

第1章 米国における市民参加

第1節 市民参加の歴史と背景

もともと移民によって成立した米国では、植民地時代から独立を経て国家を形成する過程において、市民が政治により積極的に参加していくという土壌がある。現在もニュージャージー州地方にみられる「タウンミーティング」のように、地域のことはその地域の住民が決定する、という長い歴史を持っている¹。これはまちづくりについても同様で、米国の風土では「市民が計画決定に参加する」という考えは自然発生的に生じたと言っても過言ではない。この点は日本と大きく異なるものである。

日本と異なり、米国の市町村はそもそも住民の請願に形成されたものである。ある地区において州政府及びカウンティ政府が提供する以上のサービスを求める場合、それらの行政サービスの提供者としての地方自治体が形成されてきた。このような歴史を持つ米国では、「自治」に対する認識は日本に比べてはるかに強く残っている。

まちづくりや交通計画の分野における市民参加方法についても、説明会や公聴会で意見を述べる機会だけでなく、計画策定段階に設置される市民諮問委員会やワークショップに参加することによって、より積極的に計画に参加できる機会が提供されている。また、これは米国の大きな特徴でもあるが、政策・計画策定（提言）主体としての非営利団体（NPO）の役割も大きく、行政、NPO、市民、民間セクター等が様々な関係をもって計画策定に関わってくる。米国では市民が個人として公聴会に出席して意見を述べることもあれば、計画や事業に興味をもつ市民が集まり市民グループを形成し、計画者や行政に対して代替案を提示したり、より積極的に計画を推進したりすることも珍しくない。

このように、市民が計画決定過程で積極的に参加を望む米国では、当然のように計画者側も柔軟な姿勢を示している。計画を強行すれば事業実施段階で市民と衝突することは避けられず、また、訴訟が一般的である米国では、計画手続きを巡っての訴訟も多発している。行政が計画を強行し、その計画案を決定したとしても、その後の訴訟によって計画手続きが違法と判断された場合、計画の進捗には大きな影響を及ぼすことになる。米国における市民参加を考える上では、この「市民」と「行政」の間に存在する「ある種の緊張感」を理解することが重要である。米国では法律等によって様々な分野で市民参加が規定されているが、米国の市民参加は決して制度によって支えられているものではなく、これらの法律は歴史的・文化的な背景から生じる市民と行政の緊張感から生まれているものだと考えられる。この背景には、積極的に行政に参加していこうとする市民の意識があり、また、自分たちの地域は自分たちでつくるという義務感がある。計画に反対する人々だけでなく、計画を推進する立場から積極的に参加する市民が多い米国では、行政の計画立案過程に自分たちが参加するという意識は、米国人にとって最も自然発生的なものであると考えられる。

¹ 米国における「タウンミーティング」については、CLAIR REPORT 第174号『タウンミーティング—住民自治の原型』を参照されたい。

第2節 米国における市民の直接参加

米国は 50 州による連邦制度を採用しているため州によって状況は異なるものの、市民が直接立法に関わることを可能にしている制度を持つ州もある。例えばカリフォルニア州では、市民は一定の署名を集めることで²、州議会での決議を経ることなく法律を制定するための住民投票を実施することができる。この制度は住民発議（イニシアティブ）と呼ばれている。現在は 16 州で州憲法修正のための住民発議が制度化されており、21 州で法律改正・制定のための住民発議が認められている。またこの他にも、議会が制定した法律を住民が阻止する手段として、レファレンダムと呼ばれる住民投票制度を採用している州もある³。このような直接参加制度は本レポートの本論からは一見はずれているようにも思えるが、米国では住民発議によって交通計画が中止になった事例もあるため、米国における市民参加を理解するためには直接参加制度に関する認識が不可欠である。市民と行政との間には常に緊張関係があり、その背景にはこの直接参加制度も大きく影響している。

1 州憲法修正に関する住民発議

住民発議制度には「直接イニシアティブ（Direct Initiative）」と「間接イニシアティブ（Indirect Initiative）」の2種類がある。「直接イニシアティブ」を採用している州では、住民は一定の署名を集めた請願によって州憲法の改正や修正を提案することができる。この提案は州議会による関与を全く経ず、直接有権者に賛否を問う住民投票にかけられ、定められた賛成票を得て採択された場合、その提案はそのまま憲法の修正として効力を発揮する。請願に必要な署名数は州によって異なるが、前回知事選もしくは総選挙時における投票総数の3～15%となっている。

これに対し、「間接イニシアティブ」を採用している州では、住民から請願された提案はまず州議会にかけられる。ここで州議会がその提案を承認すれば憲法改正の効力を持つが、一定期間を経ても州議会が決議を行わない場合、もしくは議会が当初の提案を修正して可決した場合は、提案者は一定の署名を集めて当初の案を住民投票にかけることができる。直接イニシアティブと同様に、住民投票によって可決された提案はそのまま州憲法改正の効力を発揮する。

2 法律改正・制定に関する住民発議

制度そのものは州憲法修正に関する住民発議とほぼ同様であり、「直接イニシアティブ」と「間接イニシアティブ」を採用する州に分かれている。また、現在ではユタ州及びワシントン州において「直接イニシアティブ」と「間接イニシアティブ」の両方が採用されており、住民はどちらの発議を行うかを選択することができる。

² 直前州知事選挙での有効投票総数の5%の署名を集めることにより、法令案を直接住民投票にかけることができる（州憲法改正の発議は8%）。

³ レファレンダムにはいくつかの種類がある。ここでいうレファレンダムは「請願レファレンダム（Popular Referendum）」と呼ばれるものを指す。

住民発議（イニシアティブ）制度の採用状況

州	州憲法改正		法令制定 (改正)		州	州憲法改正		法令制定 (改正)	
	直接	間接	直接	直接		直接	間接	直接	間接
アラバマ州					モンタナ州	○		○	
アラスカ州			○		ネブラスカ州	○		○	
アリゾナ州	○		○		ネバダ州	○			○
アーカンソー州	○		○		ニューハンプシャー州				
カリフォルニア州	○		○		ニュージャージー州				
コロラド州	○		○		ニューメキシコ州				
コネチカット州					ニューヨーク州				
デラウェア州					ノースカロライナ州				
フロリダ州	○				ノースダコタ州	○		○	
ジョージア州					オハイオ州	○			○
ハワイ州					オクラホマ州	○		○	
アイダホ州			○		オレゴン州	○		○	
イリノイ州	○				ペンシルバニア州				
インディアナ州					ロードアイランド州				
アイオワ州					サウスカロライナ州				
カンザス州					サウスダコタ州	○		○	
ケンタッキー州					テネシー州				
ルイジアナ州					テキサス州				
メイン州				○	ユタ州			○	○
メリーランド州					バーモント州				
マサチューセッツ州		○		○	バージニア州				
ミシガン州	○			○	ワシントン州			○	○
ミネソタ州					ウエストバージニア州				
ミシシッピ州		○			ウィスコンシン州				
ミズーリ州	○		○		ワイオミング州			○	
					合計	15	2	16	7(2)

() 内は両方を採用している州の数

出典：Initiative & Referendum Institute

3 レファレンダム

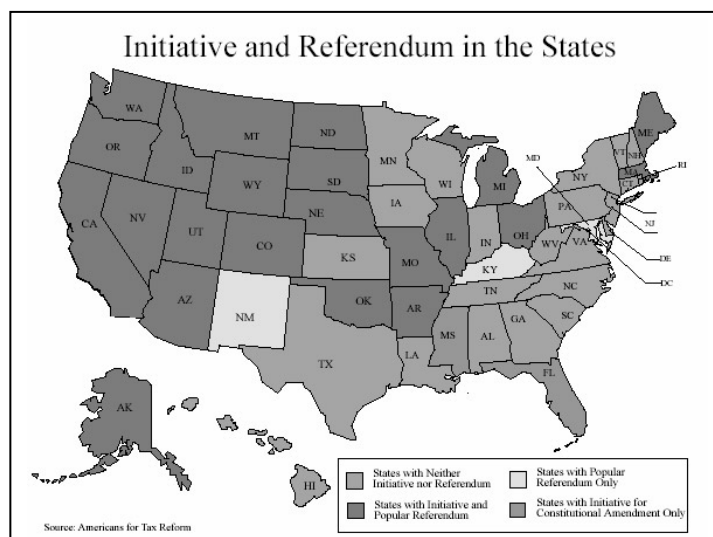
レファレンダムは大きく分けて2種類あり、それぞれ「議会付託レファレンダム (Legislative Referendum)」、「請願レファレンダム (Popular Referendum)」と呼ばれている⁴。このうち「請願レファレンダム」は、議会が成立した法案に対して市民が直接その可否を問うことができる制度であり、前述の住民発議（イニシアティブ）と共に米国における直接参加の特徴である。州によって採用状況は異なるが、住民発議（イニシアティブ）を採用している州のほとんどで「請願レファレンダム」も採用されている。

(1) 議会付託レファレンダム (Legislative Referendum)

州憲法で規定された条件のもとに実施される住民投票で、州憲法の改正、新たな起債の実施、税率の変更等、州によって条件は異なるものの、憲法や法律の定めに従って実施される。州憲法の改正については、デラウェア州を除く 49 州において住民投票による承認が義務づけられている。

(2) 請願レファレンダム (Popular Referendum)

州によっては「Citizen Petition Referendum (市民請願レファレンダム)」等の呼び名で呼ばれているこのレファレンダムは、州議会が制定した法律を住民が阻止するための制度である。州議会が制定した法律に対して反対する住民は、法案が可決してから一定期間内に必要な署名を集めることで、その法案の可否について住民投票に諮ることができる⁵。住民投票で法案が否決された場合、その法案は無効となる。この制度は現在 24 州で採用されている。



⁴ この他に州議会や州知事が市民の意見を聞くために実施する「諮問レファレンダム (Advisory Referendum)」と呼ばれるものがあるが、この場合は投票結果に拘束力はなく、あくまでも政策立案過程における参考のために行われる。

⁵ 州によって規定は異なるが、一般的には議会での法案可決後 90 日以内に必要数の署名を提出することで住民投票にかけられる。

請願レファレンダム（Popular referendum）の採用状況

州	請願レファレンダム (Popular referendum) の採用状況	州	請願レファレンダム (Popular referendum) の採用状況
アラバマ州		モンタナ州	○
アラスカ州	○	ネブラスカ州	○
アリゾナ州	○	ネバダ州	○
アーカンソー州	○	ニューハンプシャー州	
カリフォルニア州	○	ニュージャージー州	
コロラド州	○	ニューメキシコ州	○
コネチカット州		ニューヨーク州	
デラウェア州		ノースカロライナ州	
フロリダ州		ノースダコタ州	○
ジョージア州		オハイオ州	○
ハワイ州		オクラホマ州	○
アイダホ州	○	オレゴン州	○
イリノイ州	○	ペンシルバニア州	
インディアナ州		ロードアイランド州	
アイオワ州		サウスカロライナ州	
カンザス州		サウスダコタ州	○
ケンタッキー州	○	テネシー州	
ルイジアナ州		テキサス州	
メイン州	○	ユタ州	○
メリーランド州	○	バーモント州	
マサチューセッツ州	○	バージニア州	
ミシガン州	○	ワシントン州	○
ミネソタ州		ウエストバージニア州	
ミシシッピ州		ウィスコンシン州	
ミズーリ州	○	ワイオミング州	○
		合計	25

出典：Initiative & Referendum Institute