

### アメリカにおけるイニシアチブ制度の形成： わが国における条例制定改廃請求制度に関する一考察として

マツノ, テルノブ / MATSUNO, Terunobu / 松野, 光伸

---

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Society and labour / 社会労働研究

(巻 / Volume)

26

(号 / Number)

3-4

(開始ページ / Start Page)

55

(終了ページ / End Page)

94

(発行年 / Year)

1980-02-20

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00018187>

# アメリカにおけるイニシアチブ制度の形成

——わが国における条例制定改廃請求制度に関する一考察として——

松野光伸

はじめに

第一章 ローカル・レファレンダムの発達

第二章 イニシアチブの歴史的源流

第三章 イニシアチブの広汎な採用

第四章 アメリカのイニシアチブ制度の特徴

おわりに

はじめに

戦後日本の地方自治制度は、一般に、住民自治をその基本原理とし、住民の参政権を飛躍的に拡充したものであるとされるが、直接請求制度の採用はその顕著な例としてあげられる。<sup>(1)</sup> また、戦後の地方自治制度は、戦前のプロイセ

アメリカにおけるイニシアチブ制度の形成

ン・ドイツ型から英米型にその基本性格を転換したというのが通説であるが、それとの関連で、「アメリカ法を参考として、直接請求制度を採用し、住民が行政へ直接参加しうる途をひらいた」と解説されることも多い。<sup>(2)</sup>

しかしながら、わが国の現行直接請求制度の性格が、住民の直接参政権を拡充するものであり、アメリカにおける直接民主主義的諸制度と同様なものであることは、必ずしも論証されているとはいえない。我々は、直接民主制を歴史的、理論的に検討した先駆的著作として、河村又介『直接民主政治』（日本評論社、一九三四年）を持っている。

この書は、スイス、ドイツ、アメリカを主要対象に、諸外国の直接民主制の伝統、第一次大戦後の制度の概要、運用状況を述べたものであるが、この書でおこなわれているアメリカの直接民主制の検討は、レファレンダムが主要な対象であり、しかも州レベルのものであった。<sup>(3)</sup> いうまでもなく、レファレンダムは、憲法、法律、条例等についての代議機関の決定を、住民（国民）の投票をまっして最終的表決とするものであり、一般に住民（国民）投票、住民（国民）表決と訳されている。これに対してイニシアチブは、住民（国民）の一定数の請求をもって、住民（国民）が直接に立法その他の発案行為をなしうるもの——一般に、住民（国民）発案、直接発議の訳があてられている——で、現行の条例制定改廃請求制度はその一つとみなされている。したがって、条例の制定改廃請求制度をアメリカの制度の性格との関連で検討するためには、主に地方自治体レベルにおいてイニシアチブが制度化された歴史的経緯が明らかにされねばならないが、直接請求制との関連でアメリカの直接民主制を紹介する論文は散見されるものの、この点を論及したものは皆無に等しい。<sup>(4)</sup>

本稿では、わが国における現行直接請求制度が、その採用にあたってモデルとしたとみなされている、アメリカの直接民主制度、とくにイニシアチブ制度化の歴史を検討することによって、現行の条例制定改廃請求制度に関する一

つの考察を試みることにしたい。

## 第一章 ローカル・レファレンダムの発達

一般に、直接民主制は間接民主制または代表民主制に対立する概念であるとされ、例えば次のように定義される。

「直接民主制 *direct democracy* もしくは純粹民主制 *pure democracy* は、間接民主制 *indirect democracy* もしくは代表民主制 *representative democracy* にたいする概念である。後者は、国民がみずから選んだ代表者の組織する代表機関をつうじて、間接に国家意思の決定・執行にその意思を反映させる民主制を意味するにたいし、前者は国民みずからが直接に国家意思の決定・執行に参加する民主制を意味する<sup>(5)</sup>」。近代政治原理の成立期においては、まさに直接民主制は間接民主制と原理的に対立する概念として論じられた。それは、当時の直接民主制の主張が、主権の帰属やその行使主体の問題と密接不可分な関係にあったからである。

近代政治原理が明示的に成立したのはフランス革命の過程であったといわれるが、そこでは、「国民主権」論と「人民主権」論が憲法原理をめぐって争われ、直接民主制は、「国民代表」制と対立するものとして論じられた。ヴァルレ (Jean Varlet) やバブーフ (François-Noël Babeuf) らのサン・キュロットは、ルソーの人民主権論を基礎に、主権者である国民が直接その主権を行使する——その中核は立法——制度の具体的考案に精力を注いだ。その構想の柱は、直接立法制度と、代表(機関)の直接統制制度の二つであった。直接立法制の構想としては、全国を適当な区域に分割し、主権者である国民は各区域の会議でその権限を直接行使するというものであり、ヴァルレの段階では、すべての法律の成立には国民の承認が必要という、義務的レファレンダムの提唱であったのが、バブーフになる

と、法律制定の発案権を各区域の「主権会議」(assemblées des souverainetés)に認める、イニシアチブの構想も提示された。また、代表(機関)に対する直接コントロールの手段としては、命令的委任、定期審査、リコール、刑罰などが多様に論じられた。しかし、フランスにおける市民革命は、「国民主権」「国民代表」制を政治原理として樹立することとなり、したがって、「人民主権」概念と不可分な関係で主張された直接民主制は、近代政治原理としては斥けられることとなった。<sup>(6)</sup>

ところで、フランス革命期の直接立法制の主張は、アメリカにおける各州憲法制定過程の経験に影響を受けたものともいわれている。当時のフランスとアメリカの思想家や政治家が、一般的に親交関係にあったことはよく知られているが、とくに一七九三年憲法の起草委員会において、当初主導的役割を果していたコンドルセ (Marie Jean Antoine Nicholas de Caritat Condorcet) は、フランクリン (Benjamin Franklin) やT・ペイン (Thomas Paine) と親密な間柄にあった。彼の起草したシロンド憲法草案では、憲法制定会議の召集権と憲法の承認権、および、法律の制定・改廃を「公民原会」(assemblées primaires)に提案する権利が、国民に認められていた<sup>(7)</sup>。また、一七九三年憲法は、いわば拒否権制ともいうべき内容で、不十分ながら法律制定にあたっての国民の直接立法権を規定した。これらの規定は、アメリカの州憲法の制定過程において州民に認められていた権限と、内容的にはかなり類似していた。

憲法制定にあたって、国民から授權されたものが憲法制定会議を組織して起草にあたることは、イギリスの清教徒革命の際にも提唱されたことではあったが、それが初めて実施されたのはアメリカ各州の憲法制定過程においてであ

った。そして、憲法制定権についての同じ理念に基いて、憲法草案に対する賛否は直接州民の投票によって決せられるべきであるとの考えも強く存在していた。フランクリンが起草の中心となったペンシルベニア州の場合も、州憲法制定の過程でレファレンダムの要求が出され、一度はその実施予定日まで定められながら、技術的困難さなどのために実施されなかつた<sup>(8)</sup>。州憲法の制定に際し、レファレンダムを実施した最初の州は、マサチューセッツ州であった。一七八〇年に制定されたマサチューセッツ州憲法は、まずその草案起草にあたる制憲会議の召集そのものがレファレンダムによって承認され、次に憲法草案もレファレンダムの承認を得るというプロセスを経て成立した。こうした手順は、その後の各州の憲法制定において次々と採用されることとなった。また、現在のアメリカやスイスにおいて、憲法改正 (revision) の提議がなされると、まず制憲会議の召集の是非がレファレンダムに付され——いわゆる先決投票 (preliminary vote)——、起草された改正案そのものの賛否が次にまたレファレンダムにかけられることが常則となっているが、その原型もこの時期の州憲法制定過程にもとめられる。

憲法制定にあたってのレファレンダムが、最初にマサチューセッツ州で実現したことの背景として、ニュー・イングランド地方におけるタウン・ミーティングの歴史的伝統がよく指摘される。ニュー・イングランド地方では、植民地の各タウンが後の州規模での政治的結合をもつようになった一七世紀には、各タウン・ミーティングの代表からなる協議会が中心的タウンで開かれるようになり、代表たちはそこで *ad referendum* (報告のため) に議決をおこない、各タウン・ミーティングに持ち帰ってその議決の是非を問うというシステムが採用されていた。このような直接民主制の経験を長期にわたって保持していた州民が、独立後に憲法をレファレンダムによって制定したのはきわめて自然なことであり、ルソー等の「人民主権」論の影響でも何でもなく、タウン・ミーティングの延長線上の行為で

あったともいわれる。<sup>(9)</sup>

もちろん、政治権力の源泉を国民に見出し、憲法制定権を国民の最高の権限とみなす思想が、州憲法レファレンダム実施の基盤にあったことはいうまでもない。したがって、州憲法改正イニシアチブの思想も、当時の州憲法制定過程において見出すことができる。一七七七年制定のジョージア州憲法には、憲法改正の提案権を専ら州民にのみ委ねる旨の規定があり、これが憲法イニシアチブの原理をうたった最初であるとされている。<sup>(10)</sup> さらに、マサチューセッツ州、ペンシルベニア州、ニュー・ハンプシャー州などの憲法では、憲法改正の発案権ではなかったものの、州議会議員に対する「訓令権」(the right to give instructions)ともいうべき“permissive initiative”が認められていた。<sup>(11)</sup>

州憲法の制定・改正にあたって、制憲会議の召集を先決投票にかけることと、制定・改廃の最終的承認が住民投票に委ねられることは、一八世紀末から一九世紀初頭にかけて制度的に定着した。そして、一九世紀前半になると、レファレンダムの採用が地方自治体レベルで広汎にみられるようになった。それは主に次の三つの対象領域において用いられた。第一は、地方自治体の区域、名称、政庁所在地の決定や変更、そして自治体憲章(charter)の制定・改廃などに関する事項であった。比較的歴史の新しい州、とくに西部諸州では、人口の変動にともないカウンティの新設、区域変更をしばしば必要としたが、その場合、当該地域住民の意思を投票で問うた上で実施することが通例化した。それは、灌漑用、衛生用地区や学校区などの創出、変更の場合も同様であった。また、カウンティの政庁や裁判所の所在地、市役所、図書館などの主要公共施設の所在地、さらに、自治体の名称などといった事項の決定、変更

あたっても、住民投票が多用された。こういった問題領域でレファレンダムが多く用いられるようになったのは、一般にこれらの事項は地域的紛争の焦点となりやすいため、州議会の側が責任を回避しようとする傾向にあったことにも基因している。さらに、自治体憲章の制定も、この段階のローカル・レファレンダムの適用対象として重要であったが、これは、一八二〇年にマサチューセッツ州議会が、タウンからシティへの昇格にともなう憲章の制定にあたっては、当該地域住民の投票による過半数の同意を要件とする州憲法修正をおこなったことがその最初で、以来、自治体憲章の制定に関して州議会が所持していた独占的権限を制限する方法として、地方自治体の側からその適用が請求されるようになっていった。<sup>(12)</sup>

ローカル・レファレンダムが適用された第二の対象は、税金、起債、経費支出、財産の取得と処分など、自治体財政に関連する事項であった。この領域でのレファレンダムは、その初期においては、私企業に対する公金の貸与が主要な対象とされた。一九世紀前半は、鉄道、道路、運河、電気、水道等の事業が、ほぼ全面的に私企業に依存する状況にあったためである。しかし次第に、公共的事業を私企業に委ねることの弊害が顕在化するにつれて、地方自治体がこれらの事業経営にあたる傾向が強まった。いうまでもなく、これらの事業の公営化は地方自治体に巨額の経費を要求するし、その経営にはとかく浪費や汚職が随伴しやすい。そこで、新たな公営事業にともなう課税、起債、財産取得の是非を住民投票に付すことが広まり、中にはアイオワ州のように、自治体が直営する事業に関しては、部品の購入にいたるまでレファレンダムによる承認を必要とする例まで生れた。<sup>(13)</sup> また、カウンティやシティの庁舎、公共施設の建築・改修の必要や、下水道建設、道路舗装などの新たな事業の発生もあり、財政問題に関するレファレンダムは非常に普及した。そして、この分野でのレファレンダム普及の要因として何よりも重要なのは、公教育制度の実施

であった。メリーランド州ではすでに一八二五年に、自治体による無料の小学校の設置の賛否が、各カウンティごとに住民投票で問われたことがあったが、<sup>(14)</sup>公教育制度の普及にともなって、制度採用の是非そのものから、校舎、設備の拡充、コースの変更、さらには学期の延長等の問題にいたるまで、レファレンダムにかけられる状況が生れた。

財政問題に関するレファレンダムの対象は、一九世紀後半になるとさらに拡大し、公債の濫発、乱脈な経費支出、課税権の乱用などに対する予防策として、一定基準を超える経費支出や起債、課税にはレファレンダムによる同意を義務づける旨を州憲法に規定する傾向が強まった。一般的には、その年度の歳入を超える額の負債を義務的レファレンダムの対象とする州が多かったが、ノース・カロライナ州憲法は、實際上ほとんどの課税、負債、貸与を義務的レファレンダムの対象とした。<sup>(15)</sup>また、地方公務員の賃金や年金も、レファレンダムが多用された対象であったし、後になると、公営化された事業の私企業への委託、譲渡、公有財産の売却などの是非が、住民投票にかけられるようになっていった。自治体財政に関するレファレンダムがこのように普及したのは、いうまでもなく、この領域においては権限の濫用、腐敗や汚職の危険が大きいため、それらに対する住民側のチェック手段としてレファレンダムが注目されたことがあげられる。他方、自治体政府からすれば、公営事業や公教育の実施などにもなる新たな課税や起債を、自己の政治責任を問われることなしに住民に転嫁しうるといふ点で、レファレンダムは好都合なものと考えられたし、州議会の側もそれを、地方自治体をコントロールする上で有用な手段とみなしていた。

ローカル・レファレンダムが採用された第三の対象領域は、利害の対立や主義・思想の相違が甚だしく、その問題に対する大方の合意が容易に得られそうもない性格の事柄である。この種の性格のレファレンダムは、「地方的選択権」(local option)とも呼ばれ、自治体に対する州法の適用を各自治体ごとに住民投票によって決定するもので、や

はり一九世紀に広まった。その最も典型的なものは有名な禁酒法問題で、一八四六年にペンシルベニア州議会が酒の販売をローカル・オプションによって決する規定を設けて以来、約五〇年間にわたって広汎に用いられた。他の主要な適用対象としては、家畜飼育にもなうフェンスの設置の問題があげられる。広大な放牧地を所有し大規模な畜産業を経営している者は、道端や空地で飼われている家畜による施設の破損、牧草地の荒廃、混血といった事態を嫌い、柵内での家畜の飼育を義務づけようとしたが、当時、貧しい農民はそのほとんどが家の周辺で数頭の家畜を放し飼いする状態であったため、この問題はきわめて激しい利害対立をもたらした。したがって州議会も、フェンスの設置を義務づける一般法を制定し、その適用は各自治体のローカル・オプションに委ねることで、自らの責任を回避した。同様に、宗教によってその対応が大きく相違するいわゆる日曜営業の問題も、ローカル・オプションの対象となつた。<sup>(16)</sup>

地方自治体レベルでのレファレンダムの採用は、一九世紀を通して、以上のような領域で普及していったが、州全体に効力が及ぶ法律に対してはレファレンダムが採用されなかった。それは、ローカル・レファレンダムは、特定の自治体に関わる事項を、州議会の決定に基いて住民投票にかけるわけだからさしつかえないが、州の一般法に対するレファレンダムは、立法権をもつ州議会がそれを住民に再委任することとなり、州憲法が規定する代議制原理に反するとみなされたからであった。一八四九年にニューヨーク州議会は、小学校教育無料化の法律を制定したが、そこには、住民投票で過半数の賛成があつて初めてこの法律は確定される旨の規定がもうけられていた。これは、州憲法上の根拠なしに、州の一般法をレファレンダムにかけようとした最初のケースであつたが、州裁判所はこれに対して違

憲との判断を示した。判決の主旨はやはり、州民は主権者ではあるが代議制を原理とする州憲法を承認した以上、自ら立法権を放棄して議会に委任したものと考えられ、したがって憲法に明示的留保がないかぎり、州議会にのみ帰属している立法権を州民が直接行使する制度は認められないというものであった。<sup>(17)</sup>

こうした憲法解釈が一般的な状況の下で、州全体に適用される法律をレファレンダムの対象とする試みが、次の二つの方向ですすめられることとなった。その一つは、いわば違憲論を迂回する方法としての「助言的住民投票」(advisory referendum)の考案であった。それは、住民投票に法的効力は付与せず、州議会が立法権を行使する際の参考資料として取扱うこととするが、実質的に議会は住民投票の結果にしたがって決定を下すこととなるものである。この方式は、一九世紀後半にかなりの州で用いられ、後に「助言的イニシアチブ」にまで発展したが、この方式の案出過程は、東京都の特別区長準公選条例制定請求の運動過程を想起させて興味深いものがある。他の一つは、州憲法にレファレンダムの採用を明文化する方向であったが、その場合も州法一般に対するレファレンダム規定ではなく、特定の事項に限定してそれが規定された。特定された対象としてはまず財政問題があった。ロード・アイランド州では、一八四二年の憲法改正で、戦時、内乱時を除き、州議会は州民の同意なしに五億ドル以上の起債をなしえないこととなった。巨額な財政支出を必要とする事業の実施や公有財産の処分にあたっては、レファレンダムを必要とする旨の規定を設ける州も増加し、アイオワ州では、一八四六年の憲法改正によって、銀行業の許可もレファレンダムの対象とされた。<sup>(18)</sup> 州政府所在地の決定も、一八四五年のテキサス州憲法がそれを住民投票に委ねる規定を設けて以来、各州がそれをレファレンダムの対象とするようになった。また、ウィスコンシン州が一八四八年に選挙権の拡大問題をレファレンダムに付すことにしたのを最初に、選挙権、選挙区制、定数配分などを住民投票に委ねることが若

干の州憲法に規定された。

## 第二章 イニシアチブの歴史的源流

こうして、アメリカにおける直接民主制は、ニュー・イングランドのタウン・ミーティングなどの先行諸形態を別にすれば、一八世紀末から一九世紀初頭の州憲法制定・改正レファレンダムをその端初とし、一九世紀中葉以降、主要には地方自治体レベルで、特定の事項に関するレファレンダムとしてその発達をとげた。しかし、この段階のレファレンダムは、概ね州憲法の成文規定か州の特別法に基いて実施されるものであり、対象も特定事項に限られていた。一定数の有権者の請求に基いて実施される住民投票制度（任意的レファレンダム）の広汎な採用や、あらゆる立法事項へのその対象の拡大は、一八九〇年代から一九一〇年代にかけての革新主義（Progressivism）の時代をまたねばならなかった。また、イニシアチブ、リコールがアメリカに導入されたのもこの革新主義の時代であった。そして、州憲法制定・改正レファレンダム、ローカル・レファレンダムの発達が、アメリカ固有の歴史的、思想的、地理的諸条件に由来するものとすれば、任意的レファレンダム、イニシアチブ、リコールの採用はスイスの制度の意識的模倣によるものであり、したがって、憲法レファレンダムの採用された時期、ローカル・レファレンダムの採用された時期を、それぞれアメリカにおける直接民主制発展の第一期、第二期とすれば、革新主義の時代はその第三期であって、それ以前の時期とは質的に区別されねばならないとされる。<sup>(19)</sup> 後述するように、それらの制度が広汎に採用されたのは革新主義の時代であり、その直接的モデルがスイスの諸制度であったことは事実である。だが、それらはまったくの「輸入品」であるのではなく、アメリカにおける約一〇〇年間におよぶレファレンダムの歴史こそが、そ

れらを導入し定着させる母胎ともなっていたことを忘れてはならない。そこで、以下、アメリカの直接民主制の歴史におけるイニシアチブの源流を辿ってみることにしたい。

アメリカにおけるイニシアチブの歴史的、思想的源泉は、レファレンダムの場合と同様、州憲法制定過程での最終的制憲権の州民への留保、さらに遡ってはタウン・ミーティングなどの伝統的 direct 民主制に見出すことができる。すでに述べたように、一七七七年のジョージア州憲法は、憲法改正の発案権を州民に独占的に認めていた。また、タウン・ミーティングをおこなう自治体だけでなく、代議制をとる自治体においても、一定数の住民が何らかの地域的施政——例えば新道路の建設など——を求めて請願 (petition) を提出することは古くから実施されていたが、それらの請願はそのまま立法化されて執行されるか、タウン・ミーティングでの採決や住民投票に付されるかした。したがってそれは、統治者や立法機関に対して単に救済措置を求めるだけのものである請願とは違い、イニシアチブの「真正の形態の一つ」とみなしうるものであるとされる。<sup>(20)</sup>

こうした歴史的、思想的源泉に発しながら、それがイニシアチブの源流として現われたのは、ローカル・レファレンダムの発達過程においてであった。州議会が各自治体ごとに州法適用の是非を選択させたローカル・オプションの場合、その規定の適用そのものも自治体住民の意思に委ねられる例が多く見うけられた。ローカル・オプションの典型である禁酒法の場合、コネチカット州ではタウンにおける二五人以上の有権者、ミネソタ州ではタウンシップにおける一〇人以上の有権者、ジョージア州やミズリー州ではカウンティの全有権者の一〇分の一以上、等々、一定数の有権者に酒の販売禁止、販売許可業者の承認等についての住民投票請求権が認められることが一般的であった。また、家畜飼育用フェンスの問題でも、例えばジョージア州ではカウンティ内の土地所有者五〇人以上に、アイオワ州

ではカウンティ有権者の四分の一以上に、オレゴン州ではカウンティ有権者の一〇〇人以上に、ミズーリ州ではカウンティの場合一〇〇人以上の、タウンシップの場合二五人以上の家屋所有者に、それぞれ投票請求権を認めていた。<sup>(21)</sup>

財政関係事項についてのローカル・レファレンダムの場合にも同様なケースが多数指摘しうる。この分野における初期の適用対象は私企業による公共的事業への財政的援助の問題であったが、一八四二年にペンシルベニア州で制定された法律には、タウンシップ内の納税者一二人以上が、公共的ハイウエーの建設を求めて、道路の建設と管理にあたる私企業への出資を請求した場合、私企業の事業実施の意思を確認した上で、その出資の是非と金額とが住民投票にかけられる旨が規定され、後に同様の法律がミシガン州、ケンタッキー州においても制定された。<sup>(22)</sup> 財政問題に関するローカル・レファレンダムの主要対象であった公教育制度の場合、住民投票の実施そのものを住民側からの請求によって州議会が決定する傾向がより強く見受けられた。カリフォルニア州、ネバダ州など多くの州では、カウンティにおける高等教育機関の設置が、五〇人以上の有権者の請求によって住民投票に付され、イリノイ州などではタウンシップにおけるそれも、五〇人以上の有権者による請求をまっぴら住民投票に委ねられることとなっていた。<sup>(23)</sup> 一定数の有権者の請求に基づく住民投票の実施は、学区レベルでは早くから採用されていたが、中でもアイオワ州が一八四七年に、学区の一定の有権者に、全有権者の判断に委ねるべく学校教育に関する種々の提案をおこなう権利を認めたことは、内容的にはスイス型のイニシアチブと同様なものがこの段階のアメリカにも存在したといえなくはない。<sup>(24)</sup>

地方公務員の賃金や年金も、ローカル・レファレンダムが活用された対象であったが、例えばニュー・ヨーク州では、タウンにおいて有権者二五人以上の請求があった場合に、勤続二五年以上の公立学校教員への年金支給が、住民投票にかけられることになっていた。<sup>(25)</sup> さらに、鉄道、水道、電気、ガス等の公共的事業の許認可、公有財産の処分

ついても、レファレンダムの発動権が一定数の住民に認められている状況がみられた。アイオワ州では、州議会か、各区（ward）での二五人以上の固定資産所有者からの請求があった場合は、いずれの場合にもすべての公共的事業の許認可がレファレンダムに委ねられた。<sup>(26)</sup> また、ウィスコン州のシティやビレッジの有権者にも、その一〇パーセント以上の請求で、公共的事業の免許の売買の規制を住民投票に付す権利が認められていた。<sup>(27)</sup> 以上のように、財政問題に関するローカル・レファレンダムでは、その対象は州の特別法で規定されるとはいえ、実際上は多様な事項に対してレファレンダムを請求する権利が一定数の住民に認められていた。

さて、アメリカにおけるイニシアチブの源流として最も重要なものは、自治体憲章制定に際してのホーム・ルール方式の実現であったように思われる。前述のように、地方自治体の憲章制定にあたっては住民投票による承認を得る制度がかなり普及したが、州議会はその適用については消極的であり、また、レファレンダムを経て制定された憲章も、州議会は任意に修正、改正することができた。一九世紀後半になると、産業や人口の集中にともなう大都市問題が顕在化し、州法の一律的適用ではその問題に有効に対処しえなくなってきた。しかし州議会には、自らの権限の絶対性を根拠とする自治体への干渉的態度が根強く、また、議員や市長などの主要公務員による市政私物化や汚職、腐敗といった事態も深刻な様相を呈していた。市政浄化運動を繰り広げてきた住民はその過程において、それらの弊害の根源となっている政界ボスやマシンの策動に対して、自らの運動を一過性に終らせることなく成果を定着させ、いわば安心して日常生活に戻れる状態をつくるためには、自分達の意向にそった内容での憲章を制定することが決定的な鍵であるとの認識を強め、ホーム・ルール原理に基いて自治体憲章を制定することを求めるようになった。

この原理に基く憲章制定権を明文化したのは、一八七五年のミズーリ州憲法が最初であった。その規定は、一定数

以上の有権者は、憲章起草委員会 (board of freeholders) の設置を請求でき、委員会起草の憲章案は住民投票に付され、賛成多数で承認された場合は自動的に憲章として確定し、州議會は一切それに関与できないというもので、直接にはセント・ルイス市を対象に制定されたものであった。<sup>(82)</sup> 次いで一八七九年にはカリフォルニア州で、人口一〇万人以上のシティに対するホーム・ルール憲章の制定が認められたが、当時その人口要件に該当したのはサン・フランシスコ市だけであり、制憲會議はその独立化を懸念して、住民投票後に州議會の承認を得ることが必要である旨を同時に規定した。一八八七年に人口要件が一万人以上に緩和されると、その翌年には、ロス・アンジェルズ市、オー克蘭市、ストックトン市、サン・ディエゴ市でホーム・ルール憲章の制定があいついだ。さらに一八八九年にはワシントン州で、一八九六年にはミネソタ州で、ホーム・ルール憲章の制定を認める憲法改正がなされた。

これら諸州において認められたホーム・ルール憲章の制定手続きは、概ね次のようなものであった。まず一定数の有権者の請求によって憲章起草委員会が設置される。ミネソタ州の場合、当該自治体を管轄とする司法区の判事によって起草委員が任命されるが、他の三州では有権者から直接選出される。なお起草委員会は、請求があった場合にのみ設けられ、憲章案作成の後に解散されるが、ミネソタ州だけは恒常的機関として存続し、修正案の起草等にあたることとされている。住民投票にかけられた憲章案は、カリフォルニア州とワシントン州では賛成多数で、ミネソタ州と、セント・ルイスとカンザス・シティ以外のミズーリ州では、七分の四の賛成で承認され、カリフォルニア州以外は州議會の承認を必要としない。<sup>(29)</sup>

憲章制定にホーム・ルール方式を採用したこれらの州では、それ以前から地方自治体の自律性がかなり認められており、憲章の制定過程においても、自治体側、住民側が比較的主導権を保持していた。地方自治体の創設、人口規模

による地方団体のクラスの変更などによる憲章の制定、改正、修正は、もちろん州議会の権限に属するが、その確定にあたってレファレンダムを適用することが通例化していたし、実際上は自治体側が要求する内容での憲章が、個別の憲章 (special charter) という形で認められることも多かった。さらに、自治体側がそうした主導性を発揮する場合、その内部においては、一定数の有権者の請求に基いて起草委員会にあたる組織が設けられたり、憲章案そのものが一定数の署名をそえて提示されたりするケースがよくみられた。したがって、こうした慣例が、憲章のホーム・ルール方式による制定へと発展することは必然であったともいえるが、これらの四州の憲法に、ホーム・ルール憲章の採用が明文で規定されたことは、他の州での採用を大きく促進する役割を果すこととなった。

以上みてきたように、アメリカにおけるイニシアチブの源流は、地方自治体レベルでのレファレンダムの中に見出すことができる。州議会の意向に委ねられていたレファレンダムの実施が、一定数の有権者の署名による請求をもその要件とするようになったことは、レファレンダムが住民の直接立法の手段としての性格を備える上で、その必要十分条件を得ることができたことを意味する。その点では、イニシアチブはレファレンダムの一構成要素、付随要素として誕生したともいえる。そしてホーム・ルール憲章の制定過程では、拒否権的性質の直接立法手段であるレファレンダムの一構成要素から、積極的な直接立法手段としてのイニシアチブへという方向が、明らかにみてとれる。

ところで、ローカル・レファレンダムの主要な適用領域として、区域、名称、政庁所在地の決定や変更の問題があったが、一般にはこれらの事項に関するレファレンダムの請求権も、一定数の有権者に認められるようになっていった。ただしこれらの事柄は、問題の性格から特にレファレンダム請求が頻発され、住民投票の実施が、経費面での負

担を大きくするとともに、地域的紛争を激化させてしばしば流血の事態をもたらす結果ともなった経験から、一九世紀末までには各州とも一様に厳しい条件を課すようになっていった。例えばアーカンサス州では、一八七三年以来、カウンティ政庁所在地の変更は、カウンティ有権者の三分の一以上の請求があった場合のみ住民投票に委ねられることとなった。同じ事項について、カリフォルニア州では前回通常選挙投票者総数の二分の一以上の有権者の署名、コロラド州では納税者の過半数、フロリダ州では有権者の三分の一以上、イリノイ州では有権者の五分の二以上が、住民投票を請求するための要件とされていた。<sup>(30)</sup>

こうした厳しい要件を充たすことは、実際的には有権者の絶対的多数の同意を得ることと等しく、住民投票の実施の必要性が存在しなくなるともいえる。そして現に、住民の一定数の署名をもって住民の同意とみなし、住民投票を実施することなしに事柄が決定されるケースが、アメリカでは古くから見出される。連邦法の規定により、一八四三年以降は、学校用地の処分には住民の同意が必要となったが、多くの州がそれをレファレンダムに委ねた中で、アーカンサス州とイリノイ州が、それぞれ有権者の過半数と三分の二以上の署名の提出をもって住民の同意とみなす旨規定した。アーカンサス州ではまた、家畜囲い込み用フェンスの整備についても同様の手続きを採用した。さらにカンザス州では、有権者の三分の二以上の署名をもってフェンス整備の義務づけが決定された。<sup>(31)</sup> 一般にイニシアチブとは、住民が立法機関の干渉を受けずに直接的に立法するための手段で、住民の一定数の署名をもって、憲法(憲章)、法律(条例)の制定、改廃を提案し、その提案の採否を住民投票の表決に委ねるよう請求することと定義されている。<sup>(32)</sup> この定義からすると、後に住民投票の実施をとまわらないこうした請求は、イニシアチブの源流とは呼びえないともいえる。しかし、住民による立法権の直接的行使という点にイニシアチブの本質をみるとすれば、絶対多数(あ

るいは絶対的多数)の署名による請求は、実際には住民表決を含むものとみなされるから、こうした請求こそ、アメリカにおけるイニシアチブの重要な源流であると考えられることは可能であろう。

### 第三章 イニシアチブの広汎な採用

一九世紀末期のアメリカは、一〇〇年以上におよぶ憲法レファレンダム、ローカル・レファレンダムの経験の蓄積により、州法一般に対するレファレンダム、そしてイニシアチブの採用を目前とする状況にあった。しかし、前述のように、実際に革新主義の時代に広汎に採用されるようになった制度は、スイスのカントンにおいて実施されていた制度の「輸入」であるといわれている。スイスのカントンでは、古代ゲルマンの直接民主制をしのばせる「民会」(Landsgemeinde)が中世においても存続し、立法、執行機関の選任、宣戦と講和の決定などをおこなっていた。ここでは成人男子の各人に、表決権だけでなく発案権も認められていた。同時に広域のカントンや連邦においては、レファレンダムが実施されていた(これがレファレンダムの語源であるといわれる)。それらは、カントンや自治体を単位とするいわば連邦型レファレンダムであったが、それが国民個人を単位とする近代型レファレンダムに転換したのは、ナポレオン支配下でのヘルベチア共和国憲法がレファレンダムに付されたことを直接的契機としており、したがってそれは、アメリカやフランスの思想的影響によるものともいわれる。一八三一年のザンクト・ガレンにおける法律に対する任意的レファレンダムの採用、一八四五年のワートにおけるイニシアチブの採用をそれぞれの最初の例として、一九世紀中葉のスイスではこれらの制度の採用がカントンに普及した。

スイスのカントンにおいてイニシアチブの導入が実現した要因としては、まず「民会」における直接民主制の伝統

が考えられるが、その他に、ドイツのリッティングハウゼン (Moritz Rittinghausen) やフランスのコンシデラン (Victor Prosper Considerant) が主張した直接立法論の影響も小さくなかったものと思われる。一八六九年のチューリヒ憲法は、法律に対するイニシアチブと義務的レファレンダム、財政レファレンダム、リコールを規定し、その後のカントンや自治体における制度化のモデルともなったが、その制定に主導的役割を果たしたビュルクリ (Karl Burkli) はコンシデランの弟子であった。彼は、一八六九年にバーゼルで開かれたインターナショナルの大会で、チューリヒにおける直接民主制採用経験の報告をおこなったが、この報告は各国の社会主義運動、労働運動にも影響を及ぼした。

スイスにおけるイニシアチブ制度は、一九世紀末にはその基本が確立し現在にいたっている。スイスにおけるイニシアチブは、間接イニシアチブの採用が一般的で、しかも先決投票制を規定するものが多いが、しかしあくまでもその原理は、「国民から国民への提案」(Antrag aus dem Volk an das Volk)とみなされている。カントンにおいては、憲法イニシアチブ、法律イニシアチブ、行政イニシアチブが一般に採用されている。行政イニシアチブとは、議会がおこなう行政行為——例えば財政支出の決定など——に関して請求されるものである。なお、その他にスイスには、条約レファレンダムや議会解散、長および主要公務員のリコールが、約半数のカントンにおいて制度化されているけれども、議会解散やリコールの規定はほぼ死文化し、その使用は皆無に等しいといわれる。<sup>(33)</sup>

一九世紀末に、アメリカの政治改革の手段として直接民主制を主張したものとしては、まず社会党 (Socialist Party) があげられる。社会党は、結党以来一貫してイニシアチブ、レファレンダム、リコールの採用を強調してい

たが、これは、彼等の前身である社会労働党 (Socialist-Labor Party) が、一八七〇年代に同時代のドイツ社会民主党綱領の内容やスイスにおける経験の影響で政治プログラムにとり入れたことに由来しているという<sup>(34)</sup>。また、アメリカ労働総同盟の幹部達が、スイスにおける制度を精力的に紹介したことも、その導入の大きな推進力になったといわれている。さらに一八九四年には、「直接立法連盟」 (Direct Legislation League) なる団体も組織されたという<sup>(35)</sup>。

しかし、二〇年間という短時日の間に、イニシアチブの広汎な採用が実現するには、ルーズベルト (Theodore Roosevelt) やウイルソン (Woodrow Wilson) をその代表者とする革新主義運動の高揚が、その最大の政治的推進力の役割を果たした。ルーズベルトは、直接民主制採用の理由を次のように意味づける。代議制は最も望ましい立法制度ではあるが、現実の立法機関のほとんどは真の代表機関、審議機関となっていない。真の「民衆政治」 (Popular Government) を実現するためには、資本家や政界ボスによる政治の買収を防止することが不可欠であり、いわゆる金権政治に対する法的規制、制憲会議代表や上院議員の直接選挙制、公務員立候補者の予選制、そしてイニシアチブ、レファレンダム、リコールの導入は、そのための重要な手段となるであろう<sup>(36)</sup>。ウイルソンの主張もほぼ同様なものであった。アメリカの立法機関や執行機関は、その構成員は概ね誠実な資質をもっているにもかかわらず、ボスや政党マシーンに隷属させられて、自らの権能や責任を果していない。政治の革新は、政治の効率化よりもむしろ、政治そのものを民衆の手中に掌握することを目的とせねばならず、そのためには、すべての公職者の直接選挙制とともに、政治過程のあらゆる局面が国民と直接的关系を保持することが重要である。イニシアチブ、レファレンダムの主要なメリットは、立法、執行過程の直接的コントロール手段としての性質にあり、それは代議制を破壊するものではなくその再生をめざすものである<sup>(37)</sup>。

二人の主張にもみられるように、直接民主制導入の目的として共通に主張されたのは、代議制の機能障害と政治腐敗の打開であり、したがって、その根源にある政界ボスやマシーンの暗躍を封じる役割が、イニシアチブ等には期待されたのである。代議制の信頼回復と再生を、議員の人的交代や資質の向上に求める方向ではなく、代議機関の権限を直接国民が行使する制度の採用という方向で計ろうとしたのである。当時、特に州議会に対する不信は非常に根深いものであったが、それは議員の人格や能力に対する不信だけではなく、議会がその権能を發揮しえない原因として、政党組織による政治の私物化とともに、その機構的限界性、すなわち権力分立制原理による立法機関の権限の有限性があることもまた、一般的認識となっていた。そこで、主権者による直接的立法は、アメリカの政治機構上の難点に対する適切な方法とみなされる面があった。また、議会の側にも、自らの責任を回避するために、主権者への安易な責任転嫁をはかる傾向が一般的に存在していた。<sup>(38)</sup>

以上のような理由の他にも、次のようなものが直接民主制採用のメリットとして推進論者達によって主張された。まず、どの論者も共通して、イニシアチブ、レファレンダムは立法過程をオープンなものにし、政治的無関心にとらわれた多くの国民に対する最良の政治教育となり、その結果、立法の質そのものを高めることになる<sup>(39)</sup>と主張した。また、特にイニシアチブの採用は、議会や政党の介在なしに政治的争点と解決方法とが明瞭に住民に提示され、住民投票の結果によって直ちに効力を發揮することになるので、政治の効率性の面からみてもメリットは大きいとする主張もあった。<sup>(40)</sup>さらに、主権者である国民が、代議機関の承認なしには権限や制度を変更できず、立法行為もできないとしたら、それはまさに主客関係の転倒であって、イニシアチブの採用は、ようやく主権者をその転倒関係から脱却させ、政治参加、主権行使を、日常生活を犠牲にすることなく保障することになるとの論もみられる。<sup>(41)</sup>なお、イニシア

チブ導入賛成論の中で一つ興味深いのは、それが暴力的革命勃発の予防策として優れているとするものである。その主張の論旨は、被抑圧状態にある民衆に対して、他の者と同等の立場で自らの意思を表明できる制度を与え、彼等の意思表示が一定の政治的效果を生み出すことを確信させることができるならば、その制度は民衆が革命運動にでることを防ぐ上での大きな保障となる、というものであった。<sup>(42)</sup>

アメリカにおいて、州法一般を対象とするイニシアチブ、レファレンダムを最初に憲法に規定したのは、一八九七年のサウス・ダコタ州憲法であり、次いでユタ州（一九〇〇年）、オレゴン州（一九〇二年）、モンタナ州（一九〇六年）、オクラホマ州（一九〇七年）へと急速に広まった。当時のイニシアチブ、レファレンダムの内容を、これらを初めて用いかつ最も活用したことで有名なオレゴン州憲法の規定でみてみると、そこでは、州民に留保された第一の立法権としてイニシアチブが、第二のそれとしてレファレンダムが明確に規定され、イニシアチブは有権者の八パーセント以上の署名を要件とすること、要件をみたしたイニシアチブは住民投票にかけられねばならないこと、住民投票で表決された法律に対しては長の拒否権も認められないこと、とされていた。<sup>(43)</sup> イニシアチブ、レファレンダムの規定が設けられた翌年、その合憲性が争われた際にオレゴン州最高裁判所は、「イニシアチブやレファレンダムは、共和制を破壊、廃止しようとするものではなく、それに取って代わろうとするものでもない。代議政は依然として存続しており、人民がより広い立法権を留保するようになっただけである」<sup>(44)</sup>との判断を示した。

オレゴン州の規定は、その後の各州の直接立法制の原典ともなったが、それに対する懐疑的対応が、特にイニシアチブに対して、立法活動に果たしている議会の役割、とりわけ諸利害の反映と調整の能力を否定する制度であるとの

反撥が、州議会側に生じた。また、イニシアチブは、二者択一の選択しか許さないこと、特殊利益団体による大衆操作が危惧されること、法技術的に妥当性を欠いた立法が増加すること、代表の選出を軽視する傾向につながること、等々、立法手段としてはデメリットが多く、ひいては代議制の破壊をもたらすことになるとの主張も盛んにおこなわれた。<sup>(45)</sup>そこで、イニシアチブと議会の立法機能を結合するものとして、スイスでは一般的な形態となっていた間接イニシアチブの導入が、いくつかの州では試みられた。間接イニシアチブとは、要件を備えたイニシアチブを直ちに住民投票に付すのでなく、まず議会に送り、議会がそれを無修正で可決した場合はそのまま法律（条例）となり、議会がそれを否決したり一定期間内に採決しなかった場合は、提出されたイニシアチブの原案が住民投票の表決に委ねられる制度である。なお、間接イニシアチブでは、議会に対案提出権が認められ、原案と対案とがともに住民投票にかけられるのが一般的である。

間接イニシアチブ導入の試みとして当時最も注目を集めたのはウィスコンシン州のものであった。その内容は、すべてのイニシアチブは議会審議に委ねられ、それが原案通り可決されたり、請求者達が満足する内容で修正可決された場合はそのまま法律となり、原案が否決されたり、その趣旨や有効性が損われるような修正がなされたと請求者に思われる場合は、原案がそのまま（イニシアチブ請求者の手による修正は可）住民投票にかけられるというものであった。この方式によると、議会は住民との競争者でなくむしろ「協働者」（co-laborer）として立法にあたることになる<sup>(46)</sup>とされた。ウィスコンシン州のこの改革案は、憲法レファレンダムによって否認され結局陽の目を見ることができなかったが、一般的形態での間接イニシアチブは、メイン州（一九〇八年）、ネバダ州（一九一二年）、オハイオ州（一九二二年）、ミシガン州（一九一三年）で採用されることとなった。また、カリフォルニア州は一九一一年の州憲

法改正の結果、直接イニシアチブと間接イニシアチブの両方を採用した。すなわち、有権者の八パーセント以上の署名をもって請求されたイニシアチブは、そのまま直接に住民投票に付され、五パーセント以上八パーセント未満の有権者によるイニシアチブは議会に送られ、議会が無修正で可決した場合はそのまま法律となり、それ以外の場合は住民投票にその賛否が委ねられることとなった。<sup>(47)</sup>

州法一般に対するイニシアチブが採用された州では、地方自治体レベルにおいてもそれが適用されるようになった。しかし、レファレンダムの発達の場合と同じく、イニシアチブの制度化の歴史も地方自治体レベルが先行していた。そして、その土俵となったのは、自治体憲章のホーム・ルール方式であった。カリフォルニア州サンフランシスコ市では、一八九七年に組織された五度目の憲章起草委員会が、有権者の一五パーセントの請求によって、憲章の修正、条例の制定改廃、水道・電気・金融等の事業免許に関してイニシアチブを認める、との条項を含んだ憲章案を起草した。この憲章案は翌年の住民投票で承認され、さらに州議会でも次の年にこの憲章制定を了承したので、サンフランシスコ市はスイス型のイニシアチブを最初に導入した自治体となった。<sup>(48)</sup>そして一九〇三年にはロス・アンジェルス市も、それ以降の各自治体のモデルとなるような、直接民主制についての詳細な規定をもつ憲章を制定した。それによると、前回市長選投票者数の五パーセント以上の有権者から請求されたイニシアチブは、議会において無修正で条例化されない限り、次の通常選挙時に住民投票の表決を受ける。もしイニシアチブが一五パーセント以上の署名をもって提出された場合には、議会が二〇日以内にそれを無修正で可決しない限り、住民投票によるその表決のために特別選挙が設定される。なお提出された署名の審査は一〇日以内に終了せねばならず、署名数が不足していた場合

は、署名の追加収集が一〇日間認められる。ついでにレファレンダム規定をみると、議会で三分の二以上の議員により「緊急法」(urgency measure)と宣言されたもの以外は、すべての条例が三〇日間はその効力を発せず、その間に七パーセント以上の有権者からレファレンダムの請求があると、次の通常選挙時における表決まで条例の発効は延期される。また、許認可事項はいかなるものも「緊急法」宣言の対象とはなりえない<sup>(49)</sup>。また、アメリカにおいてリコール制度が初めて規定されたのも、このロス・アンジェルズ市憲章であった。

ホーム・ルール憲章によるイニシアチブの採用と並んで、州議会が地方自治体によるその採用を承認する旨の特別法を制定する動きも存在した。ネブラスカ州では早くも一八九七年に——この年はサウス・ダコタ州がアメリカで最初に州法一般に対するイニシアチブ、レファレンダム導入を規定した前年である——、あらゆる条例の発案権と拒否権とを、人口規模等に関係なく州内のすべての自治体に認めた。そのイニシアチブ規定の内容は、有権者の一五パーセント以上の請求によるイニシアチブを間接イニシアチブとして処理するが、議会によって原案が修正された場合は、原案と議会修正案の両方が住民投票に付され、二〇パーセント以上の有権者から請求があったイニシアチブは、直接イニシアチブとされて三〇〜六〇日の間に住民投票が実施されることとされていた<sup>(50)</sup>。特別法による自治体レベルでのイニシアチブの採用は、テキサス州やフロリダ州などでも見られたが、州議会側のこうした対応の背景には、一方では、直接立法制導入の気運が高揚して、州レベルでの導入が避け難くなる事態を防ぐため、先回りして地方自治体にそれを導入することでその限定を企図したこと、他方では、その導入によって、地方議会や自治体の執行機関を抑制しようとの意図とが存在していたといわれている<sup>(51)</sup>。

さらにこの時期、地方自治的レベルでの直接民主制の普及は、委員会制 (commission system) の普及との相互関

連性が大きい。当時の地方自治体の政府形態はほとんどが首長—議会制 (mayor-council system) であり、委員会制に類似したものは、タウン・ミーティングを実施しているタウンや、カウんティの政府形態として、部分的に存在するだけであった。委員会制が初めて採用されたのは、テキサス州のガルベストーン市 (一九〇一年) であったとされるが、それも、全市の三分の二を破壊した高潮被害から早急に市政を復旧させる目的で、一時的措置として採用されたものでしかなかった。ところがこの制度は、その効率性、機敏性の面で、予期しえなかったほどの成果を収めたため、州内のヒューストン市、ダラス市、エル・パソ市、オースティン市などでその採用が相次いだ。とはいえ、他州からはこの制度を導入する自治体は現われなかった。その大きな理由は、権力の厳格な分立、主要公務員の公選を民主主義の根本理念とみなすアメリカの伝統的政治思想にとって、委員会制はきわめて危険な制度と思われ、その効率性には大いに魅力を感じつつも、恒常的政府形態としてそれを採用することを躊躇する雰囲気<sup>(52)</sup>が根強く存在したことである。

こうした状況を一変させたのが、アイオワ州デ・モイン市における委員会制の採用であった。同州では一九〇七年から人口二万五〇〇〇人以上の自治体に、有権者の二五パーセント以上の請求と住民投票による承認とを要件に、ホーム・ルール憲章の制定が認められた。デ・モイン市では、この規定に則って同年に早速市憲章を制定したが、その憲章において委員会制の採用がはかられた。同時にこの憲章では、有権者の一〇パーセントによるイニシアチブ、二五パーセントによるレファレンダム、二五パーセントによるリコールも規定された<sup>(52)</sup>。ボスやマシンによる市政の私物化、非能率、浪費、腐敗といった市政の諸弊害を除去し、自治体政治機構の簡素化、オープン化、責任の明確化を計ろうとしていた当時の改革運動にとって、委員会制度と直接民主制とを結合したデ・モイン市の憲章は、少数者へ

の権限集中という点から生ずる委員会制の危惧を解消する妙案として受けとられた。「全国自治体連盟」(National Municipal League)も、住民による直接的立法と行政サービスの向上との要請を同時に実現しうる「モデル憲章」として、デ・モイン市憲章を推賞した<sup>(53)</sup>。デ・モイン市での採用を契機に委員会制の導入は急速に普及し、その後五年間で二〇〇以上の市がこれを採用するにいたったが、そのほとんどが、従来のチェック・アンド・バランスのシステムに代わる役割を期待して、イニシアチブ、レファレンダム、リコールを、委員会制と結合して導入した<sup>(54)</sup>。

#### 第四章 アメリカのイニシアチブ制度の特徴

革新主義の時代は、第一次大戦前後の二〇年間で終息したが、アメリカにおけるイニシアチブは、この短期間に広汎な普及をみることとなった。現在、憲法修正イニシアチブまたは法律制定改廃イニシアチブを採用している州は二三州あるが、この革新主義時代以外の時期にそれを導入した州は、わずかに四州にすぎない。また、残りの一九州のほとんどは、ミシシッピ川の西側に位置する州であるが、いうまでもなくその地域は、革新主義運動の政治的影響力の強いところであった。その後の約四〇年間は、新たに直接立法制を採用する州は現われなかったが、一度その制度を導入した州でそれを廃止した州は一つもなく、その運用経験も国民の間に蓄積され、政治参加の重要な手段とみなす考え方が定着したといえる<sup>(55)</sup>。

最近二〇年間に、アラスカ州(一九五九年)、ワイオミング州(一九六七年)、フロリダ州(一九六八年)、イリノイ州(一九七〇年)と、直接立法制の新たな採用が実現してきているが、その中、フロリダ州とイリノイ州が導入したのはイニシアチブだけであった。また、採用後の利用状況をみると、概数的にいてイニシアチブはレファレ

ンダムの二倍強の利用度となっており、一九六〇年代以降になると、両者の比率は約四対一で、イニシアチブの比重がより高まってきている。<sup>(56)</sup> 例えばオハイオ州の場合——この州では直接・間接の両イニシアチブが規定されている——、実際に住民投票にかけられた件数だけで比較してみても、一九一二年から七三年までに、イニシアチブ三八件に対してレファレンダムは一〇件であり、しかも一九三九年以降は一件のレファレンダムも現われていないとい<sup>(57)</sup>う。直接立法制の中でのイニシアチブの比重の高まりは、議会の制定した法律（条例）に対する拒否権的性格が強いレファレンダムに対して、議会の不作為を住民自らが是正したり、<sup>(58)</sup>少数者の利害に対する考慮を議会に促したりする点で、イニシアチブのもつ積極的な立法権行使としての性格が、<sup>(59)</sup>住民の政治参加の重要性が高まるにつれて重視されるようになってきたことの結果であろうと思われる。

イニシアチブのタイプ別にみると、直接イニシアチブの比重が制度的にみても利用度からみても、中心的位置を占めている。州憲法修正イニシアチブの規定をもつ一七州の中、間接イニシアチブを採用しているのは二州だけで、他の州はすべて直接イニシアチブである。また、法律の制定改廃イニシアチブを採用している二一州の中で、間接イニシアチブのみを規定する州は五州で、直接イニシアチブ規定のみの州が一三州、両方の規定をもつ州が三州となっている。カリフォルニア州では、一九一一年の憲法改正によって両方のイニシアチブが認められたが、間接イニシアチブは評判が悪く、一九三八年までの間に提出されたイニシアチブはすべて直接イニシアチブであったとい<sup>(60)</sup>う。利用度の一例を、直接立法制が、過去、現在と一貫して州の政治過程で重要な位置を占めていると評価されるワシントン州の数字でみてみよう。同州では、一九一四年から一九七三年までの間に、レファレンダム請求六九件に対し、イニシアチブ請求は三二八件と約五倍であるが、内訳は、直接イニシアチブが二八二件と八五パーセント強を占め、間接イ

ニシアチブは四六件にすぎない<sup>(61)</sup>。

アメリカにおける直接立法制の歴史は、地方自治体レベルがその主要な土台であったともいえるが、そこでは、州議会の権限の制限、自治体や住民の権限の拡充が、直接立法制の発達と相互に関連する側面が存在していた。また、立法機関の機能麻痺、無責任性の認識が、イニシアチブ導入を促した面も大きかった。アメリカにおけるイニシアチブの通説的定義が、それを立法機関による関与なしに住民が直接に立法する手段として、立法機関からの独立性に力点を置く<sup>(62)</sup>のも、こうした歴史的状况が反映している面もあるように思われる。また、アメリカにおけるイニシアチブは、その歴史的経緯からみても論理的必然性からみても、住民投票を不可欠の要素としている。それはまさに、レファレンダムに対する住民側からの発動の、重要な要素として歴史的には形成されてゆき、レファレンダムの発達の胎内でその独自性を強めていったのであるから、アメリカにおけるイニシアチブは常に住民投票を随伴するものである<sup>(63)</sup>、とされるのもうなずける。さらに、アメリカにおけるイニシアチブの源流の一つとして、ローカル・レファレンダムの発動条件である一定数の署名収集そのものが、住民意思の表決と同一視され、レファレンダムを実施することなく条例化や行政執行がなされたケースがあったが、これこそ、その本質においてレファレンダムの論理的帰結としてのイニシアチブそのものとも考えられる。そうしてみるとイニシアチブは、理論的根拠をレファレンダムと同一線上に置き、そのより進歩した制度であって、世界中いかなる国においても、レファレンダムを伴っていないイニシアチブは見出しえないとの見解<sup>(64)</sup>もまた、十分に共感しうるものに思われる。アメリカにおいて、スイスと比較して、直接イニシアチブをイニシアチブ制度の本流視する風潮が強いことにはこれらの要因が様々な影響を及ぼしていると想定される。

なお、リコール制度は、スイスの場合と同様、その活用度が低い。また、日本における議会の解散請求のような制度は、アメリカには存在していない。

さて、アメリカにおけるイニシアチブの制度化の歴史的検討を終えるにあたって、最後に、条例の制定改廃イニシアチブの一般的手続きを、ごく簡単にまとめておこう。地方自治体レベルでのイニシアチブ採用の現状は、憲法修正イニシアチブ・法律の制定改廃イニシアチブを設けている二三州のほかに、一一州が地方自治体レベルにおいてだけイニシアチブを認めており、したがって全体の約七割の州では地方自治体の住民に直接的立法権が留保されていることとなる。条例の制定改廃請求制度は、州レベルの法律イニシアチブと概ね同様の規定内容であり、具体的な要件はまさに自治体によって多様であるが、その基本的内容は革新主義の時代に確立され現在まで維持されている。そこで、以下、歴史的検討における叙述の際に触れられなかった点や、日本の条例制定改廃請求制度の検討に際して興味深いと思われる点について、順序に即して簡単に述べてみたい。

まずイニシアチブの第一歩は、条例の制定・改廃案の作成から始まるが、スイスの場合とは異なり、間接イニシアチブの請求であっても、趣旨のみの発案は認められず、必ず完成された法案の形式で提案されなければならない。発案が形式的要件を整えて受理されると、地元新聞での公告などの広報手続きがとられ、その後一定期間を経てから賛成署名の収集となる。賛成署名数としては、登録選挙人総数、前回通常選挙時または首長選時の投票者総数の五〇―一〇パーセントとされる規定が一般的である。なお、周知のように実際に選挙人登録をしてない者が一定数存在している上に、選挙人比よりも投票者数比が基準となる規定の方が多いため、その場合の必要署名数は、当該自治体の成人

住民全体に占める比率としてはかなり低いものとなる。

署名の収集方法については制約がほとんどなく、戸別訪問による収集以外にも、公会堂、野球場、デパートなどで収集が一般に用いられている。従来、署名収集を有料で民間企業に請負わせる例も多く見受けられたが、最近では、オレゴン州をはじめとして、署名収集に伴う金銭の授受を禁止する州が増えてきている。また、署名の収集期間については特別の規定が無いことが多いよう<sup>(66)</sup>で、一般には、次回通常選挙の実施予定日前の一定期間（概ね四カ月前）内での提出を義務づける規定となっている。提出された署名が、審査の結果必要数に足りないことが判明すると、あらためて署名を追加収集することが認められる（概ね一〇日間）。また署名審査は、必要署名数が確認された時点で打ち切ることが一般に認められている。さらに署名審査において、署名を無効としうるのは、疑義を感じた選管の要請を受けて、本人自らが出頭するか書類を送付するかして、その署名が自署でないことを証明した場合に限られ、それ以外の署名は有効なものとして取り扱われねばならない旨規定している自治体もある<sup>(67)</sup>。

請求要件を充たしたイニシアチブのその後の取り扱いは、直接イニシアチブと間接イニシアチブとで相違する。直接イニシアチブはそのまま次の通常選挙時の住民投票に委ねられる。ただし、高率の請求署名をもって特別の住民投票を要求するイニシアチブの場合は、その後一定期間内に表決のための特別選挙が実施される。間接イニシアチブの場合は、送付を受けた議会が無修正で可決すればそのまま条例となるが、議決が否決するか、一定期間（概ね三〇日）内に議会がそれを採決に付さない場合は、その後一定期間（概ね九〇日）内に住民投票にかけられる。間接イニシアチブの場合は、一般に議会による対案も同時に住民投票の表決をおおぐことが認められ、表決は単純多数決によっておこなわれる。一般には、イニシアチブによって制定された条例に対しては、長の拒否権は及ばないと理解され

ている。<sup>(68)</sup> また、イニシアチブによって制定された条例に対しては、その改廃権を住民にのみ認めて議会にはまったく認めなかったり（オハイオ州など）、議会による改廃を一定期間（概ね二年ないし三年）禁止したり（ネバダ州など）、議会が改廃する場合はレファレンダムを義務づけたり（カリフォルニア州など）することによって、その効力の安定性がはかられている。<sup>(69)</sup>

なお、一連の手順において見逃されてはならないのが、住民に対する広報活動の規定である。前述したように、イニシアチブは、自治体公報や当該地域の一般新聞における趣旨の公示から始まるが、それが住民投票に付されることが決まると、一般に自治体当局には、発案された条例案の全文のほかに、提案者側と反対者側との見解などを載せた公報パンフを、全有権者に送付することが義務づけられる。それらのパンフは、しばしば一〇〇ページ以上にもなり、その印刷や送付に要する財政支出も少なくなく、多くの有権者はそれをそのまま屑箱に投げ捨てる傾向にあるが、それでもそのパンフが、イニシアチブに対する住民の関心を喚起し、判断を下すための材料を提供する上で果たす役割は、決して小さくないものがあるといわれる。<sup>(70)</sup>

### おわりに

直接民主制は、近代政治原理の成立期においては、代表制——代表民主制ではない——と対立する概念とみなされた。それは、主権の行使形態である直接民主制が、主権の帰属やその行使主体と不可分なものとして主張されざるをえなかったからであった。しかし現代の政治原理においては、直接民主制は間接民主制と原理的に対立するものではなく、両者の区別は、民主主義の発現形態の相違とみなされている。現行憲法、地方自治法においても、両者は原理

的に相互補完的な関係に置かれているといえよう。

ところで、現行直接請求制度のモデルともいわれるアメリカの直接民主制は、植民地時代からの制度的伝統と、憲法制定権を国民に帰属させる思想とを基盤に、一八世紀末から一九世紀を通して、主に憲法レファレンダム、ローカル・レファレンダムとしてその発達を遂げた。そして、アメリカにおいてイニシアチブが実際に広汎な制度化をみたのは、革新主義の時代にスイスの制度の導入がはかられたことを直接的契機としているが、その歴史的源流は地方自治レベルにおけるレファレンダムの発達の過程に見出すことができる。したがって、アメリカにおけるイニシアチブは、歴史的、論理的に、レファレンダムと同一線上に位置づけられ、住民による主権の直接的行使、すなわち直接立法のための制度とみなされている。しかもそれは、拒否権の濃いレファレンダムと比較して、積極的性格を有する直接立法手段と考えられている。

ところが、わが国における現行の条例制定改廃請求制度は、住民による最終的表決の規定を欠いている。それは、地方議会に対する審議請求権を規定するものでしかなく、アメリカにおけるイニシアチブとは基本的性質を異にするものと考えざるをえない。なお、アメリカの制度をモデルに導入されたとされるわが国の条例制定改廃請求制度が、審議請求権的性格にとどまった理由の一つに、一九四六年の第一次地方制度改正における直接請求制度採用の経緯があると思われるが、その点については稿をあらためて検討することとしたい。

(註)

- (1) 長野士郎『逐条地方自治法』第九次改訂新版(学陽書房、一九七五年)によると、「終戦後における地方自治制度の特色  
アメリカにおけるイニシアチブ制度の形成

の一は、住民の直接参与の機会が増加し、住民自治の基本原則が地方自治の運営上において重要な機能を発揮するに至ったことであるが、その最も著しいものが直接請求の制度である。……直接請求制度は、間接民主主義の弊害を是正するための住民自治、直接民主主義の原理に基づく住民の基本権」（一六三頁）であるとされる。

(2) 綿貫芳源『註解・地方自治法』（公務職員研修協会、一九七七年）、一四三頁。

(3) この点では大石義雄『国民投票制度の研究』（日本評論社、一九三九年）も同様で、レファレンダムが対象となっている。戦前におけるアメリカのイニシアチブの状況についての言及は、J・ブライス著、松山武訳『近代民主政治』（岩波書店、一九二九年）、渡辺宗太郎『自治制度論』（一九三一年、日本評論社）に見出されるだけである。なお、他に直接民主制を論じた戦前の代表的文献としては、鶴飼信成「直接国民立法の一形態——ワイマール憲法に於けるレフェレンダムに就いて——」（『法政論集』第四冊、一九三一年）、上杉慎吉「レフェレンダムニ就テ」（『国家学会雑誌』第二五巻第三号、一九一一年）がある。

(4) 本稿の対象と関連する戦後の文献としては、本稿で直接引用した、『アメリカにおける直接立法／住民投票制度』（地方自治総合研究所）、伊藤正己「米国地方公共団体における直接民主政治」、秋本敏文「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」、岩崎保俊「アメリカにおける直接立法の特質」の他に、弓家七郎『アメリカの地方自治制度』（政治教育協会、一九四八年）、横越英一「アメリカ合衆国における直接立法」（『法政論集』第三巻第二号）、小倉庫次「アメリカにおけるイニシアチヴ、レフェレンダム、リコールとその運用」（『都市問題研究』第七巻第三号）があげられるが、ローカルなレベルでのイニシアチブ制度化の歴史については、弓家七郎の著書で若干触れられているだけである。

(5) 『政治学事典』（平凡社、一九五四年）、九三五頁。

(6) 以上、フランス革命期における直接民主制の主張等の詳細は、拙稿「直接民主制の思想と歴史」（地方自治総合研究所『コンメンタール、直接請求』一九七八年）。

(7) 河村、前掲書、三二—三三頁。

(8) E. P. Oberholzer, *The Referendum in America* (New York, 1912), pp. 100-102.

- (9) *Ibid.*, pp. 107-110.
- (10) ただしこの規定では、制憲議会召集を提案するために、州内の過半数のカウンティから、各カウンティの有権者の過半数の署名を集めることが必要とされており、実際の規定ではないとして一七八九年に削除された (A. N. Holcomb, *State Government in the United States* [New York, 1916], p. 58.)。
- (11) W. B. Munro, *The Initiative, Referendum and Recall* (New York, 1912), pp. 5-6. (以下 Munro, *The Initiative* ……以下)
- (12) Holcomb, *op. cit.*, p. 130.
- (13) Oberholtzer, *op. cit.*, p. 257.
- (14) Munro, *The Initiative*…, p. 6.
- (15) Oberholtzer, *op. cit.*, p. 6.
- (16) *Ibid.*, pp. 286-289, pp. 295-296, p. 301.
- (17) Holcomb, *op. cit.*, p. 134.
- (18) *Ibid.*, pp. 133-134.
- (19) A. L. Lowell, *Public Opinion and Popular Government* (New York, 1913) pp. 169-174. 同書、前掲註、二四—二五頁。
- (20) Oberholtzer, *op. cit.*, pp. 368-369.
- (21) *Ibid.*, pp. 371-374.
- (22) *Ibid.*, pp. 244-245.
- (23) *Ibid.*, p. 374.
- (24) C. B. Gosnell and L. M. Holland, *State and Local Government in the United States* (New York, 1951), p. 221.
- (25) Oberholtzer, *op. cit.*, pp. 374-375.
- (26) R. T. Paine, "The Development of Direct Legislation in America", in Munro ed. *The Initiative*…, pp. 103-104.

- (27) Oberholtzer, op. cit., p. 375.
- (28) Holcomb, op. cit., p. 131.
- (29) Oberholtzer, op. cit., pp. 344-361.
- (30) Ibid., p. 373, p. 379.
- (31) Ibid., p. 284, pp. 382-383.
- (32) W. B. Munro, *The Government of the United States*, 5th ed. (New York, 1950), p. 663. (以下 Munro, *The Government...*と略)
- (33) 以上、スイスにおける直接民主制の歴史、直接立法論の内容と諸影響、現行イニシアチブの特徴などについては、前掲拙稿「直接民主制の思想と歴史」において概説しておいた。
- (34) Holcomb, op. cit., pp. 455-456.
- (35) 河村、前掲書、二八一頁。伊藤正己「米国地方公共団体における直接民主政治」(『法律時報』第二二卷七号)、二六頁。
- (36) T. Roosevelt, "Nationalism and Popular Rule", in Munro ed. *The Initiative...*, pp. 60-68.
- (37) W. Wilson, "The Issues of Reform", in Munro ed. *The Initiative...*, pp. 69-78, pp. 87-88.
- (38) Munro, *The Initiative...*, pp. 2-4, p. 16.
- (39) Ibid., pp. 20-21. Holcomb, op. cit., pp. 401-402.
- (40) D. F. Wilcox, *Government by All the People* (New York, 1912), pp. 113-114.
- (41) Ibid., p. 110, p. 115, p. 119.
- (42) L. J. Johnson, "Direct Legislation as an Ally of Representative Government", in Munro ed. *The Initiative...*, pp. 152-153. なお、当時スイスの制度をアメリカに紹介した論述のいくつかにも、イニシアチブに対する同様の問題関心をうかがわせるものがある。例えばラッパードは、一八三〇年代にスイスのカントンで憲法改正イニシアチブが提唱され制度化された段階では、当時の保守主義者によってそれは極度に危険視されたが、後に一八四八年の連邦憲法ですべてのカント

ンでのその採用が規定されるほど、ごく短期間に、その制度が民衆の不満の暴力的現出に対する非常に効果的な安全弁の役割を果たすことが、一般に認められるようになったと解説している (W. E. Rappard, "The Initiative and the Referendum in Switzerland", *The American Political Science Review*, VI (1912), 353-354).

(43) 河村、前掲書、二八二—二八四頁。

(44) C. A. Beard and B. E. Shultz, *Documents on the State-Wide Initiative, Referendum and Recall* (New York, 1912), p. 30.

(45) A. B. Hall, *Popular Government* (New York, 1923), pp. 135-142. J. G. Lapalombara and C. B. Hagan, "Direct Legislation: An Appraisal and a suggestion", *The American Political Science Review*, XLV (1951), 404-415.

(46) S. G. Lowrie, "New Forms of the Initiative and Referendum", *The American Political Science Review*, V (1911) 570-572.

(47) Holcomb, *op. cit.*, pp. 437-438.

(48) Paine, *op. cit.*, pp. 107-108.

(49) *Ibid.*, pp. 108-109.

(50) *Ibid.*, p. 105.

(51) Oberholzer, *op. cit.*, p. 442.

(52) Paine, *op. cit.* p. 120.

(53) W. W. Crouch, "The Initiative and Referendum in Cities", *The American Political Science Review*, XXXVII (1943), 492.

(54) Munro, *The Initiative...*, pp. 13-14.

(55) 例えば、一九六五年にカリフォルニア州で実施された世論調査の結果によると、イニシアチブ制度の廃止を求める答は五パーセントで、現行制度の維持に賛成したものが四七パーセント、運用の改善を求めたものが三一パーセントであったとい

ら (G. S. Blair, *American Legislatures* [New York, 1967], p. 412.)。

- (56) 秋本敏文「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(下)」(『地方自治』第三五六号、一九七七年七月)、七四頁。

- (57) H・A・ポーン「アメリカ各州における直接立法制度」(地方自治総合研究所『アメリカにおける直接立法／住民投票制度』一九七八年)、九九―一〇〇頁。また、直接立法制の「シユウ・ウインドウ」ともいわれるオレゴン州の場合、一九〇三年から一九七二年までの間に、レファレンダム五一件に対してイニシアチブ二〇四件が住民投票に付されている。同州の場合、戦前の方が利用度が高いが、一九六〇年から七二年までに実施されたレファレンダムは二件であるのに対し、同時期に投票にかけられたイニシアチブは一一件で、比率としては後者の方が高くなっている(同上、一〇一―一〇二頁)。

- (58) Blair, *op. cit.*, p. 392.

- (59) J. F. Zimmerman, *State and Local Government*, rev. ed. (New York, 1976), p. 89.

- (60) W. W. Crouch et al., *California: Government and Politics* (Englewood Cliffs, 1958), p. 122. (以下 Crouch, *California* と略)

- (61) ポーン、前掲論文、一〇七頁。

- (62) C. R. Adrian, *State and Local Governments*, 4th ed. (New York, 1976), pp. 134-135.

- (63) W. F. Dodd, *State Government* (New York, 1922), pp. 503-504.

- (64) C. F. Strong, *Modern Political Constitutions* (London, 1963), pp. 282-283, p. 286. (新田隆信訳『近代憲法論』(コナ社、一九六四年)、二七五、二七八―二七九頁)。

- (65) 横田 清「アメリカにおけるイニシアチブとレファレンダム」(前掲『アメリカにおける直接立法／住民投票制度』)、五五―五六頁。

- (66) 署名収集期間を限定している例としては、オハイオ州の一八カ月間、カリフォルニア州の一八〇日間という規定がある(「オハイオにおける住民発案と住民表決(上)」、『レファレンス』第二九号、一九五三年)、一〇六頁。秋本敏文「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(中)」「『地方自治』第三五四号、一九七七年五月」、四二頁。なお、カリフォルニア州の場合の署名収集期間については、九〇日間との記述もある〔Crouch, *California*, p. 116〕<sup>69)</sup>。しかし、ほとんどの州では、直接イニシアチブの請求は次の通常選挙予定日の、間接イニシアチブの請求は議会召集日の、それぞれ一定期間前までの提出が要求されるだけで、署名収集期間についての特別の規定は見当たらない。こうしたことから、元来イニシアチブはその性格からして、一定数の署名が集まった時点で住民の表決に委ねられるものであり、署名の収集期限という考え方自体が存在しなかったのではないか、公報発行等の事務処理上、住民投票が実施される通常選挙の一定期日前までの提出が要請されるようになったのではないか、したがって提出期限時に必要署名数に達しない場合は、次回選挙時をめぐり署名収集を継続すれば良いわけだが、人口流動性の高い地域などでは、長期間にわたる収集が無効署名を増大させる結果となる場合も生じ、署名審査等の制約もあって収集期間を限定する必要が生じたのではないだろうか、との推測が成り立つ。相対的に高率の署名をもって表決のための特別選挙を請求する直接イニシアチブの場合に、住民投票の実施以前に一定の準備期間が置かれるが、それは通常選挙時に投票に付される直接イニシアチブに、選挙予定日の前一定期限内での署名提出を求めることと同じ意味を持つと考えられ、前述の推測を一定裏付けるものと解釈することもできよう。だがこれはあくまでも推測にすぎず今後の検討課題としたい。なお日本では、署名収集期間がその請求内容の如何にかかわらず一律に、都道府県二カ月、市町村一カ月(指定都市も同様)と規定されている点が問題とされるが、前述したようにアメリカでは、その期間が限定されている場合にも非常に長期間となっている。また、カリフォルニア州の場合、リコール請求には署名収集期限が設けられていない(Crouch, *California*, p. 128)。

(67) 秋本、前掲「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(中)」、四三頁。

(68) ボーンの前掲論文によると、州憲法の四分の三が知事の拒否権を明確に否認しているが、残りの州の憲法はこの点に沈黙しているという(七八頁)。

(69) 岩崎保俊「アメリカにおける直接立法の特質」、『九大法学』第八号、一九六〇年)、九一〇頁。

(70) Munro, *The Government...*, pp. 666-667.

本稿の作成にあたっては、地方自治総合研究所「自治法コンメンタール」プロジェクトの研究会メンバー、および研究員の方々から有益な示唆と貴重な資料の提供を受けることができた。ここに慎んで感謝の意を表したい。