

〔論 説〕

アメリカの州における住民投票に関する一考察

武 田 真一郎

はじめに

本稿は、アメリカの州における住民投票が具体的にどのような制度に基づいて実施されているのかについて、その一端を考察したものである。アメリカの住民投票制度を知ることが、新しい民主主義のルールとして定着しつつある日本の住民投票制度のあり方を考える上できわめて有益であると思われる。しかし、アメリカの地方自治は多様性を尊重するところに特徴があり、「法の形式も内容も異なる州レベルの50種類の『州法制』（州憲法及び州法）が存在」⁽¹⁾している。さらに州憲法が自治体に自治憲章(home rule charter)の制定権を保障している州では、各自治体は独自の自治憲章を制定して地方行政を行っており、自治憲章が住民投票手続を規定していることも多いので、住民投票のあり方はきわめて多様である。その全貌を明らかにすることが筆者の手に余るのは火を見るより明らかなので⁽²⁾、本稿ではまず州レベルの制度に焦点を当て、アメリカの住民投票制度の実際の姿を概観することにした。

なお、ここにいう州レベルの制度とは、州憲法が住民投票の権利を保障して住民投票手続を設けており、全州的な住民投票が実施されている州の制度を意味している。後述のようにこのような州は27州存在しており、

(1) 小滝敏之・アメリカの地方自治、116頁（第一法規、2004年）。

(2) アメリカの住民投票制度を紹介するものとして、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）がある。

本稿が対象とするのはこれらの州の制度である。

1 州における住民投票制度の概要

住民投票とは間接民主制の代表を選ぶ選挙の投票ではなく、直接民主的な投票を意味しており、具体的には表決 (referendum)、発案 (initiative)、罷免 (recall) の3種類がある。日本における一般的な理解としては、表決とはある争点の賛否を問う投票であり、発案は法律案や条例案を提案してその賛否を問う投票であり、罷免は公職にある者の解任を求める投票とすることができる。前稿でも検討したように⁽³⁾、アメリカでも住民投票にはこの3種類があると考えられるが、アメリカにおける用語法は上記の日本の用語法とは若干異なる面があるので、まずこの点を明らかにしておきたい⁽⁴⁾。

アメリカでは、選挙の投票以外の投票案件を ballot measure と呼んでおり、これには発案 (initiative) と表決 (referendum) があるとされている⁽⁵⁾。発案とは、「住民が署名を収集して請求を行い、助言的意見、議案、法律案または憲法修正案を提案し、その賛否を問うために住民による投票を行うこと」⁽⁶⁾であるとされている。現在では24の州が発案の手続を有している。後述のように、発案は議会がそのテーマについて議決を行っていない段階でなされる点に特徴がある。

発案には、憲法修正発案 (constitutional initiative process) と法律発案 (statutory initiative process) の2種類がある。前者は憲法修正案の発案を、後者は法律案の発案を意味している。発案手続を有する上記の24州のうち、18州が憲法修正発案の手続を有しており、21州が法律発案の手続を有している。

さらに憲法修正発案には、直接発案 (直接憲法修正発案、direct initia-

(3) 武田真一郎「アメリカ連邦最高裁判決に見る住民投票の現状と課題」成蹊法学80号、369-386頁(2014年)。

(4) アメリカでは直接民主的な住民投票として発案 (initiative) と表決 (referendum) のみが論じられることが多いが、自治憲章に規定された市の住民投票制度を見るとこれらと共に罷免 (recall) の手続が設けられているものがある (オハイオ州イーストレイク市の自治憲章第3編など) ので、この3種類が住民投票に該当すると理解できる。

(5) M.DANE WATERS, INITIATIVE AND REFERENDUM ALMANAC at 11 (2002).

(6) *Id.*

tive amendments) と間接発案 (間接憲法修正発案、indirect initiative amendments) の区別があり、同様に法律発案にも直接発案 (直接法律発案、direct initiative statutes) と間接発案 (間接法律発案、indirect initiative statutes) の区別がある。

このうち、憲法修正案の直接発案 (直接憲法修正発案) とは、「住民によって憲法修正案が提出され、直ちに住民の賛否を問う投票が行われるもの」であり、間接発案 (間接憲法修正発案) とは、「住民によって憲法修正案が提出されるが、住民の賛否を問う投票が行われる前に、まず修正案が州議会に付議されて議会の審議がなされるもの」である⁽⁷⁾。

法律案の直接発案 (直接法律発案) とは、「住民によって法律 (拘束力のある制定法) 案や請願 (拘束力のない提案) が提出され、直ちに住民の賛否を問う投票が行われるもの」であり、間接発案 (間接法律発案) とは「住民によって法律 (拘束力のある制定法) 案や請願 (拘束力のない提案) が提出されるが、住民の賛否を問う投票が行われる前に、まず法律案や請願が州議会に付議されて議会の審議がなされるもの」である⁽⁸⁾。

つまり、憲法修正発案および法律発案のいずれについても、住民案がそのまま投票に付されるのが直接発案であり、住民案が議会の審議を経た後に投票に付されるのが間接発案である。法律発案の手續を有する 21 州のうち、14 州が直接発案の手續を有しており、9 州が間接発案の手續を有している。合計すると 23 州となるが、それは両方の手續を有する州が二つある (ユタ州とワシントン州) ためである。

このように発案には憲法修正案に関するものと法律案に関するものがあり、それぞれに直接発案と間接発案がある。直接発案は住民が提出した憲法修正案または法律案が基本的にそのまま投票に付されるので簡明であるが⁽⁹⁾、間接発案については住民が提出した案と議会の審議結果 (否決または修正案の可決) との調整が問題となる。間接発案の手續と問題点については2で後述する。

以上は発案の概要であるが、次に表決について概観する。表決とは、

(7) *Id.*

(8) *Id.* この説明によると法律発案の対象となるのは法律案のほかに請願も含まれることになるが、以下の記述では単に法律案と表記する。

(9) ただし、後述のようにその内容が法令に適合しているかどうかについて所定の審査を受けるの通例である。

「住民が州議会によって提案された法律や憲法修正を拒否する」⁽¹⁰⁾ための投票である。つまり、発案は議会の議決の前に行われる投票であるのに対し、表決は議会による提案すなわち議決がなされた後に、その議決に対して行われる投票であるといえる。前稿で見たように⁽¹¹⁾、発案と表決の違いは、「発案とは、有権者の一定数（法律で定められる）の署名によって請求され、有権者の投票によって行われる立法の一種である。よって、発案が成立することは、代表民主制の過程の完全なバイパスとして立法を行う手段となり得る」⁽¹²⁾のに対し、「表決とは、これとは対照的に、立法機関がすでにある立法を行った後に実施される投票である」⁽¹³⁾と説明されていた。この説明からも、発案は議会の議決の前に行われる住民投票であり、表決は議会の議決の後に行われる住民投票だと理解することができる。

表決には住民表決（popular referendum）と議会表決（legislative referendum）の2種類がある。住民表決とは、「署名を集めて請求することにより、住民がその自治体の議会が制定したある特定の法律に対する賛否を判断する」⁽¹⁴⁾ための投票である。24州がこの手続を有している⁽¹⁵⁾。議会表決とは、「州議会、公選の公務員、州の任命による州憲法修正委員会、その他の州の機関または州の部局が提案（憲法修正案、法律案、公債の発行等）を行い、住民にその賛否を問う」⁽¹⁶⁾ための投票である。現在ではすべての州がこの手続を有している⁽¹⁷⁾。つまり、前者は住民の発議による表決であり、後者は議会等の発議による表決である。

アメリカでは発案の方が表決よりも重要で強力な手段と考えられており、実施件数も発案の方が多⁽¹⁸⁾。州に属する全米の自治体（カウンティ、

(10) *Supra* note 5 at 11.

(11) 前掲注 (3)、385 頁。

(12) GERALD E.FRUG, RICHARD T.FORD, DAVID J.BARRON, LOCAL GOVERNMENT LAW, CASES AND MATERIALS (5th ed.) at 886 (2009).

(13) *Id.*

(14) *Supra* note 5 at 11.

(15) 発案の手続きを有するのも 24 州であるが、この 24 州とは一致しない。

(16) *Supra* note 5 at 11.

(17) さらに議会表決には、憲法修正表決（legislative amendment）と法律表決（legislative statutes）の区別がある。前者は議会または州政府が憲法修正案を提案して市民の賛否を問うものであり、後者は議会または州政府が法律案または公債発行などを提案して市民の賛否を問うものである。

市、町)も発案や表決の手續を有しており、その実施件数は州レベルの発案・表決よりもはるかに多いとされている⁽¹⁹⁾。また、アメリカでは全国(連邦)レベルでの住民投票(つまり国民投票)の手續は発案・表決とも存在しない。よって、住民投票とは、州レベルおよび自治体(カウンティ、市、町)レベルでの発案、表決および罷免の投票を意味することになる⁽²⁰⁾。

州レベルでの発案または住民表決の手續を有する州は27州あるが⁽²¹⁾、それらの州が発案と住民表決のいずれを有しているか、発案手續を有している場合には前記の憲法修正発案と法律発案のいずれであるか、さらに憲法修正発案または法律発案を有している場合にはそれが直接発案であるか間接発案のいずれであるかを一覧表にしたのが後掲の[表1]である⁽²²⁾。

この表によると、発案と住民表決の両方を有する州が多数を占めており(22州)、発案を有する州では憲法修正発案・法律発案とも直接発案を有する例が多い(10州)。それ以外には発案を有するが住民表決を有しない州(3州)、逆に発案を有しないが住民表決を有する州(2州)など多様である。

各州の発案、表決の手續はそれぞれ異なっているが、五つの共通点があることが指摘されている。それは、①発案の内容を所定の州の機関に事前に提出すること、②署名収集の前に発案の内容が法令に適合しているかどうか審査されること、③必要な数の署名を収集するために請求の内容が住民に周知されること、④請求のために収集された署名は州の選挙管理機関に提出されて審査を受けること、⑤発案は無記名投票(ballot)に付され、投票が行われることである⁽²³⁾。

アメリカの州レベルでの発案の住民投票の実施件数を10年毎にまとめ

(18) *Supra* note 5 at 11.

(19) *Id.*

(20) 注(4)で見たように、罷免の投票も住民投票に含まれる。

(21) この表に載っていない他の23州は州レベルでの住民投票(発案・表決)手續を有していないことになる。

(22) この表は注(5)「住民投票便覧」の12頁に掲載されている表を参考にした。同書は2003年の初版以降4年おきに改定される予定であったが、改訂版は発行されていないようである。よって、この表のデータは2003年の時点のものである。

(23) *Supra* note 5 at 12.

アメリカの州における住民投票に関する一考察

表1 アメリカ各州の住民投票手続

	州	制定年	発案	表決	憲法発案	法律発案
1	AK (アラスカ)	1956	○	○	×	間接
2	AZ (アリゾナ)	1911	○	○	直接	直接
3	AR (アーカンソー)	1910	○	○	直接	直接
4	CA (カリフォルニア)	1911/66*1	○	○	直接	直接
5	CO (コロラド)	1912	○	○	直接	直接
6	FL (フロリダ)	1972	○	×	直接	×
7	ID (アイダホ)	1912	○	○	×	直接
8	IL (イリノイ)	1970	○	×	直接	×
9	KY (ケンタッキー)	1910	×	○	×	×
10	ME (メイン)	1908	×	○	×	間接
11	MD (メリーランド)	1915	×	○	×	×
12	MA (マサチューセッツ)	1918	○	○	間接	間接
13	MI (ミシガン)	1908	○	○	直接	間接
14	MS (ミシシッピ)	1914/92*2	○	×	間接	×
15	MO (ミズーリ)	1908	○	○	直接	直接
16	MT (モンタナ)	1904/72*3	○	○	直接	直接
17	NE (ネブラスカ)	1912	○	○	直接	直接
18	NV (ネバダ)	1905	○	○	直接	間接
19	NM (ニューメキシコ)	1911	×	○	×	×
20	ND (ノースダコタ)	1914	○	○	直接	直接
21	OH (オハイオ)	1912	○	○	直接	間接
22	OK (オクラホマ)	1907	○	○	直接	直接
23	OR (オレゴン)	1902	○	○	直接	直接
24	SD (サウスダコタ)	1898/72/88	○	○	直接	直接
25	UT (ユタ)	1900/17*4	○	○	×	直接・間接
26	WA (ワシントン)	1912	○	○	×	直接・間接
27	WY (ワイオミング)	1968	○	○	×	間接

州レベルで発案または住民表決が設けられている州につき、設けられているものに○を、設けられていないものに×を付した。憲法修正発案（憲法発案）および法律発案については、直接発案と間接発案の区別を示した。

*1 カリフォルニア州では1966年に間接法律発案手続を廃止した。

*2 ミシシッピ州では1914年州裁判所によって発案手続が無効と判断されたが、1992年に再度発案手続が設けられた。

*3 モンタナ州の憲法修正発案手続（直接）は1972年に設けられた。

*4 サウスダコタ州では1972年に憲法修正発案手続（直接）が設けられ、1988年に間接法律発案手続が廃止された。

表2 州レベルでの発案の投票件数

期間	投票件数	成立数	不成立数	成立率
1901-1910	56	25	31	45%
1911-1920	293	116	177	40%
1921-1930	172	40	132	23%
1931-1940	269	106	163	40%
1941-1950	145	58	87	41%
1951-1960	114	45	69	39%
1961-1970	87	37	50	41%
1971-1980	201	85	116	43%
1981-1990	271	115	156	44%
1991-2000	389	189	200	48%
合計	1997	816	1181	(平均) 41%

たのが [表2] である⁽²⁴⁾。この表によると 1901 年から 2000 年までの実施件数は合計 1997 件であり、法律の成立率は平均すると 41% である。

2 発案の手続—直接発案と間接発案

直接発案は、憲法修正案および法律案のいずれについても住民が提案した憲法修正案または法律案がその適法性について所定の審査を受けた後⁽²⁵⁾、直ちに有権者（投票資格者）の投票に付され、過半数の賛成があれば憲法修正条項または法律として成立するという制度である。

例えば、カリフォルニア州は憲法修正案および法律案のいずれについても直接発案を採用しているが、州憲法の規定によると、発案の議案は法律案または憲法修正案の条文とともに州務長官に請求し、法律案にあっては前回の知事選挙の際のすべての候補者に対する投票総数の 5% の有権者の署名があることについて、憲法修正案にあっては前記の投票総数の 8% の有権者の署名があることについて州務長官の確認を受け⁽²⁶⁾、州務長官は当該議案が確認を受けてから少なくとも 131 日が経過した後の州選挙の際に当該議案を住民投票に付し⁽²⁷⁾、過半数の賛成を得たときは、別に定め

(24) この表は注 (5)「住民投票便覧」の 533 頁に掲載されている表を参考にした。注 (22) も参照されたい。

(25) その審査は基本的に助言的なものとされている。3で後述する。

(26) Cal. Const. art. 2 § 8 (b)。

る場合を除き、投票の翌日から効力を有するとされている⁽²⁸⁾。

これに対して間接発案は次のように説明されている。「有権者は議案を州議会に提出し、審議を求める。通常は議会は一定期間のうちにその議案を可決するか否決するかを判断する。もし議会が可決すればその議案は法律となる（ただし住民投票に付される場合もある）。議案が否決され、または議会が所定の期間内に議決しなかった場合には、その議案は通常は次の選挙の際に投票に付される」⁽²⁹⁾。

このように住民投票の前に議会による審議が行われ、住民案とは異なる議会案が議決される場合があるので、住民案と議会案との関係が問題となる。具体的な手続は次に見るように間接発案を採用している州ごとに異なっている⁽³⁰⁾。

アラスカ州では州憲法第IX章が住民投票について規定している。発案は法律発案のみが設けられており、間接発案を採用している⁽³¹⁾。法律発案の請求者は前回の州選挙の投票者数の10%以上の署名を収集して請求を行う⁽³²⁾。議会は提出された法律案を審議することを義務付けられていないが、審議を行わなかった場合には、法律案は次回の選挙の際に投票に付される⁽³³⁾。投票総数の過半数が法律案に賛成した場合には、当該法律は成立する⁽³⁴⁾。議会が法律案を議決した場合および法律案を修正して実質的に同一内容の法律を議決した場合には投票は行われない⁽³⁵⁾。法律案が修正されても投票が行われない間接発案制度は、アラスカ州とワイオミング州のみが採用している⁽³⁶⁾。

メイン州では州憲法第IV章が住民投票について規定している。発案は法

(27) *Id.* § 8 (c).

(28) *Id.* § 10 (a).

(29) Fred Silvia, M.Dane Waters, *The Indirect Initiative Process*, *supra* note 5 at 13.

(30) ここにいう間接発案であっても、メイン州憲法第IV章 18条のように州憲法では直接発案 (direct initiative) という文言が使われている場合がある。

(31) Alaska Const. art. XI, § 1, 4.

(32) *Id.* § 3.

(33) *Id.* § 4.

(34) *Id.* § 6.

(35) *Id.* § 4.

(36) *See, supra* note 5 at 13.

律発案のみが設けられており、間接発案を採用している⁽³⁷⁾。請求に必要な署名数は直前の知事選挙の投票総数の10%以上である⁽³⁸⁾。議会が請求された住民案を可決した場合には住民投票は行われませんが、それ以外の場合つまり住民案を否決したときと住民案を修正した議会案を可決したときは住民投票が行われる⁽³⁹⁾。投票においては、投票資格者は住民案と議会案のいずれかに賛成票を投じるか、両方に反対票を投じることもできる⁽⁴⁰⁾。住民案と議会案の両方が投票に付されたが、住民案に対する賛成票、議会案に対する賛成票のいずれもが両案への反対票を含めた投票総数の過半数に満たない場合には、住民案または議会案のうち多数を占めたものが投票総数の3分の1以上に達していれば、さらに当該案次に行われる州の選挙の際に住民投票に付する⁽⁴¹⁾。住民投票に付された法律案は、過半数の賛成により成立する⁽⁴²⁾。メイン州ではマサチューセッツ州に次いで間接発案による立法が多い⁽⁴³⁾。

マサチューセッツ州では州憲法第 XLVIII (46) 章および LXXXI (61) 章が住民投票について規定している⁽⁴⁴⁾。同州は憲法修正発案、法律発案のいずれも間接発案を設けている唯一の州である。

法律発案については、二つの段階がある。第1段階では、請求者は前回の知事選挙での投票総数の3%の署名を集めることにより、議会に対して法律案の審議を求めることができる⁽⁴⁵⁾。議会が提案された法律案を可決しなかった場合には第2段階となり、請求者がさらに追加の署名（上記の投票総数の0.5%）を収集したときは、当該法律案は次回の州選挙の際に住民投票に付される⁽⁴⁶⁾。住民投票において、賛成票が過半数となり、かつ、当該選挙の投票総数の30%以上に達したときは、投票の30日後また

(37) Me. Const. art. IV, § 18.1.

(38) *Id.*

(39) *Id.* § 18.2.

(40) *Id.*

(41) *Id.*

(42) *Id.* § 19.

(43) *Supra* note 5 at 13.

(44) 同州の憲法 XLVIII 章は住民投票について定める修正条項であるが、同章はさらに LXXXI 章によって修正されている。

(45) Mass. Const. art. XLVIII, V § 1, amended by art. LXXXI § 2.

(46) *Id.*

は別に定める日に当該法律は成立する⁽⁴⁷⁾。

憲法修正発案については、住民は上記の法律発案と同じ署名数によって議会に対して請求（住民発案）することができる⁽⁴⁸⁾。住民発案があったときは、議会は上院と下院の両院会議を開いて修正案（住民案）を審議し⁽⁴⁹⁾、両院会議は住民案をそのまま議決するか、または4分の3以上の議員の賛成によって住民案を修正した議会案を提案することができる⁽⁵⁰⁾。住民案に4分の1以上の議員が賛成したときは継続審議となる⁽⁵¹⁾。

次の会期において、再び両院会議の4分の1以上の議員が賛成したときは次の州選挙の際に住民案が住民投票に付され、議会案があるときは住民案および議会案が住民投票に付される。住民投票において、住民案に過半数の賛成があり、かつ賛成票が当該選挙の投票総数の30%以上に達したとき、または住民案もしくは議会案のうち過半数を占めた案の得票数が当該選挙の投票総数の30%以上に達したときは、当該修正案は成立する⁽⁵²⁾。

なお、議会上院または下院のいずれかの議員も憲法修正の請求（議員発案）することができる⁽⁵³⁾。議員発案があったときは、上院と下院の合同による両院会議を開いて修正案（議員案）を審議し⁽⁵⁴⁾、過半数の賛成があったときは継続審議となる⁽⁵⁵⁾。次の会期で再び両院会議の過半数の賛成があったときは、次の州選挙の際に住民投票に付され、過半数の賛成があると当該修正案は成立する⁽⁵⁶⁾。

このように、憲法修正発案がなされても議会（両院会議）が4分の1以上の賛成による議決をしない限りは住民投票に付されることはなく、その意味で全米でもっとも間接的な発案手続であるとされている⁽⁵⁷⁾。よって同州では憲法修正の発案がなされることはほとんどないが、法律発案の件

(47) *Id.*

(48) *Id.* art. XLVIII, IV § 2, amended by art. LXXXI § 1.

(49) *Id.*

(50) *Id.* § 3.

(51) *Id.* § 4.

(52) *Id.* § 5.

(53) *Id.* art. XLVIII, IV § 2, amended by art. LXXXI § 1.

(54) *Id.*

(55) *Id.* § 4.

(56) *Id.* § 5.

(57) *Supra* note 5 at 13.

数はきわめて多い⁽⁵⁸⁾。

ミシガン州では憲法第 II 章が住民投票について規定している。憲法修正発案は直接発案であり、法律発案のみが間接発案である。請求に必要な署名数は直前の知事選挙の投票総数の 8% 以上である⁽⁵⁹⁾。法律発案の請求が行われると議会は 40 日以内に当該法律案（住民案）を可決するかどうかを審議する⁽⁶⁰⁾。議会は住民案そのものを修正することはできないが、議会案を提出することができる⁽⁶¹⁾。議会在住民案を否決した場合は次の州選挙の際に住民投票に付されるが、議会案が提出されている場合は住民案と議会案の両方が住民投票に付されることになる。過半数の賛成を得た案が成立する⁽⁶²⁾。

ミシシッピ州では憲法第 15 章の 273 条が住民投票について規定している。同州は憲法修正発案についてのみ間接発案を設けているが、法律発案を設けていない唯一の州である。憲法修正の発案に必要な署名数は前回の知事選挙の投票総数の 12% である（一つの選挙区あたり上記総数の 20% を超えた部分は算入されない）⁽⁶³⁾。発案の請求があると議会は可決、否決または修正案（議会案）の提出のいずれかの措置をとるが、いずれの場合も住民投票に付され、議会案が提出されたときは住民案と議会案の両方が投票に付される⁽⁶⁴⁾。住民投票において過半数となった案の得票数が投票総数の 40% 以上に達したときは、当該案は成立する⁽⁶⁵⁾。同州では 1992 年にこの間接発案制度を設けられた後、公職者の任期制限に関する発案が 2 件請求されたが、いずれも不成立となった。

ネバダ州では憲法第 XIX (19) 章が住民投票について規定している。同州では法律発案のみが間接発案であり、憲法修正発案は直接発案である。法律発案に必要な署名数は前回の州選挙の投票総数の 10% 以上である⁽⁶⁶⁾。法律発案の請求（住民案）がなされると議会は 40 日以内に審議を行い、

(58) *Id.*

(59) Mich. Const. art. II § 9.

(60) *Id.*

(61) *Id.*

(62) *Id.*

(63) Mss. Const. art. 15, § 273 (3).

(64) *Id.* (7).

(65) *Id.*

(66) Nev. Const. art. 19 § 2.2.

可決、否決または修正案（議会案）の提案のいずれかの措置をとる⁽⁶⁷⁾。議会が住民案を否決するか議会案を提案したとき、または40日以内に何らの措置をとらないときは住民投票が行われ、議会案が提案された場合には住民案と議会案の両方が住民投票に付される⁽⁶⁸⁾。住民投票において過半数を占めた法律案が成立する⁽⁶⁹⁾。

オハイオ州では憲法第II章が住民投票について規定している。同州では法律発案のみが間接発案であり、憲法修正発案は直接発案である。同州の間接発案はマサチューセッツ州と同様に二つの段階がある。第1段階では、前回の知事選挙の投票総数の3%というかなり少ない署名数で発案の請求をすることができる⁽⁷⁰⁾。議会が法律案を可決したときは、当該法律案は次回の州選挙の際に表決の投票に付される⁽⁷¹⁾。

議会が法律案を否決したとき、または何らの措置をとらなかったときは、請求者は第2段階の署名収集を行い、上記の署名に加えてさらに上記の投票総数の3%以上の署名によって請求を行うことにより、次回の州選挙の際に住民投票が行われる⁽⁷²⁾。住民投票において賛成が過半数となると法律案は成立する⁽⁷³⁾。

ユタ州では憲法第VI章が住民投票について規定しているが⁽⁷⁴⁾、具体的な手続は州法が規定している。同州は憲法修正発案を設けておらず、法律発案のみを設けている。同州はワシントン州とともに発案の請求者が直接発案と間接発案のいずれかを選択できる制度を有している。直接発案には前回の知事選の投票総数の10%の署名が必要である⁽⁷⁵⁾。間接発案の場合は上記の投票総数の2分の1に当たる5%の署名によって請求できるので⁽⁷⁶⁾、この点が間接発案を利用する誘因となっている。

間接発案の場合には、議会は法律案を可決するか否決するかのいずれか

(67) *Id.* § 2.3.

(68) *Id.*

(69) *Id.*

(70) Ohio Const. art. II § 2.01b.

(71) *Id.*

(72) *Id.*

(73) *Id.*

(74) Uta Const. art. VI § 1.

(75) Uta Code 20A-7-201 (2) (a) (i).

(76) *Id.* 20A-7-201 (1) (a) (i).

の措置をとり、法律案を修正することはできない⁽⁷⁷⁾。議会が法律案を可決した場合は次回の州選挙の際に表決の投票に付され⁽⁷⁸⁾、過半数の賛成により成立する⁽⁷⁹⁾。議会が否決したときは、請求者がさらに上記の投票総数の5%の署名を収集することにより、法律案は次回の州選挙の際に住民投票に付される⁽⁸⁰⁾。直接発案および間接発案のいずれについても、住民投票で過半数の賛成を得ることによって法律案は成立する⁽⁸¹⁾。

ワシントン州では憲法第II章が住民投票について規定している。同州は憲法修正発案を設けていないが、法律発案についてはユタ州とともに請求者が直接発案と間接発案のいずれかを選択できる制度を有している。請求に必要な署名数はいずれも前回の知事選挙の投票総数の8%である⁽⁸²⁾。署名数が同じであるためか、請求者のほとんどは直接発案を選択しているとされている⁽⁸³⁾。

直接発案は次の州選挙の4か月前までに請求を行い、法律案はその選挙の際に住民投票に付される⁽⁸⁴⁾。間接発案は議会の会期の10日以上前までに請求を行い、議会は法律案（住民案）の審議を行って可決または否決するか、修正案（議会案）を提出する⁽⁸⁵⁾。議会が修正することなく住民案を可決したときは住民案が成立するが、当該法律案に対して表決の請求をすることができるほか⁽⁸⁶⁾、議会が表決の投票に付すこともできる⁽⁸⁷⁾。

議会が住民案を否決したとき、または何らの措置をとらなかったときは、次の選挙の際に住民案が住民投票に付され、過半数の賛成により成立する⁽⁸⁸⁾。議会が議会案を提出したときは住民案と議会案の両方が住民投票

(77) *Id.* 20A-7-208 (1) (a).

(78) *Id.* 20A-7-208 (1) (c).

(79) *Id.* 20A-7-310 (3) (a) (ii).

(80) *Id.* 20A-7-310 (2).

(81) *Id.* 20A-7-211 (3) (a) (ii).

(82) Wash. Const. art. II § 1a.

(83) *Supra* note 5 at 14.

(84) *Supra* note 82 § 1a.

(85) *Id.*

(86) *Id.* 表決の投票が行われる場合は賛成票が過半数となり、かつ総投票数の3分の1以上に達したときに成立する。*Id.* § 1d.

(87) *Id.* § 1a.

(88) *Id.*

に付され、投票者はまず第1に住民案と議会案のいずれかに賛成するか両方に反対するかについて投票し、第2に住民案と議会案のいずれに賛成するかを投票する。第1の点について両方に反対するという意見が過半数になった場合はいずれの法律案も不成立となる。ただしこの場合でも第2の点の投票結果について正確な集計を行い、結果を公表しなければならない。それ以外の場合は第2の点の投票結果において過半数となった法律案が成立する⁽⁸⁹⁾。

ワイオミング州では憲法第 III 章が住民投票について規定している。同州では法律案の間接発案のみが設けられており、憲法修正発案は設けられていない。発案の請求に必要な署名数は前回の州選挙の投票総数の 15% 以上である⁽⁹⁰⁾。議会が提案された法律案と実質的に同一の法律を制定したときは請求は無効となって住民投票は行われませんが、それ以外の場合には次の州選挙の際に法律案は住民投票に付される⁽⁹¹⁾。住民投票で過半数の賛成があると法律案は成立する⁽⁹²⁾。

3 住民投票の対象

発案や表決の住民投票の対象となるのはどのような事項なのであろうか。この点は日本の常設型住民投票条例が「市政運営上の重要事項」に限定したり、当該自治体の権限に属しない事項を対象から除外することがあるので、日本でも問題となっている⁽⁹³⁾。アメリカの州レベルでの住民投票については、次に見るように対象を制限しない州と一定の制限を設けている州がある。

まず発案については、アイダホ州では対象について何らの制限が設けられていない。緩やかな制限が設けられている例としては、「単一の事項」(single subject) という制限⁽⁹⁴⁾のみを設けている例として、カリフォルニ

(89) *Id.*

(90) Wyo. Const. 97-3-052 (c).

(91) *Id.* 97-3-052 (d).

(92) *Id.* 94-3-052 (f).

(93) 広島市では住民投票を請求しようとしたところ、市長が当該事項は市政運営上の重要事項に当たらないとして署名収集の実施を拒否した事例がある。この点につき、武田真一郎「住民投票実施請求代表者証明書の交付申請却下処分が適法とされた事例（広島市住民投票拒否事件）」(判批)成蹊法学 76 号 164 頁（2012 年）参照。

ア⁽⁹⁵⁾、コロラド、フロリダの各州があり、「議会の権限に属する事項」(legislative measures) という制限のみを設けている例として、アーカンソー、イリノイ、ミシガン⁽⁹⁶⁾、ユタの各州がある。アリゾナ、オレゴン、ワシントンの各州は「単一の事項」かつ「議会の権限に属する事項」として、これらの両方の制限を設けている。これに対して他の州は次に見るように何らかの具体的な制限を設けている。

アラスカ州は、単一の事項に限定し、かつ収入、支出、司法制度に関する法律、特定地域に適用される特別法および社会秩序・衛生・安全に関する法律を除外している⁽⁹⁷⁾。

メイン州は、充当可能な州予算を超える支出を伴う法案については、法案の実施のために必要な新たな収入について当該法案が必要な措置をとっていない限り、次の州議会定例会招集の45日後までは効力を有しないとしている⁽⁹⁸⁾。これは投票対象そのものの制限ではなく、法律の成立要件に関する制限であるが、参考のためここに挙げておく。

マサチューセッツ州は、宗教、司法制度、特定地域に適用される特別法、特定の支出に関する事項を除外している⁽⁹⁹⁾。

ミシシッピ州は憲法修正の間接発案だけを設けており、法律案の発案を設けていないが、憲法が定める権利章典の変更、公務員退職年金制度、労働基本権、憲法修正発案の改廃にかかわる事項を除外している⁽¹⁰⁰⁾。また、一度不成立となった事項については投票日から2年間は発案の投票ができないこととされている⁽¹⁰¹⁾。

ミズーリ州は、単一の事項に限定し、かつ当該法律案に新たな予算措置

(94) これは一つの発案の請求では一つの争点しか対象とすることができないことを意味している。複数の請求がなされれば、1回の住民投票で複数の事項について投票が行われる。

(95) Cal. Const. art. 2 § 8 (d) は、一つ以上の対象事項を含む発案を有権者に提起することはできず、当該発案は効力を有しないと規定している。

(96) Miss. Const. art. II § 9 は、発案の対象を「議会が州憲法の下で制定することが可能な法律」としている。

(97) Alaska Const. art. XI § 7.

(98) Me. Const. art. IV § 19.

(99) Mass. Const. art. XLVIII, II § 2.

(100) Miss. Const. art. 15 § 273 (5) (a) ~ (d).

(101) *Id.* § 273 (11).

が設けられている場合を除いて予算の支出を対象とするもの、その他州憲法によって禁止されている事項を対象とするものを除外している⁽¹⁰²⁾。

モンタナ州は、単一の事項に限定し、かつ予算の支出および特定地域に適用される特別法を除外している⁽¹⁰³⁾。

ネブラスカ州は、単一の事項に限定し、かつ議会の権限に属する事項に限定している。同一事項について3年以内に再度発案の請求をすることはできない⁽¹⁰⁴⁾。

ネバダ州は、当該法律案が州憲法によって禁止されていない課税措置または増収措置を十分に講じている場合を除き、予算の支出を対象とするものを除外している⁽¹⁰⁵⁾。

ノース・ダコタ州は、発案の請求があると関連する議会の制定法の効力は停止するが、非常事態に関する法律および州の諸機関や組織の運営に必要な予算に関する法律は除外されたとしている⁽¹⁰⁶⁾。

オハイオ州は、単一の事項に限定し、かつ議会の権限に属する事項に限定するとともに、課税のために必要な財産や土地の評価、税率、課税方法の変更に関する事項を除外している⁽¹⁰⁷⁾。

オクラホマ州は、単一の事項に限定し、かつ議会の権限に属する事項に限定するとともに、一度不成立となった事項については3年以上経過しなければ再度の発案の請求ができないとしている⁽¹⁰⁸⁾。

サウス・ダコタ州は、社会秩序・衛生・安全を確保するために緊急に必要なとされる法律および州政府とその組織を維持するために必要な法律を除外している⁽¹⁰⁹⁾。

ワイオミング州は、単一の事項に限定し、かつ、収入、予算、裁判所の設置・管轄・規則に関する事項、特定地域に適用される特別法および憲法によって議会の権限に属しないとされている事項を除外している⁽¹¹⁰⁾。

(102) Mo. Const. art. III § 51.

(103) Mont. Const. art. III § 4 (1).

(104) Neb. Const. art. III § CIII-2.

(105) *Supra* note 5 at 18, 310. 州憲法自体には該当する規定は見当たらない。

(106) N.D. Const. art. III § 5.

(107) Ohio Const. art. II § 2.01e.

(108) Okla. Const. art. V § V-6.

(109) S.D. Const. art. III § 1.

次に、表決の対象については、制限が設けられていない州として、アーカンソー、アイダホ、メイン、メリーランド、ネバダ、ノース・ダコタ、オハイオ、オクラホマ、オレゴン、ユタの各州がある。具体的な制限を設けている州は次のとおりである。

アラスカ州は、州の収入・支出、特定地域に適用される特別法、社会秩序・衛生・安全を確保するために緊急に必要とされる法律を除外している⁽¹¹¹⁾。

アリゾナ州は、社会秩序・衛生・安全を確保するために緊急に必要とされる法律および州の諸機関や組織を維持・運営するために必要な支出に関する法律を除外している⁽¹¹²⁾。

カリフォルニア州は、緊急事態に対処する法律、選挙の実施に関する法律、租税の徴収に関する法律および州の通常経費の支出に関する法律を除外している⁽¹¹³⁾。

コロラド州は、社会秩序・衛生・安全を確保するために緊急に必要とされる法律および州の諸機関や組織を維持・運営するために必要な支出に関する法律を除外している⁽¹¹⁴⁾。

ケンタッキー州は、州レベルでの発案を設けておらず、表決のみを設けているが、表決の対象となるのは「財産を分類する法律および有形無形を問わず個人の財産に対し不動産に対するよりも低い税率を適用する法律」⁽¹¹⁵⁾だけである⁽¹¹⁶⁾。この規定は憲法の立法権や住民投票に関する章ではなく、課税権の章に置かれている。また、他の州は住民投票の対象から除外する事項を規定しているが（ネガティブリスト方式）、ケンタッキー州は住民投票の対象となる事項を一項目だけ規定している（ポジティブリスト方式）点で特徴的である。

マサチューセッツ州は、宗教、司法制度に関する法律および特定地域に

(110) Wyo. Const. 97-3-052 (g).

(111) Alaska Const. art. XI § 7.

(112) Ariz. Const. art. 4 § 1 (3).

(113) Cal. Const. art. 2 § 9.

(114) Colo. Const. art. V § 1 (3).

(115) Ky. Const. § 171.

(116) この条文の意味は分かりにくい、とりあえず直訳したものである。注5の19頁によると「税金を上げる法律に対してのみ表決が認められている」と説明されている。

限定的に適用される法律を除外している⁽¹¹⁷⁾。

ミシガン州は、州組織の支出に関する法律および州財源の不足を補うための法律を除外している⁽¹¹⁸⁾。

ミズーリ州は、社会秩序・衛生・安全を確保するために緊急に必要とされる法律および州政府の支出、州機関の運営および公立学校の予算に関する法律を除外している⁽¹¹⁹⁾。

モンタナ州は、予算の支出に関する法律を除外している⁽¹²⁰⁾。

ネブラスカ州は、州政府または法律制定時にすでに設置されている州組織の経費の支出に関する法律を除外している⁽¹²¹⁾。

ニュー・メキシコ州は、支出に関する基本法、社会秩序・衛生・安全を確保するために緊急に必要とされる法律、州債務とその金利の支払いおよびそのための基金に関する法律、公立学校または州組織の維持管理に必要な支出に関する法律、特定の地域に適用される特別法を除外している⁽¹²²⁾。

サウス・ダコタ州は、住民投票の対象から除外される事項は発案と表決で同じであり、社会秩序・衛生・安全を確保するために緊急に必要とされる法律および州政府とその組織を維持するために必要な法律を除外している⁽¹²³⁾。

ワシントン州は、社会秩序・衛生・安全を確保するために緊急に必要とされる法律および州政府とその組織を維持するために必要な法律を除外している⁽¹²⁴⁾。

ワイオミング州は、収入・支出、特定の地域に適用される特別法に関する法律および社会秩序・衛生・安全を確保するために緊急に必要とされる法律を除外している⁽¹²⁵⁾。

以上によると、単一の事項および議会の権限に属する事項に限るという一般的な制限以外の具体的な制限としては、まず発案については予算や支

(117) Mass. Const. § art. XLVIII, The Referendum III § 2.

(118) Mich. Const. art. II § 9.

(119) Mo. Const. art. III § 52 (a).

(120) Mont. Const. art. III § 5 (1).

(121) Neb. Const. art. III CIII-3.

(122) N.M. Const. art. IV § 1.

(123) S.D. Const. art. III § 1.

(124) Wash. Const. art. II § 1b.

(125) Wyo. Const. 97-3-052.

出など財政に関する制限が7件（うち1件は課税に関するもの）でもっとも多く、司法・裁判所に関する制限が3件、緊急事態に関する制限が2件、組織に関する制限が2件、その他（宗教や適用地域を限定する特別法など）が4件となる。

表決については、予算や支出など財政に関する制限が11件（うち1件は課税に関するもの）、緊急事態に関する制限が8件、組織に関する制限が2件、その他（宗教や適用地域を限定する特別法など）が3件である。複数の制限を設けている州については、それぞれの制限を1件と数えている。

これらの制限はいずれも常識的であるか一定の合理性があると考えられ、広すぎて不適当なものはないように思われる。

発案や表決の請求があった際に、対象とされた事項がこれらの制限に適合するかどうかはどのように判断されるのだろうか。多くの州では署名収集前に州法務長官などによる法律案の審査が行われるが、4つの州を除くとその審査は助言的なものである。この4つの州を見ると、アーカンソー、ユタ、オレゴンの各州では州法務長官には法令に適合しない請求を拒否する権限があり、フロリダ州では憲法または法律に適合しない請求を停止する権限が州最高裁に認められている⁽¹²⁶⁾。

助言的な審査としてオハイオ州の例を見ると、州法に定められた審査は次のようなものである。

「法律案または憲法修正案の発案の際には、それらの案の全文および要旨と共に、100名の有権者の署名を添えた書面による請求を州法務総裁（attorney general）に提出し、確認を求めなければならない。法務総裁はその要旨が法律案または憲法修正案の要旨として正確で適正であると認めるときは、その旨を証明する。証明を受けた憲法修正案または法律案およびその要旨と法務総裁の証明は、州務長官（secretary of state）に提出しなければならない。」⁽¹²⁷⁾

この規定を見る限り、発案のための署名収集前に州法務総裁が上記の証明をするだけであり、署名収集や投票の拒否は想定されていないようである。

(126) *Supra* note 5 at 15.

(127) Ohio Revised Code § 3519.01 (A).

具体的な制限が数項目にわたって儲けられているマサチューセッツ州の州憲法を見ると、表決の対象となる法律案が最初に州法務長官に提出された際に、法務長官は法律案の内容とその名称（タイトル）が住民の署名収集のために回覧するのに適したものであるかどうか、また、法案の対象事項が発案の対象から除外されたものでないことを確認してから州務長官に提出し⁽¹²⁸⁾、それから署名収集が行われることとされている。その際に、法律に規定されているわけではないが、通常は法務長官と請求者が密接に連携しつつ、法務長官は法律案を精査してその要旨を作成していることが指摘されている⁽¹²⁹⁾。このような運用によって最終的な法律案が対象の制限に抵触しないように調整が図られているものと思われる。

4 必要署名数

発案および表決の請求は、日本の直接請求と同様に、住民（有権者）の署名を所定数以上収集することによって成立する。2の発案の手続きの項でも各州の手続きを紹介する際に必要な署名数について触れたが、憲法修正発案と法律発案について必要署名数を一覧にすると〔表3〕のとおりである⁽¹³⁰⁾。

これを見ると、憲法修正発案については有権者数を基準とするのはネブラスカ州だけであり、多くの州が前回の知事選挙の投票総数を基準としている。そのうち、もっとも必要署名数が多いアリゾナ州がその15%、少ないマサチューセッツ州がその3%とし、10%とする州が多数派である。法律発案についてはやはり知事選挙の投票総数を基準とする州が多く、必要署名数は憲法修正発案よりも少なく設定されている州が多い。

知事選挙の投票総数の10%が必要であるということは投票率が80%の場合で有権者数の8%、同50%の場合で5%となる。発案の投票結果には憲法修正や法律が成立するという法的拘束力がある。日本では法的拘束力のあるリコール（罷免）の投票を直接請求するためには有権者数の1/3（約33%）の署名を収集しなければならないし、常設型住民投票条例で結果に拘束力のない表決の投票を行う場合でも有権者数の10%程度の署名が必要とされるのが通例であるから、これと比べるとアメリカ各州の署名

(128) Mass. Const. art. XLVIII, II § 3, amended by art. LXXIV § 1.

(129) *Supra* note 5 at 229.

(130) この表は注(5)「住民投票便覧」の21頁に掲載されている表を参考とした。

表3 発案に必要な署名数

州	憲法修正発案	実数	法律発案	実数
AK (アラスカ)	×		州選挙投票総数の10%	28,782
AZ (アリゾナ)	知事選挙投票総数の15%	152,643	知事選挙投票総数の10%	101,762
AR (アーカンソー)	同10%	70,623	同8%	54,481
CA (カリフォルニア)	同8%	670,816	同5%	419,094
CO (コロラド)	州務長官選挙投票総数の10%	80,571	州務長官選挙投票総数の5%	80,571
FL (フロリダ)	大統領選挙投票総数の8%	488,722	×	
ID (アイダホ)	×		登録有権者数の6%	43,685
ME (メイン)	×		知事選挙投票総数の10%	42,101
MA (マサチューセッツ)	知事選挙投票総数の3%	57,100	同3%	57,100
MI (ミシガン)	同10%	302,710	同8%	242,169
MS (ミシシッピ)	同12%	91,673	×	
MO (ミズーリ)	同8%	120,571	同5%	73,563
MT (モンタナ)	同10%	41,019	同5%	20,500
NE (ネブラスカ)	登録有権者数の10%	108,500	登録有権者数の7%	76,000
NV (ネバダ)	同10%	61,366	州選挙投票総数の10%	61,366
ND (ノースダコタ)	人口の4%	25,552	人口の2%	12,776
OH (オハイオ)	知事選挙投票総数の10%	334,624	知事選挙投票総数の6%	200,774
OK (オクラホマ)	同15%	185,135	同8%	98,739
OR (オレゴン)	同8%	89,048	同6%	66,786
SD (サウスダコタ)	同10%	26,019	同5%	13,010
UT (ユタ)	×		直接発案：同10% 間接発案同5%	76,181/38,090
WA (ワシントン)	×		同8%	197,588
WY (ワイオミング)	×		州選挙投票総数の15%	33,253

実数は2002年選挙時の推計値

収集の要件はさほど厳しくないといえよう。

おわりに

本稿ではアメリカの州の住民投票制度を概観してきたが、これらの各州の制度に共通しているのは、法律および憲法修正条項を制定改廃する権利は議会が独占しているわけではなく、むしろ住民に固有の権利として住民にも認められているという考え方である。例えばオハイオ州の憲法は「州の立法権は上院と下院によって構成される州議会に付与される。州の住民もまた以下に定めるところにより、州議会に対して法律案及び憲法修正案を提案する権利並びに住民投票によってこれらを制定し又は廃止する権利を有する」⁽¹³¹⁾と規定しているが、上記の考え方はこの規定からも容易に読み取れるであろう。

このように住民投票の請求は住民に固有の権利であると考えられていることに伴い、本稿で見た各州の憲法は憲法典の中でかなり具体的な手続を規定している。アメリカでは議会の議決に先行して住民が法律案などを提案するのが発案の投票であり、議会の議決後にその賛否を問うのが表決の投票と理解されているが、むしろ前者の発案の投票がより重要で基本的な手続と位置づけられていることも注目に値する。発案の投票では議会の立法権との調整が問題となるが、この点についても様々な手続上の工夫が行われていた。住民投票の対象の制限も緩やかであり、投票の請求に必要な署名数も現実的なものであった。

そして、きわめて基本的なことであるが、発案の投票は署名収集によって住民の側から請求するものであり、議会や行政が利用する制度ではないこと、発案、表決とも成立すれば法律案などの成立、廃止等の効果が生じるのであり、結果に法的拘束力のある制度だということも改めて認識しておく必要がある。直接民主制としての発案や表決の権利が住民に保障され、その結果には法的拘束力があるとすれば、議会や行政は自らの政策を否定されないように緊張感をもって職務を行う必要があり、それによって間接民主制が本来の機能をよりよく果たすことが期待できるのではないだろうか。

これに対して日本では住民に発案や表決の住民投票を請求する権利があ

(131) Ohio Const. art. II § 2.01.

ると理解されることはまれで、ともすれば住民投票は憲法が前提とする間接民主制ないし代表民主制の原理に反するという意識も見え隠れすることがある。住民から請求できる法的拘束力のある住民投票制度は表決に限っても事実上存在せず、条例に基づく法的拘束力のない制度でさえも住民が利用する際には高いハードルが課されているのが実情である⁽¹³²⁾。このような現状が国民の政治離れを助長し、選挙の投票率低下や議会制民主主義の形骸化の一因となっていることは否定できないであろう。アメリカの住民投票制度から学ぶべきことはきわめて多いものと思われる。

(132) 住民投票条例には投票率 50%未満の場合は成立しないとする要件を課するのが散見されるが、条例に基づく住民投票制度にはもともと結果に拘束力がなく、尊重義務があるだけなのだから、投票率が高いほど、また賛否の差が大きいくほど尊重義務が高まると解すれば足りるはずである。選挙の投票率も 50%未満となることが多い実情を考えるとこの成立要件はまったく不合理である。2013 年 5 月 26 日に行われた東京都小平市の住民投票では投票率が 50%未満 (35.2%。前回の市長選挙の投票率は 37.3%である) だったため、住民投票条例には不成立の場合は開票しないという規定がないにもかかわらず市は開票をせず、情報公開条例に基づく投票用紙の写しの公開請求も拒否している。このような市の姿勢の背後には「自分たちが決めたことを変えたくない」という本音があると思われる。東京地裁 (平 26.9.5 判決) は投票用紙に記された情報は法令秘情報に当たるとして非公開処分を適法としたが (東京高判平 27.2.4 は控訴を棄却した)、秘密とは「非公知の事実であって秘密として保護に値する」もの (最決昭 52.12.19 刑集 31 巻 7 号 1053 頁) であるとするれば、裁判所は「自分たちが決めたことを変えたくない」という小平市の本音が保護に値すると言っているに等しい。このような判決には住民投票条例および情報公開条例の解釈として疑義があるだけでなく、住民投票制度および情報公開制度の発展を著しく阻害するものとして重大な疑問が残る。なお、上記東京地裁判決については、武田真一郎「住民投票投票用紙の公開拒否処分取消請求が棄却された事例」(判批) 成蹊法学 81 号 94 頁 (2014 年) 参照。