

カリフォルニア州における住民提案（１）

イニシアティブの導入と法制度

賀 川 真 理

目 次

はじめに

カリフォルニア州におけるイニシアティブの導入

カリフォルニア州憲法および州法上の規定

(以上本号)

住民提案の特色と最近の傾向

(以下次号)

おわりに

はじめに

2001年は、アメリカ合衆国（以下、アメリカ）カリフォルニア州における直接民主制が法制化されてから90年目にあたる。1910年にカリフォルニア州知事選に出馬した革新党のジョンソン（Hiram Johnson）は、州政治から政治マシーンと化したサザン・パシフィック鉄道（Southern Pacific Railroad）の影響力を排除するために、州規模でのイニシアティブ（initiative）などを提唱し、就任した1911年に州議会と州民の支持を得て制度化した。以来、多くの活発な提案が行なわれてきており、現在でもこうした直接民主制（direct democracy）は、州民にとって重要かつ当然の権利として行使されていることに変わりない。

ところで、近年日本においても住民運動が展開され、その結果として住民投票に持ち込まれるケースが出てきた。そのうち成功したものとしては、1996年8月4日に新潟県巻町で原子力発電所の建設をめぐって住民投票が行なわれ、建設に反対する投票者が60.9パーセントを占めたため、町としては予定地内の町有地を売却しないと宣言した例がある。また1997年6月22日

には、人口2万人の岐阜県御高町において全国で初めて産業廃棄物処分場の建設をめぐる住民投票が行なわれた。投票率は87.5パーセントに達し、建設に反対する投票者が79.7パーセントに及んだのを受けて、柳川喜郎町長は予定地にある町有地を売ったり貸したり出来ないと表明した¹⁾。

一方で、実際に住民投票が行なわれたとしても、その結果が政治に反映されないことも数多くあった。沖縄県では、県議会で可決した県民投票条例に基づき、1996年9月8日に米軍基地の整理・縮小などを求めた住民投票が行なわれ、賛成が89.1パーセントを占めた。しかし太田昌秀知事は、この後米軍用地の強制使用に必要な広告・縦覧の代行に応じた。さらに1997年12月21日には、沖縄県名護市で海上航空基地（ヘリポート）の建設をめぐる住民投票が行なわれ、市民投票では建設反対が52.4パーセントを占めた。ところが投票から3日後、比嘉鉄也市長はこの投票結果に反して、建設の受け入れと辞職を同時に表明した。市民投票条例第3条には、過半数の意思を尊重するとの規定があるため、市民が市長を相手に損害賠償請求訴訟を起こしたが、その後建設賛成派の岸本建男市長が当選し、1999年12月には基地建設が容認された²⁾。

1998年には、神戸空港建設の是非を問うため、35万人の署名をもって住民投票条例を直接請求したが、議会はこれを否定し、建設工事は1999年9月に着工された。その後も2000年4月22日から5月21日にかけて、神戸空港の建設に反対するために、笹山幸俊市長をリコール（recall）

する署名運動が行なわれた。これには有権者の3分の1にあたる39万人分の署名が必要であったが、建設工事が進む中での署名活動では87,655人分の署名にとどまり、リコールは不成立に終わった。

さらに2000年1月23日には、徳島県の吉野川可動堰の建設計画をめぐる住民投票で、投票率54.9%のうち反対が90.1%を越した。当初、中山正暉建設大臣は、こうした住民投票自体を「民主主義の誤作動である」として取り合わない姿勢さえ示した。投票後も圓藤寿穂知事は、可動堰化が最良の選択であるとの立場を崩していない。その後、同年8月28日、与党3党の政策責任者は、進行中の計画を白紙に戻し、新たな計画を策定するよう政府に打診したが、以然として計画の撤回には至っていない。

新潟県柏崎市刈羽村では、1999年に品田宏夫村長がブルサーマル計画の受け入れを事前了解し、それ以来住民の意思を問う住民投票条例案に反対の態度を取り続けてきた。しかし住民グループが、有権者の37パーセントの署名を集めて直接請求した結果、2001年4月18日に同村議会は住民投票条例案を可決、これを受けて同年5月27日に投票が実施された。投票率は有権者4,090人のうちの88.1パーセントに上り、賛成42.5パーセント(1,533票)、反対53.4パーセント(1,925票)(その他保留・無効147票)となった。条例では村長と議会は結果を尊重しなければならないとなっているが、事前了解を撤回するには全有権者の過半数の支持が必要としていた村長は、投票の翌日、当面は計画の受け入れを見送る考えを明らかにしたものの、事前了解の撤回にまでは踏み込まなかった³⁾。

以上のように、日本の場合、住民投票の結果には法的拘束力がなく、最終的な決断は各首長の判断に委ねられている点が問題となっている。日本の地方自治は、これまでのところ財政的に中央政府に依存していることから、首長らはとかく中央からの要請を鵜呑みにする傾向を有している。住民投票によって民意が政治に反映されることは、むしろまれなケースであった。

法律上は、日本国憲法第94条において、地方公共団体は法律の範囲内で条例を制定することができる⁴⁾とされている。また地方自治法では、条例の制定・改廃の請求(第74条)や、監査の請求(第75条)、議員や首長の解職請求(第80、81条)などが定められている。具体的には、住民投票を行なうのに必要な住民投票条例案を、有権者の50分の1以上の署名によって首長に直接請求し、議会の議決を経て住民投票が実施されることになっている。ところが現実には、これらの制度は十分に機能していない。首長や議会の反対により、住民投票条例自体が否決されたり、住民としての権利を行使して住民投票を行なったとしても、その結果が法的に保証されていない限り、直接民主制は機能しているとは言えないのである。

本論文では、住民による政治参加の意識が強いアメリカの中で、州規模での住民提案数が最も多いカリフォルニア州を例として、住民提案の制度上の特色と最近の傾向について考察することを目的としている。ジョンソン知事が導入した、イニシアティブ、レファレンダム(referendum)、そしてリコールといった直接民主制度のうち、特に住民による提案が地域の政治に反映され、今後日本における住民提案の模範となりうるイニシアティブに的を絞って取り上げることとする⁴⁾。

カリフォルニア州におけるイニシアティブの導入

アメリカにおいて直接民主制を導入した最初の州はサウスダコタ州で、1898年のことである。これは有権者が直接法律を制定し、また議会によって可決された法律を拒否する権利を持つべきであるとの原理に基づいたものであった。

ところで、カリフォルニア州における直接民主制の導入は、カリフォルニアの革新主義との関連でとらえる必要がある。カリフォルニアは1848年にアメリカ領土に組み込まれて以降、金鉱の発見などにより1年間に約10万人が居住す

ようになり、1850年には州に昇格した。それからまもなく、他の大都市同様政治的な腐敗が進み、大企業、特に鉄道業界はあらゆる面で政治を牛耳るようになってゆく。こうした中、カリフォルニア州では政治を市民の手に戻すため、まず地方レベルで直接民主制が導入されることになる。

1898年、サンフランシスコとヴァレホ両市は、有権者に直接民主制としてイニシアティブ、レファレンダムの権限を付与するため、市憲章(city charter)を修正した。これに引き続き、改革運動の指導者であったヘインズ(John Randolph Haynes)が、1902年の選挙の際、ロサンゼルス市憲章にイニシアティブ、レファレンダム、そしてアメリカの都市で初めてリコールの制度を取り入れることに成功した⁵⁾。以後、1910年までにカリフォルニア州の21の都市が直接民主制を次々に取り入れていった。

カリフォルニアに直接民主制を実現させる上で、ヘインズが果たした役割は大きい。ヘインズはロサンゼルス市での導入が決まるや否や、ただちに州レベルでの実現に取り組んだ。彼は直接民主制を導入するために私財を投じてロピイストを雇い、農家の団体からビジネスマンに至る広範な組織に支持された決議文を携えて、1903年2月、州議会に働きかけた。議会では、投票に付されるために必要とされる署名数が大きな焦点となった。結果として、このときには下院は通過したものの、上院では14対13という僅差で否決された⁶⁾。その後も、1905年、1907年、1909年の州議会で、引き続き直接民主制の導入が検討されたが、サザン・パシフィック鉄道らの反対に遭い、見送られることになった。

そして1910年における州知事選で、ジョンソンは直接民主制の導入を提唱した。その際、得票率から判断すると圧勝とは言えなかったが、この頃には議会でも革新が保守を圧倒する勢いを得ていたため、州に直接民主制を導入する上では機が熟していた。ジョンソン州知事は就任演説の中で、「民衆の政治を保持し永続させる

ための第一歩は、イニシアティブ、レファレンダム、リコールを採用することである」⁷⁾と呼びかけた。1911年9月1日、有権者に対して州務長官ジョーダン(Frank C. Jordan)名で、同年1月2日開会、3月27日閉会の第39カリフォルニア州議会において、両院の3分の2の賛成により、直接民主制を導入するための法案が可決したこと、これに伴って同年10月10日火曜日に特別選挙を実施する法案を提出したことが公表された。そして特別選挙では、カリフォルニアの有権者自らが直接民主制を行使する権限を創るために、カリフォルニア州憲法を修正する道を選択した。こうしてカリフォルニア州は、全米でイニシアティブとレファレンダムを採用する州としては10番目に名乗りを上げた⁸⁾。

これに引き続き、1911年11月27日から12月24日には第39州議会の臨時議会が開催され、州法の導入もしくは改変および州憲法の修正を提案する際に必要となる、登録済み有権者(registered voters)の署名割合が州議会上院憲法修正第3号および同下院第3号により可決された。こうした手続きを経て、1912年9月3日には、ジョーダン州務長官が同年11月5日に5件のイニシアティブが提起されることを明らかにし、それらの題目および要約、提起する条文が公表された。以来、この制度は頻繁に使用されるようになる。

現在アメリカ国内では、23州とワシントンD.C.がイニシアティブを認めている。イニシアティブでは、住民投票の結果が直接効力となる場合と、州議会の承認を必要とする間接的なものがあるが、カリフォルニア州は前者である⁹⁾。

なお、かつてカリフォルニアでは、間接的な方法でも直接的方法でもイニシアティブを提案することができた。その際、間接的な方法をとるには、前回の州知事選挙ですべての候補者に投票された票数の5パーセントに匹敵する、登録済み有権者による署名が必要であった。この請願は、州務長官から州議会へ提出され、その後40日以内に州議会はその提案を変更や修正することなく制定するか否かを決めることにな

っていた。州議会が変更なしに制定する場合にはそのまま法律となったが、そうではない場合、州務長官はその提案について有権者の判断を仰ぐため、次の一般選挙の際に提出しなければならなかった。しかし、間接的な提案はあまり利用されることがなかったため、1966年11月8日の一般選挙を以って廃止され、現行の制度に一本化された¹⁰⁾。

カリフォルニア州憲法および州法上の規定

ところで、住民提案が実際に投票に付されるまでには、さまざまな手続きを経なければならない。その際最も基本となる法律上の権利は、カリフォルニア州憲法 (the Constitution of the State of California) に定められている。

カリフォルニア州憲法では、イニシアティブについて第2章と第4章で規定している。まず第2章は、イニシアティブ、レファレンダム、リコールに関する投票方法について記されているが、その第8節ではイニシアティブについて、以下の4点を定めている。

第1に、イニシアティブとは、有権者が直接州法を提案したり、州憲法を修正したり、それらを拒否する権限のことである。第2に、イニシアティブは、提案する法律や州憲法の修正についての原文を示した請願書を州務長官に提出することによって提案できる。その際、州法については、前回の知事選挙ですべての知事候補者に投じられた登録済み有権者の5パーセントに相当する署名が、同様に州憲法の修正については、8パーセントの署名が必要である。第3に、州務長官は、次の一般選挙 (general election) の少なくとも131日前までに、もしくはその一般選挙以前に行なわれる州規模の特別選挙の前までに、投票資格を満たした提案を提出しなければならない。州知事は、その提案のために州規模の特別選挙を要求することができる。第4に、ふたつ以上の題目 (subject) を含むイニシアティブによる提案は、有権者に提起

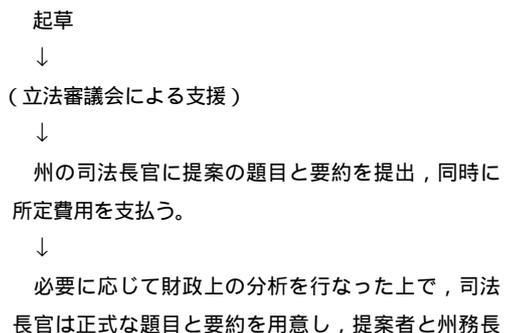
したり効力をもたせたりすることができない。

また第2章第10節では、投票によって過半数の承認を得たイニシアティブは、別の方法が規定されていない限り、選挙の翌日 (the day after the election) から効力を生じること、同じ選挙で承認されたふたつ以上の提案による規定が抵触した場合には、それらの提案のうち賛成票が多い方の規定を優先すること、イニシアティブによる署名を請願する前に、法律による規定にしたがって (提案者は) 提案の題目と要約を行なう司法長官に対して提案の写しを提出すること、州議会は請願の回覧や提出、確認の方法と、有権者に提起する提案を規定することなどが明記されている。

次に第4章第1節では、カリフォルニア州の立法権は、上院と下院からなる州議会に与えられているが、州民 (the people) にはイニシアティブとレファレンダムの権限が留保させていると規定されている。

このように、カリフォルニア州のイニシアティブで市民が提案することができるのは、実際にはカリフォルニア州法の制定もしくは修正や州憲法の修正といった法律の条文である。提案者は有権者にできる限りわかりやすく提案内容を説明する必要がある。同時に、有権者を混乱させないためにも、草案は慎重に書き上げなければならない。さて、発案から法律として制定されるまでの手続きは、下記の図のようになっている¹¹⁾。

図 住民提案が法律となるまでの流れ



官，州議会上下両院にその写しを提出。州議会は必要に応じて公聴会を開催。

↓

署名集め

↓

提案者による請願書の提出

↓

署名の確認

↓

州務長官は必要な署名数が確保されたとする証明書と司法長官が準備した題目を，州議会上下両院に送付。州議会は必要に応じて公聴会を開催。

↓

住民提案として採択，プロポジションとして番号が与えられる。

↓

投票

↓

(裁判所による検討)

↓

州法の制定・修正あるいは州憲法の修正

はじめに，州法の制定もしくは修正あるいは州憲法の修正に関する草稿を練る（図 - ）。一般的には，司法の定めた判決と行政立法の改変以外，どのような問題でも取り上げることができる。したがってイニシアティブでは，幅広い問題を提起し，それを法令として制定することができる。長さの制限はないが，前述のカリフォルニア州憲法の定めによれば，内容については原則としてひとつの題目（“single-subject rule”）とされている。しかし，これにははっきりとした規定があるわけではなく，従来，カリフォルニア州最高裁判所はこの原則を幅広く解釈する傾向にある¹²⁾。イニシアティブはレファレンダムに比べて署名集めの期限が長い¹³⁾ため，投票にかけられやすい。ただし全米規模にわたる内容に関しては，イニシアティブによって提起することはできない。

提案者が法律内容を明らかにし，25人以上の有権者の要請がある場合，立法審議会（Legis-

lative Council）は草稿を支援することができる。立法審議会は，その提案が有権者に提出される必然性があると判断した場合に助言することになる（政治規約第10243項¹⁴⁾）。もちろんこの方法によらなくても，提案者は個人的に相談役（弁護士）を付けることもできる。

起草された法案は，州の司法長官の下へ提出する。その際，発議する提案の題目と要約，そして200ドルを提出する必要がある（図 - ）。州法により，題目と文字数100語以下の要約を付けることが定められている。また，この200ドルは州財務局に委ねる供託金である。なお，要約を提出してから2年以内に提案が投票に付された場合，この費用は返金される。ただし，もしこの期間内に住民提案としての資格を獲得できなかった場合には，州の雑費に組み込まれる（選挙法第9002，9004項¹⁵⁾）。

題目と要約，所定費用を受け取った後，司法長官はその提案の主要目的と論点についての要約と，選挙法第9050項に記載されているように，投票にあたって州全体の有権者に提示するために，それぞれの提案についての題目を用意する。司法長官は，発議される提案の最終版を受け取った後15日以内に州務長官に，また州務長官は提案者と郡選挙管理委員会に，その題目と要約の写しを用意する必要がある。この15日間に発議されるイニシアティブの提案者が，提案の最終版について，技術的なことや非本質的なことではない修正をしてきた場合，司法長官は修正案を受け取った後15日以内に，州務長官に対してその題目と要約の写しを用意する（選挙法第9004項）。ただし，提案について財政上の分析が必要な場合は，この期間を延長することができる。

司法長官が，財政的な影響について分析する必要があると判断した場合には，発議される提案の最終版を財務局と両院予算委員会が受け取ったその日から，実質労働日25日以内に分析結果をまとめなければならない。そこでは，提案が採択された場合，州や地方財政に全体としてのどの程度実質的な変化が起こるのかという点に

ついて意見が加えられることになる(選挙法第9005項)。

正式な題目と要約が整い次第、司法長官は州議会上下両院に対してもその写しを送付する。州議会両院の当該委員会は、提案についての公聴会を行なうことがあるが、これを修正したり、投票に付すことを妨げたりすることはできない(選挙法第336、9007項)(図 -)。司法長官から提案者のところに要約が送付された日を以って、正式に要約が整った日とする。これ以前に署名を請願することはできない。州務長官は、司法長官から正式な題目と要約を受け取った後、ただちに提案者と郡の選挙管理委員会に対して、署名を提出する期限などを示したスケジュールを送付する(選挙法第336項)。

提案者は、請願を回覧して署名を集めるために、最大150日間の活動が認められている(選挙法第336項)(図 -)。ただし、イニシアティブによる提案では、選挙民に審議される州規模の選挙が行なわれる日から数えて、少なくとも131日前までにこの活動を終える必要がある(選挙法第9013項、カリフォルニア州憲法第2章第8節(c))。したがって提案者は、発議する提案がこの期限内に投票に付すための要件を満たすことができるように、活動期間をできる限り短くしようとする傾向がある。

さて、イニシアティブによる提案が投票資格を得るためには、提出されるイニシアティブの性格によって、ある一定数の登録済み有権者による署名を得なければならない。イニシアティブによって州法の制定もしくは改変を提案する場合、司法長官によって正式な提案の題目と要約が出される以前に、前述の州憲法第2章第8節の規定にあるように、前回の知事選挙ですべての知事候補者に投じられた登録済み有権者の5パーセントに相当する署名が必要である。2002年11月の知事選挙以前に投票に付すためには、41万9,260人分の署名を求めなければならない。

同様に、イニシアティブによって州憲法の修正を提案する場合、司法長官によって提案の題

目と要約が出される以前に、前回の知事選挙ですべての知事候補者に投じられた登録済み有権者の8パーセントに相当する署名が必要である。2002年11月の知事選挙以前に投票に付すためには、67万816人分の署名を求めなければならない。いずれにせよ有効な署名数を確保するためには、こうした最低署名数に上乗せした数を集める必要があることは言うまでもない。

請願をするための形式は、法律によって文字の大きさから有権者に提示しなければならない項目まで詳細に定められている。請願書が提出される際、郡選挙管理委員会は所定の要件を満たしていないものは受け付けないため、この規定に従うことが重要となってくる(選挙法第9012項)。請願書は何枚かにわたっている場合があるが、それぞれのページにおいて提案の要約を省略しない形で掲げなければならない。その際、文字の大きさは12ポイントを下回らないローマ字の太文字と定められている(選挙法第9008項)。

発議される提案には、この他にも各ページごとに12ポイントを下回らないローマ字の太文字で、「有権者に直接提出されるイニシアティブによる提案」との見出しがつけられ、その後「カリフォルニアの司法長官は発議された提案に関する主要な目的と要点について以下の題目と要約を作成した」との一文を入れることになっている。これらは、請願書の各ページの冒頭に印刷されなければならない(選挙法第9001、9008項)。

その上で司法長官による題目と要約が示されるが、これに続けて、「私儀、署名者はカリフォルニア州で登録した、資格ある選挙民であり、郡(もしくは市・郡)の住民であり、ここに(カリフォルニア州憲法)(関連の法律)についての修正を提案いたします。(中略)その発議する憲法(もしくは州規約)の修正とは、以下のとおりです。」との文章が示される。その後、提案の題目と本文(12ポイントを下回らないローマ字の太文字)が省略しない形で記される(選挙法第9001、9008項)。

さらに有権者に依頼する署名の真上には、12ポイントの活字で「この請願は有給の署名収集者（paid signature gatherer）もしくはボランティアによって回覧されます。このことについて、あなたには尋ねる権利があります。」との注意書きを入れなければならない（選挙法第101項）。署名できるのは、登録済み有権者であり、ひとつのイニシアティブについて一度限り有効である。実際に署名する場合、まず活字体で氏名と現住所、それとは別に登録済み有権者としてのサイン、市の名称、郵便番号を記載する必要がある。また、署名は1から始まる連続した番号の空欄にすることが求められている。各ページの上下は、最低でも1インチ以上、郡の選挙管理委員会が使用するために空けておく。

なお、署名を依頼する側も、素性を明かさなければならない。すなわち署名欄の下のスペースを利用し、活字体で自分の名前と、どこの郡（もしくは市・郡）で有権者登録を受けたか、そして自分の住所を明らかにする必要がある。これに加えて、自分が請願を依頼し署名に立ち会ったこと、署名を集めた期間（年月日）、そして最後に、以上のことで州法に違反した場合は、偽証罪に問われるとの文章が示される。

選挙法により、署名活動をめぐる悪弊が認められた場合、犯罪行為として刑罰が科される。たとえば署名を考えているものに対し、請願の目的や内容について誤解を与えてはいけないし、請願者が有給の署名収集者なのか、ボランティアなのかという質問に対しても、故意に違うことを言うてはならない（選挙法第18600項）。署名をしようとする人物が、提案や司法長官によって提示された要約を読むことを妨げてはならない（選挙法第18601、18602項）。また、イニシアティブの請願に署名することと引き換えに、金銭の授受を申し出てはならない（選挙法第18600項）。役人も含めて偽証が発覚した場合には、その人物に対する刑罰が科され、そのイニシアティブは差し戻されることになる（選挙法第18660、18661項）。

こうして集められた請願書は、提案者によって署名が集められた郡の選挙管理委員会に提出されるが、それ以前ならば、署名者はイニシアティブの請願に署名したとしても、その郡の選挙管理委員会に文書で名前の掲載を辞退する旨を要請することができる（選挙法第9602項）。ある特定の郡で集められた署名は、すべて同時に提出しなければならない。ひとたび提出されると、請願は管轄権のある裁判所の命令による場合を除き、修正することはできない（選挙法第9030項）。不正な申請を避けるために、イニシアティブによる提案は、提案者と提案の草案に正式にかかわったと認められる1人以上の者だけが提出できることになっている（選挙法第9032、18671項）（図 - ）

各郡の選挙管理委員会は、署名が提出された後、土曜日・日曜日と祝日を除く8日以内に、その郡に提出された請願の署名総数を数え、州務長官に報告しなければならない（図 - ）。すべての選挙管理委員会から提出された署名総数が、所定の署名総数の100パーセントに満たない場合、州務長官は提案者と選挙管理委員会にその旨を伝え、これ以上の活動を行なうことは認められなくなる（選挙法第9030項）。

すべての選挙管理委員会から提出された署名総数が、所定の署名総数の100パーセントを越えた場合、州務長官はただちにその旨を選挙管理委員会に伝え、それらの署名が有効かどうかを確認する作業を要請する。この通知から、土曜日・日曜日と祝日を除く30日以内に、選挙管理委員会は請願に署名した登録済み有権者の数を定めなければならない。500以上の署名がある場合は、無作為に抽出する方法で署名を確認する。サンプル数は、少なくとも500、もしくは署名数の3パーセントのどちらか大きい方を必要とする。有効な署名数が確定した後、選挙管理委員会は署名に関する証明書を作成し、州務長官に提出しなければならない（選挙法第9030項）。

サンプル調査により、すべての選挙管理委員会から集められた有効な署名数が95パーセン

トに満たなかった場合、その請願は投票に付される資格を失う。州務長官は、ただちに提案者と選挙管理委員会にその旨を伝える。一方、署名数が110パーセント以上であった場合、その請願は投票に付す資格があると判断されるため、州務長官はただちにその旨を提案者と郡選挙管理委員会に通知する（選挙法第9030項）。そして、署名総数が95から110パーセントの間であった場合には、州務長官が各選挙管理委員会に、提出されたすべての署名について確認するよう命じる。この命令を受けてから土曜日・日曜日と祝日を除く30日以内に、選挙管理委員会もしくは有権者の登録機関は、登録済み有権者のうち何人がその請願に署名したのかを数え、州務長官に報告しなければならない（選挙法第9031項）。

最終的には、州務長官は期限内に署名の行なわれた郡の選挙管理委員会もしくは有権者の登録機関から、有権者によって署名された請願に関する証明書を受け取ることにより、その請願が投票に付される資格を有しているかどうかを判断する。この時点で、提案に必要な署名数を満たしていた場合、州務長官はその請願は提出されるべきものと判断する。州務長官は、ただちに提案者と州のすべての郡の選挙管理委員会もしくは有権者の登録機関に対して、その事実を伝える。一方、もし提案に必要な署名数に満たないことが判明した場合、州務長官はただちにその旨を提案者と選挙管理委員会に伝える。

さらに州務長官は、投票に付す要件を満たしたとする証明書とイニシアティブの写しを、司法長官によって準備された題目とともに、州議会上下両院に送付する。州議会は、常にではないにせよ、そのイニシアティブによる提案を当該委員会に委託し、投票に付される選挙日前にその提案について、両院公聴会を開催することがある（図 - ）。しかし、公聴会は選挙日から起算して30日以内に開催することは出来ない。さらに州議会には、イニシアティブによる提案を変更したり投票を妨げたりする権限はない（選挙法第9034項）。これらの法的な手順を

踏んだ提案は、ついに投票に付されることが決定する（図 - ）。なおカリフォルニア州では、以上のようにして投票に付されることが決定したものをプロポジション（Proposition）と呼び、提案ごとに番号が付けられる¹⁶⁾。

こうして住民提案は、一般選挙もしくは特別選挙の際、有権者の判断を仰ぐことになる。一般選挙の投票日は、大統領選挙および中間選挙の年の11月の第1月曜日の次の火曜日である。有権者登録を行なうと、事前に有権者の住所宛に、投票に付される全提案について詳細に書かれた小冊子（Ballot Pamphlet）が配布される。そこには各住民提案について、プロポジションの番号や提案内容の種類、要約、賛成および反対に投票することの意味や、その提案に賛成および反対する代表者の連絡先などが掲載された一覧表が掲げられている。さらにひとつずつの提案について、正式な題目と要約、財政上の分析、議会アナリストによる提案の背景や提案内容についての分析が加えられている。その上、1974年の政治改革法に基づいて、提案者自ら趣旨説明を掲載することになった。すなわち、提案に賛成する立場の主張と提唱者の氏名および肩書き、賛成論に反対する立場からの反論とその提唱者の氏名および肩書き、逆に提案に反対する立場の主張と提唱者の氏名および肩書き、反対論に反対する立場からの反論とその提唱者の氏名および肩書きが掲げられている。

さて最終的には、有権者登録を行なった住民による投票（図 - ）で過半数を取った場合、提案は他に定める規定がない限り、投票の翌日から効力を発揮する。ただし、実際に効力を持つことができるかどうかは、裁判所による検討を待つ必要がある。通常、裁判所は選挙より前に提案への介入はしない。なぜならばカリフォルニアの裁判所は、住民提案で取り上げる内容が予見できず、また住民からの自発的な提案であることを勧告し、直接民主制を押さえ込むようなことはしたがないからである。仮に法律の施行に問題があると判断した場合には、投票結果が出たのち、施行を延期もしくは停止する

という方針をとっている。提案の有効性を問う場合には、合衆国憲法を引き合いに出す場合が多い。

裁判所によって特に注文がつかない限り、住民提案は投票日に投票した州民の意思どおり、州法もしくは州憲法として施行されることになる¹⁷⁾(図 -)。ひとたびイニシアティブの手続きを経て採択された場合、同じ手続きによってのみその法律を変更することができる。すなわち、州知事が拒否権を発動したり、州議会がその結果を覆すことは認められていない。

ところで、イニシアティブには提案に賛成あるいは反対するために使用される資金に、制限は設けられていない。ただし政治規約第82013(a)項では、カリフォルニアの市、郡、州の選挙に影響を与える目的で、1年間に合計1000ドル以上の寄付を受け取った場合は、受取人委員会(recipient committee)を組織することが求められている。受取人委員会は、提案が投票資格を得てから10日以内に、州務長官の下に組織されている政治改革局(the Secretary of State's Political Reform Division)に対して、寄付金に関する原本とコピーを提出しなければならない(政治規約第84101(a)項)。また、選挙前16日間に受け取られた合計1000ドルを超える寄付金については、それらを受け取ってから24時間以内に、金銭以外の現物に関しては48時間以内に書面で報告しなければならない(政治規約第84203, 84203.31項)。

(以下、『阪南論集 社会科学編』第37巻第2号に続く)

注

- 1) 『朝日新聞』1997年6月23日, 1, 3面, 2001年5月28日, 34面。
- 2) 1996年4月, 日米両国政府は米軍の普天間飛行場の移設に関して合意に至った。5年後の2001年4月の段階では、沖縄県名護市辺野古沿岸域への移設は既成事実となり、すでに工法決定の段階にある。

なお、日本で住民投票を実施するためには、自

治体の首長や議員が住民投票条例案を議会に提出する場合と、有権者の直接請求による場合がある。

- 3) 『朝日新聞』2001年4月25日夕刊, 3面, 同年5月28日, 1面, 同年5月29日, 38面。東京電力柏崎市刈羽原発でのプルサーマル計画とは、ウランと使用済み核燃料から取り出したプルトニウムとの混合酸化物燃料を、通常の原因(軽水炉)で使用する計画のこと。
- 4) カリフォルニア州憲法によると、レファレンダムとは有権者が州議会を通過した法令もしくは一部の法令について承認もしくは拒否する権利であり、リコールとは有権者が首長や自治体の長を解職する権利を指す(*Constitution of the State of California as amended and in force November 8, 1994*, Article , Section 9.(a) Section 13)。イニシアティブの定義については、本文第3章を参考のこと。

本論文では、州レベルのイニシアティブを扱うが、カリフォルニア州にはこの他にも郡レベルや市レベルのイニシアティブの制度があり、前者はカリフォルニア州選挙法(California Elections Code)第9100-9126項に、後者は同じく第9200-9225項にわたって規定されている。この他にも、学校区や特別区についてイニシアティブの規定がある(選挙法第9300-9380項)。特に一般選挙では、市民が投票する提案が10件を超えることも少ない。

なお、本論文は紙数の制約上、イニシアティブの手続きに関する法制度を中心に取り上げ、住民提案の特色と最近の傾向については、次号に掲載するものとする。

- 5) California State Legislature, Senate Local Government Committee, *Your Guide to Direct Democracy: Local Initiative, Referendum, and Recall Campaigns* (Sacramento, CA: Senate Local Government Committee, 1996) p. 2.
- 6) John M. Allswang, *California Initiatives and Referendums, 1912-1990: A Survey and Guide to Research* (Los Angeles, CA: Edmund B. "Pat" Brown Institute of Public Affairs, California State University, 1991) pp. 7-8.

なおヘインズは、1853年ペンシルベニア州に生

まれ、先祖をイギリス人を持つ中流階級の家で育った。フィラデルフィアでは開業医として成功をおさめると同時に、地元の共和党マシーンに反発しながら地方政治に係わりを持った。1880年代に家族とともにロサンゼルスに引っ越すが、ここでも開業医として成功し、投資や株取り引きなどを通じて非常に裕福になった。彼はまた、キリスト教社会主義を標榜するフェビアン協会 (the Fabian Society) 会員という急進派でもあったが、医者として社会的に活躍しながらも多くの公共問題に関心をもった (Ibid., p. 4)。

7) Ibid., p. 10 .

8) 1911年10月の特別選挙において、直接民主制の導入は州民から高い支持を得た。イニシアティブとレファレンダムは76パーセント (賛成168,744票、反対52,093票)、リコールは77パーセントが賛成に投じた。なお、サウスダコタ州に引き続き、ユタ、オレゴン、モンタナ、オクラホマ、ミズーリ、ミシガン、アーカンソー、コロラドの各州が、イニシアティブとレファレンダムを導入していた (Ibid., p. 11; March Fong Eu, *A History of the California Initiative Process*, CA: California Secretary of State, 1989, p. 2)。

9) イニシアティブを認めている24州のうち、州法だけに認めている場合が6州、憲法だけに認めている場合が2州ある。24州のなかで、直接立法を認めているのは15州、間接立法を認めているのは4州、直接か間接かを選択するのは2州となっており、残り3州は、憲法については直接であるが、州法については選択としている州 (ネバダ、オハイオ) と間接としている州 (ミシガン) がある (横田清『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』自治総研叢書、敬文堂、1997年、107ページ)。

10) League of Women Voters of California Education Fund, *Guide to California Government* (Sacramento, CA: League of Women Voters of California Education Fund, 1992) p. 24; Eu, p. 2.

1912年から1998年6月までに署名活動が行なわれた1043件のイニシアティブのうち、1024件は直接提案であり、19件が間接提案であった (Bill Jones, Secretary of State, *A History of the California*

Initiative Process, CA: Secretary of State, 1998, p. 9)。

なお1985年以来、ほぼすべての州議会に、間接的なイニシアティブの制度を復活させようとする提案がなされている。

- 11) カリフォルニア州では選挙法第9015項に基づき、州務長官が州規模でのイニシアティブに関する手順について、簡潔な要約を用意することになっている。2001年4月25日現在では、ジョーンズ (Bill Jones) 州務長官によって、イニシアティブの手続き等に関する小冊子が用意されており、インターネットでも閲覧できる (http://www.ss.ca.gov/elections/init_guide.htm)。なお、イニシアティブの手順については、本論文もこれに依拠している。
- 12) たとえば、1994年11月8日に投票にかけられた住民提案187号では、不法移民に対する公共サービスの停止や、不法移民を発見した場合に州の司法長官と移民帰化局 (INS) に報告すること、偽造した市民権などの書類を製造、配布、販売した場合に重罪となることなどが草案に盛り込まれていたが、これらは広い意味で不法移民対策とみなされ、裁判所によって1提案あたりの題目数が問題視されることはなかった。
- 13) レファレンダムの場合、署名集めの期間は30日となっており、イニシアティブに比べて短期間である。これは通常レファレンダムが、議会を通過した法律や条令が施行されるまでの間に、法律の発効を阻止する手段として使用されるためと考えられる (横田『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』、70ページ)。
- 14) 政治規約 (Government Code)。
- 15) カリフォルニアの選挙法は、インターネットでも閲覧できる (<http://caselaw.lp.findlaw.com/cacodes/elec/>)。

なおカリフォルニアの選挙で住民投票を行なうためには、アメリカの市民権を持つこと、カリフォルニアの住人であること、最低18歳である (もしくは次回の選挙日までにそうである) こと、重罪を犯して有罪となり服役中もしくは仮釈放の身でないこと、裁判所により有権者登録や投票を行なう上で精神的に無能であると判断されていない

ことが求められている。日本と特に異なる点は、事前に有権者登録をしなければならないところと年齢である。

- 16) 各提案には、たとえば住民提案1号(Proposition 1)といった具合に番号が付与される。なお、1982年6月8日までは、毎年1号から始まる番号が付与されていたが、1982年11月2日の選挙から1998年6月2日までは通し番号(住民提案1号から227号まで)が使われた。2001年4月現在で使用されている番号は、1998年11月3日の選挙から用いられるようになった通し番号である。
- 17) 郡選挙管理委員会は、選挙結果に関する証明書が下付されてから8ヵ月間は、イニシアティブの請

願書を保存しておかなければならない(選挙法第17200項)。なお、この請願書は提出後に一般公開されることはない(政府規約6253.5項)。

【付 記】

本論文を作成するにあたり、スタンフォード大学図書館のラム(Betty Lum)さんには資料閲覧の点で大変お世話になった。ここに改めて感謝の意を表したい。

なお、本論文は2000年度阪南大学産業経済研究所助成研究「カリフォルニア州における保守派の台頭と住民提案187号・209号 アジア系住民と女性の対応を中心として」による成果報告の一部である。

(2001年5月17日受理)