

ドイツにおける自治体レベルの住民投票制度

- 13州の比較検討 -

正会員 阿部 成治*

住民投票 ドイツ 自治体
州比較 住民参加

1. はじめに

近年、住民参加の手法として、住民が最終的な決定を行う住民投票制度が注目され、制度が実施されている海外の実態へも関心がもたれている。住民が最終決定を行う直接民主制では、スイスが有名である。隣国ドイツの自治体（ゲマインデ、日本の市町村に相当する）では、まちづくりへの住民参加がわが国より盛んだが、住民が最終的な決定を行う住民投票は、スイスに隣接するバーデン・ヴュルテンベルク州（BW州と略す）で細々と行われていただけであった。ところが、1990年代に入り、自治体レベルの住民投票制度が全州に拡大し、まちづくりでも活用される場が増えてきている。

ドイツは16州から成る連邦国家であるため、自治体レベルの住民投票を定める自治体法(Gemeindeordnung)は州で異なり、ベルリン、ハンブルク、ブレーメンの都市州を除き、13種類の自治体法がある。これまで、いくつかの州を対象に制度や実態が研究された例はあるが、まだ州の比較は行われていない。ドイツ各州の住民投票制度を比較検討し、共通する点と異なる点を明らかにすることは、住民投票という参加の仕組みを考えるにあたってのポイントのひとつとなる。そこで、ドイツ13州の自治体法を比較検討することとした。

なお、以下では投票で意思を表明する Bürgerentscheid を「住民投票」と、また住民側が投票を求めて署名を集める Bürgerbegehren を「住民請求」と訳す。

2. BW州の制度と住民投票の仕組み

ドイツの住民投票制度を理解するには、源となったBW州の制度を把握しておくことが重要である。1955年に導入された制度は試験的なもので、条件が厳しかった。その後、心配された弊害もないので、参加を拡大するため、1975年の民主化改正で条件が一部緩和された。改正後の制度の要点を表-1に示した。

BW州の住民投票で対象とできるのは「重要な自治体の事項」であり、許容と除外の両リストがある。許容事項は4つだが、これ以外の重要事項を自治体の条例で対象に追加することができる。

75年改正による変更は、次の4点である。

1. 許容事項が若干拡大され、公共施設の「廃止」や自

治体の境界変更が追加された。

2. 住民投票結果の有効期間と、同一事項で住民請求を行えない排除期間が、共に5年から3年に短縮された。
3. 住民請求に必要な有権者の署名が減少した。従来は人口4万人まで25%(但し、4千人でよい)、それ以上は10%(但し、3万人でよい)であった。
4. 投票成立の条件が、「投票率50%」から「有権者の30%の得票」という絶対得票率に変更された。

以上の変更のうち、最も重要なのは最後の成立要件における「絶対得票率」の導入である。投票率で成立が左右されるため、請求内容に反対するグループが成立阻止のために棄権を呼びかける事態が生じた。そこで、成立条件が絶対得票率に変更されたものである。

続いて1990年に登場したシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州(SH州と略す)は許容事項が例示で、東ドイツは許容リストがなく、除外リストになれば対象となる。こうして、住民投票制度は変容しつつ普及していった。

表-1 BW州の住民投票制度

許容事項	1. 住民全体の役に立つことが明確な公共施設の建設、重要な拡張、および廃止 2. 自治体および郡の境界の変更 3. 地区を統合する選挙区の導入および廃止 4. 区制度の導入および廃止
除外事項	1. 法律で市町村長に委ねられた任務と課題 2. 自治体行政の内部組織に関する問題 3. 自治体議員、市町村長、および自治体職員の法律関係 4. 財政条例(自治体所有企業の経済計画を含む)、市町村税、および自治体の供給・交通企業の料金 5. 自治体の年間決算書、および自治体所有企業の年度末決算の決定 6. 訴訟手続についての決定 7. 法律に背く目標を旨とした提案
その他の必要条件	・ 最近3年間に住民請求に基づく住民投票が行われていないこと。 ・ 投票にかかる質問とその理由を示すこと。 ・ 求めている措置の費用を調達する実施可能な提案を示すこと。
請求の成立条件	有権者の15%の署名。但し、人口が多い自治体は軽減措置がある。たとえば人口5~10万人は6千人、20万人以上は2万人の署名でよい。
投票成立の条件と効果	有効投票の過半数、かつ有権者の30%(絶対得票率)の得票を得た投票結果は、議会の最終決定としての効力をもち、その後3年間は新たな住民投票によってのみ変更できる。
議会主導の投票	議会定数の3分の2以上の賛成があれば、議会主導で住民投票を行える。

表 - 2 13州における住民投票制度の比較

(州の並びは制度の類似性を基礎にしている)

州 ¹⁾	年	対象リスト	FプランとBプラン	期間 排除:有効	費用調 達提案	請求署名 ²⁾ 原則:20万人	投票成 立条件	その他の 特記事項
BW	1955	許容+除外	許容にない	5年:5年	必要	25%:10%	50% ³⁾	自治体レベルでドイツ初
	1975	"	"	3年:3年	"	15%:2万	30%	
RP	1993	許容+除外	除外に記載	3年:3年	必要	15%:2万4千	30%	
Sa	1997	除外9項目のみ	除外に記載	2年:2年	必要	15%:1万8千	30%	
SH	1990	許容例示+除外	除外に記載	2年:2年	必要	10%:10%	25%	96年に除外事項を1項目追加
ヘッセン	1992	除外7項目のみ	可能	3年:3年	必要	10%:10%	25%	
NS	1996	除外8項目のみ	除外に記載	2年:2年	必要	10%:1万2千	25%	事前に住民請求を届け出る
NW	1994	除外9項目のみ	除外に記載	2年:2年	必要	10%:1万2千	25%	行政は住民請求を援助する
	2000	"	"	"	"	10%:5%	20%	
パイ エルン	1995	除外4項目のみ	可能	なし:3年	不要	10%:5%	なし	署名途中から反する行為を禁止
	1999	"	"	"	1年	"	"	10-20% 投票決定後は反する行為を禁止
東ドイツ	1990	広く除外	除外に記載	2年:2年	不要	10%:10%	25%	統合直前の暫定的制度
Th	1993	広く除外	除外に該当	2年:2年	必要	20%:20%	25%	
MV	1994	許容例+広く除外	許容にない	2年:2年	必要	10%:7千5百	25%	費用調達について相談できる
	1997	許容例示+除外	除外に記載	"	"	"	"	"
SA	1993	許容+除外	許容にない	3年:2年	必要	15%:1万	30%	投票決定後は反する行為を禁止
	1997	"(許容を拡大)	"	"	"	"	25%	
ザクセン	1993	除外8項目のみ	可能	3年:3年	必要	15%:15%	25%	投票決定後は反する行為を禁止
Br	1993	除外9項目のみ	除外に記載	なし:2年	必要	10%:10%	25%	

1) 州の記号は、RP:ラインラント・プファルツ、SH:シュレスヴィヒ・ホルシュタイン、NW:ノルトライン・ヴェストファーレン、NS:ニーダーザクセン、Sa:ザールラント、Th:チューリングゲン、MV:メックレンブルク・フォアポメルン、SA:ザクセン・アンハルト、Br:ブランデンブルク。

2) 請求に必要な署名は、多くの州で人口により遞減する。その状況の一端を示すため、人口20万人の場合を示した。

3) 投票成立条件は、1955年のBW州のみが投票率で、他は絶対得票率。パイエルンの絶対得票率は人口により変化する。

3. 州による制度比較

表 - 2 は、13州の住民投票制度の主な点を比較したものである。この表から、次のような点がわかる。

1) 改正後のBW州と比較すると、Th州で広範な除外リストが残り、請求に必要な署名が多い点を除き、BW州よりも厳しい規定はほぼ見あたらず、BW州の制度は「住民投票に関する事実上の最低基準」となっている。

2) BW州と性格が大きく異なるのはバイエルン州と東ドイツである。バイエルンは、住民投票のハードルが最も低い。一方、1990年の統合直前に導入され、費用調達提案は不要だが広範な除外リスト(法律によって議会が決定する課題)を有する東ドイツの制度は、旧東ドイツ5州にほとんど受け継がれていない。東ドイツの住民投票導入はその後の西ドイツ諸州への導入を促した重要なものだが、制度の内容的な影響はわずかである。

3) ドイツ都市計画を特徴づけるFプランとBプランは、許容リストがある州では許容事項に含まれず、また除外リストしかない州ではそのリストに含まれているのが普通で、投票対象にできる州は3つしかない。しかし、プラン自体は対象にできなくても、プランに沿って行われ

る建設事業は対象にできる場合があるので、まちづくりにとって住民投票がもつ潜在力は大きい。

なお、バイエルン州の旧制度が請求者側に有利な内容になっているのは、州民による法律制定請求によって決定されたためである。1997年の違憲判決を受けて改正されたが、改正に反対した住民団体 "Mehr Demokratie in Bayern" は、統計をもとに「ある自治体で住民投票が行われる率は、バイエルンで17年、NWで41年、ヘッセンで48年、SHで101年、BWで185年に1回」と、投票へ進む事例が少ないことを述べている。このように、BW州は住民投票の困難な州に区分されるが、パイオニアとして果たしてきた役割は州の制度比較からも明らかで、ドイツの現状はBW州なしには考えられない。

参考文献

- 1) 阿部成治(1998)「ドイツにおけるまちづくりと住民投票」、学芸出版社『地域共生のまちづくり』所収
- 2) 春日井道彦(1999)『人と街を大切に作るドイツのまちづくり』、学芸出版社
- 3) 阿部成治・寺園淳(2002)「ドイツにおける自治体レベル住民投票の実態と限界」日本都市計画学会学術研究論文集、第37号