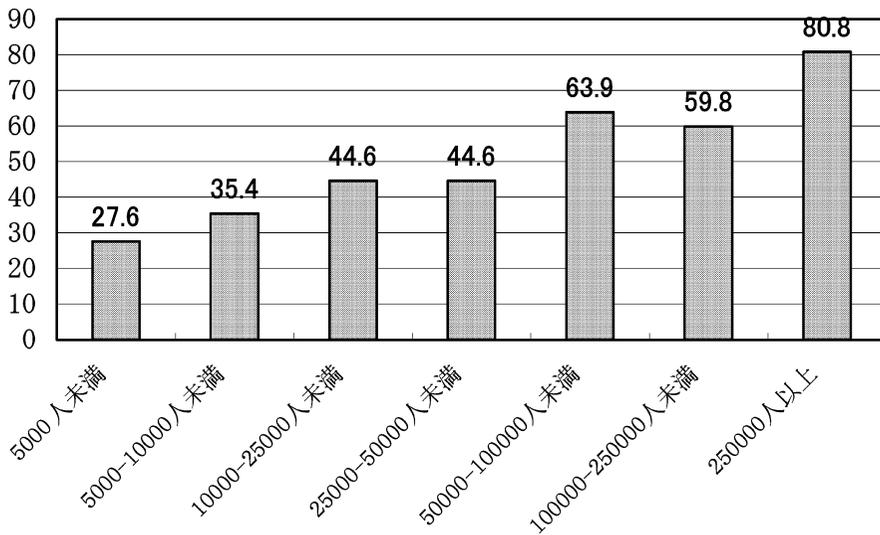


表5 人口規模別 イニシアチブ制度を採用している市の割合 (%)

である。また、イニシアチブ制度をもつ市でイニシアチブにアクセスできる人口は、イニシアチブ制度を持つ州において77.7%、イニシアチブ制度を持たない州において47.3%（イニシアチブ制度がない州だが市がそれを持つ場合）である。イニシアチブ制度を持つ州にあって、イニシアチブ制度がない州よりもアクセスできる人口が多いことは当然としても、しかしそれが無い州においても各市が同制度をもち、州人口の半分に近い有権者がアクセスできることが目を引く。

各州および各市においてイニシアチブにアクセスできるのは、計算すると最終的に、71.4%の有権者であった。四分の三の有権者が州レベルか市レベルにあって、イニシアチブを利用することができる、ということになる。マツサカが言うように「イニシアチブをアメリカの政治状況ではあまり通常的ではない制度とする旧来からの見解には、反対の結果となったのであり、実際に、全米有権者の四分の一のみが参加できないものであって、イニシアチブは『標準』となっている」。

このことは、市の人口規模を考慮に入れると、

さらに理解しやすい。市の人口規模にほぼ比例して、イニシアチブ制度採用の割合が大きいということが顕著に見られる（表5）。

大都市部の市の大半がイニシアチブ制度を採用していることから、イニシアチブ制度をもつ州においても、また持たない州においても、多くの有権者がイニシアチブに市レベルではあれ参加できる環境にあるということになっている。マツサカは、これについて、市の規模が大きくなるほど、市民はその代表としての議員をモニターしにくくなりコントロールしにくくなることと関係していると推測しており、またそこから「イニシアチブの第一の機能は、ノーマルな選挙メカニズムが効果を失うときにその選出議員を退けることを投票者に許すもの」とする。イニシアチブ・レファレンダム研究所 (University of South California) の投票率の調査によると、イニシアチブ・レファレンダムの無い州に比して、それは通常3%-8%程度高い。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。」としており、今後データ化などで確認することが必要とはなるが、マツサカの理解とつながる点がある。

(4) 郡と市におけるイニシアチブとレファレンダム

州レベルでの市民による直接立法運動が、市や学区といった基礎自治体とその地域の動向と相互影響しつつ並行して進展してきている。

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役 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

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	バ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

表 6 2003 年に提起されたレファレンダムとイニシアチブ (全米)

る。ここで、近年の州レベルにあっての市民イニシアチブと市民レファレンダムの状況を比較のため見ておきたい。2003年のケースとしては、全米で19件提起されている(表6)。このうちイニシアチブが4件、レファレンダムが14件となっている。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州民より提起されてくる。

T.M. ゴードンは州のイニシアチブおよびレファレンダムにあっては「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とする。上記で見た2003年の事例にあっては、諸州のイニシアチブおよびレファレンダムにあっては州水道局の債券発行、住民税増税といった税をふくむ公共財政のイシュー、ハイウェイ・空港といった大規模「公共工事」のイシュー、「議員選出後の速やかな就任」といった政治改革関連イシューが中心的議事をなしている。

それに対して、ローカルでのイニシアチブの場合には、「土地利用」を提起するイニシアチブが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。

ローカルにあっては、市レベルとカウンティ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、他方ギャンプル(14%)などは低い承認率にとどまる。カウンティ(郡)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。

以上より、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が中心的なイシューとしてあつかわれており、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イシュー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、市相互に発議率も異なるのだが、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ことを指摘した上で、多分こうしたことは、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該当するが、本稿の関わりからすると、つまりは、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、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。

(5) 成 果

以上から、アメリカにおいては、市民立法型住民投票(イニシアチブ)の浸透の状況について、次の点で確認を得ることができた。

第一に、全米において27の州が市民イニシアチブないし市民レファレンダムの制度を採用している。一部においては、可決しつつも、市民イニシアチブを実施することの環境を整えていない州もあった。

第二に、4,552の市を対象にしたICMAの調査結果から、イニシアチブ制度を持つ市は全米で約四割を占めていること、また全米の20大都市においてはたいていの市がイニシアチブ制度を設けていることから、イニシアチブの制度を持つ州および持たない州をふくめて、全米で71.4%の有権者がイニシアチブにアクセスできる状況にある。

第三に、上記に基づいて、議員と議会を経ずに自らの意向を条例案の形にして広く市民の投票に付すという市民イニシアチブの方式は、現在全米の有権者にとってその意思決定方式として広く『標準』となっている。

第四に、市民イニシアチブは、州レベルでは「税と公共財政」と「ガバナンス」（政治改革、選挙管理等）が中心的イシューをなし、また郡・市のローカルレベルにあってはゾーニング、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」という住民生活に身近なイシューがとりあげられる形で、それぞれの領域に適した形で発議がなされていて、住民意向形成の『標準』的フレームワークとして現実的に機能を提供している。

文 献

- 秋元寿文, 1977, 「カリフォルニア州を中心とするアメリカの住民投票制度(上)(中)(下)」『地方自治』1977年3月号, 4月号, 5月号
- 網中政機, 2003, 「直接立法—考察—アメリカ各州のイニシアティブ, レファレンダムの考察から」(『日独憲法学の創造力』下巻, 信山社)
- Denters, B., Rose, L.E., (ed.), 2005, *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, New York.
- Ernst, H.R., 2001, The Historical Role of Narrow-Material Interests in Initiative Politics, in: (Sabato, L.J., Ernst, H.R., Larson, B.A. ed.) *Dangerous Democracy? The Battle over Ballot Initiatives in America*, Rowman & Littlefield (Lanham, Boulder, New York, Oxford)
- Gordon, T.M., *The Local Initiative in California*, California, 2004.
- 肥後和夫, 1979, 「『納税者の反乱』と地方財政」『自治研究』1979年1月号
- 今井一, 2000, 『住民投票 観客民主主義を超えて』岩波新書
- 自治体国際化協会, 2007, 『カリフォルニア州の地方自治体について』
- 兼子仁, 1997, 『行政法学』岩波書店(岩波新書)
- 加藤栄一, 1978, 「全米をゆるがした課税制限の住民投票—カリフォルニアのプロポジション13」『自治研究』1978年9月号
- 小池治, 1997, 「アメリカにおける住民投票(住民立法)制度の運用」『都市問題』第87巻第1号
- 小室明子, 1997, 「住民投票をどのよゆに行うのか—アメリカの経験に学ぶ」(横田, 1997b所収)
- 香山充弘, 1978, 「カリフォルニア州における減税を求める住民投票(プロポジション13)について」『地方税』1978年10月号
- 前山総一郎, 2004, 『アメリカのコミュニティ自治』南窓社
- 前山総一郎, 2008a, 「19世紀末アメリカにおける直接立法の生成とその思想的基盤—ウィリアム・サリヴァン『イニシアチブ及びレファレンダムによる市民直接立法』(1892年)を通じて—」『八戸大学紀要』36号
- 前山総一郎, 2008b, 『アメリカの直接立法と市民オルタナティブ』(博士論文, 東北大学)
- Matsusaka, J.G., 2000, Fiscal Effects of the Voter Initiative in the First half of the Twentieth Century, *Journal of Law and Economics* 43
- Matsusaka, J.G., 2003, The Initiative and Referendum in American Cities: Basic Patterns, in: Waters (ed.), *Initiative and Referendum Almanac*, Durham
- Matsusaka, J.G., 2004, Initiative and Referendum, in: (ed. Rowley, C.K. et al.) *Encyclopedia of Public Choice*, New York
- 森田朗・村上順, 2003, 『自治総研ブックス・住民投票が拓く自治』公人社

- 野口暢子, 2003, 「常設型住民投票条例をめぐる論点」『地方自治職員研修 臨時増刊号』74号
- Schmidt, D.D., 1989, *Citizen Lawmakers. The Ballot Initiative Revolution*, Temple University Press
- 社会経済生産性本部, 2001, 『住民参加有識者会議 報告書地方分権と住民参加を考える』
- 砂田一郎, 1980, 「現代カリフォルニアにおける直接立法の政治過程」『行動科学研究』（東海大学）Vol. 14, No. 1 (1980)
- 竹花光範, 1997, 「政策レファレンダム型住民投票制の問題点」『法学論集』（駒沢大学）Vol. 56
- 田中義岳, 2003, 『市民自治のコミュニティをつくらう 宝塚市・市民の10年の取り組みと未来』ぎょうせい
- 辻村みよ子, 「『住民投票』の憲法的意義と課題」『ジュリスト』1103号（12月15日号）
- Waters, M.D. (ed.), 2003, *Initiative and Referendum Almanac*, Durham
- 矢作弘・大野輝之, 1990, 『日本の都市は救えるか アメリカの「成長管理」政策に学ぶ』開文社出版
- 寄本勝美, 1993, 『自治の形成と市民 ピッツバーグ市政研究』東京大学出版会
- 横田清, 1996, 「アメリカ合衆国における住民投票（住民立法）制度の運用」『都市問題』87号
- 横田清, 1997a, 『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』敬文堂
- 横田清, 1997b, 『住民投票〈1〉—なぜ、それが必要なのか』公人社（LGぶっくす）

The Infiltrating Situation of Direct Legislation in the US.

— Based on up-date researches in the US. and Japan —

Soichiro MAEYAMA

(Professor of Urban Studies, Hachinohe University)

For building the common basis this article aims at examining and clarifying how the initiative and referendum, devices of direct legislation have been infiltrating over the US. according to the up date result, including John G. Matsusaka (University of Southern California) and Maeyama [Direct Legislation and Citizen Alternative in the US, 2009, Ochanomizu-shobo Publishing, Tokyo].

The result has been provided like below :

- 1) 27 States have adopted citizen initiative and referendum. There are a few states that could not succeeded to enforce them, though they passed already.
- 2) According to the ICMA's result (4,552 cities), about 40% among US cities have initiative devices, and 20 top big cities mostly have initiative devices. Therefore 71.4% of voters are in the situation that they can access the initiative or referendum in the US (including the cities with Initiatives/Referenda as well as without them).
- 3) The initiative tends to be used by its level-characters. In states the main issue of it is tax and public finance, governance (political improvement, election etc), on the other hand in cities and counties zoning, land use and open space are the main issues—the familiar issues that are so close to every day life.
- 4) Overall popular initiative and referendum is now becoming the “standard framework” for citizen's intention in the level of localities in the US.