

公法判例研究（二）

九州公法判例研究会
長崎外国語大学外国語学部助教授

新井， 信之
長崎外国語大学外国語学部助教授

<https://doi.org/10.15017/2256>

出版情報：法政研究. 68 (2), pp.131-145, 2001-10-17. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

公法判例研究 (二)

九州公法判例研究会

住民発議手続の規制と合衆国憲法修正一条

Regulations of the Ballot-Initiative Process and the

U.S. Constitution Amend. I

Buckley v. American Constitutional Law Foundation, Inc., 525 U.S. 182, 119 S. Ct. 636 (1999). 州民発議の署名請求活動を行う運動者に対して有権者登録および名札の着用を義務づけ、合わせて、州民発議の提案者に対して署名運動者についての様々な報告の作成を義務づけるコロラド州法は、合衆国憲法修正一条に違反する。

新井 信之

【事実の概要】

一、事件の経緯

コロラド州は、州憲法により、その州民 (its citizen) が選挙投票時に州民発議 (Initiative) によって直接立法をおこなう制度を認めている。

一九九三年、直接民主政を支持する非営利団体である American Constitutional Law Foundation, Inc. ヌコロラド州の州民発議請求に参加する数名の個人 (以下、まとめて A C L F という) が、コロラド州を相手取り州民発議請求を規制する当該州法の合憲性を争い、コロラド地区連邦地方裁判所に提起した。

原告らの主張は、①請求の署名運動をおこなう者は少なくとも一八才以上でなければならないこと [Colo. Rev. Stat. § 1-40-112(1)]、②それらの者が有権者登録をしていなければならないこと [Colo. Rev. Stat. § 1-40-112(1)]、③請求の署名運動期間を六カ月に限定すること [Colo. Rev. Stat. § 1-40-108]、④請求の署名運動者は、その氏名〔無償〕ボランティアなのか「有償」としての資格なのか、および後者である場合には、その雇用者の氏名および電話番号を示す身分証明のための名札を着用しなければならないこと [Colo. Rev. Stat. § 1-40-112(2)]、⑤署名運動

者は、それぞれの請求項目 (petition section) ごとく、自己の氏名、住所、および「私は、請求の署名運動を規定する法律を読みかつ理解しています」という文章を含む宣誓供述書を添付しなければならず」と [Colo. Rev. Stat. § 1-40-111(2)]、⑥州民発議の提案者は、(a)その請求を提出する際に、報酬を支払った全ての署名運動者の氏名、住所、有権者登録のカウンティ、提案者が一署名あたりに支払った金額、ならびに署名運動者に支払った金額の総計を開示しなければならず、(b)各月毎に、提案者の氏名、それぞれの有償の署名運動者の氏名および住所、提案された投票法案名、および当該月にそれぞれの有償の署名運動者に支払われ貸し付けられた金額を開示しなければならず」と [Colo. Rev. Stat. § 1-40-121]、とらう州民発議に適用されるコロラド州法の右のような六つの規定が言論の自由に対する萎縮効果を有し、合衆国憲法修正一条および修正一四条に反するといふものであった。

これに対して被告であるコロラド州は、各規定が州民発議制度の濫用および不正を防止するための「やむにやまれぬ州の利益」に奉仕する必要最小限の制約であるとして争った。

二、第一審判決 (コロラド地区連邦地方裁判所)

第一審は、名札要件 (氏名に関するバッジ規定) および報告書の一部開示要件 (有償署名運動者の氏名、住所、署名運動者に対する支出額の報告規定) を修正一条および一四条に照らし過度の負担を課すものとして違憲としたが、年齢、宣誓供述書、および署名運動期間の各要件については合憲の判断を下した。さらに連邦地裁は、有権者登録要件は、「署名運動が可能な人びとの数を制限し、それゆえに政治的言論の核心を制約することになる」が、コロラド州の有権者たちは、州憲法の修正としてその法案を制定し、それを「いかなるレベルの審査にも従属させない」ようにしたとして、その有効性を認めたのである [ACLF v. Meyer, 870 F. Supp. 995 (D. Colo. 1994)]。

三、第二審判決 (第一〇巡回区連邦控訴裁判所)

第二審の連邦控訴裁判所は、第一審判決に一部同意、一部破棄した。控訴審判決は、年齢、署名運動期間、および宣誓供述書の各要件については、州民投票の発議手続に対する合理的な規制として合憲の判断を下したが、有権者登録の全部、名札および報告書の開示要件の一部をいづれも保護されるべき政治的表現に対する (不必要かつ不適切

な)侵害であり修正一条に反するものとして違憲と判示した。

連邦控訴審判決は、地裁判決が合憲とした有権者登録の要件を、「有権者は、州議会が立法によって合衆国憲法を侵すことができないのと同様に、州民発議によって合衆国憲法を侵すことはできない」として違憲の判断を下した [ACLF v. Meyer, 120 F. 3d 1092 (10th Cir. 1997)].

四、連邦最高裁への上告

この判決に対して双方から上訴の申立てがなされたが、コロラド州の州務長官による上訴だけが受理され、連邦最高裁は、年齢、署名運動期間、および宣誓供述書要件に関するACLFからの交差上告 (cross appeal) を拒否し、それゆえにその解決を有権者登録、名札、および報告書の開示要件に限定したのである。

【判旨】

一、ギングズバーグ裁判官による法廷意見 (ステイーブンズ、スカリア、ケネディ、スーター裁判官同調) : 控訴審判決を支持

(1) 本判決についての基本的視点

本裁判所は、先例である州民発議の請求署名運動者に対する報酬の支払いを禁止するコロラド州法を違憲無効とした Meyer v. Grant 判決 [486 U.S. 414 (1988)] において、署名運動は「政治的変革に関する相互作用的な意思伝達 (interactive communication)」に関わるものであるから「政治的言論の核心 (core political speech)」であり、それは「修正一条の保護の頂点にある」ことを認めた。その一方で、本裁判所は「選挙が公正かつ誠実なものであり、そして、ある種の秩序が民主主義の過程に伴わなければならない」として、選挙に対する実質的な規制がなければならぬ」と (Storer v. Brown, 415 U.S. 724 [1974]) ということも認めてきた。

すなわち本裁判所は、これまでも投票へのアクセスに関する有効な規制 (適当な選挙活動の規制) と、相互に作用する言論への無効な規制 (不当な言論規制) を区別するよゆうな、いかなる「リトマス紙試験」も存在しない、と何度

も述べてきたし、また「なさねばならない困難な判断のためにいかなる代替物」にも頼つてこなかった。しかし、修正第一条は、政治的対話と意見の交換についての不適正な妨害を防ぐために、このような判断をおこなうときに慎重になるべきことを求めている。

それゆえ本裁判所は、Meyer 判決におけるのと同様、本件で問題となつている制約が、提案された政治的変革についての有権者との意思疎通をかなりの程度抑制し、そうした制約を正当化するために主張される州の利益（行政効率、不正の発見、有権者への情報提供）によっては是認されないことを詳述する。本判決は、その規制目的を達成するためにコロラド州が採用する他の手段（控訴審判決が合憲とした規定）を前提として判断される。

(2) 有権者登録要件Ⅱ違憲

疑いもなくコロラド州の有権者登録要件は、請求署名運動をおこなうことのできる無償および有償双方の署名運動者の数を激減させる。単に署名運動者が有権者としての資格があるだけでなく、有権者登録をしていなくてはならないという要件は、報酬の支払いの禁止によって署名運動者が減少すると同じ程度確実に潜在的な運動員を減少させ

る。どちらの規定も州民発議提案者のメッセージを伝えることのできる声の数を制限し、その結果として提案者が到達できる聴衆の規模を小さくすることになる。

資格のある有権者が投票のための登録をなしうる容易さは、署名運動時の言論に課される負担を取り除くものではない。もちろん、無知または無関心から有権者登録をおこなわない者は存在するが、事実審での記録が証明するように、登録しないことを選択がその者にとって政治的思想および表現を含む場合もある。署名運動をおこなう者のなかの法令違反者を取締るといふ州の有力な利益は、それぞれの運動員がその居住する住所を述べる宣誓供述書を提出しなければならぬというさきに支持された要件によって満たされるものである。

また、ACLFは、すべての署名運動者がその州の居住者であることを要求するコロラド州の権限についても、あるいは本件で論議されている投票するための適格な資格についても争わなかった。一方、コロラド州は、誰が登録された有権者かを判断することよりも誰が州の居住者かを判断することの方がより困難であることを主張する。だが、そのような主張の効力は、それぞれの署名運動者が請求ごとに提出しなければならぬ宣誓供述書において自らが居

住者であることを証明することによって減じられる。すなわち（本件において当事者が争点としないゆえにわれわれが判断する必要のない問題である）欠くべからざる統合性すなわち法令の取締りとしての居住要件が支持されるならば、追加された有権者登録の要件が正当化されることはない。

(3) 名札要件について「氏名表示部分は違憲（他の部分については審査せず）」

連邦地裁はACLFから提出された証拠により、「署名運動者に身分を証明する名札の着用を強制することは、請求手続への参加を抑制することになる」と認定した。

コロラド州は、名札は違反行為をおこなう署名運動者を公衆が確認し、州が逮捕することを可能にすると主張するが、ここでも再び、さきに違憲の訴えが不成功に終わった宣誓供述書要件が州のそのような関心事に対応する。なぜならば、それぞれの請求は、収集された有権者の署名とともに、署名運動者の氏名、住所、および署名（を付した宣誓供述書）を提出するからである。この提出物は法の執行者が利用することができ、身分を証明する名札によって個人の氏名を求める同州の規定の必要性をより低いものとす

る。

署名運動者が署名をもとめるときに着用される名札とは異なり、宣誓供述書は署名運動者が話す瞬間とは切り離される。名札要件は、署名運動者がメッセージを伝え、その反応が即座になされ、「最も激しく感情的かつ不合理かもしれない」ようなときに、かれらの身元を明らかにさせるものである。それに比べて宣誓供述書は、「その瞬間の中心」にあるいやがらせの危険に署名運動者をさらすことはない。

このように名札要件は匿名による署名運動者の利益が最大となるまさにその瞬間に個人の氏名を明らかにさせることになるゆえに、言論に対する侵害が請求をおこなう署名運動者に強められるのである。それゆえに、コロラド州の現在の名札要件は、十分な理由もなく氏名を表示させることによって州民の発議請求過程への参加を阻害することになる。

(4) 報告書における開示要件について「有償の署名運動者の氏名、住所、有償の署名運動者に対する支払額を開示する部分は違憲」

第一〇巡回区連邦控訴裁判所は、本裁判所が選挙資金の

情報開示を合憲とした先例である *Buckley v. Valeo* 判決 [424 U.S. 1 (1976)] を根拠として、コロラド州の開示要件を「全体として」は無効にしなかった。連邦控訴裁は、資金提供者に関する同州の開示要件、とりわけ提案者の氏名および請求のための署名収集に費やした金額の総計の開示をはっきりと支持した。州民発議のスポンサーの名前およびかれらが州民発議の支持を獲得するために支払った金額の情報開示は、富裕な特別の利益集団による州民発議の支配を制御するうえで、州の実質的な利益に合致するものである。

また、適切な開示要件をつうじて有権者は、投票による法令（直接立法）を成立させようとする提案者によって支出された資金の出所とその金額について情報をあたえられる。そこでは、報酬を支払われた署名運動者の氏名およびそれぞれの署名運動者に支払われた金額を明らかにすることにつけ加えられる利益はほとんど明らかではないし、また論証されてもいない。

さらにいえば、州民発議では、資金が候補者に提供されるときに発生するような「見返り」の腐敗を含まないのである。また、詐欺や買収といったような腐敗は投票のときに比べても署名運動のときの方が少なくなるし、職業とし

て署名を集める運動者の方が、投票にかけられる提案に存在する利益によって完全に動かされる無償の運動者に比べて不正な署名を収集する可能性が高いとは考えられない。

有償の署名運動者およびかれらの収集活動による収入を記載することは、有償の署名運動者に無償の運動者が享受する匿名性を放棄するよう強いるものである。開示が仕える実質的な利益に不明確にしか関連することがなく、有償の署名運動者を標的にする限りで、コロラド州の報告書における開示要件は厳格な審査を満たさないものである。

(5) 結論

結論として、コロラド州は、より問題でない手段 (less problematic measures) を通して、州民発議運動を規制するうえでの州の実質的な利益を実現することができる。それは、刑事罰、違法収集署名の無効、スポンサー名と収支額の開示を通じて不正、腐敗を防止することができるのである。

二、トーマス裁判官による結果同意意見

政治的言論の核心を制限したり、あるいは言論または結社に「重い負担」を課す州の選挙規制の合憲性を考える場

合、本裁判所は、法はやむにやまれぬ州の利益に仕えるために狭く適用されなければならない、ということを一般的に要求してきた。しかし、法が「より軽い負担」を課す場合にについては、州の重要な取締の利益は、一般的に十分に合理的で非差別的な規制を正当化することができる。法廷意見は、重い負担を課す法律は厳格審査に賦せられるという今日確立したアプローチに訣別してしまったように思われる。

私の見解では、コロラド州の名札、有権者登録、および報告書の開示要件はそれぞれが厳格審査の下で評価されなければならぬのである。この厳しい審査基準によって判断することによって、私は争われているそれぞれの規定が修正一条および修正一四条に違反するという法廷意見に同意するものであり、したがって結論部分にのみ同意したのである。

三、オコーナー裁判官による一部結果同意、一部反対意見

(ブレジャー裁判官同調)

請求のための署名運動は、疑い無く重要な政治的言論の構成要素であるが、州民発議に対するいくつかの規則は、署名運動による意思伝達に直接的に(重い)負担を課すも

のではなく、それゆえにより厳しくない審査基準(a less exacting standard of review)に従うべきである。

すなわち、名札要件は政治的言論に重い負担を課すゆえに厳格審査により違憲となるが、有権者登録要件および報告書の開示要件については、それらの負担は政治的言論には間接的かつさほど重要ではないものであるゆえに、引き下げられたレベルの基準の下でその規定を合理的な規制として許容されるべきである。

多くの州では、選挙候補者および署名運動者については有権者登録をしている者に限定している。この有権者登録要件は、中立的規制であり、そのことを先例も支持している。また、報告書の開示要件についても、選挙過程に対する規制として受け入れられる。不正行為を除去し、かつ公に情報を伝達するときのコロラド州の合理的な利益はそれらの要件を正当化するのに「確かに十分なもの」である。

四、レーンキスト長官による反対意見

昨今の連邦最高裁は、州民発議の請求運動における不正手段を防止し、かつ州法に関する地元の懸案事項について州外の利益関係者よりもむしろ地元の有権者によって判断されることを保障した多くの州法を無効としている。本裁

判官は、コロラド州は有権者登録をした者に対して住民発議の署名運動をする者は自らが登録をした有権者でなくてはならないと憲法上も要求することができ、これと正反対の法廷意見は、以下のように州の一般的な選挙規制に広範な影響を与えることになると思はれるゆえに反対するものである。

法廷意見は、コロラド州の法律が潜在的な署名運動者の要員を減らし、それによって投票を実現するために必要な署名数を収集する機会を減じることになるゆえに、Meyer 判決を根拠として違憲の判断を下した。しかしながら、Meyer 判決は、州がこのような署名運動について合理的な制約を課すことを禁じているわけではない。実際に、本判決の以前にわれわれの判例法の下では、本来的に無秩序な性質をもつ民主過程に対して秩序を創設するために、州は州民発議の署名運動について合理的な制約を課してきたのである。

有権者登録をしないという個人の判断が「政治哲学および政治的表現を含む」という法廷意見の結論について、このような政治哲学と表現の関係は大多数の人びとにとって全く当てはまらないのである。コロラド州における有権者登録手続きは、簡単なものである。それは年齢が一八才以

上、合衆国市民、かつ選挙前の三〇日以上の居住要件を満たせばよいのである [Colo. Rev. Stat. § 1-2-101 (1998)]。投票者要件は、コロラド州の候補者選挙の規定を反映したものであり、郡および州議会への代表者はすべて有権者登録した者でなければならず、候補者は、有権者登録をしていなければ予備選挙に指名されることはできない [Colo. Rev. Stat. § 1-2-101 (1998)]。

法廷意見が、州が州民発議による請求の署名運動者を州の居住者に限定することができるかどうかについて沈黙している一方で、Meyer 判決の含意するところ（反対解釈）によると「すなわち州外の署名運動者を雇うことはできないとするのは、「州民発議の提案者のメッセージを伝える多くの声を制限することになる」からである」、本判決の下では、州は地元の懸案事項をその住民にふれ回って署名を集める能力を制限できないことになる。

とすれば州は、請求のための署名運動から未成年者や外国人を排除することはできるであろうか。それもまた、州民発議提案者のメッセージを伝達することが可能な数多くの声を制限することになってしまうのである。さらに、州民発議請求の署名運動者が有権者に限定されないとする点、州はもはや予備選挙のために運動する者に有権者登録

または居住要件を課することはできなくなると思われる。

法廷意見が下したその他の二つの規定に関して、私は署名運動者の名札要件を違憲としたことには同意するが、宣誓供述書にある情報にそれぞれの署名運動者に支払われた金額を付け加えた開示要件は合憲であると考ええる。すなわち、署名運動者に支払われた合計金額と同様に署名運動者の身元の証明は公の関心事であり、この付加的な要件は全体としての報告書の開示要件を無効とするのに十分であるとは思わない。それらは実質的な州の利益に仕えるものであり修正一条の要請を満たすために十分狭く適用されているものと考ええる。

結論として、法廷意見は本裁判官が合法であると考えるコロラド州の課した署名請求手続に対する制約を無効とし、その理由付けは候補者の指名および請求の署名運動手続双方に関するその他の多数の規定に疑いをさしはさむことになるゆえに、本裁判官はそれに反対するものである。

【解説】

一、事件の背景

(1) アメリカにおける直接立法の歴史的展開

アメリカにおける直接民主政の制度は、一九世紀の終わりから二〇世紀の初頭にかけて腐敗した金権的で非効率な地方議会を改革しようとする市民運動に端を発している⁽¹⁾。

この具体的手段としての直接立法は、①社会正義を求める広範な革新主義運動を背景に、②地方議会政治の汚職や権力の濫用など州議会の腐敗に対する住民の失望と怒り、③革新主義者の創造的な教育普及活動、④間接民主主義に對峙する直接民主主義による議会改革の提案、⑤参加民主主義による政治文化の復興と活性化への住民の要求が制度の確立を促した、と考えられている⁽²⁾。

この直接民主政を体言する諸制度は、現在ではかなり普及しており、たとえば一九九六年一月五日の大統領選挙の投票日には、全米五〇州のうち四一州で合計二四二の住民投票が同時に実施されたといわれる⁽³⁾。

(2) 直接立法制度の問題点

住民発議 (initiative) と住民投票 (referendum) をその内実とする直接立法制度は、当初、無償のボランティア

によって実施されていたが、近年では全国規模でビジネスをおこなう専門的な企業である州外の利益集団に影響されるようになってきた。⁽⁴⁾ この、いわゆるイニシアティブ産業は、専門的な請求管理会社ともいうべきもので、提案内容のデザインから、請求署名の回収活動、資金集めなど、イニシアティブのあらゆる方面に手をのばすようになってきた。請求のための署名運動は、法案の内容に賛同する住民の間での自発的な教育・宣伝活動として署名を展開する場合と、企業に雇われた署名運動員が一名でも多く署名を集めようとするときとは、おのずからその姿勢が違ってくることは明らかであり、イニシアティブ産業の登場により、それは営利の場となってしまうといわれる。⁽⁵⁾

だが、それを禁止するコロラド州法は、連邦最高裁のリーディング・ケースのひとつである Meyer v. Grant 判決 [486 U.S. 414 (1988)] において違憲と判断されている。

二、州民の政治参加に関する先例の法理

(1) 「重い負担・より軽い負担」(sever/lesser burden)の枠組み

本判決は、法廷意見がどのような審査基準を適用したかについてはつきりと述べていないため、連邦最高裁の先例

から著しく背離してしまった、との批判がなされている。⁽⁶⁾

これまでの先例は、投票に関する事案において繰り返し述べられているように、「重い負担を課す規制は、⁽⁷⁾ 狭く適用されかつやむにやまれぬ州の利益を促進させなくてはならない」のである。それに比べて、「より軽い負担は、⁽⁸⁾ より厳しくない審査基準が適用され、そして州の重要な規制利益は、通常、合理的で非差別的な制約であることを正当化するのに十分である」との判断をしめしてきた。⁽⁹⁾ 本事案において連邦最高裁は、許される規制と許されない規制とをはっきり分けることはできないというが、過去においては、どちらのレベルの審査基準を適用していたか、以下のように明確に判示しているのである。

(2) 事案への具体的適用

たとえば連邦最高裁は、候補者が複数の政党の候補者として投票用紙に掲載されることを禁止した州法を支持した Timmons v. Twin Cities Area New Party 判決 [520 U.S. 351 (1997)] で、「⁽¹⁰⁾ ささいなものではないにもかかわらず合候補者 (fusion candidates) を禁止することによって課せられる負担は重いものではない」と判断している。この場合の合候補者とは、同一の通常選挙で同一の職務につ

いて二つ以上の政党によって指名された候補者をいい、負担は重いものではないゆえに、連邦最高裁は「狭く適用されかつやむにやまれぬ」州の利益を要求しなかったのである。同様に、連邦最高裁は、投票用紙に名前が記載されていない人への投票を認めない州法を支持した *Burdick v. Takushi* 判決 [504 U.S. 428 (1992)] において、ハワイ州の選挙法は「ほんのわずかな負担」しか課していないゆえに、「州は、やむにやまれぬ利益を立証する必要はない」と明示した。

その一方で、連邦最高裁は、選挙当日、投票所から一〇〇フィート以内で投票を勧めたり選挙活動用の文書を配布したりすることを禁止した州法が支持された *Burson v. Freeman* 判決 [504 U.S. 191 (1992)]、住民発議によって投票にかけるためには一定数の署名を必要としつつ、署名を集める人に報酬を支払うことを禁止した規定が違憲とされた *Meyer v. Grant* 判決 [486 U.S. 414 (1988)]、新党からの立候補に一五%の投票者による署名の提出を要求した州法を正当化されないと判断した *Williams v. Rhodes* 判決 [393 U.S. 23 (1968)] のような事案において、その負担は十分重いものであるゆえにより厳しい審査に値することを明言し、その規制を正当化するためにはつきりと「やむ

にやまれぬ利益」を要求したのである。

三、本判決における審査基準

(1) 法廷意見の不明確さ

このように連邦最高裁は、政治的言論の保障と州の投票規制に関する事案について判断を下すとき、どちらの審査基準を採用してきたかをはつきりと述べてきた。たしかに、いかなる審査基準を適用するかという問題については実際の投票へいきつくまでにさまざまな側面が認められ、これまでも連邦最高裁は非常に難しい判断を余儀なくされているのは事実であるが、この点について、トーマス裁判官は法廷意見を強く批判するのである。

本事案において法廷意見は、脚注12において「厳格な審査」という言葉を使用してトーマス裁判官の意見に依えているにもかかわらず、法廷意見の内容は、このような基準で州による制約を審査するものとはなっていない。実際、法廷意見はコロラド州の利益が「やむにやまれぬ」レベルで発生するのか、あるいは問題の制約がこれらの利益に仕えるために「狭く適用」されたのか、はつきりとした判断をしめさなかった。問題となっている三つの制約について法廷意見は、一般的に厳格審査に伴う用語やその他の確立

した審査基準を採用するよりもむしろ「駆り立てる理由なしに」(有権者登録要件)、「十分な理由なしに」(名札要件)、および「実質的利益にほんのわずかに関連している」(開示規定) というような漠然とした用語を使用して判断しようとしているのである。

このように法廷意見がどちらの審査基準を採用したかについて沈黙する理由は、おそらくその裁判官の構成によるものと考えられている。すなわち、ステイブンス、ケネディ、スカリア、スーター、ギンズバークの各裁判官である。Meyer v. Grant 判決 [486 U.S. 414 (1988)] における法廷意見は別として、本判決で引用された最近の事案では、負担の重さおよび異なるレベルの審査基準の適用においてこれら五人の裁判官の間で鋭い対立があったと目されている。⁽⁸⁾

(2) 少数・反対意見の法理

このような法廷意見の見解に対してトーマス裁判官は、結論については同意するもののそれぞれ三つの規定について厳格審査で臨むことを強く主張したのであった。トーマス裁判官の結果同意意見は、先例から導かれる州選挙法の合憲性を判断するための「今日確立されたアプローチ」で

であると自らが主張する「重い負担・より軽い負担」(sever/ lesser burden) の枠組みに依拠し、本件各規定を、前者に適用される厳格審査の下でいずれも違憲と判断している。また、オコナー裁判官の一部結果同意、一部反対意見も、Meyer 判決の射程を限定しつつ、やはり書き込み投票を禁止する州法を合憲とした *Burdick v. Takushi* 判決 [504 U.S. 428 (1992)] において定式化された「厳格審査・合理性審査」を使い分けるアプローチに依拠し、名札要件のみが厳格審査の対象となり違憲となるとするものであった。

ここで注目されるのは、レーンキスト長官の反対意見である。本裁判官は、本判決の以前に合衆国の判例法の下では、民主的な政治過程に固有の無秩序な性質の上に秩序を創設するために、州は州民発議の署名運動についても合理的な制約を課してきたと述べている。それは、書き込み投票を禁止する州法を合憲とした *Burdick v. Takushi* 判決 [504 U.S. 428 (1992)] や、候補者が複数の政党の候補者として投票用紙に掲載されることを禁止した州法を支持した *Timmons v. Twin Cities Area New Party* 判決 [520 U.S. 351 (1997)]、⁽⁹⁾ *Storer v. Brown* 判決 [415 U.S. 724 (1974)] などを用いるものであった。しかしながら、レーンキスト長官が依拠したこれらの事案は、そもそも州

民発議の事案ではなく、候補者の選挙規制に関する事案であったことは看過されてはならない点であろう。すなわち、州民発議投票の規制と候補者への選挙投票の規制を区別していないのである。それぞれの規制対象の性質を考慮せず、ただ政治過程を秩序あるものにするという一般利益のために同じように合理的審査を採用しようというのが、本裁判官の基本姿勢であった。

(3) もう一つの問題点

本判決における法廷意見では、いずれの審査基準を採用しているかについて不明確であることが問題となるが、そのことがより明確になったとしても、このたびの法廷意見にはもうひとつの微妙な問題が指摘されている。それは、それぞれの規定を違憲と判断する際に、その合憲性が審査されていない規定を前提として、それゆえにさらなる付加的な要件は違憲であるという手法をとったことである。⁹⁾

たとえば、法廷意見は、署名運動における法律違反者を取締まるというコロラド州の利益はその者の名前と住所を宣誓供述書に記載することが義務付けられていることです。すでに満たされており、名札および有権者登録要件はその宣誓供述書が存在するゆえに不必要であると判断したのであ

る。同様に、報告書の開示要件についても、宣誓供述書において審査されていない要件を前提として扱い、それは有権者に知らしめる州の利益を満たすものと判示した。そうだとすると、もし有権者登録および名札要件が合憲であることを前提として宣誓供述書要件がつきに審査されていたならば、それは二重の負担として否定されていたであろうと考えられる。

このように、事前に合憲性が審査されていない規定に依拠して当該規定を判断する法廷意見のとしたこのような解釈の手法は、州の立法の合憲性を今後どのように評価するかについて、将来の立法、司法、行政の関係当事者に対して不明確さを残した、と批判されている。¹⁰⁾

四、本判決からの示唆

(1) 法制度の日米比較

ところで、近年、わが国においても住民投票が全国的に広がりつつあるのは周知のとおりである。また、昨年には、地方分権の流れのなかで、結局は最後にひとつ残った地方議会の否決で見送られたものの、長崎県壱岐四町の法定合併協議会の設置が住民によって発議され署名運動が展開されたことも記憶に新しい。そこでは、地元の選挙管理委員

会に提出された署名の有効性が議論の対象となった。⁽¹¹⁾

わが国の現行法に規定される住民発議の署名活動に対する規制は、地方自治法施行令第九二条で定められている。だが、本事案で問題となっているような、専門業者の規制等については、いまだ立法化されていないのが現状である。わが国においては、アメリカと比較するとその規制は現状では緩やかといえるが、今後、住民発議・投票が盛んになってくるにつれ、さまざまな問題が顕在化されることが予想され、その立法化の動向が注目されよう。

(2) 候補者の選挙運動と住民発議の投票請求運動との区別

このような日米の法制度の比較も含めて、本事案からは大変興味深い示唆が与えられる。それは、候補者の選挙運動と住民発議の投票請求運動との区別である。

本事案においてコロラド州は、報告書の開示要件（金額）を報道機関と州民に知らせる利益は、候補者の選挙運動の規制と同じであると主張している。しかし、この点についてトーマス裁判官は、住民投票に影響を与えるために銀行や企業が支出することを原則として禁じたマサチューセッツ州法が修正一条違反として判断されたFirst

National Bank of Boston v. Bellotti 判決 [435 U.S. 765 (1978)] を引用して、「住民投票発議と候補者の選挙は異なる考慮すべき事柄を含んでいる」と述べる。さらに、「不正行為のリスクは、…住民発議請求の場面ではより遠いものとなる」として、本件における住民発議の提案の背後にある金銭的利益を公表することの州の利益は、請求の場面においてはやむにやまれぬものではないと述べている。

つまり、住民発議の投票請求運動も候補者の選挙運動もともに「政治的言論の核心」に位置付けられるものではあるが、前者の署名運動については民主的な政治過程における住民の意思形成の段階ととらえ、自律的な秩序の形成を尊重し公権力の介入は消極的なものとなる。一方、候補者の選挙運動については、それは最終的な意思決定の段階として公正な秩序を構築する公の利益が優先され、その合理的な規制は許されるというものである。そのような区分を考慮して適用される法理が峻別されるという解釈モデルが本判決から示唆されるのである。ただ、その区分が交錯して不明確なゆえに判断が困難となり、混乱が生じているようにも思われる。

この点については、わが国の現行の法制度をみても、選

挙運動と署名運動の規制については異なる取り扱いをおこなっており、選挙活動自体とその前段階での一般的な政治活動の自由との区分がなされていることが理解される。

以上のように、本事案からは、わが国における住民発議・投票が地方分権の時代と相俟ってますますその重要性が認識される一方で、当然、それに付随するさまざまな問題が発生することが予想され、それへの法的規制のあり方が示唆されるものである。

注

- (1) 加藤富子「都市型自治と住民投票の関係―住民投票制度の社会学的考察」ジュリスト一〇三号（一九九六年）四九頁。
- (2) 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、一九九七年）一七頁。
- (3) 横田清『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』（敬文社、一九九七年）六五頁。
- (4) Lowenstein & Stern, *The First Amendment and Paid Initiative Petition Circulators*, 17 *Hastings Const. L.Q.* 175, 176 (1989).
- (5) 生田＝越野・前掲書(注2)六七頁。
- (6) *The Supreme Court 1998 Term*, 113 *HARV.R. REV.*

291 (2000).

- (7) *Timmons v. Twin Cities Area New Party*, 520 U.S. 351, 358 (1997).
- (8) *The Supreme Court 1998 Term*, *supra* note 6, at 293.
- (9) *Id.* at 294.
- (10) *Id.* at 296.
- (11) 二〇〇〇年五月一四日付『毎日新聞』。

《参考文献》

本事案の評釈としては、小竹聡・アメリカ法二〇〇一一・一二四頁以下を参照。また、本文で引用した以外のその他の参考文献として、David Butler and Austin Ranney, *REFERENDUMS AROUND THE WORLD*, The AEI Press 1994; David D. Schmidt, *CITIZEN LAWMAKERS*, Temple University Press 1989 を参照。