

# カリフォルニア州における住民提案（2）\*

## イニシアティブの特色と最近の傾向

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	
	(以上前号)
住民提案の特色と最近の傾向	(以下本号)
おわりに	

## 住民提案の特色と最近の傾向

### 1. 提案件数と時代背景の象徴

カリフォルニア州におけるイニシアティブの特色は、まずその提案件数の多さである。全米では、カリフォルニアとオレゴンがイニシアティブを頻繁に用いる州として知られており、次いで数の上では半減するが、コロラド州とアリゾナ州が続く。

カリフォルニア州では、最初にイニシアティブの制度が実施された1912年から1998年までの間に、1043件のイニシアティブについて署名活動が行なわれてきた。そのうちの272件が署名数などの諸要件を満たし、住民提案（プロポジション）として投票に付されることになり、州民による投票の結果、87件が承認されている。

こうしたイニシアティブによる提案件数は、1970年代半ば以降急速に増加し、また投票に付された提案の通過割合も高くなってきている。具体的には、1954年から1974年までに投票に付された提案件数は合計29件であったが、1976年

から1996年までは104件に上っている。1年間当たりの投票に付された提案件数では、これまでに1914年の17件（このうち6件が可決）と1996年の17件（このうち7件が可決）が最高であった。要約と題目が付けられた数が最も多かった年は1997年（54件）であり、次いで1996年（45件）、1987年（42件）、1979年（41件）、1995年（40件）と続く。このように、最近になりますます盛んに提案が試みられていることがわかる。また、1973年以前は要約と題目が付けられた件数が一桁の年やせいぜい20数件に留まっていたが、1974年以降は毎年二桁の提案件数があり、しかも50件を超えるケースも出てきている。もっとも、そのうち署名要件等を満たす割合が1パーセントにも満たない年や、可決される件数が0件の場合さえあるのが現状である<sup>1)</sup>。

表1は、カリフォルニアのイニシアティブが制度化されてから1989年までの通過傾向を示したものである。1912年から1990年までのイニシアティブによる提案を10年ごとに見てみると、一定の署名数を集めて投票資格を得た提案件数が最も多かったのは1980年代（46件）であり、ついで1930年代（37件）、1920年代（35件）、そして1910年代（30件）となっている<sup>2)</sup>。一方、投票資格を得た件数が少なかったのは、1960年代（9件）、1950年代（12件）であった。また提案の通過率は、平均して約30パーセントであるが、1980年代は約50パーセントとなっており、逆に1950年代は20パーセント弱に過ぎない。こ

\* 本論文は、2001年7月刊行の『阪南論集 社会科学編』第37巻第1号「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」の続編である。

表1 カリフォルニアのイニシアティブについての統計

選挙年	題目がつけられた件数 (件)	投票資格を得た件数 (件)	投票資格を得た割合 (%)	提案の通過件数 (件)	提案の通過割合 (%)
1912-1919	44	30	68	8	27
1920-1929	53	35	66	10	29
1930-1939	67	37	55	10	28
1940-1949	42	20	48	6	30
1950-1959	17	12	71	2	17
1960-1969	38	9	24	3	33
1970-1979	139	22	16	7	32
1980-1989	263	46	17	21	48

出所) Charlene Wear Simmons, *California's Statewide Initiative Process* (Sacramento, CA: California Research Bureau, 1997) p. 4.

のように、投票件数と通過率は、年代によって  
もかなり相違が見られる。

さて、カリフォルニア州でイニシアティブ  
が多く提案される理由について、シモンズ  
(Charlene Wear Simmons) は、以下のような  
分析を行なっている。すなわち、第1に、ここ  
30年間のうち22年間は、共和党の州知事と、民  
主党多数による州議会といった具合に、政治的  
に分割した状態が続いたこと。こうした分割状  
態のために、利益団体や役人 (officeholder) は、  
議会や州政府に依頼するよりも、イニシアティ  
ブの提案を通じて有権者に働きかけることによ  
って目的を達成するようになってきたと指摘す  
る研究者もいる。第2に、州政府に対する信頼  
や信用のなさ、第3に、納税者の反乱として知  
られた住民提案13号 (1978年)<sup>3)</sup> などのように、  
提案そのものに対する関心の高さ、第4に、議  
会での立法過程とイニシアティブの手続きに注  
ぎ込む資金的影響力を比較すると、後者の方が  
有効に使われる可能性が高いこと、第5に、政  
治家がイニシアティブを利用して選挙戦を優位  
に運ぼうとすること、第6に、公共問題につ  
いて州民に問う問題が増大していること、そし  
て第7に、署名を集めるための専門家を雇いやす  
いこと、などを挙げている<sup>4)</sup>。

ところで、カリフォルニアのイニシアティブ  
による提案では、これまで実に広範な題目が掲  
げられてきた。1912年から1995年までの投票資  
格を得たイニシアティブを、内容別に分類した

ものによると、税制 (41件)、健康・医学・科  
学 (27件)、環境・市政 (各23件)、政治規制  
(government regulation) (21件)、裁判・法と  
秩序 (18件)、教育・その他 (各17件)、労働  
(15件)、選挙・社会福祉 (各14件)、財政問題  
(12件) といった項目が多いことがわかる<sup>5)</sup>。こ  
れを時代ごとに見てみると、1910年代には、モ  
ラル (禁酒を求める動きなど) や経済規制、行  
政組織の創設などが取り上げられ、その後1920  
年代には、モラル (競馬やボクシング、宗教上  
の教義に関する規制など)、公共サービス、行  
政予算、司法改革、1930年代からは、モラル  
(禁酒の緩和など) の他、環境問題、高齢者  
に対する年金や公立学校の資金、1960年代には公  
民権問題、1970年代には税金や環境問題、モ  
ラルが持ち上がった。1980年代になると税金、銃  
規制、くじ、公的支援プログラム、保険改革、  
エイズといった健康問題などが取り上げられ、  
1990年代には、環境保護、行政区画の改定、議  
員の任期制限などが含まれるようになった。こ  
うした提案内容を見ると、住民提案はまさしく  
その時代を象徴していると言ってよい。

## 2. 有権者の認識度と投票率

一般的に住民提案に対する認知度は、選挙に  
近くなればなるほど高くなると考えられる (表  
2)。ここから、投票の4ヵ月前には6割を超  
える登録済み有権者が提案187号について認知  
していなかったものの、投票を1ヵ月後に控え

**表2 住民提案187号に対する認知度(1994年)**

(単位:パーセント)

認知度と投票意思		月		
		7月	9月	10月
見聞きしたことがない		63	29	9
見聞きしたことがある		37	71	91
内訳	支持する	17	37	44
	支持しない	9	19	33
	わからない	11	15	14

出所) *The Field Poll*, Sep. 27, 1994 (1994年9月13日から18日までの間にカリフォルニア州に居住する855人の登録済み有権者への電話調査) および *The Field Poll*, Oct. 27, 1994 (1994年10月21日から25日までの間にカリフォルニア州に居住する526人の登録済み有権者への電話調査) より作成。

た10月には、そうした割合が一桁にまで減っていることがわかる。

実際には、投票用の小冊子が配布される8月以前の各提案に対する認知度は、実にまちまちである(表3)。特に新規の提案に対する登録済み有権者の認知度は、イニシアティブの署名活動が行なわれている時点では、マスメディアが注目しない限り半数を超えていないことも多い。しかしその後、州務長官による投票用の小冊子が配布されたり、提案に賛成する側あるいは反対する側の双方による宣伝活動やメディアによる報道を通じ、提案を知らない人の割合は徐々に減る。これに伴って、当然のことながら提案に対する支持や不支持の割合も変化し、認知度が高まるにつれてその差が大きくなる場合や縮まる場合、あるいは逆転現象を起こすこともある。

ところで、実際に住民提案に投票するのは、

投票所に足を運んだすべての登録済み有権者ではない。第1に、現在では知事の要請により特別選挙やプライマリー選挙において投票を行なうことがあるが、こうした一般選挙(大統領選挙および中間選挙)以外の時に付される提案の投票率は明らかに低い。たとえば、1990年6月のプライマリーでは、登録済み有権者の20パーセントの投票で提案が通過したが、これは全有権者の15パーセント以下の意思によって提案の行方が左右されたことになる<sup>6)</sup>。

第2に、有権者は、大統領や州知事および地元選出の連邦議会議員、州議会議員には投票するが、一般選挙であっても、必ずしも住民提案にまで投票を行なうとは限らない。大統領と副大統領のチケットを選択するのと同じ投票用紙に、住民提案についての賛否を問うチェック欄があるにもかかわらず、住民提案には投票をしないものがある。

そして第3に、住民提案に自分の意志を反映させようと思う者でも、それらのすべてに投票するとは限らない。住民提案の中でも、関心がないもの、内容を知らないもの、有権者として責任をもって判断しかねるものなどについても、票を投じない可能性がある<sup>7)</sup>。

### 3. 投票結果の有効性

カリフォルニア州における現行のイニシアティブの制度では、何よりも州民の意思をそのまま反映させるために、州議会による承認なしに、州法もしくは州憲法の改変を州民が直接行なうことができる。その上、通常、州議会による立

**表3 1994年11月8日に審議される住民提案の認知度**

(単位:パーセント)

提案番号		提案184号 (三振即アウト)	提案186号 (ヘルスケア)	提案187号 (不法移民対策)	提案188号 (禁煙の廃止)
認知度と投票意思					
見聞きしたことがない		14	62	63	59
見聞きしたことがある		86	38	37	41
内訳	支持する	49	13	17	18
	支持しない	19	16	9	17
	わからない	18	9	11	6

出所) *The Field Poll*, July 28, 1994 (1994年7月12日から17日までの間にカリフォルニア州に居住する609人の登録済み有権者への電話調査) より作成。

法行為では、その法案が承認された翌年の1月1日に効力を発揮することになるか、もしくはただちに効力を果たせる必要がある場合には、州議会の3分の2の支持を必要とするが、イニシアティブによる提案が通過した場合、他に定めるところがない限り、翌日から効力を発揮することになる。こうした即効性も、カリフォルニア州の特色と言える<sup>8)</sup>。

また、州知事や州議会が住民提案に介入する権限をもっていないため、唯一裁判所だけがイニシアティブを抑制できる機関となっている。イニシアティブの手続きで触れたように、通常裁判所は署名の要件が満たされた提案について、実際に投票が終わるまでは介入しない方針をとっている。ただし、投票が終わり可決された提案については、裁判所が主として合衆国憲法違反となっていないかどうかという観点から、住民提案の施行を停止することがある。州民による多数決制によって承認された住民提案については、裁判所による介入がない限り、あるいは再びイニシアティブによる手続きを踏まない限り、その法規は変更することはできない。

実際に、1964年から1996年までにカリフォルニアの有権者によって承認された41の州憲法および州法に関するイニシアティブの提案のうち、州裁判所および(もしくは)連邦裁判所は、18件について、部分的もしくは全面的に無効とする判決を下している。違憲立法審査権(judicial review)による裁判所の審議が行なわれた最近の例としては、住民提案140号(州レベルでの任期制限, 1990年), 184号(3回の重罪で、無条件に懲役25年から無期を科すもの, 1994年), 187号(不法移民に対する公共サービスの停止, 1994年), 208号(選挙運動資金に関する改革, 1996年), 209号(アフーマティブ・アクションの撤廃, 1996年), 213号(自動車運転手の保険未加入問題, 1996年), 218号(地方税, 1997年)などが挙げられる<sup>9)</sup>。

近年、人種問題や人権にかかわる内容が提案として持ち込まれることがあり、これらについてはほぼすべてにわたり、一時的な場合を含め

て施行が停止されている。たとえば、1994年11月8日の住民提案187号は、子供たちに対する学校教育の否定につながるものとして、投票日の翌日に連邦地方裁判所判事が1週間施行を停止し、その間にヒヤリング調査を行なった。同時にサンフランシスコ上級裁判所判事は、提案内容のうち、不法移民の子供に対する学校教育を否定した部分に関する施行を停止した。翌年11月20日には、地方裁判所の判事が移民政策は連邦政府の管轄にあるとして施行を差し止めるが、その理由として、カリフォルニアは1996年に施行された連邦福祉法(Federal Welfare Act)(移民の受ける権利を規定し、連邦法で定められているものを州独自に制限することを禁止したものに)に従わなければならないとした。最終的には、1997年11月15日、提案187号は連邦裁判所判事によって違憲であるとの判断が下されたが、これに対して、提案者はただちに上告した。このように、住民提案の中には投票が行なわれてから3年以上施行されないケースもある。

1996年11月5日に投票が行なわれたアフーマティブ・アクション(積極的差別是正措置)の廃止を求める住民提案209号では、直ちに反対派がサンフランシスコ連邦地方裁判所に訴訟を起こした。その結果、同年11月27日、連邦地方裁判所判事が提案は違憲であるとしてその施行を一時差し止め、12月23日にはさらにこの期間を延期した。またカリフォルニア南部地区裁判所判事は、人種や性に基づく是正を行なわない場合、法のもとの平等を保障できなくなるとして、州法の施行を禁止するように予備的命令を下した。これに対して第9連邦上訴裁判所のうち3人の判事は、1997年4月9日、提案は合憲との見解を示した。結果として同年11月3日、連邦最高裁判所は提案209号について出されていた施行差止請求を審理しないことにし、事実上カリフォルニアでのアフーマティブ・アクションの廃止が決定した。

さらに、1998年6月2日の住民提案227号(従来の一言語教育の廃止)のように、裁判所

の判事によるのではなく、提案を施行することによって被害を被ることになる側（この場合は、ヒスパニックなど少数民族の権利を擁護する団体）が、裁判所に訴訟を提起することもある<sup>10)</sup>。

#### 4. 膨大な資金・プロ集団の存在と影響力

現在、イニシアティブを住民提案として投票に持ち込むことができるかどうかを握る鍵は、資金であるとされている。すなわち、どのような提案であっても、高額な資金的裏付け（具体的には、約100万ドル<sup>11)</sup>）さえあれば、少なくとも住民提案として投票に付すことはできると言われている。この金額は、1988年には約80万ドルであったとされていることから、今日でも拡大傾向にあると言える<sup>12)</sup>。資金的に歯止めが掛からないのは、カリフォルニア州法にイニシアティブに費やされる資金の上限に関する規制がないことによる。

イニシアティブ1件当たりの平均的な資金を比較してみると、1976年には約300万ドル程度であったものが、1996年には約800万ドルにまで跳ね上がっている。もっとも実際には、同じ年に投票に掛けられたものでも、各提案によりその金額にはかなりの開きが見られる。たとえば、1994年11月の住民提案184号（3回目に重犯罪を犯した場合、無条件で25年から無期懲役を科せるとする法案）では130万ドルであったのに対し、住民提案188号（公共の場所での禁煙を廃止する法案）では、タバコ会社が運動資金を注入した結果、2090万ドルにまで跳ね上がった<sup>13)</sup>。

1994年の住民提案187号（不法移民に対する公共サービスの停止を求める提案）を例にとって見ると、州務長官が投票前の同年8月に州法に基づいて文書によって明らかにしたものによれば、提案に賛成する側で1万ドル以上の資金を提供したのものとして、7件が報告されている。その中には、カリフォルニア・リパブリカン・パーティー（California Republican Party）の8万6678ドルを筆頭に、1994年の選挙でマウント

ジョイ（Richard Mountjoy）を州議会下院議員にする会が2万7250ドル（マウントジョイは提案者の一人）、提案の母体となったSOS（Save Our State）委員会のプリンス（Ron Prince）委員長が2万2000ドル、同じく提案者の一人コー（Barbara Coe）が、1万5000ドルなどとなっており、これらの合計が20万928ドルであった。また、1万ドル以下の出資者は個別には挙げられていないが、合計14万7172ドルとなっている。こうした金額は、提案を支持しない側についても同様に掲載されているが、その他の提案には「報告なし」となっているものもある<sup>14)</sup>。

ところで、このように莫大な資金が必要となるのはなぜなのであろうか。かつて、ジョンソン知事が統治していた時代には、ボランティアが教会へ行き、そこで投票資格を得るのに必要な署名を獲得する依頼をし、そこから戸別訪問を展開することによって署名集めを行なうことが可能であった。しかし今日、たとえば2002年までに住民提案を行なうためには、州憲法の改正の場合には約67万人分、州法の制定もしくは改変の場合には約42万人分もの署名が必要となっている。

こうした数の署名を集めるために、ボランティアをショッピングモールや食料品店、スポーツイベントなどに送り込むことが多いが、素人では署名を集めるためのノウハウがわからず、所定の期間内に必要な署名を集めることは事実上難しい。そこで、請願を行なう専門的な業者が出現し、署名活動にプロが動員されることになる。ところで、通常こうした専門業者に依頼した場合、署名1件につき約50セントから1ドルを取るとされている。しかし、こうした方法をとると、経費は相当かさむことになる<sup>15)</sup>。専門家であろうとボランティアであろうと、署名を集める上では議論や説明よりも、速やかに署名をしてもらうことが求められる。

カリフォルニアにおいては、イニシアティブの制度はすでに司法・行政・立法と並ぶ「第4の府」であるとの認識が定着している。請願集めの専門家がいることも、カリフォルニアの政

治スタイルの一部になっている<sup>16)</sup>。州規模や地方レベルでのイニシアティブの提案について、署名を集め、通過させることを専門としたコンサルティング会社がひしめき合っている。そしてこうしたイニシアティブ産業のおかげで、個人や団体がイニシアティブに着手することを容易にし、提案を促進することにつながっているのである<sup>17)</sup>。

たとえばカリフォルニアには、州都サクラメントに本拠地を置くアメリカ請願コンサルタント(American Petition Consultants)がいて、訓練を積んだプロをショッピングモールや大学に送り込み、ひとつのイニシアティブについて約100万人分の署名を集めさせる。必要な署名数よりも多くの署名を集めるのは、有効な登録済み有権者数を確保するためである。この場合、通常ひとつの署名につき65-85セントを依頼人から徴収するが、期限が迫っている場合には6ドルを要求することもある<sup>18)</sup>。実際に人通りの多いところに出かけて行っても、素人は見知らぬ相手に声をかけ、説明をし、理解を得られるまでには相当時間がかかるものであるが、素人が1時間に10人の署名を集めるところを、プロは20人のそれを獲得することができる<sup>19)</sup>とされている。

この他にも、住民提案が盛んなカリフォルニアには、さまざまな専門家がいる。署名が集められた後から、その提案に反対するために活動を開始する専門家もいる。サクラメントにある政治コンサルタント兼広告会社の社長は、1994年のヘルスケアに関する住民提案186号に反対するために、約120万ドルを受け取った。このうち、約30万ドルはコンサルタント料として、メディア広告に使われた約600万ドルのうちの15パーセントにあたる90万ドルをコミッション費用として受け取った。さらに、それぞれの提案には弁護士がつけられる。たとえば、サクラメントのベテラン弁護士は、ひとつの依頼につき10万から30万ドルを受け取り、その上で依頼者の要求が通った場合は別に成功報酬を得ている<sup>19)</sup>。

では、このような多額な費用を誰が負担しているのだろうか。1988年から1990年までのカリフォルニアにおける住民提案について、資金提供者を見てみると、その67パーセントが経済界(出資金額の多い順に、経済界、経済グループ、専門家グループ)、23パーセントが市民(前に同じく個人、団体(Unions)、市民グループ)、10パーセントがその他(候補者、区分不能など)となっている<sup>20)</sup>。また表4にあるように、全体の金額としては経済界が市民の3倍もの出資をしており、その目的は提案に反対することにあるのに対して、市民は圧倒的に提案に賛成する側を支援していることがわかる。

**表4 住民提案に賛成および反対する支出者別の金額およびその割合**

支出者	合計金額(ドル)	賛成(%)	反対(%)
経済界	98,680,452	22	78
市民	33,483,959	88	12

出所) Elisabeth R. Gerber, *Interest Group Influence in the California Initiative Process* (CA: Public Policy Institute of California, 1998) p. 17, Table 4.

ある提案の通過率は、主な財源が経済界に求められる場合は22パーセントなのに対して、市民によって支えられている場合は約3倍の60パーセントにまで及ぶ。一方、ある提案に反対する場合で、かつその目的が失敗に終わるときは、財源の中心が経済界であろうと市民であろうと、さほどその差はない(58パーセント対59パーセント)。表5にあるように、別の調査においても、成功した提案の実に62パーセントが市民の資金によって支えられたものであり、経済界では25パーセントにとどまっていることがわかる。

**表5 支出者別の成功率 (単位%)**

支出者	成功率	不成功率
経済界	25	43
市民	62	46
その他	13	11

出所) Gerber, *Interest Group Influence in the California Initiative Process*, p. 20, Table 8.

換言すれば、経済界が住民提案に投じる金額の総額は、市民の場合の約3倍、その他と比較すると約6倍に上るが、その目的は8割が提案に反対するためであり、膨大な金額を投じている割に、成功率は市民の約3分の1にしかなっていないことがわかる。一方、市民は少ない金額を有効に生かしていると言える。市民からの資金提供が多いということは、その提案がより多くの人によって支持されていることの証明であるとも考えられる。

以上のように、実際に住民提案が投票に付されるまでには、最低でも地域のコーディネーターとその訓練費用、請願用紙の印刷、郵送、世論調査、フォーカスグループ<sup>21)</sup>や確認作業などへの支払いが必要となってくる。さらに、これらを引き受けるプロ集団の存在や各専門家やメディアに対して支払うコマーシャル料、ポスターやパンフレットの印刷代、活動拠点となる事務所などに資金が必要となってくる場合も多い。そして金額的には、提案を支持する側よりも不支持の立場にある側の方が、全体として多くの資金を投入している実態がわかった。

## 5. 現行制度の問題点と改善策

これまで見てきたように、カリフォルニアには住民提案を行なう上で整備された法制度があり、州民はこれを実際に活用してきていることがわかった。

直接民主制に対する長所および短所について、カリフォルニア州議会上院地方政府委員会はそれぞれ以下の3点を指摘している<sup>22)</sup>。長所として、第1に、有権者が公共政策を形成する上で直接的な役割を果たすことが挙げられる。市民がコミュニティに参加することを促し、投票に対する無気力を軽減する可能性がある。市民は、こうした活動にかかわることによって、自らの努力の成果を直接知ることができ、さらに参加することが促される。第2に、選挙によって選ばれた役人が、有権者に対してより敏感になる。イニシアティブなどの制度は、選挙によって選ばれた役人に対して影響を及ぼす強力

な手段であり、世論を反映することになる。第3に、市民が特定の利益に対する影響力を確認できる。住民提案が投票に付されることになると、その後は投票日まで賛否両論がぶつかり合う。そのような中で、どの提案にはどのような組織や企業が支援しているのかを理解することができる。

短所としては、第1に、特定業種の関係者たちが影響を行使する可能性がある。最近の住民提案を求める運動は、実際のところ、小さな市民団体によるのではなく、富裕な利益団体や政治活動委員会(PAC)によって支援されている。第2に、少数派による決定ということである。アメリカの場合、前述のようにまず事前に有権者登録をしていないと投票資格がない。登録済み有権者であっても、必ずしも住民提案に投票するとは限らない。したがって、有権者である州民のうちの、ほんのわずかな人々の考えを反映しているに過ぎないかもしれないのである。第3に、ひとたび提案者が提案内容を提出すると、投票に至るまでそれを変更することができない。提案者は、反対者の意思を翻す必要はないが、限られた時間であらかじめ草稿を十分に練っていないと、その後の活動で法律上の不備や矛盾などが出てくる可能性もある。これに対して議会による立法手続きでは、選挙によって選ばれた議員によって、時間を掛けてより広範な意見に耳を傾けることができる。

この他にも、イニシアティブの問題点として、州民に住民提案を承認してもらう目的で暫定的に築かれた組織は、有権者を容易に誤った方向に導くとする指摘もある。ところで、住民提案を承認するか否かを判断する場合、その情報源が重要になってくるのであるが、有権者には主として投票用パンフレット、新聞やラジオ、テレビといった「無料」のメディア報道、そして提案者や提案に反対する側の作成したお金をかけた広告の三通りから判断している。そして最近の分析によると、多くの有権者がイニシアティブによる提案についての情報を、投票用パンフレットではなく、マスメディアからの情報に

依存していて、これらの中にはある提案について、いい加減で事実とは異なる報道をしているものがあることがわかっている<sup>23)</sup>。つまり、こうした情報によって導かれた有権者による判断を、州憲法や州法の改変として受け入れてよいのかどうかとする議論がある。

さて、こうしたイニシアティブの手続きに対する州民の意識はどのようになっているのであろうか。実際のところ、州規模のイニシアティブの制度に関する世論調査では、1979年に83パーセントが、1989年に73パーセントが、そして1990年には66パーセントが支持しており、数字の上ではその支持率は減少傾向にあるものの、1992年に行なわれた分析では、「カリフォルニアの有権者は、州規模でのイニシアティブによる投票行動に対して、一貫して強い支持を表明している」と結論付けている。同様に、1982年のフィールド (the Field) 社による世論調査では、世論の80パーセントはカリフォルニアにとって州規模での住民提案は有効であり、わずか6パーセントが有効ではないとみなしている」として、イニシアティブを評価する結果が出ている。

しかし一方で、1990年の『ロサンゼルス・タイムズ (the Los Angeles Times)』紙による世論調査では、「イニシアティブによる手続きがカリフォルニアの選挙の規制から逸脱している」ことに72パーセントの人々が同意し、「平均的な有権者は数多くの問題について判断力を持って選択することができない」ことに84パーセントの人々が同意し、「州議会や知事によって州議会で立案された法律の方がましである」ことに60パーセントの人々が同意したという結果が出ている<sup>24)</sup>。こうした批判は、1980年代にそれまでの数倍に及ぶ多くの住民提案が審議された結果、もはや有権者が判断することができる件数の限界に達しており、また利益団体や企業が資金にものを言わせて目的を達成しようとしていることに対する嫌悪感から湧き上がっているものと考えられる。

カリフォルニア州議会には、これらのイニシ

アティブについての短所を是正するために、1911年から300を超えるイニシアティブの手続きに関する改革案が出されている。1995年以降に出されたものの中には、州民によって承認された住民提案を、議会が採択し、そして施行する手続きを取ろうとする、いわば間接的なイニシアティブの制度を採択しようというものや、有権者に提示される提案について、提案者とは別に、州議会でも表題をつけ、州議会のもの提案者によるものよりも先に投票に掛けるというもの、提案者が題目と要約を州の司法長官に提出する際、法律に関する書式、文言、草稿様式を十分に兼ね備えているかどうかについて、弁護士によって検討されたとする証明書を提出することを要求するもの、提案に対して支持あるいは反対の立場を取るために組織されたすべての委員会に対して、それぞれの提案についてひとつの別の委員会を組織し、選挙前に声明文を提出させるもの、州議会の両院に対して、投票資格の確認を終えた後、選挙の125日前までに提案について公聴会を開催することを要請するもの、そして外国政府や企業主 (principle) が、州もしくは地方のイニシアティブもしくはレファレンダムに対して支持あるいは反対するために、寄付を行なったり支出をしたりすることを禁止するものなどがある<sup>25)</sup>。

## おわりに

以上、カリフォルニアのイニシアティブの制度を利用した住民提案について見てきたが、州憲法や選挙法、政治規約によって詳細な規定があること、法的拘束力があるために、多くの住民や利益団体などがそれぞれの提案について関心を持っていること、実際には膨大な資金が法案に注ぎ込まれているが、その金額の大きさが必ずしも結果につながっているのではないことなどがわかった。

日本とは異なり、カリフォルニアでは州民の承認を得た住民提案については、裁判所により施行が停止されない限り、そして別の規定がな

い限り、翌日から施行されると言った即効性を有している。また、州議会や州知事による介入を認めていないことから、州民の意思が尊重されていると言って良い。

これらのメリットを最大限に生かし、本論文で指摘した問題点をどう克服して行くかが、今後のカリフォルニア州政治への信頼回復へとつながっていく鍵ではないだろうか。そのための具体的な一歩として、これからは、運動資金の点で劣っている市民が、少しでも多く直接民主制による提案を行ない、政治と生活を密着させることができるように、以前同様、一定の署名要件を整えた上で、州議会にもイニシアティブによる提案ができる道を開く必要があると思われる。

近年、カリフォルニア州での住民提案には、人権問題のように単純に多数決の論理では図れないものも多く出てきている。また、住民投票に投入される資金が増加すればするほど、宣伝が一人歩きしてしまう可能性を秘めている。その際、裁判所がどのような判断を下すのかが、今後のアメリカ社会を方向付けて行くに違いない。

日本でも、住民発案をしようと意欲を持っている者は決して少なくないが、実現に至らないケースが多い。また、身近なところで署名活動に参加し、その請願書を地域の役所に持っていても、そうした住民の意思を無視された経験を持っている者もいる。そして時には、中央政府からの圧力や「公共の福祉」という名目で、住民の意思が踏みにじられたり、十分に審議されないまま強制執行されるケースも多々見られるのが現状である<sup>26)</sup>。今後は、住民の政治に参加しようとする意欲を十分に汲み取れるよう、まずは投票結果に法的拘束力を持たせる制度作りからはじめなければならないと考える。

### 注

1) Bill Jones, Secretary of State, *A History of the California Initiative Process* (Sacramento, CA: Secretary of State, 1998) p. 9, 10-13. このうち、

直接提案は1024件、間接提案は19件であった。

- 2) イニシアティブが最初に導入された1910年代のみ、1912年から1919年までの8年間を指す。
- 3) 1978年の住民提案13号とは、不動産価格に準じた税金(固定資産税)を1パーセントまでに制限することや、地方政府は有権者の3分の2の賛成を得ることなくあらたな州税を課すことはできないといった税制改革に関する提案である。
- 4) 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) p. 5.
- 5) Charlene Wear Simmons, *California's Statewide Initiative Process* (Sacramento, CA: California Research Bureau, 1997) p. 6.
- 6) Simmons, p. 5. 1960年以前は、イニシアティブによる提案は一般選挙のときにだけ投票に付すことができた。その後、知事の要請により、プライマリーや特別選挙での投票が行なわれるようになった。  
1996年11月5日には、州規模の住民提案だけで15件が審議されたが、中でも住民提案209号は、全米で初めてアフーマティブ・アクションの是非を問う内容のものであったこともあり、カリフォルニアだけでなく、全米から注目を浴びた提案であった。しかし、この提案ですら、ロサンジェルスの有権者の半分以上が、選挙の直前まで見聞したことがなかったという。また、1992年11月の選挙1週間前の世論調査では、6つの主要な住民提案について、33から63パーセントの人が見聞きしたことがないと答えた(Simmons, p. 12)。
- 7) 実際のところ、各住民提案に投じられた票数はまちまちである。1998年11月3日の一般選挙では、11の住民提案のうち、最も投票者の数が多かったのは、住民提案5号(インディアンの居住区にギャンブル場を設置することを認める提案)で、816万810人が投票した(賛成509万0452票、反対307万358票)。一方、最も投票者数が少なかったものは、住民提案11号(地方政府が市の諮問委員会における3分の2の投票による同意を得て売上税による歳入

- を導入する提案であるが、これによる財政的影響はない)で、730万5315人が投票しており、提案5号より85万5495票少なかった(Directory of California State Propositions from <http://sunsite.berkeley.edu/smartvoter/1998nov/ca/state/prop>)。過去の同一の投票において、候補者に対する投票総数は、提案に対する投票総数より25から50パーセント多い傾向にあるという(ジョセフ・ツィンマーマン著、神戸市地方自治研究会訳『アメリカの地方自治 州と地方団体』劉草書房、1986年、99ページ)。たとえどんなに低い投票率であったとしても、住民提案は1票でも多い意思に従う多数決制により賛否の判断が下される。
- 8) 他州では、施行までに5日から90日間の期間をおいている場合が多い(Simmons, p. 15)。
- 9) Simmons, p. 6.  
同年の住民提案186号(カナダと同様に、個人払いの医療サービスをカリフォルニアに導入しようとするもの)に反対する側は、巨額の資金提供を行なう利益団体と対抗するため、保険会社などから約800万ドルの資金を集めた(Nina Munk, 'Lobbyists' new toy: California's ballot initiative process,' *Forbes*, v154, n12, Nov. 21, 1994, p. 62)。
- 10) 賀川真理「草の根からの異議の申し立て」および「逆差別の主張」明石紀雄、川島浩平編著『現代アメリカ社会を知るための60章』明石書店、1998年、43-44、134ページ。
- 11) カリフォルニア選挙資金委員会(California Commission on Campaign Financing)のスターン(Robert Stern)共同委員長(codirector)は、「100万ドルあれば、ほぼどんなイニシアティブでも投票にかけることができる」と語った(Munk, p. 62)。
- 12) 同時期に審議されるために署名を集める場合でも、それぞれの提案によって注入される金額には相違がある。たとえば1996年11月の住民提案209号(アフーマティブ・アクションの撤廃)では、約175万ドルかかったのに対し、208号(選挙運動資金改革)は、署名を集める人数をボランティアと有給の半々にした結果、45万ドルで収まった(Simmons, p. 9)。
- 13) Elisabeth R. Gerber, *Interest Group Influence in the California Initiative Process* (CA: Public Policy Institute of California, 1998) p. 2, footnote.
- 14) Secretary of State, *Financing the Qualification of Statewide Initiatives: California's 1994 General Election*, August, 1994, p. 11.
- 15) 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. 10.
- 16) 署名集めを専門とする政治起業家の起源は、1920年にサンフランシスコのロビンソン(Joe Robinson)が、投票資格を得るためにダイレクトメールによる運動を展開したことに求められるとされている。彼は1932年には、有給の署名収集家を雇うことが、最も効率的であると考えていた。しかし、本格的な「イニシアティブ産業」の到来は、1968年以降のことである(Susan Rasky, 'Direct Democracy,' *California Journal*, v229, n. 5, May, 1998, p. 8)。
- 17) Simmons, p. 9.
- 18) 期限が迫っていること以外に、巨額な資金が投入される場合にも単価は跳ね上がっている。たとえば、1994年の住民提案188号に至る署名活動では、フィリップ・モリス(Philip Morris)社はひとつの署名集めに付き、2ドルを支払った。また、1998年6月に住民提案(二言語教育の廃止を掲げ、後に住民提案227号となるもの)の署名活動を行なうために、約50万ドルが用意された。
- 19) Munk, p. 62 .
- 20) Gerber, p. 15.
- 21) 政治問題などに対する一般の反応を予測するために、司会者のもとに集団で討議してもらう少人数からなるグループのこと。
- 22) California State Legislature, Senate Local Government Committee, p. 18.
- 23) Simmons, p. 11.
- 24) Simmons, pp. 15-16.
- 25) Simmons, pp. 19-22.
- 26) 執筆者は、2000年4月21日(放送大学神奈川学習センター「現代のアメリカ政治」出席者38名)と5月21日(神田外語大学「米国史概論」出席者55

名)に履修学生に対して、アメリカの住民提案の仕組みを概説したのち、それぞれの時点で住民提案を行なうとしたら、どのような提案を行なうつもりかといった問いを出した。前者は、主に社会人を対象にした授業であるが、提案の中にはすでに実際に問題となった(なっている)ものもあり、現実味を帯びていた。中でも履修者にとって関心が高かったものとして、三浦半島沖に関東地方で3番目となる国際空港の誘致に反対する提案や、道路拡幅に伴って市民が長年親しんできた桜の木を伐採する計画に反対する提案、子供の交通事故における補償金に対する性差別をなくすべきとする提案などがあった。後者では、道路の改善(横断歩道の設置や道路の拡幅、街灯の設置など)を求める声が最も多く(16件)、ついで駐輪場や駐車場の設置(5件)、ごみ問題(不法投棄やポイ捨

て、ダイオキシンの発生など)と交通機関の利便性の向上(各6件)、この他に歩きタバコの禁止や図書館の時間延長など、より身近な問題を挙げたものが多かった。

### 〔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ベティ・ラム(Betty Lum)さんには資料閲覧にあたり大変お世話になった。ここに、あらた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7月24日受理)