

## カリフォルニア州における直接民主制

山 岡 規 雄

- ① カリフォルニア州で直接民主制の制度が導入されたのは、1911年のことである。カリフォルニア州では、州民発案（イニシアティブ）、州法の廃止に関する州民投票（レファレンダム）、憲法改正の州民投票、一定の額を超える州債に関する州民投票、州知事等の公選職のリコールという多様な直接民主制が具備されている。
- ② カリフォルニア州の州民発案については、次のような批判がなされることがある。1点目は、投票者が州民投票に付される案件について、合理的な判断を下す能力があるのか疑問であるという批判である。2点目は、州民投票が単純に、賛成・反対で物事を決定するため、少数者に対する配慮に欠けるのではないかという批判である。3点目は、州民投票運動に対する資金規制がないため、資金力が州民投票の結果を左右する可能性があるという批判である。4点目は、一旦成立した州民発案は、原則として、州民投票でしか修正できないため、また、州民発案は専門家が法文を作成するわけではないため、不適切な立法が成立・放置される可能性があるという批判である。
- ③ カリフォルニア州の州民発案については、次のような改善策が提案されている。1点目は、提案数の制限である。2点目は、州民発案によって作成した法文を事前にチェックするシステムの導入である。3点目は、州民発案の承認の要件を過半数から3分の2に厳格化することである。4点目は、州民投票の前段階として議会の議決を課す、「間接イニシアティブ」の導入である。5点目は、州民投票運動の資金に対する規制である。
- ④ 2003年、カリフォルニア州では、州の歴史において初めて、州知事のリコールが成立した。これに対し、次のような議論が起こった。1点目は、就任から2か月も経ていない知事に対してリコールを要求するのは、失政に対するリコールとしては根拠薄弱ではないかという批判である。2点目は、リコール運動に対する資金規制が存在しないため、リコールと同時に実施される代替の州知事選挙においては、通常の州知事選挙よりも資金規制が緩やかになってしまうのではないかという批判である。
- ⑤ カリフォルニア州のリコール制度の改善策としては、リコール請求の理由の厳格化、署名数の引き上げ、運動資金の規制の3点が指摘されている。

# カリフォルニア州における直接民主制

政治議会課憲法室 山岡 規雄

## 目 次

はじめに

I 歴史的概観

II 現行の制度

1 州民発案

2 州民投票

3 リコール

III 州民発案の論点と改善策

1 論点

2 改善策

IV リコールの論点と改善策

1 2003 年の州知事のリコール

2 論点

3 改善策

おわりに

## はじめに

アメリカ合衆国においては、直接民主制は、連邦レベルでは採用されていないものの、州レベルでは広く採用されているのが現状である。デラウェア州以外の州においては、州憲法改正について州民投票（レファレンダム）による承認が必要とされ、31の州においては、何らかの州民投票制度が整備され、24の州では、州民発案（イニシアティブ）の制度、すなわち、住民自らが法案を作成し、その法案の採択を巡り州民投票にかける制度が整備され<sup>(1)</sup>、18の州では州レベルでのリコールの制度が整備されている<sup>(2)</sup>。

本稿では、直接民主制の制度が活発に利用されており、全国的な影響力の大きい<sup>(3)</sup>カリフォルニア州の例について述べることにする。まず直接民主制の沿革を概観した後、現行の制度を解説し、直接民主制の論点と改善策に関する議論を紹介することにした<sup>(4)</sup>。

## I 歴史的概観

1895年、フィラデルフィア出身の医師ランドルフ・ヘインズ（Randolph Haynes）がカリフォルニア直接立法連盟（California Direct Legislation League）の設立を支援し、州民発案、州民投票、リコールの制度を要求する運動を開

始した。その背景には、州の立法府や裁判所が特定の利益団体、特に南太平洋鉄道（Southern Pacific Railroad）の影響下に置かれていることに対する不満があった。1907年には、ヘインズ同様、直接民主制の導入を主張する革新主義者<sup>(5)</sup>たちがリンカーン・ルーズベルト連盟（Lincoln-Roosevelt League）を組織し、何名かの州議会議員を輩出した。1910年には同連盟から出馬したハイラム・ジョンソン（Hiram Johnson）が州知事に当選し、州又は地方自治体レベルでのイニシアティブ、レファレンダム、リコールの導入をその一部の内容とする州憲法の改正を行った。1911年に、この憲法改正は、州民投票によって承認され<sup>(6)</sup>、これによりカリフォルニア州における直接民主制が確立することとなった<sup>(7)</sup>。

初期の重要な州民発案として、1914年の人頭税の廃止とカリフォルニア大学建設のための州債の発行が挙げられる。両者ともに州民投票によって承認されたが、その直後に州民発案反対派の活動を促すことになった。反対派は、州民発案の提起を困難にする州憲法の改正を州議会で通過させたが、ヘインズらの活動により、1915年にこの憲法改正は州民投票にかけられた際に、否決された。州民発案反対派は、1920年にも対抗策を講じ、今回は州民発案の制度自体を使用し、租税に関する州民発案を事実上不可能とする提案を行った。しかし、この試みもヘインズらの活動の結果、否決された。ヘイン

(1) Lawrence LeDuc, *The politics of direct democracy*, Peterborough, Ont. : Broadview Press, 2003, p.137.

(2) Floyd Feeney, *The 2003 California gubernatorial recall*, *Creighton law review*, 2007, p.37.

(3) 影響力が大きいことの例証として、財産税を引き下げる1978年の提案13が承認された後、37の州において同様の改革がなされて、アフーマティブ・アクションを廃止した1996年の提案209が承認された後、20の州で、アフーマティブ・アクションを制限する動きが起こったことを挙げることができる。

(4) 州民発案は、州民投票を伴うため、論点と改善策に関する議論は、州民発案とリコールに限定した。

(5) 革新主義（progressivism）とは、19世紀後半から20世紀初頭にかけてのアメリカにおける、急激な資本主義発展の矛盾に対する、都市中産階級による社会改革・改良運動をいう。大学教育社編『現代政治学事典』おうふう、1994、p.128.

(6) イニシアティブとレファレンダムについては、168,744票対52,093票で、リコールについては、178,115票対53,755票により承認された。Feeney, *op.cit.*, p.40.

(7) M. Dane Waters, *Initiative and referendum almanac*, Durham, N.C. : Carolina Academic Press, 2003, p.91.

ズは、1937年に死亡するまで、州民発案と州民投票の制度を制限する立法が行われないように、州議会を監視し続ける活動を行った<sup>(8)</sup>。

その後は、州議会発議による州憲法改正の州民投票は、恒常的に実施されたものの、州民発案の利用は、20世紀中葉にはやや停滞した。しかし、1970年以降は、一転して州民発案の利用頻度が増加してきている。1970年以来、800件以上の州民発案が提起され、そのうち、百数十件について州民投票に付託するのに必要な署名が得られた<sup>(9)</sup>。また、2000年から2006年までに投票に付された州民発案の数は、84件であるという<sup>(10)</sup>。1911年から2008年11月までに、州民投票に付託するのに必要な署名が得られた州民発案の合計は、331件であるとい

うから、近年における州民発案の活用がいかに活発であるかが分かる。

1998年までに提起された州民発案を分野ごとに整理すると以下の表ようになる。Ⅱで後述するように、州民発案の手続は、①州司法長官へ提案を提出した後、②必要な署名を得たかどうか州務長官が認証し、③その後州民投票に至る。以下の表は、左から①と②の段階に至った提案数と、③の段階で、州民投票による採択に至った提案数を示している。

なお、リコールについては、州レベルで成立したケースは、州議会議員が4回、州知事が1回とあまり頻繁には実施されていない<sup>(11)</sup>。

表1 カリフォルニア州における州民発案の案件の分野 (1911年～1998年)

案件	提起された件数	認証された件数	採択された件数
税制	191	45	10
統治機構	113	21	6
教育	93	21	8
健康・医療・科学	92	29	5
裁判所・法秩序	90	18	10
その他	75	18	8
社会問題	74	12	5
環境	72	25	7
酒類・薬物等の禁止	71	20	5
賭博	70	11	4
選挙	63	16	8
労働問題	53	17	4
公務員に対する賠償	52	10	4
財政問題	50	14	5
社会福祉・年金	42	15	6
選挙運動改革	27	9	5
議員定数配分	27	9	1
州債	25	12	4
エネルギー	21	6	0
地方自治	7	4	1

(出典) Shaun Bowler and Todd Donovan, "California's experience with direct democracy," *Parliamentary affairs*, Vol.53 Iss.4, 2000.10, p.648.

(8) *ibid.*, pp.91-92.

(9) LeDuc, *op.cit.*, p.149.

(10) Mark Baldassare and Cheryl Katz, *The coming age of direct democracy : California's recall and beyond*, Lanham, Md. : Rowman & Littlefield, c2008, p.17.

(11) Feeney, *op.cit.*, p.41.

## II 現行の制度

### 1 州民発案

州民発案は、住民が州の法案又は憲法改正案を提出し、州民投票でその是非を問う制度である。州民発案は、大まかに次の5つの段階に分かれて実施される<sup>(12)</sup>。①法文を起草する。起草にあたっては、立法顧問局 (Legislative Counsel)<sup>(13)</sup>からの援助を得ることができる。そのほか、州務長官の助言を得ることができるが、後に述べるとおり、州務長官を介するこの制度は、ほとんど知られていない。②州司法長官に提案のタイトルと要旨を200ドルの登録料とともに提出する (州選挙法第904条第3項)。③その後150日以内に、法案の場合は、直近の州知事選挙で、全候補者に投ぜられた票数の5パーセントの有権者の署名、憲法改正案の場合は、8パーセントの有権者の署名を集めた上で、州務長官に対して、提案する法案又は憲法改正案の法文を明記した請願書を提出する (州憲法第2条第8節 (b) 項)。④州務長官は、集められた署名の数を審査し、州民発案の要件が満たされていることを確認した後、少なくとも131日を経ってから実施される総選挙又は総選挙に先立って州レベルで実施される特別選挙の際に当該州民発案を州民投票に付託する (州憲法第2条第8節 (c) 項)。⑤州民投票において、賛成票が反対票を上回れば、その州民発案は承認される。一度承認された州民発案は、それが立法府による修正を認めていない限り、他の州民発案又は州議会の発案による州民投票によらなければ改正することはできない (州憲法第2条第10節 (c) 項)<sup>(14)</sup>。州民発案は、司法審査の対象となり、裁判所により違憲と判断された州民発案は、無効となる。

州民発案は、単一の事項のみを対象にするものでなければならない (州憲法第2条第8節 (d) 項)。これは、1件の州民発案では1つの事案に限るという、いわゆる「シングル・サブジェクト・ルール」である。一方、同一事案について複数の州民発案を提起することは可能であり、競合又は矛盾する提案がともに承認された場合には、最も得票数が多かった提案が採用される (州憲法第2条第10節 (b) 項)。

投票に先立って有権者には、法文の全文、政治的に中立的な立法分析局 (Legislative Analysts office) によってまとめられた法文の要旨及び賛成派と反対派によって作成された賛成意見と反対意見の非常に簡潔な要旨が郵送される (州選挙法第9086条、第9094条等) ほか、これらの情報は、インターネット上でも公開される (州選挙法第9082.7条)。

### 2 州民投票

#### (1) 州民発案に基づく州民投票

このタイプの州民投票については、1で述べたとおりである。

#### (2) 州法の廃止に関する州民投票

住民は、直近の州知事選挙で、全候補者に投ぜられた票数の5パーセントの有権者の署名により、州法の制定から90日以内に、当該州法の廃止又は一部廃止を求める州民投票を州務長官に要求することができる (州憲法第2条第9節 (b) 項)。ただし、緊急の州法、選挙を公示する州法、課税・州の歳出に関する州法は、その対象から除かれる (州憲法第2条第9節 (a) 項)。

州務長官は、州民投票の要求が認証された後、少なくとも31日を経ってから実施される総選挙又は総選挙に先立って州レベルで実施され

(12) Shaun Bowler and Todd Donovan, "California's experience with direct democracy," *Parliamentary affairs*, Vol.53 Iss.4, 2000.10, p.645.

(13) 政治的に中立的な公的機関であり、州民発案に限らず、州の立法に際して助言等を行う機関である。

(14) 修正に関する、このような厳しい要件は、カリフォルニア州以外の州には見られない。カリフォルニア州に次いで、厳しい要件を課しているのは、州議会による4分の3の賛成が必要とするミシガン州である。

る特別選挙の際に当該州民投票を行う（州憲法第2条第9節（c）項）。

### （3） 州憲法改正に関する州民投票

州憲法を改正するためには、上下両院の3分の2の賛成と州民投票による承認が必要とされる（州憲法第18条第1節）。

### （4） 州債に関する州民投票

個別のものの額又は既に発行されたものとの合計の額が30万ドルを超える州債については、戦争の場合等を除き、上下両院の3分の2の賛成と、州民投票による承認を得なければならない（州憲法第16条第1節）。

## 3 リコール

リコールは、公選職の公務員を解職させる有権者の権利である（州憲法第2条第13節）。後述するように、カリフォルニアにおける公選職の公務員の範囲は、我が国に比べて広い。

州の公務員のリコールを要求するためには、その理由を明記した請願書を州務長官に提出しなければならない（州憲法第2条第14節（a）項）。その請願書には、原則として、リコールを要求する公選職についての直近の投票数の12パーセントの人数の署名が必要であるが、上院議員、下院議員、課税公平化委員会（Board of Equalization）委員、控訴審（court of appeal）判事、第一審裁判所（trial court）判事の場合には、20パーセントの人数の署名が必要とされる（州憲法第2条第14節（b）項）。署名は、リコールの請願書の提出から160日以内に集めなければならない（州憲法第2条第14節（a）項）。また、署名は、カリフォルニアの48の郡（county）のうち、少なくとも5つの郡から集めなければならないが、それぞれの郡における署名の数は、リ

コールを要求する公選職についての直近の投票数の少なくとも1パーセントに達していなければならない（州憲法第2条第14節（b）項）。

リコールすべきか否かの投票は、署名の認証から60日以後80日以内に実施される（州憲法第2条第15節（a）項）<sup>(15)</sup>が、その公選職の次の通常選挙と同時に実施するために、180日以内であれば、期日を延長することができる（州憲法第2条第15節（b）項）。過半数の票がリコールを承認した場合には、当該公務員は、辞職しなければならないが、他に候補者が存在し、投票が行われた場合には、最多得票数を得た候補者<sup>(16)</sup>がその職を引き継ぐことになる（州憲法第2条第15節（c）項）。

州知事、州務長官がリコールの対象である場合には、それぞれ副知事、会計監査官（Controller）がリコールに関する事務の代行を務める（州憲法第2条第17節）。

リコールの投票から、6か月以内に同一人物に対するリコールを要求することはできない（州憲法第2条第18条）。

## Ⅲ 州民発案の論点と改善策

### 1 論点

#### （1） 投票者の能力

カリフォルニアに限定した議論ではないが、直接民主制一般について、議員や知事の選挙と異なり、イニシアティブにおいては、法律の技術的、専門的な知識を要する場合があります。果たして投票者は、提起された法案をすべて正しく理解できているのであろうかという疑問が呈される場合がある。

これに対する反論として、間接民主制において、投票者は選挙の際に適切な人物を選択できる能力を有するという前提に立っているの

(15) 1974年までは、リコールの請願が提出されてから、6か月の猶予期間が設けられていた。Feeney, *op.cit.*, p.43.

(16) 1976年までは、代わりとなる候補者は、直近の選挙の投票数の1パーセントの人数の署名を集めなければならないが、現在では通常の選挙の候補者と同様、65名の署名と3,500ドルの登録料を支払えば立候補できるようになった。

あるから、直接民主制においても、投票者はよい法律か悪い法律か適切な判断を下すことができるはずだという議論がよく見られる。

こうした見解の対立は、直接民主制の導入以降、一貫して学者の間で議論的的となっており、いずれの見解が正しいかは、容易には判断しかねる問題である。

トーマス・クロニン (Thomas Cronin) によれば、カリフォルニアの有権者の10パーセントから30パーセントが自らの見解と一貫しない投票を行っている場合があるということが各種の調査から明らかになったという<sup>(17)</sup>。また、クロニンは、150日という署名収集の期間は、法案の提起が適切であるか否かについて、家族や知人との間で理性的に議論して判断を下すには、短いのではないかという問題も提起している<sup>(18)</sup>。とはいえ、他州における事例を調査した研究によれば、投票者は概ね合理的な判断を下しているともいわれる。したがって、クロニンによる研究の結論は、投票者は、望まれているほど能力が高いわけではないが、批判的な論者が言うほど非合理的でもないという、折衷的なものになっている<sup>(19)</sup>。

## (2) 「多数の専制」という批判

カリフォルニア州に限った研究ではないが、全米の州及び地方自治体のイニシアティブを分析したバーバラ・ギャンプル (Barbara Gamble) の研究によると、市民権に関するイニシアティブのうち、78パーセントが、マイノリティに不利な結果をもたらしているという<sup>(20)</sup>。

カリフォルニア州の例でいえば、不法移民

に対する社会保障の給付を否定した1994年の提案187、公教育、雇用、契約におけるアフターマティブ・アクションを廃止した1996年の提案209、二か国語教育を廃止した1998年の提案227がこれらに該当するであろう。

こうしたギャンプルの研究に対し、ゾルタン・ハイナル (Zoltan Hajnal) らは、①一見、マイノリティ問題に関係のないようなイニシアティブにおいても、マイノリティの利害にかかわるものも存在するため、イニシアティブの事例の選択の基準を狭く設定しているのではないかと、②マイノリティの利害とは何かをはっきりしていない (例えば、提案227においては、40パーセント近くのスパンニク系住民が支持していた) と主張し、その研究結果に疑問を投げかけている<sup>(21)</sup>。

ハイナルらは、1978年から2000年までの間にカリフォルニア州で実施された51件の州民投票を分析し、白人、黒人、スパンニク系、アジア系のエスニック・グループ、あるいは、性別、所得水準、教育水準、年齢、居住地域、支持政党等の異なるグループの各々が、どれくらいの確率で州民投票において勝者になるかを調査した。その調査結果によると、これらのグループ間に、顕著な格差はなく、マイノリティが敗者になる可能性が、目立って大きいわけではないと主張している<sup>(22)</sup>。

この調査結果は、州民投票全般にわたるものであり、マイノリティの利害にかかわる提案に絞って割り出された結果ではない。そこで、ハイナルらは、マイノリティの利害にかかわる提案を、①マイノリティが重要であると考えて

(17) Thomas E. Cronin, *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999, pp.73-74.

(18) *ibid.*, p.62.

(19) *ibid.*, p.87.

(20) Barbara S. Gamble, "Putting civil rights to a popular vote," *American journal of political science*, Vol.41 Iss.1, 1997.1, pp.245-269.

(21) Zoltan L. Hajnal et al., "Minorities and direct legislation," *The journal of politics*, Vol.64 Iss.1, 2002.2, pp.156-158.

(22) *ibid.*, pp.163-164.

いる提案、②マイノリティが明確な選好を有している提案、③マイノリティの権利制限を直接的な標的としている提案の3類型に分けて、投票結果を分析した。

①については、黒人、ヒスパニック系、アジア系の住民の重要な関心事は、教育、犯罪、雇用、移民、貧困問題にあるという。これらの問題に関する州民投票を分析した結果、特にこれらのマイノリティが敗者になる確率が高いわけではないということが判明した<sup>(23)</sup>。

②については、黒人、ヒスパニック系、アジア系の住民といったエスニック・マイノリティが60パーセント以上同一の投票を行った事例を分析の対象とすると、これらのマイノリティに有利な結果が出る例が多いということが判明した<sup>(24)</sup>。

③については、1970年から2000年までに実施された128の州民発案と州民投票のうち、8つがマイノリティを直接的な標的とした提案であったという（例えば、先に述べた提案187や提案209）。そのうちデータの調査が可能であった6つの州民投票を分析すると、このタイプの州民投票に関しては、ヒスパニック系に不利な結果がもたらされる場合が多いことが判明した<sup>(25)</sup>。

上記のようなハイナルらの研究成果によれば、州民投票は、おおよそマイノリティに不利に働くとは言えないが、マイノリティの権利制限を標的にした州民投票のケースでは、特定のマイノリティにとって、相対的に（なぜなら、前述のようにそうしたマイノリティの権利制限を標的にした提案を当該のマイノリティ自身が支持することもあるため）不利な結果がもたらされる可能性はあるということができよう。

### (3) 運動資金の影響力

カリフォルニア投票運動資金委員会 (California Commission on Campaign Financing)<sup>(26)</sup> が1992年に公表した報告書によると、カリフォルニアにおける州民発案に関しては資金力が大きな影響を及ぼしているという。1988年と1990年には、州政府に対するロビイングに使用される資金よりも多くの資金（1988年は、約1億3000万ドル、1990年は、約1億1000万ドル）が、州民発案の投票運動に使用された。1976年に投票運動に支出された資金の総額は、約900万ドルであったことから計算すると、14年間で約12倍増ということになる。

カリフォルニア投票運動資金委員会の調査によると、1978年の反喫煙の提案5に対する当初の世論の支持が58パーセントであったにもかかわらず、たばこ産業のメディア・キャンペーンの開始とともに賛成派の割合が低下し、投票の結果45パーセントの賛成しか得られなくなった<sup>(27)</sup>。また、1990年に提起され、農業の規制強化、温暖化対策のためのガス排出規制等の環境保護政策を目的とした提案128（通称「ビッグ・グリーン」）は、石油業界、農業者団体、林業界等による反対運動への資金提供の結果、否決に至った<sup>(28)</sup>。また、1990年の酒税の引き上げに関する提案134（総額第2位）においては、酒造業者が3800万ドルという大量の資金を投入し、否決の結果をもたすことに成功した<sup>(29)</sup>。

さらに、カリフォルニア投票運動資金委員会は、他州における州民発案に関する種々の研究を引用し、大量の資金の投入と目標とした州民投票の結果（反対運動なら否決、賛成運動なら可決）の獲得との相関性が高いことを報告して

(23) *ibid.*, pp.166-167.

(24) *ibid.*, pp.169-171.

(25) *ibid.*, p.87.

(26) 二大政党の代表が参加した民間の非営利団体であり、実業家、労働者、農業従業者、法律家、政治家、学者の代表24名のメンバーにより構成された。

(27) California Commission on Campaign Financing, *Democracy by initiative : shaping California's fourth branch of government*, Los Angeles : Center of Responsive Government, 1992, p.285.



いる。一方、カリフォルニア投票運動資金委員会は、相関性はそれほど高くはないとする、カリフォルニア州における事例を研究したダニエル・ローウェンスタイン (Daniel Lowenstein) の調査も紹介している。ローウェンスタインは、1968年から1980年の間に実施された州民発案のうち、使用された金額が25万ドルを超え、一方が他方の2倍以上の資金を投入した25件の事例を分析した。その調査結果によると、多額の資金を投入した側が、目標とした州民投票の結果を獲得した事例は、16件であり、勝利の確率は、約64パーセントということであった。この事例をさらに精査し、25件のうち10件のネガティブ・キャンペーンの場合に限定して結果を見ると、10件中9件もの事例で、反対派が勝利を取ることができたという。したがって、ローウェンスタインの結論としては、ネガティブ・キャンペーンの場合は資金力がものを言うというものであった<sup>(30)</sup>。

#### (4) 不適切な立法

II 1で既に述べたとおり、州民発案が一旦成立した場合には、当該発案が立法府による修正を認めていない限り、他の州民発案又は州議会の発案による州民投票によらなければ、それを修正することができない。州務長官による認証を受けた後は、州民発案にミスがあっても修正、撤回をすることはできない。

州民発案の場合は、通常の州法のように、

時間をかけて審議されて作成されるものでもなく、必ずしも立法の専門家によって起草されるものではないため (II 1で述べたように、起草に際しては、立法顧問局の支援を受けることができるが、実際にはほとんど利用されていない)、様々な不適切な立法が行われることが考えられる。具体的には、あいまいな文言、予見しえなかった事態を招くケース、度を超えた長さの条文、複雑な用語の使用、違憲の条文などの例が見られたという<sup>(31)</sup>。したがって、州民発案の場合には、不適切な立法が無修正のまま放置されるという可能性が通常の立法に比較して高いと言える。

## 2 改善策

1997年に、カリフォルニア州で実施された世論調査によると、次頁の表のような回答が寄せられたという。

この表の7つの質問項目のうち、最後のものは、連邦レベルの問題であるので、除外することとし、①提案数の制限、②事前審査の導入、③承認要件の厳格化、④「間接イニシアティブ」の導入、⑤運動資金の規制の5つの点に集約して、その長短について考察することにしたい。

### (1) 提案数の制限

II 1で述べたように、投票に先立って有権者には、法文の全文、立法分析局によってまとめられた法文の要旨及び賛成意見と反対意見の非常に簡潔な要旨というように、数多くの資料

(28) 石油業界の主要3社からは約235万9000ドル、カリフォルニア農業事務局連盟 (California Farm Bureau Federation) からは、約47万4000ドル、林業界の主要4社からは、約518万1000ドルの資金提供があったという (*ibid.*, pp.273-274.)。この報告書においては、賛成派と反対派に全体として、どのくらいの資金が投入されたのかがはっきりしないので、どちらがどの程度資金面で有利であったかが不明である。とはいえ、環境保護政策においては、賛成する利益団体が、反対する利益団体より資金面では不利であると思われるため、反対派の方が資金面で有利に立っていたものとは推測される。広告費に関しては、報告書において記述があり、賛成派は300万ドルをテレビ広告に支出したのに対し、反対派は1030万ドルを支出したという。ここからも反対派の資金面での優位が見てとれる。*ibid.*, p.286.

(29) *ibid.*, p.271. ただし、先に言及した提案134の場合についていえば、当該提案に対抗する形で提起された提案136 (税に関する州民発案は、3分の2の賛成がなければ成立しないとする提案。この提案の賛成運動にも酒造業者から資金が提供された。) も否決されており、住民がすべて酒造業者の思惑通り投票したとはいえない。

(30) *ibid.*, pp.288-289.

(31) *ibid.*, pp.81-91.

表2 カリフォルニア州における州民投票の改善策に関する世論調査

質問項目	賛成 (%)	反対 (%)	意見なし (%)
1回の投票につき、投票にかける提案の数を制限する	43	53	4
州議会に提案を修正することを認める	27	65	8
承認の要件を3分の2の多数とする	51	42	7
提案者が署名収集を行う前に、州務長官の審査を通すことにする	74	22	4
投票に先立ち州議会で議決する	45	46	9
投票運動の資金に制限を設ける	79	16	5
連邦レベルでのイニシアティブを制度化する	62	33	11

(出典) Shaun Bowler and Todd Donovan, "California's experience with direct democracy," *Parliamentary affairs*, Vol.53 Iss.4, 2000.10, p.653.

が送られる。これらをすべて理解するには、時間と労力が必要とされることと思われる。クローニンがインタビューを行った、ある政治学者は、カリフォルニア州の作成するこれらの資料は、「不可解であり」「人々を眠らせるだけのものでしかない」と酷評しており、ある調査によれば、カリフォルニア州の住民は、これらの資料を投票の際にあまり参考にしていないという<sup>(32)</sup>。

この点に関しては、作成資料をより分かり易いものにするとといった工夫も必要であろうが、個々の論点に対する理解度を高めるため、提案数の制限を設けることは、ある程度の効果はあるかもしれない<sup>(33)</sup>。しかし、こうした措置は、自由な発案を阻止することになるので、上記の世論調査の結果にみられるとおり、反対意見も多いであろう。

## (2) 事前審査の導入

先に示した世論調査では、州務長官による審査と州議会による修正という2つの方法による改善策が提示されている。しかし、現在の制度でも署名収集の段階に入る前に、州務長官の助言を仰ぐことができるため、この世論調査は事実認識において誤っている可能性がある。カリフォルニア投票運動資金委員会の報告書も、この制度の存在があまり知られていないことを

指摘している<sup>(34)</sup>。

州議会による修正については、複数の制度設計があり得るものと思われる。すなわち、州議会が提案を修正した場合、修正案のみを投票に付託するのか、修正案と原案双方を投票に付託するのか、いずれかの方法が考えられる。例えば、メイン、ミシガン、ネバダ、ワシントンの各州では、州議会が修正案を可決した場合には、州民発案と州議会の案を共に州民投票にかける制度になっている。なお、アラスカ州とワイオミング州では、州議会が「本質的に同一」の立法を行った場合には、州民投票は実施されないことになっている。

世論調査の設問には含まれていなかったが、裁判所による事前審査という方法も考えられる。例えば、フロリダ州では、裁判所による事前審査が必須となっている。

いずれにせよ、事前審査を導入する場合には、1(4)で指摘した問題点、すなわち、一度承認された不適切な提案を修正することが困難になることに対する有効な改善策になると言える。世論調査の結果においても、この点に関しては、好意的な回答が多く見られる。

## (3) 承認要件の厳格化

承認の要件を過半数の賛成から、3分の2の賛成へとハードルを高くすることは、発案の成

(32) Cronin, *op.cit.*, p.82.

(33) なお、提案数ではないが、カリフォルニア投票運動資金委員会の報告書は、提案の文字数を5,000字に限定する案を提唱している。California Commission on Campaign Financing, *op.cit.*, pp.111-112.

(34) *ibid.*, p.92.

立の可能性を著しく低下させることになるが、世論調査では、賛成意見が反対意見を上回っている。

州憲法改正の場合は、州議会が州民投票を發議するには、上下両院の3分の2の賛成が必要であるのに対し、州民發案の場合は、一定数の署名を収集するだけで、州民投票の發議が可能となることを考え合わせれば、州憲法改正の州民發案に限っては、承認の要件を厳格化することに一応の合理性はあるかもしれない。

また、3分の2までハードルを高くすれば、1(2)で指摘した「多数の専制」を阻止し、マイノリティの権利を保護する有効な手立てとなることは確かであろう。

#### (4) 「間接イニシアティブ」の導入

「間接イニシアティブ」とは、イニシアティブを投票に付託する前に、議会の議決にかける制度である。議決の結果、可決された場合には、そのまま州法となるが、否決された場合は、その判断が適切かどうか、州民投票によって判断することとなる。「間接イニシアティブ」には、可決された場合には、州民投票を実施するコストを削減することでき、否決された場合には、立法府の意見が考慮できるという点で、メリットがあると言えよう。

この点に関しては、世論は賛否がほぼ同数になっている。

なお、「間接イニシアティブ」の制度は、1911年から1966年の間まで、選択肢の一つとして存在した。すなわち、直近の州知事選挙で、全候補者に投ぜられた票数の8パーセントの有権者の署名を集めて、直接州民投票にかけるか、5パーセントの署名を集めて州議会に提出する

かのいずれかを選択することができた。しかし、ほとんど利用されなかったため、1966年に廃止された<sup>(35)</sup>。「間接イニシアティブ」の制度を選択肢として設けている他の州でも((2)参照)、州議会提出要件の署名数のハードルを低くしても、直接州民投票に訴えるほうが圧倒的に好まれるという。

#### (5) 運動資金の規制

州民投票の運動の資金に対して制限を設けることは、1(3)で指摘した問題点、すなわち、資金が豊富な団体によるネガティブ・キャンペーンを制御する効果がある。この点については、世論も圧倒的に支持している。

しかし、この点については、様々な州あるいは自治体において、運動資金の上限を設けようと試みているものの、裁判所は、連邦憲法修正第1条の表現の自由に抵触するとの理由で、これらの措置を違憲と判断している。カリフォルニア州でも、州民發案により、州民の約7割の支持を得て成立した1974年の政治改革法が、投票運動の資金の上限を賛成派・反対派ともに120万ドルまでと定めたが、この規定は、カリフォルニア最高裁判所により、違憲と判断された<sup>(36)</sup>。

2004年には、カリフォルニア州における政治資金監督機関である、カリフォルニア公正政治活動委員会(California Fair Political Practices Commission)が、公選職をすでに経験している者又はこれから公選職に立候補しようとする者によって管理されている州民投票委員会<sup>(37)</sup>に対し、資金規制を設けることを試みた。例えば、州知事候補への献金は、1人につき22,300ドルを上限とするというものであった。しかし、こ

(35) 利用されなかった理由は2つあり、①時間がかかりすぎることで、②州議会は、可決するか否決するかいずれかの判断を下すのみで、修正をかけることができず、發案者との交渉の可能性がなかったことにあるという。California Commission on Campaign Financing, *op.cit.*, p.93.

(36) *ibid.*, pp.293-294.

(37) 州民投票のための運動資金を収集し、支出する団体である。通常の公選職の立候補者の資金管理団体には献金額に制限があるが、州民投票の資金管理団体には制限が設けられていないため、特に公選職経験者、立候補者に対し、献金の上限を設定しようと試みたのである。

れに対して訴訟が提起され、2005年3月、サクラメント郡高等裁判所は、政治過程に参加する憲法上の権利を制限するものであるとして、この規制を違憲とする判決を下した<sup>(38)</sup>。カリフォルニア公正政治活動委員会は、この判決を受け入れ、規制を撤回した。

裁判所が認めている唯一の資金規制の措置は、投票運動資金の収支の公開であるが、これについては、すでにカリフォルニア州は導入している。

#### IV リコールの論点と改善策

##### 1 2003年の州知事のリコール

最近の事例として、2003年に実施されたグレイ・デービス (Gray Davis) 州知事に対するリコールがある。

1998年、デービス氏 (民主党) は、州知事に初当選し、当初の2年間は大きな問題を起こさずに執政に当たっていた。ところが、2000年に、ピート・ウィルソン (Pete Wilson) 前知事 (共和党) が進めた電力会社の民営化策が破綻し、尋常ではない料金でなければ電力を供給できない事態にまで発展し、デービス州知事の対応は後手に回った。また、ITバブルの崩壊に伴い州財政が大幅な赤字に転落し、その建て直しにも取り組まなければならなくなった。

こうした逆風にさらされていたにもかかわらず、2002年11月の州知事選挙において、デービス氏は、共和党の候補者、ビル・サイモン (Bill Simon) 氏を僅差で破り<sup>(39)</sup>、2003年1月、州知事に就任した。就任に先立ち、2002年12月中旬に、デービス知事は、州の財政赤字が当初の

見積もりより140億ドル多い、348億ドルに達していることを表明した。これに対し、共和党側は、再選のために財政赤字の額を隠していたと批判した<sup>(40)</sup>。

財産税の引き上げを阻止し、新税の導入には州議会の3分の2の特別多数を要とした1978年の提案13<sup>(41)</sup>の共同提案者の一人であるテッド・コスタ (Ted Costa) 氏が、2003年2月5日、デービス知事に対するリコールの運動を開始した。3月25日には、リコールの請願が、州務長官により認証された。その請願書によれば、「納税者の税金を大量につき込み、地方政府への資金を削減することによって公共安全を脅かし、エネルギー問題における失策への大規模な出費に対する説明責任を果たさず、全般的に州の主要な問題が危機的な状態に至るまで対応策を講じなかったことによる、カリフォルニアの財政の経営の大失敗」がリコールの請求の理由であるとのことであった。

リコールが成立するためには、90万名の署名が必要とされた。共和党は、当初関与しない方針を固めたため、リコールが成立するか否かは不透明であった。しかし、5月初頭に、連邦下院議員のダリル・アイサ (Darrell Issa) 氏がリコール賛成派に、10万ドルの資金を提供したことにより (最終的には資金供与は、190万ドルに達した)、リコール運動は活発化し、6月24日に必要な署名の収集を完了した。

こうしてリコールの請求が成立したため、デービス知事の代替者として、135名の人物が立候補したが、その中でも有力なのは、共和党から出馬した4名、すなわち、サイモン氏、トム・マックリントック (Tom McClintock) 氏、ピー

<sup>(38)</sup> *New York Times*, March 27, 2005.

<sup>(39)</sup> デービス候補が、47.3パーセント、サイモン候補が、42.4パーセント、その他が、10.3パーセントの得票率であった。

<sup>(40)</sup> *Los Angeles Times*, December 19, 2002.

<sup>(41)</sup> 主たる提案者は、ハワード・ジャービス (Howard Jarvis) 氏とポール・ギャン (Paul Gann) 氏であり、「ジャービス・ギャン・イニシアティブ」とも呼ばれる。注3でも述べたように、この州民発案は、全米に影響を与えた。詳細については、次の文献を参照。岩崎忠夫「カリフォルニア州における住民投票提案第13号の背景と今後の課題 (上) (下)」『地方自治』1978.9, pp.17-41, 1978.10, pp.21-58.

ター・ユベロス (Peter Ueberroth) 氏、著名な俳優であるアーノルド・シュワルツェネッガー (Arnold Schwarzenegger) 氏及び民主党から出馬した、副知事のクルス・ブスタマンテ (Cruz Bustamante) 氏の5名であった。最終的には、共和党陣営から、サイモン氏、ユベロス氏が撤退し、実質的には、マックリントック、シュワルツェネッガー、ブスタマンテ3氏による選挙戦となった。

2003年10月7日、リコールと代替候補者に対する投票が行われ、リコールは55パーセントの賛成で成立し、代替候補者としては、シュワルツェネッガー氏が49パーセントの最多数の票を獲得し、後任の州知事に就任することとなった。

## 2 論点

### (1) リコール請求の理由の不明確さ

直接民主制は、通常の間接民主制による政治制度が適切に機能していない場合に、市民が直接、関与し、改善を図る制度である。

では、2003年のカリフォルニアのリコールの事例は、実際、そのような形で運用されたのであろうか。フロイド・フィーニー (Floyd Feeney) によれば、2003年のリコールに関しては、そうした条件を満たしていないのではないかという。デービス知事は、就任から2か月も経ってもいないのに、いきなりリコールを請求するのは妥当であったか疑問であるというのである。デービス知事の統治能力については、州知事1期目の4年間の実績に関する評価を含めて、2002年の州知事選挙で、既に議論されていたはずではなかったのか。共和党は、きちんと対抗する候補を2002年の選挙の際に擁立しており、制度が機能不全を起こしていたわけ

ではないという見解である<sup>(42)</sup>。

もっとも、2002年の州知事選挙については、デービス知事が、共和党の予備選挙に露骨に介入し、住民の間に人気のあった中道派の候補者、リチャード・リオーダン (Richard Riordan) ロサンゼルス市長 (当時) に対するネガティブ・キャンペーンを張り、あまり人気のない保守派の候補者、サイモン氏を勝利に導き、自らの選挙戦を有利に進めるといった戦術をとった。その結果として、住民は、より「ましな」候補者 (“best of a bad lot”)<sup>(43)</sup>として、デービス知事に投票しただけであって、積極的に同氏を支持していたわけではないという見方もある (投票率も史上最低の50.6パーセントであった)。

### (2) 運動資金

リコール運動に関しては、運動資金に関する規制は存在しない。そのため、アイサ議員の190万ドルの資金供与が大きな支えとなった2003年の事例が示すように、資金力によってリコール運動の成否が左右される事態も起こりうる。

また、代替立候補者の選挙運動に関して、カリフォルニア公正政治活動委員会は、通常の州知事選挙同様、1人当たり、2万1200ドルの献金という上限を設けた。しかし、リコールに対する賛否の運動に関しては、資金規制がないため、シュワルツェネッガー氏もブスタマンテ氏も、選挙運動に対する献金のほかに、それぞれリコール賛成運動の資金管理委員会又はリコール反対運動の資金管理委員会を立ち上げ、制限なしに資金集めを行うことができた。シュワルツェネッガー氏は、後に選挙運動の負債の穴埋めに、リコール賛成運動の資金を利用したことにより、一部から批判を浴びた<sup>(44)</sup>。

(42) フィーニーは、財政赤字の額を隠していたとの批判について、カリフォルニアの財政制度自体の問題であり、知事にのみ責任を負わせることはできないとの見解を示している。Feeney, *op.cit.*, pp.79-80.

(43) Baldassare and Katz, *op.cit.*, p.57.

(44) 選挙運動に献金していなかった人物1名につき、2万1200ドルの範囲内で資金を補填するため、違法な行為であるとはみなされなかった。Feeney, *op.cit.*, pp.60-61.

### 3 改善策

2003年のリコール運動の最終週に実施された世論調査によると、8割の有権者がリコールがよい制度であると評価していることが明らかになった。しかし、改善策が必要と考えている有権者も多かった。50パーセント以上の支持を得た改善策を列挙すると以下のとおりである。

- ・リコール請求の理由を倫理に反する行為、違法な活動に限定すること。
- ・リコールに必要とされる署名の数を直近の選挙の投票数の12パーセントから25パーセントに引き上げること。
- ・多数の候補者が乱立することを防止するための対策をとること。
- ・現職も選挙における立候補者として認めること。
- ・1回目の投票でどの候補者も50パーセントを獲得できなかった場合には、決選投票を行うこと<sup>(45)</sup>。

このうち、最後の3点は、直接民主制としてのリコールの制度そのものに関する問題点というよりは、リコール成立後の選挙制度の問題点であるといえるため、ここでは、前二者、そして州民発案同様、運動資金の規制も改善策につながるのではないかと考えられるため、それを含めた計3点について考察することとする。

#### (1) リコール請求の理由の厳格化

カリフォルニアでの世論調査では、リコール請求の理由を倫理に反する行為、違法な活動に限定することに賛成する有権者が多数を占めた。このように理由を限定すれば、単に選挙結果が不満であるために、リコールに訴えるといった事態には陥ることはないであろう。とはいえ、倫理違反、違法行為ではないとはいえ、失政があった場合に、その責任を追及する手段としてリコールが利用できないという問題は残

る。

何が倫理に反する行為、違法な活動に該当するのかを判定するに際しては、司法が重要な役割を果たすことになろう。実際、ジョージア、モンタナ、ワシントンといった州では、リコールに際して、リコールすべき理由が十分なものであるか、司法による判断を仰ぐ制度がとられている。

#### (2) 署名数の引き上げ

カリフォルニアは、アメリカの中でも、リコールに必要とされる署名の数が少なく、リコールに対するハードルが低い州となっている。IIで述べたとおり、原則として、リコールを要求する公選職についての直近の投票数の12パーセントの人数の署名が必要とされているが、リコールの制度を有する他の17の州のうち、12の州は、25パーセントと高い数字を要求している。

署名集めでは、2(2)で述べたように、豊富な資金を有する個人又は団体が決定的な役割を演じる可能性がある。署名数の引き上げは、特定の個人、利益団体によるリコール請求を抑制する有効な手段となりうるであろう。

#### (3) 運動資金の規制

前述のように、署名数の引き上げでも、資金力にものを言わせた特定の個人、利益団体によるリコール請求を防ぐことが可能であるが、より直接的に運動資金に規制をかけることによって、こうした弊害を防ぐことも可能であろう。また、リコールの賛否の運動の資金にも上限を設ければ、代替候補者の選挙戦に関して、2(2)で述べたような、通常の州知事選挙よりも資金規制が緩やかになってしまうような事態を避けることができよう。しかし、III 2(5)で述べたように、そうした措置についても、表現の自由又は政治過程に参加する権利の侵害として、裁判

(45) *ibid.*, pp.78-79.

所によって違憲と判断されるおそれがあり、実現の可能性は低いものと思われる。

おわりに

2003年のリコールによって州知事に就任したシュワルツェネッガー氏は、自らの政策を実施するために、州民発案に訴えかけるといふ、これまでにない政治手法を用いた。しかし、2005年にシュワルツェネッガー州知事によって提起された4件の州民発案<sup>(46)</sup>は、カリフォルニア州の住民には不評であり<sup>(47)</sup>、いずれも州知事側の敗北という結果に終わった。

その一方で、カリフォルニア州の世論調査によると、州民発案で立法を行うことが、よいことであるとする住民が、2000年には68パーセントであったのに対し、2006年には、74パーセントに増加している。また、州民発案による政策決定が、州政府や州議会による政策決定よりもすぐれていると考える住民は、2000年には53パーセントであったのに対し、2006年には、60パーセントに増加している<sup>(48)</sup>。このように、カリフォルニアの住民は、シュワルツェネッガー州知事によって提起された州民発案は不適切であると判断しながらも、直接民主制自体は高く評価している。2005年に実施された州民投票が不評であったのは、共和党側に肩入れをするような提案であり、民主党支持者、無

党派層の取り込みに失敗したこと、また、緊急性を要する政策ではなく、2006年の州知事選時に投票すればよいとみなされたことが原因であり、直接民主制そのものへの反対が不評の原因ではなかった。このように、直接民主制に対する支持が高い背景には、特定の利益団体の意向に支配されているのではないかという、州の立法府に対する住民の不信感がある。例えば、2005年11月の州民投票の直前に実施された、8月の世論調査では、州の立法府を支持しないと回答した有権者は、66パーセントに上っている<sup>(49)</sup>。

カリフォルニア州は、アメリカ合衆国の一つの州という位置づけではあるが、人口、面積の点から見て、一つの国家に匹敵する規模の州である。したがって、カリフォルニア州の直接民主制は、我が国における全国レベルでの直接民主制導入に関する議論の一つの参考になるものと思われる。

現在の我が国の憲法改正論議では、イニシアティブの導入を訴える主張はあまり見られないが、国民投票の対象を憲法改正以外に拡大することを主張する意見は散見される<sup>(50)</sup>。マイノリティの保護、運動資金の規制といった、カリフォルニア州における州民発案の抱える問題点は、国民投票にも共通の論点であり、今後この問題がどのように改善されていくのか注目に値するものと思われる。

(やまおか のりお)

(46) 州政府の支出額に上限を設ける州憲法改正案や公立学校教員の解雇手続を簡略化する州法改正案など計4件。

「シュワ知事改革にNO」『読売新聞』2005.11.10。詳細は、Baldassare and Katz, *op.cit.*, pp.131-170を参照。

(47) 州民投票の実施はよい考えであると回答した有権者は、40パーセントであったのに対し、悪い考えであると回答した有権者は、53パーセントであった。*ibid.*, p.158.

(48) *ibid.*, p.23.

(49) *ibid.*, p.165.

(50) 例えば、『衆議院憲法調査会報告書』衆議院憲法調査会, 2005, p.458 参照。