

---

まちづくりへの住民参加形態としての住民投票のあり方と  
ドイツにおける実態の研究

---

課題番号 13650663

平成13年度～15年度科学研究費補助金（基盤研究(C)(2)）

研究成果報告書

平成16年3月

研究代表者 阿部 成治  
(福島大学教育学部教授)

## はじめに

住民生活に関係の深いまちづくりにとり、住民参加のあり方は永遠の課題であり、各地で様々な試みが行われている。最近になって注目されてきている住民参加の手法として、市町村レベルにおける「住民投票」がある。わが国では、住民に決定を委ねることを求める住民投票の要求は、わずかの例外を除いて議会で否決される事態が続いてきている。また、住民投票が取り組まれる課題は、原子力発電所建設、河川改修や空港建設のように、市町村にとって何十年に1回あるかどうかという重い問題が中心である。しかし、現在問題となっている市町村合併で住民投票を行う例が増加していることからわかるように、直接民主制の手法を用いる住民投票は参加の有効な方法であり、いずれ住民に身近な「まちづくり」でもこの手法が議論となる時期が来ると思われる。

わが国においては、近年、まちづくりにおける住民参加の必要性が広く認識され、各地で盛んにワークショップが行われ、住民参加の研究も活発になってきている。しかし、住民投票、なかでも「まちづくり」に関連する事例の検討では、海外の実態を研究することが中心とならざるを得ない。

直接民主制では、古くからスイスが有名である。そのスイスに隣接するドイツでは、まちづくりへの住民参加が日本よりはるかに進んでいると同時に、1990年代に自治体レベルにおける住民投票制度が全域に普及した。その制度は州によって微妙に異なっており、ある州では投票の対象にできるが、他の州は扱えないという案件もある。州によって制度が異なる結果、複数の可能性を知り、それを比較できるという点で、ドイツはこの問題についての重要な研究対象である。

本研究は、まちづくりに住民投票を活用するにあたり、その可能性と問題点を明らかにし、住民参加のあり方について新たな知見を得ることを目的としている。検討する対象としてはドイツを選定し、まちづくりに関する住民投票の制度と実態の両面から分析を進めたい。

なお、この研究を行うにあたっては、多くの方々から協力をいただいている。それらの方々に対し、ここに心から感謝の意を表したい。

平成16年3月

阿部 成治

#### 【研究組織】

研究代表者 阿部 成治 (福島大学教育学部 教授)  
研究協力者 寺園 淳 (独立行政法人 国立環境研究所 研究員)

#### 【研究経費】

平成13(2001)年度	800千円
平成14(2002)年度	600千円
平成15(2003)年度	600千円

---

合 計 2,000千円

#### 【研究発表】

##### (1) 学会誌等

- ①阿部成治、寺園 淳「ドイツにおける自治体レベル住民投票の実態と限界 —デュイ  
スブルクとカールスルーエのケーススタディー」日本都市計画学会学術研究論文集第  
37号、2002年10月
- ②阿部成治「ルール地方における住民投票をめぐる攻防 —住民請求におけるハードル  
と妥協—」福島大学地域創造第15巻第2号、2003年12月

##### (2) 口頭発表

- ①阿部成治「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—」日  
本建築学会大会学術講演会、2003年9月

なお、本研究の成果の一部は、研究代表者である阿部成治が作成しているホームページ  
の「ドイツまちづくり情報」にある「ドイツまちづくりQ&A」を通じ、広く一般に公表  
している。

ドイツまちづくり情報：<http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/>

目 次

はじめに

第1章 参加の限界と住民投票制度	1
1-1 自治体レベル住民投票の意義と普及	1
1-2 バーデン・ヴュルテンベルク州の住民投票制度	5
1-3 13州における住民投票制度の比較検討	11
第2章 住民請求と住民投票の実態	21
2-1 カールスルーエのLRT路線問題とCity2015	21
2-2 デュイスブルクのフォレンジク建設問題	30
2-3 ミュルハイムの財政悪化と住民運動	35
2-4 エッセンのコンサートホール建設をめぐる紛争	40
第3章 まちづくりへの住民参加と住民投票	53
3-1 ノルトライン・ヴェストファーレン州の運用状況	53
3-2 住民投票における3つのハードル	56
補論 吉野川可動堰投票の成立要件と高知シネコンをめぐる署名	60
資料：ドイツの住民投票規定（原文）	63
1. バーデン・ヴュルテンベルク州	63
2. シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	66
3. 旧東ドイツ	67
4. バイエルン州	68
5. ノルトライン・ヴェストファーレン州	71

## 第1章 参加の限界と住民投票制度

### 1-1 自治体レベルの住民投票の意義と普及

#### (1) 議会決定と参加の限界

「まちづくりに対して、関係住民の意思をどのように反映させるか」、これは古くて新しい課題である。わが国で1919年に制定された(旧)都市計画法においては、都市計画の決定は主務大臣の任務とされていた。1967年の新都市計画法により、都道府県知事または市町村の決定に移されたものの、国の影響が強い機関委任事務として扱われていた。ところが、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本」とする1999年の地方分権一括法により、地方の「自治事務」に変化し、現在に至っている。このように、住民に近いところで決定が行われるようになったものの、住民から選出された議員で構成される市町村議会の決定事項とはされず、審議会の議を経て行政が決定する構図が維持されている。この結果、制度的に見ると、住民の参加は、都市計画の案の縦覧に対する意見書の提出(都市計画法17条)が中心であり、場合によって公聴会(都市計画法17条)の開催を期待できる、というレベルに止まっている。

一方、地方自治の伝統をもつドイツでは、第二次大戦後の1960年に制定された連邦建設法(Bundesbaugesetz)により、都市計画は基本的に自治体(Gemeinde<sup>1)</sup>、日本の市町村に相当する)の任務とされ、自治体の最高意思決定機関である自治体議会で決定されることとなった。議会は選挙で選ばれた住民代表である議員で構成されているので、住民から見ると間接民主制によって決定されているわけであり、わが国と比較してより民主的である。しかし、議員の選挙は数年に一度であり、選挙の投票は長期的見地から広範な事情を考慮して行われるため、個別の都市計画に関して住民の意思を尊重した判断が自動的に行われるとは限らない。このため、連邦建設法以来、法定都市計画であるFプランとBプランの決定においては、決定の事前に住民が直接的に参加できる機会が制度化されており、1986年に建設法典(Baugesetzbuch)へと受け継がれている。

制定当時の連邦建設法は、わが国の都市計画法と同様に、決定を行うに先立って案の縦覧を行い、異議や提案のある住民は自治体に意見を提出し、それを検討した上で決定するシステムを採用していた。しかし、行政内での調整は縦覧前に終了しているため、縦覧後に出された意見に対し、小さな手直しは可能であるが、プランの基本に係わるような変更は非常に困難である。そこで、1976年の連邦建設法の改正で、「早期の参加」が追加された。これは、可能な限り早い時期に、計画の目ざすところや、計画対象区域をどのように再編成または発展させようと考えているのかにつき、住民の意見を聴取し、議論を行う機会を与えるもので、できれば複数の案を示すこととされている。こうして、ドイツにおける都市計画への住民参加は、「早期の参加」と「縦覧」という二段階制で行われることとなり、建設法典に受け継がれている。

わが国において、縦覧の機会を除くと行政と審議会という住民から見えないところで都市計画が進められていることに比較すると、決定までの過程が住民にわかるドイツの方式

は、ガラス張りの優れた「合意形成システム」だと言える。しかし、最終的な決定権が自治体の議会にある点では、一定の限界もある。議員を中心としてが様々な利害を調整し、適切な解決案をまとめる過程で、住民から出された意見も検討される。しかし、都市計画決定に関連する利害は多数存在し、そのなかには住民の利益とは対立する利害もあることに加え、住民内にも意見の対立がある。これらの様々な利害の軽重をどう判断し、どのような決定を行うのかは議会の裁量に委ねられており、議会での勢力関係が大きな力をもつ。この結果、住民の意見に対立する利害の方が重要であると判断され、結果的に住民意見が無視されることも少なくない。住民から見た場合、間接民主制である議会の決定は、この点に限界がある。

以上は、建設法典に基づく都市計画決定に関する住民参加の場合であるが、自治体の最高意思決定機関である議会は他にも多くの決定権限を有しており、事情は共通している。むしろ、いつ実施されるかわからない将来像を示した都市計画プランより、予算や公共施設の立地に関する決定の方が住民生活に直接的な影響力を有する場合があります、議会の決定が住民の反対運動を呼ぶことも少なくない。住民による直接民主制の発現である住民投票の背景には、このような間接民主制の限界が存在している。

## (2) バーデン・ヴュルテンベルク州の試み

このような議会主導の決定に風穴を開けたのが、バーデン・ヴュルテンベルク州である。バーデン・ヴュルテンベルク州は第二次大戦後の1952年に成立した州で、直接民主制が発達しているスイスに隣接している。1955年に定められた自治体法の第21条は、住民からの直接請求制度と、自治体議会が請求内容に同意しない場合に住民投票を行うことを定めており、1956年4月に施行された。この制度を導入するにあたり、州議会では、住民の要求が議会に大きな影響を及ぼし、住民から選挙で選ばれた自治体議会が機能不全に陥るのではないかという点が危惧された。しかし、住民投票制度には、権力の誤用を防ぎ、自治体政治を委任された議員と選挙民との密接な接触を可能にするという長所があると評価され、導入が決断された<sup>2)</sup>。そのかわり、後に詳しく説明するように、制度の誤用を予防するため、各種の制限が付けられている。

実際に住民投票制度を運用した結果、導入時に危惧された自治体政治が麻痺する事態は生じず、むしろ自治体政治を活性化するプラスの効果があることが確認された。この点が評価され、導入後20年が経過した1975年に規定が改正され、住民投票が可能な対象を拡大する等、直接民主制の可能性が拡大強化された。この時の改正はかなり広範なもので、一般に「民主化改正」と呼ばれ、1975年末に施行されている。

バーデン・ヴュルテンベルク州自治体法によると、住民投票は、住民請求によって求められた場合と、議会が決定した場合に行われる。旧規定が有効であった1956年から75年までの20年間に行われた住民請求および住民投票の実績をRichard Seeger<sup>3)</sup>の記述をもとにしたのが表1-1の上部で、実際に投票が行われたのは119件に過ぎない。当時は大規模な自治体合併が行われる前であり、3千数百の自治体が存在していたので<sup>4)</sup>、この20年間に住民投票を経験した自治体は、わずか3%に過ぎなかったことになる。住民から請求が行われた案件はうち50件強で、その半数弱で住民投票が行われ、住民の要求が投票で認められたのはさらにその3分の1の8件に過ぎない。このような数では、住民投票によるプ

ラスの効果はごく一部に限られるので、民主化改正が行われることとなったわけである。なお、議会から提起された住民投票は、自治体の合併や連合自治体の形成など、自治体のあり方に関するものが主体である点で住民からの請求と性格が異なり、投票が成立する比率も高くなっていた。

表 1-1 制度変更前と変更後の住民投票状況

	期 間	提起の主体	請求件数	投票件数	投票成立	提案成立
当初の 規定	1956～	住民から	52	24	12	8
	1976年	議会から	—	95	76	40
民主化 改正後	1975～	住民から	127	59	—	31
	1991年	議会から	—	23	—	不明

注2)と3)の文献による。1976年以降の「投票成立」の空欄は制度変更の影響である。

住民投票の実施までに一定期間が必要なため、両規定の期間が重なっている。

表の下半分は、Gerd Hager<sup>5)</sup>をもとに、1975年の改正から1991年まで16年間の実績を示したものである。民主化改正の前と後を比較すると、制度が変更された結果、住民から提起される住民請求の件数が年あたりで約3倍に増加し、同時に投票によって住民の要求が成立する比率も高くなっている。その一方で、議会が提起する住民投票の件数が減少しているが、改正で議会からの提起が困難になったわけではない。議会の発議による住民投票が減少した原因は、住民投票制度上のものではなく、大規模な自治体改革が終了し、自治体の合併がほとんどなくなったことが中心だと思われる。

### (3) ドイツ全土への拡大

このように、自治体レベルの住民投票という直接民主制は、バーデン・ヴュルテンベルク州で細々で行われるに止まり、長らく他州に拡大しなかったが<sup>6)</sup>、1990年代に入って急に状況が変化した。そのきっかけとなったのが、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州で行われた政治改革と、東ドイツの「穏やかな革命」である。

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では、1987年の州議会選挙で、バルシェル事件<sup>7)</sup>と呼ばれる政治スキャンダルが発生した。選挙後、州民の信頼を取り戻すべく開かれた州議会では、与党と野党の陣営が同数となり、麻痺状況に陥った結果、解散して再選挙が行われた。新たな選挙で選ばれた議会は「政治改革」を課題に掲げ、「憲法と議会改革」の調査委員会を設置し、その答申に基づき、1990年3月に全会一致で新たな州憲法が可決された。改革の理念は「民主主義とは公開して解決していくこと」で、新憲法はその証人として位置づけられている。続いて1990年4月に自治体法が改正され、自治体レベルの住民投票制度が導入された。この制度は、バーデン・ヴュルテンベルク州の成果を受け継ぐと同時に、住民参加の可能性をより拡大するものであった。

ドイツを統合することとなった東ドイツの「穏やかな革命」では、スローガンの「私たちが主権者たる国民だ」という言葉が示すように、革命の主役は一般市民であった。それまで政治を指導してきた社会主義統一党に代わり、各都市や地域に円卓会議が結成されたが、円卓会議のメンバーには、環境保全、まちづくりや社会的弱者に関する運動に携わっていた者も少なくなく、民主主義の基礎となる自治体に影響力を持つことを望んだ。そこ

で、この動きを取り込み、東ドイツ地域の自治の特色にしたいと考えられ<sup>8)</sup>、1990年5月に制定された「ドイツ民主共和国における自治体および郡の自治に関する法律（通称は自治体憲法：Kommunalverfassung）」の第18条に、住民投票を含む直接民主制の手続が定められた。後に分析するように、規定には、バーデン・ヴュルテンベルク州およびシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州とは異なる独自の内容も認められる。同年7月に5つの州が復活したが、各州が独自に自治体法を定めるまでの期間は、この東ドイツ自治体憲法が各州で用いられた。そして、1993年から1994年にかけて定められた旧東ドイツ5州の自治体法は、全て住民投票制度を規定している。

一方、旧西ドイツの区域には、都市州を除いて8つの州がある。シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州に続き、1992年にヘッセン州が住民投票を導入し、その後も年1州の割合で住民投票制度が導入され、最後まで残っていたザールランド州も1997年4月の改正で住民投票制度を開始した。

このような経過で、都市州を除いたドイツの全13州で、自治体レベルにおける住民請求と住民投票が行われることになったのである。

- 1) ドイツには州と Gemeinde の中間に Kreis (郡) が存在しており、Kreis も地方自治の組織である。しかし、本論文では Gemeinde のみを自治体と呼ぶこととする。
- 2) Gerd Hager, "Rechtpraktische und rechtspolitische Notizen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid", VerwArch. 1993
- 3) Richad Seeger, "Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg", Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1988
- 4) 1970年代に行われた自治体改革によって合併が進められ、自治体数は約3分の1に減少しており、2000年末で1,111となっている。
- 5) 注2)の文献と同じ。
- 6) たとえば H. Stargardt, "Direkte Partizipationsformen in Gemeinden und in Kreisen" (Verwaltungsrundschau 1995. 6)によると、ヘッセン州では、住民が住民投票制度の投票を求めて1986年に法改正を提案したが、議会で否決されている。
- 7) シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の第11期州議会選挙を1週間後に控えた1987年9月7日に発行された雑誌シュピーゲルが、トップ記事で、野党SPDの州首相候補エンクホルムが尾行・監視されていることを報じた。税務署にエンクホルムの脱税を告発する投書があり、投書内容は誤りとわかったが、内部事情に詳しい者しか書けない完璧な内容であった。尾行していた私立探偵事務所などの背後にちらついていたのが州首相バルシエルの影で、バルシエルよりエンクホルムの人気が高く、バルシエルは選挙に危機感をもっていたと推測された。この事件の結果、バルシエルは州首相を辞任し、調査委員会の証言を控えた1987年10月11日に、スイスのホテルで死亡しているところを発見された。一方、9月13日に行われた選挙では、SPDが36議席で第一党となった。ところが、33議席のCDUが4議席のFDPと、SPDが1議席のSSWと手を組んだ結果、37:37となり、対決法案が可決できず、解散して出直すしか方法がなくなった。初の事態に対処するために選挙法を改正して1988年5月8日に行われた第12期選挙の結果、SPDが46議席と躍進し、エンクホルムが州首相に就任している。
- 8) Helmut Melzer, "Die Verwaltungsreform in der DDR", DVBl, 1990

## 1-2 バーデン・ヴュルテンベルク州の住民投票制度

ドイツにおける自治体レベルの住民投票制度で重要なのは、やはり発祥の地であるバーデン・ヴュルテンベルク州である。各州が採用している制度は、バーデン・ヴュルテンベルク州の制度に学んだ点が多いので、自治体レベルの住民投票制度を理解するには、バーデン・ヴュルテンベルク州の制度を把握しておくことが不可欠である。そこで、ここでは、バーデン・ヴュルテンベルク州の制度とその変遷を検討したい。

### (1) バーデン・ヴュルテンベルク州における制度の仕組み

先に述べたように、1955年にバーデン・ヴュルテンベルク州に導入された住民投票制度は試験的なもので、条件が厳しかった。この規定で住民投票制度を実施してきた結果、心配した弊害が見られなかったため、1975年の民主化改正で条件が緩和された。1990年代にドイツに拡大した制度は、この1975年の民主化改正後の制度が模範となっている点が多い。そこで、まず1975年改正で成立した制度を検討し、続いて1955年の導入時と比較を行いたい。なお、住民投票が13州に拡大した後の1998年には、住民請求に必要な署名の条件を若干緩和する改正が行われている。

表1-2が、1975年に改正されたバーデン・ヴュルテンベルク州自治体法第21条を翻訳したもので、原文は資料に示している。第21条の規定内容を項毎にまとめると、次のようになる。

- 第1項：自治体議会による住民投票の発議と、対象事項の許容リスト。
- 第2項：対象事項の除外リスト。
- 第3項：住民請求による発議の要件。
- 第4項：提出された住民請求の議会での扱い。
- 第5項：住民投票と自治体見解。
- 第6項：住民投票の成立要件と、不成立時の扱い。
- 第7項：住民投票結果の効力。
- 第8項：自治体選挙法への委任。

図1-1が、住民請求から住民投票に至る手順である。この図に沿い、自治体法第21条と関連づけて住民請求から住民投票に至る経過を説明すると、次のようになる。

- ①まず、要求する内容を明確にして、請求を発議する準備を行う。この段階で決めておく必要があるのは、住民投票で決定を求める設問、請求を行う理由と、求めている措置の費用を調達するために法規定によって実施できる提案である（第21条3項）。
- ②準備に続き、署名活動に取り組む。必要な署名数は、原則として有権者の15%だが、大規模な自治体では軽減がある。軽減措置は、人口規模に応じて必要な有権者数の上限を定めるもので、人口の80%が有権者の場合に、その有権者数の15%に対応した数値が基礎となっているので、軽減の程度は人口の何パーセントが有権者かで異なる。

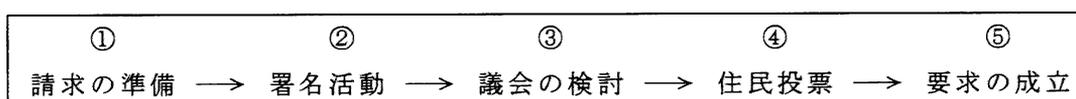


図1-1 住民投票の経過

表 1 - 2 1975年のバーデン・ヴュルテンベルク州規定

自治体法第21条（住民投票、住民請求）

- (1) 自治体議会は、全構成員の3分の2の多数により、重要な自治体の事項を住民の決定に委ねることができる（住民投票）。重要事項とは：
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. 区の導入および廃止、および
  5. 区域の導入および第73条の場合以外による廃止。
- 主条例により、これ以外の事項を重要な自治体事項と定めることができる。
- (2) 1. 法律によって市町村長に委ねられている任務と課題、
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、および
  7. 法律に背く目標を旨とした提案、については住民投票は行われない。
- (3) 自治体の重要事項に関し、市民は住民投票を申請することができる（住民請求）。住民請求は、最近3年間以内に住民請求による住民投票がすでに行われていない事項のみを対象にできる。住民請求は文書で提出されなければならない。自治体議会の決定に対して行われる場合は、決定の公告後4週間以内に提出されなければならない。住民請求は、決定にかける設問、理由、及び求めている措置の費用を調達するために法規定によって実施できる提案を含んでいなければならない。有権者の少なくとも15%が署名していなければならないが、最高で
- |               |                |
|---------------|----------------|
| 人口5万人以下は      | 有権者 3,000人、    |
| 人口5万人から10万人は  | 有権者 6,000人、    |
| 人口10万人から20万人は | 有権者12,000人、    |
| 人口20万人以上は     | 有権者24,000人でよい。 |
- (4) 住民請求の許容性は、自治体議会が決定する。自治体議会が住民請求が要求する措置の実施を決定した場合は、住民投票は行われない。
- (5) 住民投票が行われる場合は、有権者に対して自治体の機関が考える見解が示されなければならない。
- (6) 住民投票においては、示された設問につき、有効投票の過半数が有権者の少なくとも30%を獲得している限りにおいて、その回答に決定される。可否同数の場合は、質問にいいえと回答されたものとする。第1文で必要な多数に到達しなかった場合は、自治体議会がその事項について決定しなければならない。
- (7) 住民投票は自治体議会の最終決定としての効力を有する。その後3年間は新たな住民投票によってのみ変更することができる。
- (8) 詳細については、自治体選挙法によって定められる。

たとえば人口10～20万人で必要とされる1万2千人は、有権者が8万人（人口10万人の80%）の場合の15%であり、人口5万人以下で必要とされる3千人は、有権者が2万人（人口2万5千人の80%）の場合の15%に相当する。したがって、有権者比率が80%の場合、この軽減措置は、人口2万5千人～5万人は2万5千人、人口5万人～10万人は5万人、人口10万人～20万人は10万人、人口20万人以上は20万人の場合に相当する署名数に軽減する効果をもち、人口が多いほど軽減されるという単純なものではない。そして、有権者比率が80%未満の場合は負担がより軽減され、80%を超える場合は軽減がない場合もある<sup>9)</sup>。署名を集める期限については、原則的には制限がないが、議会の決定に反対して住民請求を行う場合は、決定の公告後4週間以内に必要な署名を提出しなければならない。この期限は、議会の権限を尊重し、自治体の政治を麻痺させないために設けられているものである。

- ③提出された住民請求は、その合法性が議会で検討される。問題となる点は、第21条1・2項によって住民投票が許容される事項かという点と、住民請求が第21条3項の条件を満たしているかである。第3項で問題になり易い点は署名数と費用調達提案で、住民が十分な署名があると判断して提出した場合でも、行政が有権者かどうかをチェックする過程で数が減り、必要数に不足するケースもある。住民請求がこれらの条件を満たした場合は、議会は請求に同意するか、あるいは請求を認めずに住民投票にかけるかを決断する。
- ④議会が住民からの請求内容に同意しない場合は、住民投票を行われる。その際には、市長や議会の見解が明らかにされねばならない（第21条5項）。
- ⑤住民投票では、投票総数の過半数を獲得するだけでは不十分で、その過半数が有権者の30%以上であることが必要とされる。この絶対得票率に達した場合は住民投票が有効に成立する（第21条6項）。その決定は自治体議会の最終決定としての効力を有し、その後3年間は新たな住民投票を行わない限り変更できない（第21条7項）。なお、住民投票から3年間は当該事項に対する住民からの再請求は許されず（第21条3項）、結果の変更には議会構成員の3分の2以上の多数の賛成で議会が住民投票を発議する方法しかない（第21条1項）。したがって、3年以内に見直すことは事実上不可能だと考えておいた方がいいだろう。一方、投票の過半数が30%の絶対得票率に達しなかった場合は、問題となった事項の最終決定が議会に委ねられる（第21条6項）。

以上の経過に沿って考えると、住民投票で要求が成立するまでには、表1-3の3つのハードルがあることがわかる。図1-1の①～⑤と関連づけると、第1のハードルである必要署名数は、②の段階の問題である。次のハードルである住民請求の許容性は、①の段階に属する問題であるが、実際に検討されるのは署名が集まった後の③の段階になる。この2つのハードルを乗り越えると、住民投票の得票という最後のハードルにたどり着く。第1と第3のハードルは「量」の問題で、満たしているかどうかを判断するのは容易である。これに対し、第21条の第1、2、および3項に関係する第2のハードルは質的な問題で、微妙な場合も出てくる。そこで、内容を確認しておきたい。

自治体法第21条の第1項は住民投票の許容リストであり、同第2項は除外リストである。この許容リストにも除外リストにも該当しない事項は、主条例を改正して「重要な自治体事項である」と定めると住民投票の対象にできる。第1項には重要事項として5つの項目

表 1 - 3 住民請求・住民投票の3つのハードル

	ハードル	ハードルの概要
第1	必要な請求署名	有権者の一定比率の署名が必要で、議会の議決に反対する場合は一定期間内に提出する必要がある。
第2	住民投票の許容性	許容リストと除外リストとの関係に加え、署名がチェックされ、費用調達提案も問題となる。
第3	住民投票の得票	投票数の過半数、かつ有権者の30%の得票を獲得することが必要である。

が並んでいるが<sup>10)</sup>、2～5は自治体の境界変更や区の設置といった自治体のあり方自体に関係する事項であり、日常的に問題となる事項ではない。自治体の日常政治に関連するのが、最初に示されている「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」である。住民請求の実例として多いのは公共施設の建設であり、カールスルーエのLRT地下化や、ウルムのシュタットハウス建設とノイエ通りの地下トンネル化も<sup>11)</sup>、この項目を根拠に住民投票の対象とされている。第2項の除外リストには7つの項目が並んでおり、自治体の内部的な事項や、予算・決算に直結する事項は住民投票の対象にはできない。アメリカでは税金のあり方が住民投票で争われることもあるが、ドイツはそのような事態が生じることはない。

また、住民請求について定めた第3項は、請求に関し、署名数に加えて、a.最近3年間に住民請求による住民投票がすでに行われていない事項であること、b.文書で提出すること、c.決定にかける設問を含むこと、d.請求の理由を含むこと、e.求めている措置に費用が必要な場合はそれを合法的に調達できる提案を含むこと、という5つの条件を求めている。はじめの3項目は満たすことが容易で、請求を理由を説明することもそれほど困難ではない。最後の費用調達提案は、事業に反対する場合は必要ないが、新たな建設活動を提案したり、廃止に反対して維持を求める場合に必要とされる。後に実例で説明するように、この費用調達提案は、予算が必要となる住民請求を行う住民にとって、大きな負担となっている。

## (2)1955年と1975年制度の比較

これまで説明してきた制度は1975年の民主化改正後のものだが、バーデン・ヴュルテンベルク州の住民投票制度は1955年に誕生している。自治体法第21条は何回か手直しが行われているが、住民投票のハードルに関係するのは、1975年の改正と、1998年の住民請求に必要な署名数に関する修正である。ここでは1975年の改正について検討する。

1955年に定められた制度は、誤用を予防しようと、高いハードルを設けていた。このため、住民請求が挫折したにもかかわらず議会主導で住民投票が行われたり、議会が議決を見直して妥協を図る事態も生じ<sup>12)</sup>、住民請求と住民投票の条件を緩和することが必要だと考えられた。さらに、実際に運用していった中で問題が出てきた部分もある。1975年改正は、住民投票の可能性を拡大すると同時に、運用で発見された問題点に対処し、自治体改革のための合併が終了したことに対処する自治体法改正に対応するという、3つの目的を有したものであった。以下、1975年の改正点を説明したい。

第1項：従来、1号の対象は公共施設の建設と重要な拡張だけであったが、廃止も扱えることとなった。また、2号として、自治体と郡の境界変更が追加された。この他の変更は、自治体改革で合併が進み、自治体法が大規模な自治体に区や区域を導入できるように改正された影響である。

第2項：変更なし

第3項：住民請求に必要な有権者の署名は、従来は人口4万人までの自治体は25%（但し、4千人でよい）で、それ以上になると10%（但し、3万人でよい）であった。この条件を緩和し、原則として有権者の15%で済むこととし、大規模な自治体でも最大2万4千人の署名でよいこととした。また、後述するように、住民投票の効果が5年間から3年間に短縮されたことに伴い、住民投票から3年が経過すれば住民請求ができることとした。

第4項：旧規定は、住民投票が行われないのは、「住民請求が求めた措置が自治体によって実施された場合」としていた。しかし、実施には長期を必要とする場合もあり、この規定は実状に沿わないので、「自治体議会が住民請求が要求する措置の実施を決定した場合」に変更された。

第5項：変更なし

第6項：1975年改正の最も重要な改正がこの第6項で、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。従来の投票率を基準にする方式では、住民請求の内容に反対する諸団体が、投票が成立しないことを目指して投票ボイコットを呼びかける場合が出てきた。自治体議会の議員選挙の投票率を見ると、90%近い例もあるが、大都市では率が低下する。たとえばカールスルーエの場合、1959年から1975年までに選挙が6回行われているが、投票率は最高60.4%、最低は50.5%で、平均すると55.6%になる。このような状況では、請求反対派がボイコット運動を行った場合、住民投票に有権者の50%が参加することはまず不可能である。そこで、成立要件が絶対得票率に変更され、値は、これまで求めていた投票率50%の半分よりも多い30%に設定された。

第7項：自治体を取りまく状況の変化に対応しやすいように、住民投票の結果が自治体を拘束する期間を5年間から3年間に短縮した。

第8項：変更なし

### (3) その後の改正への動き

1975年の民主化改正は効果を発揮し、先の表1-1に見るように住民投票の実例が増加している。しかし、さらに条件の緩和を求める動きもあり、たとえば1980年の州議会選挙で初の議席を得た緑の党は、同年に自治体法第21条の改正を提案している。この案の特徴は、次の3点である<sup>13)</sup>。

- ・許容リストも除外リストもなく、自治体の事項であれば住民投票の対象にできる。
- ・住民請求に必要な署名を、有権者の5%に下げる。
- ・住民投票の成立に必要な絶対得票率を、25%に下げる。

1975年の制度改正からまだ日が浅く、バーデン・ヴュルテンベルク州以外に住民投票制度を導入している州が皆無であったため、この提案が採用される見込みは全くなかった。

しかし、この時の提案には、1990年代に入って他の州で実現される住民投票制度を予感させる部分がある。与党CDU（キリスト教民主同盟）は、この案に対し、「議会による代表民主制を堅持しなければならず、議会の権限を空洞化してはならない」と反対している。

緑の党は、その2年後の1982年に、州政府に対し、最近5年間について住民請求の状況を明らかにするように求めている。政府の回答によると、既存資料で判明している限りで48件の住民請求が実施されており、その結果を表にすると表1-4のようになる<sup>14)</sup>。

表1-4 5年間に関する住民請求の結果

	状 況	
住民投票へ 進む 13件	投票で住民請求が成立 … 7件	
	絶対得票率30%に達せず … 6件	うち3件で、議会が住民請求の内容を認める決定を行った。
住民投票不要 2件	議会が住民請求に同意したため、住民投票が不要となった	
住民投票が 許容されず 33件	リストで住民投票が許容されない … 21件	うち5件で、後に議会主導で住民投票が行われ、5件とも請求内容が認められている。
	議会の議決後4週間に提出されず … 6件	
	必要な署名数に達せず … 5件	
	費用調達提案が不十分 … 1件	

請求がそのまま認められたのは、住民投票で請求が成立した7件と、議会が請求内容に同意した2件である。この他に、投票で絶対得票率が不足したうちの3件では、投票後に議会が住民請求の内容を認める決定を行っている。さらに、住民投票が許容されなかったうちの5件で、後に議会主導で住民投票が行われ、そのすべてで住民請求の内容が成立しており、主条例を改正して投票にこぎ着けた例もある。これらを合計すると、請求の3分の1強にあたる17件で一定の成果が獲得されている。

住民投票が行われなかった理由として最も多いのは、許容リストに該当しないか除外リストに該当するというもので、21件に達する。署名活動が順調に進まなかったのは、その半数の11件である。費用調達提案が不十分だという理由はわずか1件だが、他の理由で拒否された中でも、費用調達提案に問題がある例が数件あったと説明されている。

以上のデータから考え、バーデン・ヴュルテンベルク州における住民請求・住民投票の最大の障害は、表1-3の2番目に属する「住民投票の許容性」で、なかでも議会の機能を損なわないためにと定められた狭い許容リストと広い除外リストである。投票が許容されなかったうち、5件では議会主導の投票で請求内容が認められていることは、議会側から見ても現行制限は厳しすぎることを物語っている。これに比較すると、住民請求に必要な署名数の条件はそれほど高いものではない。第1と第2のハードルを越えて住民投票に進んでも、半数が必要な絶対得票率を獲得していない点から考えると、第1のハードルを乗り越えられないようでは、住民投票で30%の絶対得票率を獲得することはほとんど期待できないと言えるだろう。

この結果をもとに、州政府は、1975年の民主化改正は住民の直接民主制と議員による代

表民主制の境界を適切に区分しており、憲法に定められた代表民主制を保持するため、直接請求の対象を重要な事項に限定し、住民の多数が支持する場合に限って請求を認めることは適切だと述べている。たしかに、1975年の改正によって住民請求の成功率が上がったことは事実である。しかし、千を超える数の自治体があるバーデン・ヴュルテンベルク州において、1年間に10件程度の住民請求しかなく、住民投票に進むのはその数分の1という状況は、「議会という代表民主制を空洞化する恐れ」にはほど遠いと言えるだろう。

1990年代に入ると、住民投票制度が他州へと拡大する。発祥の地バーデン・ヴュルテンベルク州と比較し、他州の住民投票は門が広く、現在ではバーデン・ヴュルテンベルク州は住民投票のハードルが最も高いグループに属する。州議会野党のSPD（社会民主党）は、1998年、2000年、2002年と自治体法第21条の改正を議会に提案しているが、与党CDUに否決されている。わずかに実現したのが、1998年改正である。この改正は、住民請求に必要な署名数の条件を15%から10%に低減するもので、同時に大都市に対する署名数の軽減措置を若干修正し、最大でも2万人の署名があれば住民請求が認められる。この改正は第1のハードルを低くするもので、たしかに住民請求への負担軽減にはなる。しかし、必要署名に達しないために挫折する例は表1-4のように少なく、より厳しい量的ハードルである住民投票の成立要件は軽減されていないので、この改正の実質的な効果はわずかに止まる。むしろ、第2、第3のハードルの負担を軽減する方が重要であるが、こちらの改正にはまだ手がつけられていない。

9)たとえばカールスルーエは、LRT地下化を問題とした1996年の住民投票時に、約26万8千人の人口のうち76.8%にあたる205,840人が有権者であった。小規模な自治体では、有権者の比率がこれより高くなるものと思われる。

10)その後の改正で4番目と5番目がまとめられ、現在は4項目となっている。

11)カールスルーエのLRT地下化は本報告書2-1、および阿部成治「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、1998年）を、ウルムの住民投票については阿部成治「ウルムにおける住民投票と交通計画の転換」（横浜市立大学経済研究所『経済と貿易』、第181号、2000年）を参照すること。

12)注3)の文献を参照せよ。

13)バーデン・ヴュルテンベルク州議会資料 8/71(1980.6.23)、および8/446(1980.9.24)

14)バーデン・ヴュルテンベルク州議会資料 8/2927(1982.8.17)

### 1-3 13州における住民投票制度の比較検討

住民投票に関するドイツの状況は、1990年を境に一変する。それまでは「バーデン・ヴュルテンベルク州しかない」と嘆かれていた住民請求と住民投票の制度が全域に普及し、発祥の地バーデン・ヴュルテンベルク州は、「住民投票が困難な州」に区分されるに至った。そこで、ここでは州による制度の違いを検討する。

ドイツは16の州で構成されるが、ベルリン、ハンブルク、ブレーメンの3州はいわゆる都市州であり、自治体レベルの住民投票が問題となるのは13州ある。1997年のザールラン

表 1 - 5 住民投票対象の比較

州* <sup>1</sup>	年* <sup>2</sup>	対象リスト	対象リストの特徴	
BW	1955	許容+除外	住民全体の役に立つ公共施設などの重要事項に限定。	A
	1975	〃	〃	A
	1998	〃	〃	A
RP	1993	許容+除外	住民全体の役に立つ公共施設などの重要事項に限定。	A
Sa	1997	除外9項目のみ	除外リストに該当せず、自治体議会が法的権限を有している事項を対象にできる。	B
SH	1990	許容例示 +除外	許容事項リストは例示であり、除外リストに該当しない自治体の重要事項を対象にできる。	B
ヘッセン	1992	除外7項目のみ	除外リストに該当しない自治体の重要事項を対象にできる。	B
NS	1996	除外8項目のみ	除外リスト以外の自治体の事項で、議会に権限があるか議決が可能であれば、対象にできる。	B
NRW	1994	除外9項目のみ	除外リストに該当しない自治体事項を対象にできる。	B
	2000	〃	〃	B
パイ エルン	1995	除外4項目のみ	除外リストに該当せず自治体独自の活動範囲にある事項を対象にできる。	B
	1999	〃	〃	B
(旧) 東ドイツ	1990	広く除外	除外リスト以外の重要事項を対象にできるが、除外リストに「法律により自治体議会が決定する課題」が含まれているため、投票の可能な範囲が狭い。	C
Th	1993	広く除外	除外リスト以外なら対象にできるが、決定が自治体議会に委ねられている課題が除外されている。	C
MV	1994	許容例示+ 広く除外	許容リストは例示だが、自治体議会の議決事項は、許容リストに示されていない限り対象にできない。	C
	1997	許容例示+除外	自治体議会の議決事項に対する制限をなくした。	B
SA	1993	許容+除外	バーデン・ヴュルテンベルク州とほぼ同じ。	A
	1997	〃 (許容を拡大)	公共施設の条件から住民全体の「全体」と削除し、それと同等の重要性を有するものを対象に追加。	B
ザクセン	1993	除外8項目のみ	除外リストに該当せず、自治体議会が権限を有している事項を対象にできる。	B
Br	1993	除外9項目のみ	除外リストに該当せず、自治体議会が法的権限を有している事項を対象にできる。	B

\*1：州の記号はBW：バーデン・ヴュルテンベルク、RP：ラインラント・プファルツ、Sa：ザールラント、SH：シュレスヴィヒ・ホルシュタイン、NS：ニーダーザクセン、NRW：ノルトライン・ヴェストファーレン、Th：チューリンゲン、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。表1-6も同様。

\*2：年のイタリックは、すでに改正され適用されていない規定を表す。表1-6も同様。

ド州への導入で全州の制度がそろったわけだが、州によっては制度の改正を行っており、統合直前に成立した旧東ドイツの自治体憲法も見逃せない。したがって、ここで検討の対象とする住民請求・住民投票制度は、制度を1回改正した4州、2回改正したバーデン・ヴュルテンベルク州、および旧東ドイツを含め、計20種類となる<sup>15)</sup>。

### (1) 住民投票の対象

表1-5に、住民投票の対象に関する各州の規定について要点を示した。バーデン・ヴュルテンベルク州と同じく許容リストと除外リストがあるのは少数であり、除外リストだけの州が多い。なお、除外リストの内容は、バーデン・ヴュルテンベルク州に類似している例が多い。

住民投票対象への制限は、次の3つのタイプに分類することができる。

- A：バーデン・ヴュルテンベルク州の方式で、厳しい許容リスト、および除外リストの両方があり、自治体が主条例で許容事項を追加できる。当初は3州が該当したが、ザクセン州がこの方式から離れたため、現在はバーデン・ヴュルテンベルクとラインラント・プファルツの2州のみである。
- B：1990年のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州で登場した方式で、許容リストが例示であるか、あるいは許容リストがなく、一定の条件を満たす自治体の事項であれば対象にできる。当初は8つの州が採用し、その後メックレンブルク・フォアポメルンとザクセン州もこの方式を採用したため、現在は10州に及ぶ。
- C：1990年に旧東ドイツで登場したもので、除外リストがないので、一見したところBと同じに見える。しかし、除外リストによって自治体議会の議決事項が広く対象から除かれているので、実際に対象とできる事項は少ない。旧東ドイツ5州では自治体法が制定されるまでこの方式であったが、新たに制定した自治体法でこの方式を採用した州はチューリングエンとメックレンブルク・フォアポメルンの2州だけである。その後の改正でメックレンブルク・フォアポメルン州がBに変更されたため、現在はチューリングエン州だけになっている。

このように、現在の主流はBの方式である。細かく見ると、許容リストの例示がある州から、議会の議決事項や重要事項に限るもの、除外リストに該当しなければ対象にできるものなどのバリエーションがあるが、発祥の地バーデン・ヴュルテンベルク州と比較すると、対象範囲がはるかに広い。

なお、住民請求の実現に経費が必要な場合の費用調達提案が不要なのはバイエルン州と旧東ドイツだけであり、その他の規定は全て費用調達の提案を求めている。

ここで、ドイツ都市計画を特徴づけるFプランとBプランの扱いを検討しておきたい。両プランは、許容リストがある州では許容事項に含まれず、除外リストしかない州ではその除外リストに含まれているのが通例で、住民請求の対象にできると考えられるのは、ヘッセン、バイエルン、ザクセンの3州に限られる。

Fプラン、Bプランを投票対象から除外している理由には、すでに住民参加でプランが作成されていることと、複雑な調整で策定されているので単純な住民投票にはなじまない、という2点があげられている。たとえば、ノルトライン・ヴェストファーレン州議会に住民投票を導入する法案を提出した州政府は、FプランとBプランを除外する理由を、「住

民請求は基本的に全ての自治体の重要案件を対象とできる。その一方で、考えられる全ての問題の決定に対して、住民が立ち入れるわけではない。(中略)住民の参加で行われる公的な行政手続も、住民請求と住民投票の適用対象には属さない。これは、該当する法律が公的な手続きにおいてすでに住民の参加を予定しているからである」と説明している<sup>16)</sup>。また、バーデン・ヴュルテンベルク州の町村会(Gemeindetag)が、住民投票を他州並みに拡大することを旨として2002年に発表した住民投票対象を拡大する改正案もFプランとBプランは除外リストに入れ、理由を下のように説明している<sup>17)</sup>。なお、この案を基礎にしてSPDが州議会に提案した改正は、否決されている。

「FプランとBプランの策定、変更、補充、廃止は、公的及び私的な利益を互いに比較考量し、提出された異議について決定を行う行政手続であるため、住民投票から除外されるべきである。このような行為は、住民投票による決定では考えられない。決定の複雑さのため、『はい』と『いいえ』で回答する形式である住民投票の対象にうまくすることができない。さらに、法律は、このために公的に(早期の)住民参加を予定している。Bプランの決定(例: Bプラン〇〇を告示する)は複雑な考量を含んでいるため、これを住民投票の対象とすることは、内容的にも許されないであろう。」

以上のように、プラン自体を対象にできる州は少数だが、プランを対象とした住民請求は無理でも、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<sup>18)</sup>。したがって、まちづくりに対して住民投票がもっている潜在力は大きい。

## (2) 必要署名と成立条件の比較

表1-6は、住民請求に必要な署名や、投票の成立条件を比較したものである。バーデン・ヴュルテンベルク州では、当初は人口4万人までの自治体は有権者の25%(但し、4千人でよい)、それ以上になると10%(但し、3万人でよい)であった。その後、1975年改正で有権者の15%に、1998年改正で10%に低減されている。また、大規模な自治体では負担軽減措置があるが、先に説明したように、有権者数でなく人口を基準として軽減の中味が変化する点に特徴がある。

表のように、現時点では、住民請求に必要な署名は、20%のチューリンゲン州を除くと10%か15%で、多くの州に大規模自治体への負担軽減措置がある。この軽減措置は、バーデン・ヴュルテンベルク州にならぬ、有権者数でなく人口を基準にしている。

住民投票の成立要件は、バーデン・ヴュルテンベルク州の経験を踏まえ、現在では全ての州が絶対得票率で定めている。バーデン・ヴュルテンベルク州と同じ30%を採用しているのはラインラント・プファルツとザクセン・アンハルトの2州だけで、大半の州が25%である。これより少ない絶対得票率を定めているのが、ノルトライン・ヴェストファーレン州とバイエルン州である。ノルトライン・ヴェストファーレン州は、2000年の改正で25%から20%に変更された。バイエルン州は、当初は絶対得票率の規定がなく、得票の過半数だけで成立した。この規定が違憲とされたため、改正して絶対得票率が定められたが、値の低さと、自治体の人口で変化的ことが特徴で、5万人まで20%、5~10万人が15%、10万人を超えると10%である。

住民投票で請求が成立した場合、その効果は短い州で1年間で、長い州でも3年間である。大半の州では、住民投票の結果が有効な期間は、その問題に対する住民請求を禁止し

ているが、バイエルン州とブランデンブルク州だけはこの排除期間の規定がなく、いつでも再請求に取り組むことが許されている。

表 1-6 必要な署名と投票の成立条件等の比較

州	年	請求署名*1			投票成立条件	期間		その他の特記事項
		原則	軽減	20万人		排除	有効	
BW	1955	25%	あり	10%	50%*3	5年	5年	ドイツ初の住民投票制度
	1975	15%	〃	2万4千	30%	3年	3年	民主化改正で負担軽減
	1998	10%	〃	2万	30%	3年	3年	
RP	1993	15%	あり	2万4千	30%	3年	3年	
Sa	1997	15%	あり	1万8千	30%	2年	2年	
SH	1990	10%	なし	-	25%	2年	2年	
ヘッセン	1992	10%	なし	-	25%	3年	3年	
NS	1996	10%	あり	1万2千	25%	2年	2年	事前に住民請求を届け出る
NRW	1994	10%	あり	1万2千	25%	2年	2年	
	2000	10%	〃	5%	20%	〃	〃	行政は住民請求を援助する
バイエルン	1995	10%	あり	5%	なし	なし	3年	署名途中から反する行為を禁止
	1999	〃	〃	〃	10-20%	〃	1年	投票決定後は反する行為を禁止
東ドイツ	1990	10%	なし	-	25%	2年	2年	統合直前の暫定的制度
Th	1993	20%	なし	-	25%	2年	2年	
MV	1994	10%	あり	7千5百	25%	2年	2年	費用調達について相談できる
	1997	〃	〃	〃	〃	〃	〃	〃
SA	1993	15%	あり	1万	30%	3年	3年	
	1997	〃	〃	〃	25%	〃	〃	投票決定後は反する行為を禁止
ザクセン	1993	15%	なし	-*2	25%	3年	3年	投票決定後は反する行為を禁止
Br	1993	10%	なし	-	25%	なし	2年	

\*1：請求に必要な署名は、大半の州で人口により遞減する。その状況の一端を示すため、軽減措置の有無と、人口20万人の場合に必要な署名数を示した。

\*2：ザクセン州では、自治体が主条例で軽減措置を定めることができるが、最低でも有権者の5%の署名が必要とされる。

\*3：投票成立条件は、1955年のBW州のみが投票率で、他は絶対得票率である。

ところで、実際に住民投票が行われるまでには、請求署名など一連の作業があるので、かなり期間が必要になる。この間に、住民が反対している公共工事に着工され、既成事実が積み重ねられると、住民請求の意味がなくなる。バイエルン州の1995年規定は、請求に必要な署名の3分の1が提出された後は、請求の趣旨に反する行為を原則として禁止していたが、州の憲法裁判所でこの点が違憲と判断された。1999年の改正後は、住民投票を行うことが決定した後の時期について、請求の趣旨に反する行為を禁止している。なお、同趣旨の規定はザクセン・アンハルトとザクセンの2州にも置かれている。

13州の住民投票制度に関する比較検討の結果は、次のようにまとめることができる。

- 1) ドイツにおける住民投票制度の発祥の地はバーデン・ヴュルテンベルク州で、次に導入したシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州が制度を発展させ、他の州へと影響が波及していった。一方、統合直前に旧東ドイツに導入された制度は、絶対得票率などでバーデン・ヴュルテンベルク州の影響を受けつつも、自治体議会の決定事項を広く対象から除外し、大規模自治体で請求署名数の軽減措置がなく、費用負担提案が必要ないなど、一部に独自の性格を有していた。しかし、この旧東ドイツの制度を受け継いでいるのはチューリングゲン州に限られ、他の旧東ドイツ諸州は、むしろバーデン・ヴュルテンベルク州の方式を模範としている。東ドイツへの住民投票導入は、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、現在の時点で見ると、制度の内容的な影響はわずかに過ぎない。
- 2) 初めて自治体レベル住民投票制度を定めたバーデン・ヴュルテンベルク州の制度は、他州のモデルとなったものの、現在では、厳しい許容リストや30%という高い絶対得票率を求めている点で、ハードルが最も高いグループに区分される。バーデン・ヴュルテンベルク州の制度は、ドイツの住民投票制度を導いたと共に、現在では「住民投票に関する事実上の最低基準」という性格を有している。
- 3) バイエルン州の住民投票制度は、除外事項が少なく、費用調達提案が不要で、1995年の導入時は絶対得票率の規定もなく、住民投票の成立が非常に容易であった。1999年の改正で他州との差が縮小されたものの、現在でも住民投票が最も容易に成立する環境を提供している。

導入時におけるバイエルン州の制度が請求者側に有利な内容になっていたのは、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。しかし、議会を通じた間接民主制を空洞化するとして違憲審査が提起され、その結果を受けて一部改正が行われた。そこで、バイエルン州の制度の特徴と、どの部分が問題とされたのかを検討しよう。

### (3) バイエルン州における住民投票制度の違憲問題

バイエルン州には、州民が法律の制定を要求し、州議会が法案を否決した場合には州民投票で決定を行う制度がある。そこで、CSU（キリスト教社会同盟）が過半数を支配している州議会が住民投票制度を導入しないことに不満を持った「バイエルン州の民主化拡大（Mehr Demokratie in Bayern）」という住民団体を中心に、住民投票の導入を求めた法案の直接請求が行われた。州議会では、SPDと緑の党が住民案を支持したが、CSUが独自の法案を提案し、そのCSU案が可決されたため、州民投票が行われた。CSU案にもかなり住民案に歩み寄っていた部分があるが、両案の主な違いは、次の点である。

- ① 住民案は住民投票対象の除外項目が少ないが、CSU案では、予算や決算、訴訟手続についての決定、法律に背く目標を旨とするものなどが追加され、ほぼヘッセン州と同レベルの規定となっていた。
- ② CSU案は、他州と同じく、費用が必要な請求に対しては費用調達提案を義務づけていたが、住民案ではこの提案が不要である。
- ③ 住民請求に必要な署名数は、住民案を受け、CSU案も人口が増加するほど遡減するパーセント値で規定された。住民案では人口50万人以上は3%となるが、CSU案による

遞減は人口10万人以上の5%で終了する。

- ④住民案では、住民請求の署名は他州と同じく自由に集めることができる。一方、CSU案では、住民請求の署名を集めるに先立ち、一定の署名を添えて住民請求の許可を申請する。そして、許可を受け、自治体が定めた場所で1ヶ月間にわたって署名簿への記帳が行う形で住民請求の署名が行われる。
- ⑤住民案によると、住民請求に必要な署名の3分の1を提出した場合、それから2ヶ月間は請求の趣旨に反する決定や事業着手が原則として許されず、請求提出から投票までの期間も同様の阻止効果がある。CSU案では、住民投票が成立してはじめてその効果が生じる。
- ⑥住民案では、自治体が区に分けられている場合、区レベルの住民投票も可能である。区に決定権限がある事項は自治体の規定が準用され、権限が自治体にある事項も、当該区にとくに関連が強い場合は区有権者の25%が署名で住民請求が成り立つ。
- ⑦住民投票が成立する条件として、CSU案では有権者の25%の得票が必要とされるが、住民案にはこの絶対得票率の規定がないので、投票の結果は投票総数の過半数だけで決まる。
- ⑧住民投票の決定が議会の議決としての効果を有する点は共通だが、決定が効果を有し、新たな住民投票によってしか変更できない期間が住民案では3年間と長い、CSU案は1年間である。

以上の違いをそれまでのドイツの制度と比較すると、次の3種類に分けられる。

- ・量的な違いはあるが、両案とも全体の流れに乗っているもの … ①③⑧
- ・これまでの流れから離れ、住民案が住民側の権利を拡大するもの … ②⑤⑥⑦
- ・これまでの流れから離れ、CSU案が住民側の権利を制限するもの … ④

州議会が住民案を否決した結果、1995年10月1日に州民投票が行われることとなった。投票の結果、CSU案の支持が38.7%、住民案が57.8%、いずれにも反対が3.4%となり、住民投票制度が住民案で発足することに決定された。こうして、バイエルン州の住民投票制度が他州に例のない寛容な形で登場したが、絶対得票率の規定がない結果、たとえばミュンヘンでは、道路建設をめぐる問題が感じられる住民投票例も出てきている<sup>19)</sup>。

この規定に対しては、州憲法上の疑問から違憲審査が提起され、1997年8月29日にバイエルン州憲法裁判所が判決を下した<sup>20)</sup>。訴えは、法案決定を導いた州民投票の方法に問題があったとして、規定全体が違憲だという主張も行っていたが、この点は認められなかった。しかし、規定内容を細かく検討した裁判所は、先の⑤と⑦の点を違憲とする判断を下している。そこで、判決の要点を検討したい。

判決は、住民請求や住民投票は自治体組織を変更するものではなく、あるポイントについてのみ決定するものであり、議会という代議制機関を空洞化してはならないという前提から出発している。⑤の阻止効果については、かなり長期にわたって効果が継続する恐れがあり、まだ住民投票が行われるかどうかわからない段階から少数の署名で発効する点を理由に、議会の自律性と自己責任が失われるとして、違憲と判断した。⑦の絶対得票率規定の欠如は、⑧の3年間の拘束期間との関連で検討され、投票成立に関する投票率および絶対得票率の最低条件がないにも拘わらず長期にわたって自治体を拘束する点が、違憲とされた。もちろん、議会の3分の2の力で再び住民投票を行うことは可能だが、それだけ

では十分とは言えない。バイエルンの州民投票による決定は、いつでも州議会が事後的に変更することが許されているが、住民投票の場合は、投票への参加が少ない場合においても自治体議会を強く拘束する規定になっている。これは、議会が議決を行う場合に定足数が求められていることに比較してもバランスを欠くという判決の論理は、納得できる。判決は、規定をどう改正して違憲状態が解消するのかという点は州議会に委ねつつも、住民投票結果に一定の拘束力を与える代償として投票率が絶対得票率に最低条件を定めることが適切だろうと述べている。そして、遅くとも2000年1月1日には新規定を実施するよう求めた。

これ以外の点、とくに①の寛容な除外リストや、②の費用調達提案を求めない点につき、裁判所は諸事情を考慮すると違憲とまでは言えないと判断している。リストの検討は、原則として憲法裁判所の扱う事柄ではない。また、住民投票の結果として財政が困難になる可能性があるが、自治体法で市長等に異議を出す権利が認められているので、違憲とは判断できない。なお、住民請求において署名を個人的に集めることや、自治体の規模に応じて必要な署名数をどう設定するかは、立法者の裁量に委ねられると判断された。

この判決を受け、1998年の末に、与党CSU、ならびに野党のSPDおよび緑の党がそれぞれ改正案を提出し、与党案が可決された。野党は従来の規定でとくに支障が生じていないとして、住民投票結果を新たな住民投票によらなければ変更できない期間を1年に短縮し、議会による住民投票の発議に必要な議決を3分の2から単純過半数に緩和することで、議会の機能をより強化するという内容であった。住民請求に反する行為が禁止される期間は、必要署名の2分の1を提出した日から1ヶ月間、必要署名提出から許容性の決定まで、および住民投票の決定から実施までに短縮していた。なお、区レベルで自治体に権限がある事項に対して住民請求や住民投票ができる規定は、削除を予定した。

これに対し、CSU案は、住民投票に対して絶対得票率の規定を導入することを基本としていた。先の番号に沿って説明すると、次のようになる。

- ①住民投票対象の除外項目：変更なし（住民案のまま）。
- ②費用調達提案：変更なし（住民案のまま）。
- ③住民請求に必要な署名数：変更なし（住民案のまま）。
- ④住民請求の署名方法：変更なし（住民案のまま）。
- ⑤住民投票前の阻止効果：住民投票が決定された時点から有効。
- ⑥区レベル：区に決定権限がある場合は自治体の規定を準用して区レベルの住民投票を行うが、権限が自治体にある場合は、区レベルの住民請求や住民投票を廃止する。
- ⑦住民投票の成立要件：有権者数の一定割合の得票（絶対得票率）を必要とする。この値は人口で変化し、人口が5万人以下は20%、5万人を超え10万人までは15%、10万人を超えると10%になる。
- ⑧住民投票の効果と変更可能性：新たな住民投票によってしか変更できない期間を1年に短縮し、同時に議会による住民投票の発議に必要な賛成を、3分の2から単純過半数にする。

1995年の州民投票で否決されたCSU案と比較すると、改正案の内容は多くの点で住民案に近づいている。このように、バイエルン州の住民投票規定のユニークさは、住民が求めた規定が基礎となっていることによる。もちろん、1995年の制度を生み出した住民団体

"Mehr Demokratie in Bayern" は、この改正に反対し、「ある自治体で住民投票が行われるのは、バイエルン州で17年、ノルトライン・ヴェストファーレン州で41年、ヘッセン州で48年、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州で101年、バーデン・ヴュルテンベルク州で185年に1回」と、現行規定のままでも住民投票まで進む例が少ないことを主張した。バイエルン州の旧規定の下では、バーデン・ヴュルテンベルク州の10倍以上の数の住民投票が行われていたわけであり、この数字は、住民投票制度のハードルの高さが運用状況に大きく影響していることを物語っている。

15) シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では、1996年の改正で除外項目が1つ追加されているが、わずかな変化なので、とくに区別せずに分析した。

16) ノルトライン・ヴェストファーレン州議会資料 11/4983(1993. 2. 4)

17) バーデン・ヴュルテンベルク州町村会「自治体法第21条改正案」2002年

18) この問題には、3-2でもう一度触れたい。なお、バーデン・ヴュルテンベルク州のウルムで行われたノイエ通り地下トンネル建設をめぐる住民投票が、この例に属する。1989年にBプランが定められたが、住民が提出した異議は効果を発揮せず、議会の勢力関係によって決定された。翌年7月に議会で工事着工の決定が行われ、この議決が住民投票の対象となっている。詳しくは注11)の「ウルムにおける住民投票と交通計画の転換」を参照すること。

19) 阿部成治「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、1998年。

20) Bay VerfGH, Entscheidung vom 29. 8. 1997 Vf. 8-VII-96 u. a.

## 第2章 住民請求と住民投票の実態

住民請求や住民投票を理解するには、法律を検討することに加え、実際に生じた紛争を追跡することが重要である。そこで、住民投票発祥の地であるバーデン・ヴュルテンベルク州のカールスルーエと、住民投票の条件がドイツの平均より幾分緩く、取り組みが比較的容易なノルトライン・ヴェストファーレン州のデュイスブルク、ミュルハイム、エッセンにつき、近年に行われた住民請求と住民投票の実態を検討したい。

表2-1に、ここで取りあげた4都市の規模を人口順に示した。4都市はいずれも郡に属さない特別市（Kreisfreie Stadt）で、ドイツの平均的な自治体よりはるかに大規模である。とくに、エッセンは人口規模でドイツの10位以内に入り、デュイスブルクもそれに準じる位置にある。

表2-1 取りあげた都市の規模

都市 (ドイツ語表記)	人口	面積
エッセン (Essen)	60万人	210 km <sup>2</sup>
デュイスブルク (Duisburg)	51万人	233 km <sup>2</sup>
カールスルーエ (Karlsruhe)	27万人	173 km <sup>2</sup>
ミュルハイム (Mülheim an der Ruhr)	17万人	91 km <sup>2</sup>

本章は、資料に多数の新聞記事を使用しており、以下では "Badische Neueste Nachrichten" をBNN、"ka-news" をKA、カールスルーエ市広報 "Stadt Zeitung" をSZ、"Neue Ruhr Zeitung" をNRZ、"Westdeutsche Allgemeine Zeitung" をWAZ、と略記する。なお、新聞の大半はインターネットを経由して入手しており、現地で発行されたものと日付がずれている場合がある。政党名は、社会民主党をSPD、キリスト教民主同盟をCDU、自由民主党をFDPと記す。

### 2-1 カールスルーエのLRT路線問題とCity2015

住民投票結果が議会を拘束する期間は各州の自治体法で定められている。しかし、住民投票を成立させた市民がいる以上、期間が過ぎれば直ちに別の方策に取りかかれるというような単純なものではなく、住民投票結果から離れる対応に取りかかるには、周到な準備が必要となる。これを明瞭に示しているのが、カールスルーエのLRT路線<sup>1)</sup>の地下化をめぐる問題である。そこで、バーデン・ヴュルテンベルク州における中心都市のひとつで、バロック期に計画された宮殿を焦点とする扇状道路網でも有名なカールスルーエを対象に、LRT路線地下化問題の経過を検討したい。

#### (1) 1回目の住民投票

宮殿を中心に計画された都市カールスルーエでは、都心北に広大な宮殿があるため、都心を南北に縦断する交通ルートがない（図2-1）。このため、商業や行政・司法の機能

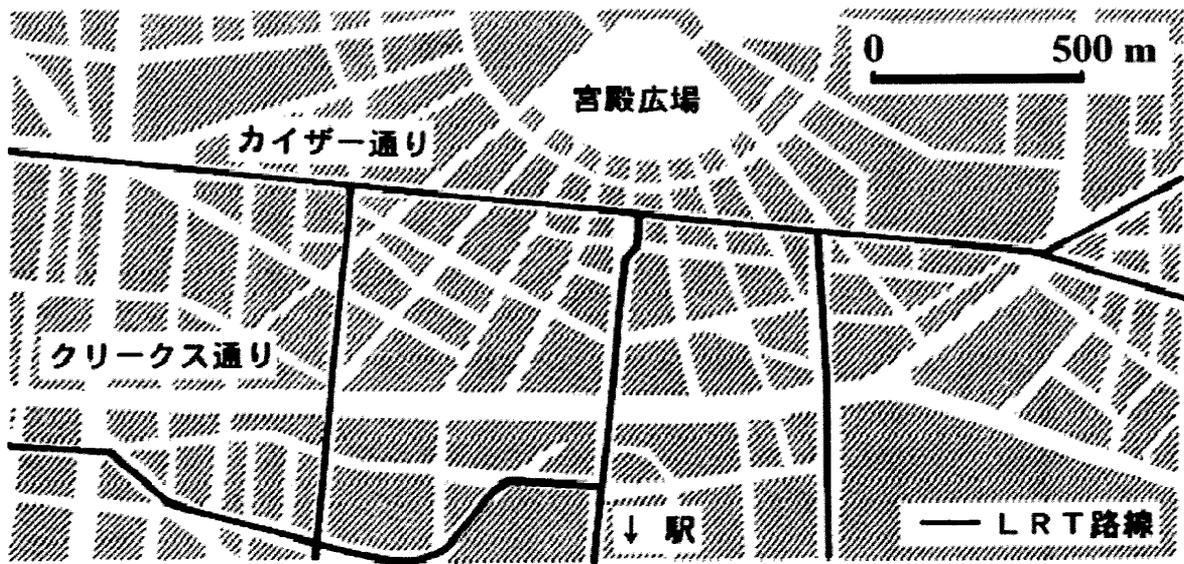


図 2-1 カールスルーエ都心

が集中しているカールスルーエ都心を目ざすLRTは、トランジットモールとなっている東西幹線のカイザー通りに集中することとなる。この負担を軽減するため、1970年代から公共交通網の改革が検討され、地下化を中心として検討が行われた。しかし、地下化には多額の費用が必要であり、1974年に提出された検討報告書も、当面は地上で対処することを提言していた（BNN, 1996.11.3）。

1990年代に入ると、いわゆるカールスルーエモデルが登場する。これは、LRTと鉄道の両方を走行できる車両を開発し、鉄道からLRTに乗り入れて公共交通の魅力を高めるものである。カールスルーエの都心であるカイザー通りは、駅から2 km弱離れており、周辺都市から公共交通を利用して訪問するには乗り換えが必要になる。この乗り換えの手間を不要とするカールスルーエモデルの導入は、乗客の大幅な増加につながった。

しかし、カールスルーエモデルの成功は、カイザー通りの混雑に拍車をかけた。カイザー通りを頻繁に電車が通り、道路の横断に支障が出ることも多くなったため、「第二の東西軸」の建設が検討された。こうしてまとめられたのが、カイザー通りの地下にトンネルを建設し、郊外からの電車は地下に通し、地上のトランジットモールは市内路線だけにして混雑を緩和する、という案である。この案は1992年12月15日の議会で議論され、CDUとSPDの賛成で、この方針で検討を進めることが可決された（BNN, 1992.12.17）。

LRT用のトンネル建設は、住民投票が許容される重要事項に該当すると考えられる。しかし、1992年12月に行われた議決は基本的な方針を定めたもので、バーデン・ヴュルテンベルク州自治体法で住民投票が許容される「公共施設の建設」の議決にあたるかどうか微妙である。そこで、この議決に反対する政党や、地下化に疑問を持つ市民グループは、数年後に予想されるトンネル建設の議決が行われたら直ちに住民投票に取り組み、4週間以内に24,000の署名を集めることを計画した（BNN, 1993.5.28）。

その後、トンネルの設計や費用便益分析が進められ、建設工事に連邦補助金を受けられることが約束された。これを受けて1996年5月14日の議会で行われた建設工事の決定が、住民投票の対象となった。この議会で、LRTについて争われた議題は3項目ある。第1が

LRTのための地下トンネル建設で、CDU全員とSPDの大半が賛成し、33対15で可決された。第2の争点が、住民投票の実施である。SPDはトンネル建設には賛成したものの、多くの市民が反対していることに配慮し、トンネル建設を住民投票にかける案を緑の党と共同で提出した。CDUを除く会派が賛成したものの、27：21と住民投票の実施に必要な3分の2に達せず、否決された。最後が、クリークス通りにLRT路線を建設する検討を行うという提案で、これは全会一致で可決されている（BNN, 1996. 5. 16）。カイザー通りの地下化に反対する住民の間では、カイザー通りの南にある広幅員幹線道路のクリークス通りにLRT路線を建設する代替案が有望視されていた。しかし、地下化推進派は、500mも離れているクリークス通りでは、カイザー通りを目的に来る乗客には代替路線とはならないことと、軌道敷設でクリークス通りの車道が狭くなって車の流れに支障が出るとして、反対していた。カイザー通り地下化推進派がこの提案に賛成したのは、この案はクリークス通りへの路線敷設の検討を求めるだけで、実際に敷設するかどうかはその報告を受けた後に決めるからであり、全会派がクリークス通りへのLRT敷設を支持したわけではない。

この議決を受け、地下化に反対する市民は、直ちに「電車トンネルを止めよう - 都心活性化のために」という団体を発足させ、住民請求に必要な24,000人を目ざして署名運動を開始した。約3万人の署名が提出され、うち24,473人分が有効と判断された。これを受け、7月16日の議会で10月20日に住民投票を行うことに決定された。カールスルーエのような大都市で住民投票が成立することは非常に困難だと考えられていたが、1996年10月20日に行われた投票には有権者の45.2%が参加し、投票総数の67.4%、つまり有権者の30.3%が地下化に反対し、地下化に反対する住民投票が成立した。

この結果に対し、市長は「将来を見据えた計画が犠牲にされた」と落胆を隠さなかったが、トンネル反対派が求めていたクリークス通りを利用する代替案の検討が本格的に始められた。住民投票の結果が議会を拘束するのは3年間なので、3年後を目指してトンネル建設の宣伝に努める方法もない訳ではない。しかし、路線拡張の進展から考えて3年は待てないし、圧倒的な票差に示された民意の変化も期待しにくいので、住民投票の結果がそのまま受け入れられた。

## (2) クリークス通り路線の挫折

住民投票が成立し、地下化が否定された結果、クリークス通り路線がカイザー通り負担軽減の本命となった。そこで、クリークス通りへの路線敷設方法が100通り近く比較され、最終的に2案に絞り込まれた。両案とも、クリークス通りに平面で路線を建設するもので、両案の差は、交差点の処理のため、地下に車道を建設して車の便を図るかどうかにあった（BNN, 1997. 7. 15）。続いて、路線敷設に連邦補助金を受けるため、その前提となる費用便益分析が行われた。補助には、便益が費用を上回ることが必要である。ところが、費用面ではカイザー通り地下化より建設費が少ないにもかかわらず、便益が少なくどころかマイナスとなり、補助を受けられないことが明らかとなった。

連邦の費用便益分析が扱う項目は、表2-2のとおりである。数年前に算出されたカイザー通り地下化の場合は、周辺都市と結ぶ新路線の効果もあるので、大きな便益が見込まれた。ところが、路線のいくつかはこの間に開通しており、これら路線がカイザー通りを通っているという前提から出発する今回の計算では、既存路線を移動させることになる。

このため、クリークス通りから乗客の目的地であるカイザー通りに到達する時間が必要になること等が災いして、便益がマイナスとなったものである。費用便益分析を行った民間コンサルタントのptvも、「便益がマイナスになったのは初めてだ」とコメントしている（BNN, 1998. 3. 11）。もちろん、市が独自財源で建設する方法もあるが、市にはその気がなかった。費用も重要だが、幹線道路であるクリークス通りで渋滞が予測されたことも無視できなかつたからである。

こうして、カイザー通りの負担軽減問題は振り出しに戻った。市は、市議会、交通公社、商工会議所、建築士協会、小売店連盟、住民団体などの関係者を集めて「カールスルーエ都心の公共交通」という委員会を設置し、路線変更などの短期的対策の検討を依頼した。この委員会は、現路線が最適であり、これ以上変更すべきでないという報告を提出している（BNN, 1998. 12. 29）。

### (3) 住民参加プロジェクトCity2015

カイザー通りが混雑する問題は、1998年7月の市長選挙でも争点の一つとなった。CDUのフェンリッヒ候補は、路面電車をすべて地下に移してトランジットモールを純粋な歩行者空間にする案なら住民も受け入れるだろうと考え、公約に掲げた<sup>2)</sup>。市長に当選したフェンリッヒは、先の公共交通委員会に、全路線を地下にする案を含めた長期的対策の検討を求めた（BNN, 1999. 1. 2）。委員会で検討された案は、次の3つである。①地上案で、一部に新路線も建設する。②全面地下案で、南分岐線が3本必要になる。③地上地下併用案で、市内路線はカイザー通りを通し、地下は市外路線だけなので、南分岐線は1線で済む。③は、96年の住民投票で葬られた案と同じである。委員会が2001年5月にまとめた報告書によると、地上案支持は少なく、圧倒的多数が地下案で、なかでも全面地下化の支持が多かった<sup>3)</sup>。2000年8月に発表された市民アンケートでも、60%が電車の走らないカイザー通りに賛成だったので、市民も②の全面地下案なら受け入れるように見えた。

路線地下化では、1996年の住民投票の影響が問題になる。投票結果が議会を拘束する3年の期限は過ぎていたが、地下化に反対する住民は議会の決定に備えて署名活動の準備に入っており、市長も無視はできない。そこで、市長は、地下化の是非を新たな住民投票で決める方針を示した（KA, 2001. 5. 22）。ただ、住民投票の時期や設問では考えに差があり、市長は市議会議決後の、住民は議決前の投票を求めた（KA, 2001. 6. 30）。議会が地下化を決定した後の投票の場合は、議決が前提となるので、地下化に反対する側が有権者

表2-2 連邦公共交通財政援助のための評価項目

評価項目	価格	点数
鉄道路線の資本費用	○	○
鉄道路線の維持費用	○	○
その他の公共交通費用	○	○
マイカーの費用	○	○
公共交通による交通時間変化	○	○
二酸化炭素排出の費用	○	○
その他の排気ガスの費用	○	○
騒音の負担	○	○
交通事故の費用（死亡、重軽傷、物損）	○	○
一次エネルギー使用		○
都心・地区中心からのアクセス		○
用地需要		○
乗り心地（時間、歩行距離、乗換え、座席数）		○

この他にも各種の影響を検討するが、数値化はしない。

出所：Investitionen neu bewertet (Der Nahverkehr 2001)

表 2-3 当初予定したCity2005進行経過

日程	作業	市民	内容
11月30日～ 12月4日	プランナーワークショップ		5つの事務所を招き、都心の改造について提案を作成してもらう。
12月4日	市民フォーラム I	○	これから始まるCity2015と、5つの事務所が作成した案を市民に説明し、参加を募る。
1月8日～ 2月下旬	ワークショップ	◎	市民が主役となって、これからの都心のあり方について考える4回のワークショップを行う。
3月下旬～	専門的な検討		審議会ワークショップ結果を検討する。
5月初旬	専門家フォーラム		外部から専門家を招き、ワークショップの結果について専門的な検討を行う。
5月中下旬	市民意見書の作成	◎	抽選で選ばれた市内および市外の住民各70人が、ワークショップと専門家フォーラムの結果をもとに議論し、意見をまとめる。
6月	市民フォーラム II	○	これまでの経過をまとめて報告する。
7月	市議会		住民投票の対象とする事項を決める。
9月22日	住民投票	◎	市民の投票で今後の方針を決定する。

市民欄の○は市民が参加できることを、◎は市民が主役となって進められることを示す。

の30%の票を集められない場合は議会の決定が確定する。一方、議決前に住民投票を行う場合は、以前の住民投票結果が前提としてあるので、地下化に賛成する側が30%を獲得しなければならない可能性が高い。このように、住民投票成立へのハードルが高い場合、住民投票の前提がどちらになるのかは、結果にとって非常に重大な問題となる。

このような手詰まりを打開しようと市長が打ち出したのが、建都300周年にあたる2015年完成を目ざして全面地下化を進めるプロジェクト「City2015」で、ドイツでも初めてと言われる広範な住民参加を提案した。その主な経過が表2-3である。希望者によるワークショップ、抽選で選ばれた市民による市民意見書の作成、そして最後の住民投票という形で、住民には3つの段階で主役としての参加が保障されている。議会もこの方針に異論がなく、「City2015」が動き始めた。手続全体は、この種の住民参加プロジェクトを手がけているKE (Kommunale Entwicklung、自治体開発) に委託される。KEは、各グループの全員が共有する考えを示すという同意原則による作業を重ねており、多彩な参加者を得ることがポイントになる、と説明している (KA, 2001.11.15)。

手続冒頭のプランナーワークショップには、カールスルーエ滞在は初めてという5グループが招かれた。示されたのは、3案までがカイザー通りのLRTをすべて地下に移す全面地下案であり、1案はカイザー通り全面地下案と地上地下併用案の両者を示し、残る1案は市内路線は従来どおりカイザー通りを通し、クリークス通りの地下に市外路線と車を通すものであった (KA, 2001.12.5)。約500人が参加して12月4日に開催された市民フォーラム I では、プランナーの案と、今後の手続が説明された。しかし、全面地下案が多く、案に対する議論が許されなかったため、地下化に反対する市民からは失望の声も聞かれた (BNN, 2001.12.6)。

市民が問題を検討して提案を行うワークショップへの参加は、市民フォーラムの日から受け付けられ、最終的に予想を上回る500人近くが登録した。表2-4に示した9つのテーマに分けて募集されたが、各グループの人数を30名程度に止める必要があるため、最も希望の多い「近距離交通網の発展」は5グループに分けられ、全体で17グループとなった。

こうして、1月に2回、2月に2回の予定でワークショップが始まった。

2回目のワークショップが終わった段階で、予定になかった2回の説明会が追加された（BNN, 2002.2.1）。説明会はワークショップ参加者が対象で、2月6日は都心の南方向への発展について説明が行われ、14日にはカイザー通り地下化の実現性調査の結果が説明された。ワークショップでは、予想に反して地下化の支持が減少していった。追加説明会は、この状況に危機感をもった行政が考えたものと思われる。ワークショップ開始時点での、参加者の路線に対する考えが表2-5である。地上案と2つの地下案の合計がほぼ同数で、「近距離交通網の発展」グループでは地下の方が優勢であった。と

ころが、近距離交通網グループの最終提言で全面地下化を打ち出したところではなく、3グループがクリークス通りを活用した地上案になり、残りも「クリークス通りに路線を建設し、カイザー通りは地上・地下を問わない」と、「カイザー通りに一部でも地上路線を残す」という案であった。ワークショップの議事録から推測すると、参加住民の意見が変化していった背景には、①停留所の多さ、乗り降りと乗り換えの容易さ、店の近さなど、地上路線には長所が多い、②都心の南への発展が不可欠である、そして、③全面地下化だけでは路線数が同じなので、問題となっているLRTの交通容量がほとんど増加しない、という事情があったと思われる。

このような結果を前に、参加した市民から「たしかに民主主義だ」という感想も出されている（BNN, 2002.3.8）。その一方で、「自分たちの願いは反故にされるのではないか」という不安が出され、ワークショップの参加者が次第に減少した原因がここにあるという報道も行われている（KA, 2002.3.8）。ワークショップの結果に対し、助役のケーニヒは、「多くの段階のひとつが終わっただけで、とくに批判的な市民が多かったのだろう。出された意見はすべて考慮し、議会の議決に反映することを保障する。」と述べている（BNN, 2002.3.13）。一方、SPDのキューナーは、400人以上の市民が議論に参加したことは初めての事態だと高く評価した上で、地上案が明確に支持されたことを真剣に受け止める必要があり、全面地下化は9月の投票対象にはならないだろうと述べている（KA, 2002.3.15）。

4月に入ると、地下化を目ざす市は、前年秋に行ったアンケートの集計を公表した。無作為に抽出した市民2,400人への面接調査の結果によると、カイザー通りの路線について約57%が全路線の地下化を求めており、「絶対行うべきだ」と答えた市民も37%いる。その一方で、地下を追求すべきでないのは15%、絶対行うべきでないのは22%であった。さらに、1996年の調査結果と比較すると、都心の商品供給や店舗形態についての評価は悪化していないにもかかわらず、都心に対して「とてもよい」および「よい」という印象の合計が61

表2-4 ワークショップと設置数

グループの検討項目	数
近距離交通網の発展	5
歩行者空間の発展	2
公共空間の形態	2
都心における車と自転車	2
クリークス通りの転換	2
停留所の形と位置	1
都心居住	1
都心での買物	1
都心の職場	1

表2-5 ワークショップ開始時の意見分布

グループ	人数	全面		地上と		現状	その他	未定
		地上	地下	地上と	地下			
交通網	122	37.7%	19.7%	23.0%	0.8%	12.3%	6.6%	
その他	213	44.6%	22.5%	15.0%	0.5%	6.6%	10.8%	
回答者計	335	42.1%	21.5%	17.9%	0.6%	8.7%	9.3%	

%から52%に減少している。また、70%の者が、都心の歩行者空間は電車で妨害されると答えた。助役のケーニツヒは、これらの値をもとに、LRTを全面的に地下化するCity2015の正当性を強調した（SZ, 2002.4.5）。このような市の動きを、地下化に反対する緑の党は「市役所はがたがた震えている」と形容し、次に予定されている専門家フォーラムの傍聴が認められないことを強く批判している。傍聴できない理由は、専門家が与えられた課題に専念できるためだと説明されたが、緑の党の見解では、傍聴拒否は、当初に議会が決めた市民参加手続きへの約束に反する（SZ, 2002.4.10）。

5月初旬には、技術者、交通専門家、そして市の各行政部門メンバーで構成される専門家フォーラムで、市民ワークショップから出された提案が検討された。その結果をまとめると、次のようになる。①方法は異なるが、市民が希望した重要なポイントは、カイザー通りにおけるLRT交通の負担を減らすことである。統一した案にはまとまらなかったが、カイザー通りからの路線除去を目ざす傾向が見られる。②路線をカイザー通りからクリークス通りに移動させることは、カイザー通りを目的地にしている多くの乗客の希望に反する。③したがって、カイザー通りの負担を軽減する方法としては、カイザー通りのLRT地下化しかなく、検討によると、既存路線を全てトンネルに移すことが可能である。④クリークス通りに一部の路線を走らせることはオプションであり、現在でも交差点への負担が大きいと、カイザー通りの負担軽減にはならない。なお、いくつかの路線をカイザー通りの地上に残すことについて明確な見解は示されなかったが、カイザー通りが純粋な歩行者空間にならないことと、地上と地下の停留所の間で乗り換えが必要になるという問題点を指摘していた（KA, 2002.5.8）。

このように、専門家フォーラムは、これまでの市の提案に近い立場に立ち、住民が行ったワークショップの結果からは一部だけを抽出する内容であった。助役のケーニツヒは、専門家フォーラムの結果について、市民の提案を専門的に検討はしたが、評価したわけではない、と弁解に努めている。

#### (4) 市民意見書と複合案

住民参加プロジェクト「City2015」において、市民が主役となる次の段階が、市民意見書の作成である。これは、ランダムに選定された市民を対象に、これまでの経過を詳しく説明し、議論した後に意見書としてまとめるもので、原形はプランニング・セルである<sup>3)</sup>。コンピュータで選定されたのは、カールスルーエ市内から60人、周辺から38人で、6月8日と15日の土曜日に集まり、意見をまとめるためにこれまでの結果を議論した。

ところが、1回目の会合の2日後にあたる月曜日に、これまでLRTの全面地下化を行う「City2015」を推進してきた市長が新たな提案を行い、市民を驚かせた。カイザー通りのLRT路線は、中央のマルクト広場に加え、東と西でも南に分岐しており、全面地下化のため、「City2015」は、これら3つの南へ向かう路線をすべて地下に移すことを予定していた。市長が新たに発表した案は、地下化はマルクト広場から南へ向かう路線だけにして、残り2路線は地上で残すものである。カイザー通りは、東西の南分岐線に挟まれた区間が歩行者専用空間となるが、残る部分はLRT路線が走るトランジットモールのままになる。そして、東西の南分岐線の間のカリクス通りについて、車を地下に移し、地上にLRT路線を敷設する。カイザー通りとカリクス通りを改造することから、この案は「複合案

(Kombilösung)」と名付けられた。

これまでも地上地下併用案が検討されたことがあったが、地上路線が走るのはカイザー通りであった。今回の複合案の特徴は、クリークス通りに新路線を建設することで、カイザー通りの端部には地上路線が残るが、中央部を電車が走らない完全な歩行者専用空間にできる。市長の説明によると、この案は「City2015」による住民参加手続きのなかで形成されたものである。全面地下化に比

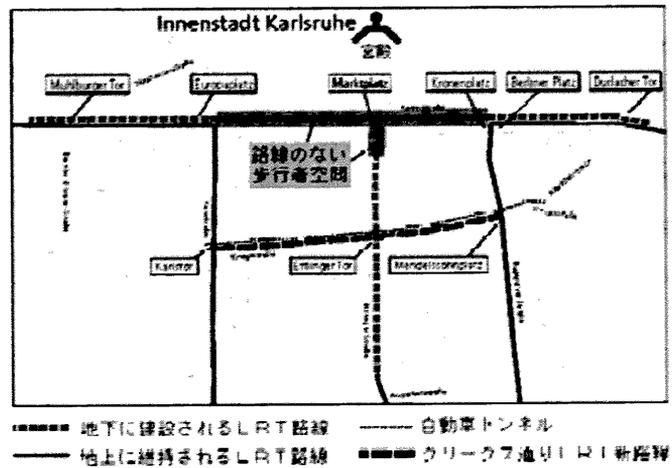


図 2-2 複合案 (原図：住民投票用紙)

較して工費が節減され、工期も短いので、市長は、議会からも市民からも広い賛成を得られると楽観していた (KA, 2002.6.11)。

与党CDUは、直ちにこの複合案の支持を打ち出した。地下化に反対する住民運動に対抗して、「LRT地下化に賛成」という住民団体が生まれていたが、この団体も「カイザー通りの主要な妨害物は電車のレールだ」と支持を表明した。最も注目されたのが、SPDの態度である。議会主導で住民投票を行うには3分の2の賛成が必要だが、緑の党が地下化に反対しており、他にも反対を鮮明にしている議員が1人いるので、3分の2を獲得するにはSPDの賛成が不可欠である。そのSPDは、以前から主張しているクリークス通りの改造が含まれていることを評価し、同意の用意があることを示唆した。これまで住民参加手続きを注視し、意見表明を避けていたSPDも、市長が意見を示した以上、考えを表明する必要があるとして、複合案について「わが党が長年望んできたことを確認しただけで、市長がSPD案に乗ったのであり、方針を変えたのはCDUの方である」とコメントした。ただ、住民投票で問題となるのは設問の文言であり、SPDの賛成を得るには、設問の表現に注意が必要である (KA, 2002.6.18)。

複合案が大きな注目を集める一方で、市民による意見書の作成が進められたが、提案されたばかりの複合案は検討対象外であり、意見書の内容にもとくに目新しい点はなかった。参考までにKEが電車地下化への賛否をとったところ、94%以上が全電車が地下を走ること賛成した。同時に、クリークス通りの改造を必要だとする者も多いことから、KEの担当者は「選定された市民は複合案を支持していると考えられる」とコメントしている (KA, 2002.6.18)。「City2015」による参加手続きの終盤で注目を集めるはずだった市民意見書は、複合案という伏兵の登場で脇役に甘んじることとなった。

市民参加手続きの最後を飾る市民フォーラムⅡを控えたカールスルーエでは、複合案が議論の中心となった。7月3日に開催された市民フォーラムⅡでは、KEが、これまでの参加手続きのなかで議論された6分野のうち、5分野では市民と行政の間で広く合意が得られ、成功だったが、市内にある対立には若干失望した、と説明した。その5分野でまとめられた目標は、①都心空間、とくに街路と広場の質的向上、②クリークス通りを計画に含めて改造し、車は地下に移す、③公共交通の高い能力を維持する、④歩行者空間の周辺道路で車の排除を進め、駐車場案内システムやP&Rシステムを構築する、⑤歩行者空間

では原則として自転車走行を禁止する、である。一方、意見がまとまらなかったのは、カイザー通りの負担軽減をどのように進めるのかという点である。フォーラムでは、市長が参加者に複合案の長所を力説したが、反対派は納得せず、「City2015はまやかしだ」と批判した。反対派は、フォーラムが開催される前に、口にテープを貼り、「市民に話させない市民フォーラム」などと書いたプラカードを持って会場を練り歩いており、決定を間近に控え、地下化推進派と反対派の溝はかえって深まった（KA, 2002.7.4）。

こうして、多額の費用をかけた市民参加手続きは終了し、あとは市議会と住民投票が残されるだけになった。地下化に反対するグループのひとつであるカールスルーエ交通クラブは、フォーラムⅡの後に、まず都心空間を向上させ、続いてクリークス通りを改造し、その後でカイザー通り地下化を決定するという3段階構想を発表した（KA, 2002.7.9）。これは、クリークス通り改造を重視しているSPDの揺さぶりを狙ったものと思われる。

### (5) 2回目の住民投票

住民投票について決定する市議会が行われる2002年7月23日は、議会が始まる15時半が近づくにつれ、市役所周辺が緊迫した。広場で署名を集めていた反対派は、市役所前で「私たちのLRTを愛する」という横断幕を掲げた後、市役所に入った。約120席ある議会傍聴席は満席で、臨時に数十席が設置され、それでも入場できない人のため、ロビーにテレビが置かれた。第1議題がCity2015関連で、約2時間にわたって議論が繰り広げられ、市長が発言を短くするように求める場面もあった。この問題に対し、反対派からも9件の議題が提案されていたが、採決は迅速に進められ、SPDが市長提案の複合案に賛成した結果、賛成42、反対6で、次の設問に対して住民投票が行われることが決定した。

あなたは、カイザー通りの負担軽減とカールスルーエ都心の改造のため、次の事業からなる複合案に賛成ですか。

- ・カイザー通りの地下に、マルクト広場に南分岐線をもつ鉄道路線を通し、
- ・オイローパ広場とクローネン広場の間をレールのない歩行者空間とし、
- ・クリークス通りを道路トンネルと地上の路面電車があるように改造する。

市民は、「はい(Ja)」と「いいえ(Nein)」で設問への回答を決定する。続いて2つの議題を処理した議会は短い休憩に入り、再開後の傍聴者は15人程度に減少した。

8月に入ると、市は強力に複合案の宣伝を進めた。昼間は道路や広場にバスを置いて宣伝し、市内21ヶ所に会場を設定して夜の7時半から9時半ま

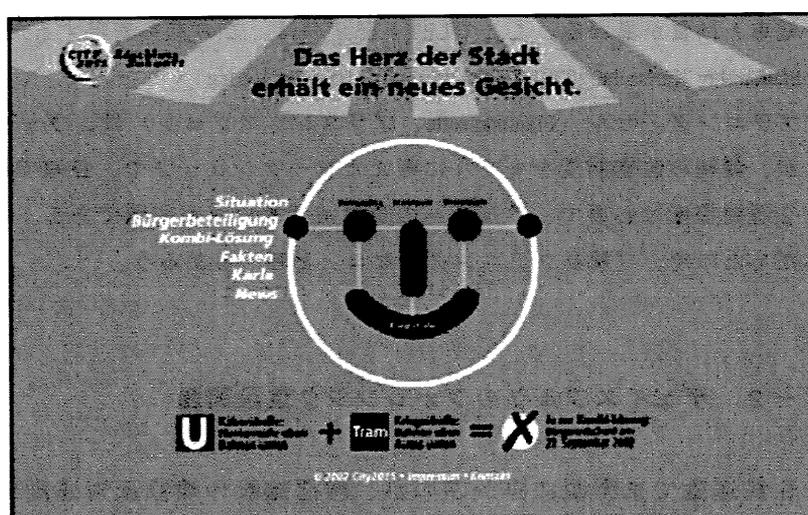


図2-3 複合案への賛成を呼びかけるホームページ

で説明会を行った。ラジオからは、「複合案に賛成し、カイザー通りを瀕死の通りから、そぞろ歩きの通りにしよう」という音声 flowed (KA, 2002.9.22)。さらに、市が「City2015」のために設置していたホームページは複合案一色に改訂され(図2-3)、小さいながらも、音声入り5分間の映像で、複合案に賛成する市民の姿や、コンピュータシミュレーションによる地下化完成後のカイザー通りを紹介した。

こうして、連邦議会選挙と住民投票が行われる2002年9月22日を迎えた。住民投票に参加した市民は149,825人で、連邦議会選挙との同時投票の効果で投票率は74.0%に達した。有効投票のうち、複合案に賛成が55.6%(有権者に対する比率で40.8%)、反対が44.4%(同32.6%)と、いずれも絶対得票率が30%を超えた。地域別に見ると、都心とその周辺地域では反対が賛成を上回ったが、郊外では賛成が多くなり、賛成が60%を超える地区もあった。市長は、複合案が支持されたことを「多数が我々の都心の将来を支持したことが明らかだ」と喜び、74%の投票率に対して「町の将来のために参加してくれ、市民は責任ある決定を行った」と満足の意を表明すると同時に、反対派に対しては、まちをどう形成するか一緒に考えるよう呼びかけた。一方、地下化に反対する住民は、宣伝力で大きな差があり、対抗できなかったことや、設問が複合案に有利で、実際の建設段階に入ると問題が出てくる可能性があることに触れている(KA, 2002.9.22)。行政側は10ポイントの差に安堵したが、反対票も住民投票の成立に必要な絶対得票率30%を超えた点は見逃せない。議会の方針を支持する住民は投票にあまり参加しない傾向があるので、連邦議会という多数の人が投票に行く日ではなく、選挙と無関係の日に住民投票を設定していた場合には、反対派が勝利する可能性もあったと考えられるからである。

こうして、カールスルーエのLRT路線は複合案に決定した。しかし、これから行われる費用便益分析も難問で、結果によってはかつてのように再び案を練り直す必要が出てくる。現在、カールスルーエではクリークス通り沿いで大型店の建設が進んでおり、LRT路線のさらなる拡張も計画されているので、前回のように便益がマイナスになることはないだろうが、LRT問題は住民投票で終わったわけではなく、今後の動きを注視したい。

- 1)カールスルーエの路面電車は、広軌で、スピードが速く、静かで、わが国でイメージされる路面電車とは質が異なる。ここでLRTと記すのは、この点を表現するためである。
- 2)Stadtarchiv Karlsruhe(2000), "Unter Strom", Badenia Verlag
- 3)プランニング・セル(Planungszelle、プランングスツェレ)は、ヴッパータル大学のディーネル教授が、裁判の陪審制度をモデルに考えたワークショップで、各地で試みられているが、期間が1~2週間程度は必要で、参加者への負担が大きい点が問題である。ここでは行われた作業は2日間だったので、「簡易プランニング・セル」と呼べるだろう。

## 2-2 デュイスブルクのフォレンジク建設問題

住民運動でまず頭に浮かぶのが、嫌悪施設の建設反対運動である。とくに問題なのが、ごみ処理場のように、反対運動を行う住民自体がその施設に依存するという高い公共性を有する場合であり、反対は「地域エゴ」と非難されることも多い。英語でNimby (Not in my

backyard)と言われるように、この種の問題は万国共通である。まちづくりへの住民参加が進み、都市計画への住民の影響が大きいドイツでは、嫌悪施設へ反対運動が起きた場合、日本よりも深刻な事態が生じ得る。デュイスブルクで2002年1月に争われたフォレンジク（Forensik、犯罪者を治療する専用病院）の建設をめぐる住民投票はその典型的なものであり、住民投票が許容されるかどうかも問題となった。そこで、問題の経過と住民投票が果たした役割を検討したい。

### (1) 深刻なフォレンジク建設問題

ドイツでは、犯罪者の再犯を防ぐための制度が充実しており、精神面に問題のある犯罪者をフォレンジクで治療する治療処分（Maßregelvollzug）の事例が増加し、収容力が不足しがちである。ノルトライン・ヴェストファーレン州では、治療処分に必要な費用は州が負担するが、建設と管理には広域地方連合（Landschaftsverband、郡、および郡に所属しない大規模な都市で構成されている）があたっていた。

フォレンジクでの治療は必ずしも順調に進まず、凶悪事件が跡を絶たない。逃走者が起こす事件は施設近くとは限らないが、社会への適応を図るための開放処遇中に犠牲になるのは周辺居住者である。性犯罪者を専門に扱うフォレンジクが立地している州東部のリップシュタットで、1990年に13歳の、1994年には7歳の少女が開放処遇中の患者に殺される事件が起き、住民を震いあがらせた。この事件以降、フォレンジクの新設が全く進まなくなった（WAZ, 2000. 11. 22）。その一方で、裁判で治療処分を命じる件数が増加した結果、1999年には州内の施設7ヶ所（定員1,101人）に1,420人を収容し、さらに240人を一般の精神病院で治療する状況になった（NRZ, 1999. 1. 12）。過密な施設では治療が不十分となり、職員の目が行き届かないので、患者の逃亡も多くなる（NRZ, 1999. 12. 10）。施設不足を理由とした釈放も行われ、釈放中に犯罪を繰り返す例まで現れ（WAZ, 2000. 11. 22）、フォレンジク新設は州にとって一刻を争う重要な課題となった。

1998年6月に就任した新厚生大臣は、問題解決に力を注いだ。まず提案されたのが治療処分法の改正で、最も重要な点は、これまで広域地方連合に委ねていた治療処分の実施を、州の任務に移すことである<sup>4)</sup>。ドイツでは、都市計画をコントロールするFプラン（土地利用計画）とBプランの決定権限が自治体にある。このため、建設に反対する自治体が都市計画的な手段で対抗した場合、広域地方連合は建設を断念するしかなかった。しかし、公共性の高い州の建築物の場合は建設法典第37条の適用が可能となり、自治体の承諾が得られなくても建設への道が開ける。同時に、改正案には、住民の不安を除き、施設を円滑に運営するため、各フォレンジクに諮問委員会（Beirat）を設置し、施設の建設や運営をガラス張りにすることが盛り込まれた。この改正案は、SPDおよび緑の党の州議会与党の賛成で可決された。



図2-4 州内のフォレンジク分布

続いて取り組まれたのが、新たなフォレンジク建設地点の選定である。ノルトライン・ヴェストファーレン州の既存フォレンジクは、図2-4のように州縁辺部を中心に立地していた。100ヶ所以上の候補地を検討した州は、2000年末に6つの都市を選んで公表した(NRZ, 2000.11.21)。うち4都市は人口50万人以上の大都市で、州の中央部にある。これは、大都市を中心に施設をバランス良く配置し、犯罪者の自宅近くで治療し、退所後のアフターケアを充実するという構想に基づくものであった(NRZ, 2000.9.24)。

## (2) デュイスブルクでの立地選定過程

デュイスブルク(人口51万人)に計画されたのは、アルコールなどの中毒患者を専門に扱う90人収容の施設で、候補地が2ヶ所示された(図2-5参照)。第一候補は市西部ラインハウゼン区にあるベルタ病院で、神経科と精神科のうち神経科は移転が決まり、精神科も移転を検討中であった。ここは市立病院なので、フォレンジク化には市の同意が必要になる。そこで、市が同意しない場合のため、用地交渉さえまともなれば州の判断で建設できる市北部ハンボルン区の炭坑跡地が第二候補に選ばれた(NRZ, 2000.11.21)。州の提案を受け、市長は12月15日の議会で立地点を選定する方針を示した(NRZ, 2000.11.22)。

計画の発表を受け、住民には戸惑いが広がったが、やがて強力な反対運動が組織された(NRZ, 2000.11.27)。ベルタ病院への反対が高まった原因は、病院が居住者の多い市街地にあり、周辺には学校や幼稚園が立地している点にある。フォレンジクが立地している他の都市から、「平穏に暮らしている」という報告も行われたが、反対が弱まることはなかった。「どうしても進出するのなら学校は閉鎖せよ」とか、「ここまでの立地選定経過を公開せよ」という意見が、次々と出された(NRZ, 2000.12.1)。

このような動きの中で、同じラインハウゼン区西端にあるホーエンブドベルク工業団地が第三の候補として浮かんできた。ここは操車場跡地で、州開発公社の所有地なので、用地買収の必要がない(NRZ, 2000.12.4)。工業団地に隣接するアイゼンバーン住宅地との間には一定の距離を確保でき、住宅とフォレンジクの間に工場が建設されることとなる。しかし、ベルタ病院周辺に続き、アイゼンバーンの住民も立地に反対して集会やデモに立ち上がった。

市議会では、与党のSPDがホーエンブドベルクは適地だとして賛成する意向を固め、緑の党も続いた。CDUは、州の事前検討が不十分だとして反対したが(NRZ, 2000.12.7)、15日の市議会では、フォレンジクの情報公開を進めることを条件に、ホーエンブドベルク工業団地への進出が議決された(NRZ, 2000.12.16)。

## (3) 住民投票と諮問委員会

2001年に入ると、アイゼンバーン住宅地の住民は、フォレンジク進出に反対する住民投票を目ざして住民請求の署名に取り組んだ。2000年改正後のノルトライン・ヴェストファーレン州自治体法により、デュイスブルクの有権者数をもとに必要数を計算すると、表2-6のようになる。デュイスブルクは大都市なので、発議はともかく、投票結果が成立するための得票条件はか

表2-6 住民投票へのハードル

	請求署名	投票成立
必要数	11,249 (3.0%)	74,993 (20.0%)
獲得数	21,279 (5.7%)	52,568 (14.0%)

なり厳しい。北部の住民が、工業団地への立地が否定されると市北部に立地すると考えて反対にまわることを恐れた住民は、発議文を「あなたは、州と市が提案したデュイスブルクの3ヶ所すべてについてフォレンジクを拒否するという考えですか」という文言に決めた（NRZ, 2001.1.17）。署名活動は順調に進み、必要数を大きく超える約2万1千票を集めた。

ところが、自治体議会を監督する立場の州管区政府が、「住民の発議内容は州の管轄事項であり、市議会には3候補地すべてを拒否する権利はないので、この発議は許されない」という見解を示した（NRZ, 2001.4.29、および2001.5.14）。この見解には、発議住民だけでなく、市も反対した（NRZ, 2001.6.19）。市議会は6月議会で発議を合法と認め、9月に住民投票を行うことに決定した。議会の監督を行う州管区政府が、議決を違法だとして取り消したので（NRZ, 2001.7.13）、住民は行政裁判所に仮処分を申請した。行政裁判所が住民の訴えを認め、取り消された市議会の議決を復活させたため<sup>5)</sup>、ようやく2002年1月13日に住民投票が行われることになった。

こうして、住民投票が行われることとなった。工業団地への立地を支持する市は、建設理由と安全対策を説明したパンフレットを全戸に配布した（NRZ, 2001.12.26）。州管区政府は、フォレンジク建設は州の任務なので、住民投票の結果は建設の法的障害とならないという立場であったが<sup>6)</sup>、住民側は、市が建設を進める州に対立することを期待し、票の掘り起こしに努力した（NRZ, 2002.1.10）。

投票の結果、投票した人の中では85%が発議に賛成したが、投票率は16.6%で、発議賛成は有権者の14.0%に止まった（表2-6）。有権者に対する賛成の比率を区別に示したのが、図2-5である。絶対得票率が20%を超えたのは、工業団地があるラインハウゼン区だけである。代替立地点となる炭坑跡地のあるハンボルン区と隣接区は10%を割っており、投票結果に明確に距離の影響が見られる。デュイスブルクは大都市で、市域233km<sup>2</sup>はドイツではかなり広い。地元区で20%を超えたことは、この種の施設を小規模自治体に建設する困難さを示しており、投票の成立に絶対得票率が必要とされることは、地域エゴを制約する機能を有していることがわかる。

住民投票が不成立に終わった後も、住民側は建築許可を裁判で争う姿勢を見せている。しかし、2月には法改正で登場した諮問委員会の初会合が行われ、問題は設計や運営面に移ってきた。諮問委員会の任務は、フォレンジク設置者による計画の審議である。当面は建物の設計が中心になるが、いずれ治療、安全対策、職員配置、退所者のアフターケアなども扱う（NRZ, 2002.2.28）。委員メンバーは24人で、市議会各派の代表、地元区長、市の助役と厚生担当者、フォレンジク職員代表、保険組合、医師会、教会、警察、裁判所など、関係団体を網羅しており、住民代表も4人加わる。反対住民に参加を打診したが断られたので、アイゼンバーン住宅地の居住者から抽選で3人が決められた。いずれ反対派

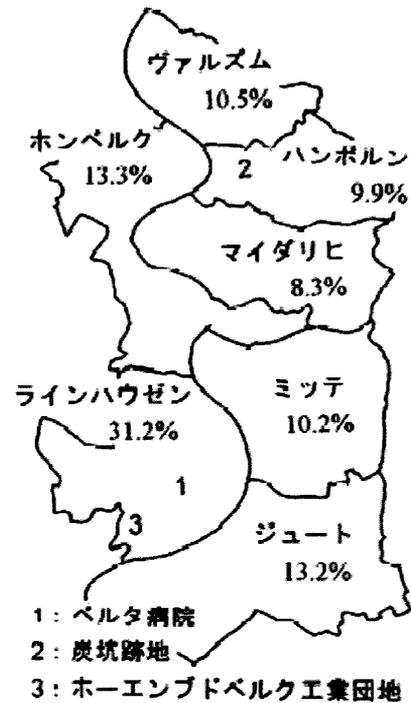


図2-5 各区の絶対得票率

が参加することに期待し、最後の1人は空席にされた（WAZ, 2002.3.1）。

委員会がまず検討したのは、フォレンジクの設計である。当初は1年程度の審議で建築を申請できると予想されていたが、建設費の節減や安全と治療面の検討に予想以上に時間がかかり、委員全員の同意が得られたのは2003年12月であった。この決定を受け、病院の運営にあたるボーデルシュヴィングの理事が、「デュイスブルクに、安全と治療面で十分に理解を得た施設が登場する」と説明している。今後は、2004年に建築申請を行い、着工が2005年で、完工は2007年の予定である（NRZ, 2003.12.5）。なお、周辺居住者が提起した裁判が継続しているが、訴えは認められないと予想され、工事は順調に進むだろうと考えられている（WAZ, 2003.12.5）。

こうして、住民投票という最大の危機を乗り越えたデュイスブルクのフォレンジクは、順調に計画が進められているが、問題は完成してからの運営にある。予定した対策がうまく効果を発揮し、退院者へのアフターケアに成功すれば、デュイスブルク市民からも認められるだろうが、もし事件が起きると、再び反対運動の標的となる。法律改正で設けられた諮問委員会が威力を発揮し、問題が未然に防止されることを期待したい。

最後に、住民投票で20%の絶対得票率に達していた場合を考えておきたい。住民投票の結果は市議会の議決としての効果しか有せず、用地を州が所有し、建設法典第37条で自治体の承諾なしに建設できることになっているので、フォレンジクの建設が可能なはずだが、実際にはそれほど順調に進むとは限らない。

州が発表したフォレンジク立地点6ヶ所のうち、ヘルネ市は立地に強く反発し、2000年12月に議会が立地を拒否することを議決した。これを受けて市はフォレンジクの建築事前申請に対する承諾を与えなかったため、州管区政府が建設法典第37条を根拠に建築を認めた。ヘルネ市が、この州管区政府の行為を、自治体の計画権限を違法に侵害したとして提訴したため、争いが司法の場に移っている。州は、この裁判が決着してから建設に取り組む予定である。他の5ヶ所の新規立地場所も実際に利用できるまでには時間が必要なので、州は、緊急策として、既存施設を拡充し、仮のフォレンジク施設90床を設置するなど、一時的に計270床を増加させて乗り切ろうとしている。この状況からみて、たとえ建設法典第37条で州に権限があるとしても、デュイスブルクの住民投票が成立していた場合、州はさらに困難な事態に直面していたと考えられる。

4) 施設の建設は州が行うが、運営は広域地方連合や民間に委託できる（ノルトライン・ヴェストファーレン州議会資料 12/3728, 1999.3.3）。

5) デュイスブルク市議会議事録、2001.10.1

6) 州は、すでに2000年8月にフォレンジクの建物配置を固め、州管区政府に建築事前申請（建築申請に先立ち、用途などの一面に限って許可の可否を問い合わせる制度で、後の建築許可を拘束する）を行い、同12月には事前申請が認められた（NRZ, 2001.12.6）。工業団地はBプランで産業地区に指定されていたので、患者が生活する病院の建設は認められない。しかし、連邦や州が建設するとくに公的な建築物は、建設法典第37条でBプランに反することが許容される。

## 2-3 ミュルハイムの財政悪化と住民運動

近年、ドイツの自治体財政はかなり悪化が進み、財政健全化のために自治体の公的サービスの一部を犠牲にしようとする行政と、反発する住民との間で、紛争も生じている。背景に財政悪化があるため、住民投票を目ざして署名に取り組む住民にとって、費用調達提案を適切に行うことは大きな負担である。

ルール地方の西部、デュイスブルクとエッセンに挟まれた位置にあるミュルハイムは、2000年2月の議会への予算案提出に際し、節減が可能と考えられる支出を減らす緊縮案を提案した。そこには、都心パトロールの停止、歴史博物館の閉鎖、デイサービスへの補助金カット、政党への援助削減などの項目と共に、市立図書館分館の閉鎖と、市北部のシュテイルムにあるプールの民間移管を検討することが含まれていた。このうち、図書館とプールで住民請求が取り組まれることとなった。なお、この時期の市議会各派の勢力は、表2-7のとおりであった。

表2-7 ミュルハイムの議会勢力

SPD	CDU	FDP	緑の党	その他	計
22	20	4	3	3	52

### (1) 図書館分館の閉館問題

ミュルハイムには、図書館分館が6ヶ所ある。行政が閉館を提案したのは、北部デュンプテンの学校に併設された分館である。ここは最も規模が小さく、貸し出し冊数も少ない。しかも、1.5kmほど離れたところに別の図書館分館があるので、閉鎖の影響は小さいと考えられた。さらに、予算案審議の過程で、デュンプテンの分館に加え、近くに修道院の図書館がある南部ザールンの分館も閉鎖して支出を削減する案をSPDが提案し、CDUとFDPも賛成した(NRZ, 2000.11.29)。こうして、2000年4月6日の市議会は、SPDとCDUの圧倒的多数の賛成により、図書館分館廃止を含む予算案を可決した(WAZ, 2000.4.7)。

もちろん、図書館周辺の住民は閉館に反対である。議会に先立ち、ザールンでは小学生や親が分館閉館に反対する署名を集め、集会を行った。ミュルハイムの図書館には、利用者が設立した友の会というサークル組織がある。友の会会長のハーケは、60年の歴史がある分館が閉鎖されることに反対し、デモへの参加を呼びかけている。しかし、議会は、これらの声より、財政再建を優先した。

近くに分館があるデュンプテンはともかく、ザールンの分館は貸し出しも多く、この区域で唯一の公共図書館であ



図2-6 ミュルハイムと周辺都市

る。代替を期待された修道院の図書館長は、蔵書を宗教関係に限っているわけではなく、質的には誇りをもっているが、市の図書館を代替するのは無理で、文化が消えていくと嘆いている（WAZ, 2000.4.29）。そこで、5月に入り、図書館友の会は、閉館を阻止する最後の手段として住民請求を開始した（NRZ, 2000.5.25）。

ノルトライン・ヴェストファーレン州自治体法の住民投票の規定は、2000年4月からハードルが低い新规定に変わったばかりであった。ミュルハイムの人口は17万人台で、うち有権者は14万人弱である。旧規定では住民請求に1万2千人の署名が必要であったが、新规定では有権者の5%でよい。そこで、友の会は、議決3ヶ月後の7月6日までに7千人の署名を集めることを目指し、小学校や幼稚園を通じて署名簿を配布した。要求するのは両分館を継続することなので、費用の調達方法を提案する必要がある。友の会は、両館の維持費用年29万マルクを賄うため、政党への補助120万マルクを90万マルクに減らすことを提案した（NRZ, 2000.5.25）。なお、住民請求の効果は最終決定まで生じないので、予定通り分館を閉鎖することが可能だったが、友の会が住民請求に取り組んでいることに配慮し、市は閉館を最終的な結論が出るまで延期した（WAZ, 2000.6.27）。

第1章で述べたように、住民請求が成功するには3つのハードルを越えなければならない。友の会は、6月末に11,516の署名を提出し、第1のハードルを越えた（NRZ, 2000.6.30）。第2のハードルは要求の法的許容性であるが、この請求の場合は、既存の分館維持にかかる費用が明らかで、その調達方法も明確に示されている（WAZ, 2000.8.26）。市議会は、9月上旬の議会で住民請求が許容されることを認め、第2のハードルも越えた（WAZ, 2000.9.8）。残る問題は、議会が請求に同意するかと、同意せずに住民投票に進んだ場合に、住民側が第3のハードルである絶対得票率を獲得できるか、という点である。

議会は、請求内容に同意するかどうかについては検討を継続し、10月末に決定することにして、その期間に、SPDとCDUが投票を避けて住民と妥協する道を模索した。文化予算の制約があるため、閉館するという方針は変えられないので、蔵書を近くの図書館、つまりデュンプテンは別の図書館分館、ザールンは修道院図書館へ移し、修道院図書館に市が半日勤務の職員を手当てして開館時間を延長する、という案がまとめられた。住民側が同意して請求を取り下げればこの案を実施するが、住民投票に進む場合は案を撤回し、修道院図書館への対処は行わない。なお、市の労働組合は、修道院で勤務する職員の労働条件に問題を指摘し、両分館の職員を1人にして開館時間を最低に切りつめる代替案を提案している（WAZ, 2000.9.22）。

SPDとCDUは、図書館友の会に対し、妥協案の受け入れを働きかけた。しかし、会長のハーケは、閉館という基本線は変わっていないとして妥協を拒否し、多数の市民が両館の維持を支持している以上、住民請求に非常に近い解決案以外は無理だとコメントしている（NRZ, 2000.9.27）。この結果、10月末の議会は住民請求への同意を拒み、12月3日にミュルハイム初の住民投票を行うことが決定された（NRZ, 2000.10.26）。

ところで、図書館閉鎖の目的は支出削減だが、住民投票を行うためには経費が必要になる。閉鎖に伴う初年度の節約額は27万マルクだが、当初、住民投票には節約額のほぼ1年分に相当する22万マルクは必要だと見積もられていた。そこで、投票所の数をさらに減らし、郵便による投票を見送ることにして、費用が13万7千マルクまで削減された（WAZ,

2000.11.20)。

こうして、12月3日の投票日を迎えた。有権者137,859人の20%にあたる27,572人が請求に賛成すれば投票が成立するはずだった。しかし、投票所に足を運んだのは15,152人で、分館維持に賛成したのは13,943名、有権者の10.11%に止まり、第3のハードルを越えることはできなかった。投票所単位で見ても、投票率が20%を超えたのはザールン中心部の1ヶ所だけで、ここは投票率21.85%、請求への賛成も有権者の20.85%と、かろうじて20%ラインを超えた(NRZ, 2000.12.3)。

友の会会長のハーケは、気落ちした様子を見せず、「最も重要なのはみなが意思を示すことで、民主主義と住民請求にとっての記念的な日だ」と述べた。一方、市の文化担当者は、施設の閉鎖は喜んで行うものではなく、勝利とは感じられないとコメントしている。そして、両図書館は閉鎖するが、職員は他の図書館に移し、両地区に図書館バスの投入を増やすことを説明した(NRZ, 2000.12.3)。

こうして、ミュルハイム初の住民投票で、住民側は請求内容を実現することができなかった。しかし、この経験は次の住民請求に影響し、効果を現すことになる。

## (2) シュティルムのプール問題

図書館分館の閉鎖を提案した削減案には、1924年に建設され、老朽化が進んでいるシュティルムの市営プールについて、民間移管を検討することが盛り込まれていた。このプールは、オーバーハウゼンとの境界にあるルール競技場内にある(図2-6参照)。プールの西にはルール川が流れ、鉄道を隔てた北側にはオーバーハウゼンのルール公園があり、一帯はレクリエーションの場となっている。民間に引き受け手がなかったため、次善の策として、市はオーバーハウゼンに共同で運営することを提案した。ミュルハイムによると、シュティルムのプール訪問者のうち70%はオーバーハウゼン居住者とされていたが、同じく財政悪化に苦しみ、自市のプール閉鎖を検討しているオーバーハウゼンは、共同運営を断った。

この結果、2001年3月に、議会のスポーツ委員会にプールの閉鎖が提案され、承認された。年20~30万マルク必要なプール維持費も負担であったが、それよりも問題なのはプールの老朽化と水質基準の強化で、新たな基準に適合する整備改修には200万マルク以上が必要だと推測された。委員会では、スポーツ予算は削減が不十分で、苦しい市の財政で改修予算を手当てするのは無理だと説明されている。用地は早期に売却され、売却代金が修復に必要なスポーツ施設に用いられる(NRZ, 2001.3.9 / 2001.6.26)。この方針は、4月末の本会議に提案されて可決される運びとなった。

ところが、4月に入ると、プール閉鎖に反対する市民が動き出した。シュティルムを除くと、ミュルハイムには市民が利用できる屋外プールは東部に1ヶ所あるだけで、屋内プールも南部の1ヶ所だけである。したがって、この問題に関心をもつ市民は多く、請求が成功する可能性は前年の図書館閉鎖問題より高い(NRZ, 2001.4.6)。4月11日には、閉鎖が議決された場合に住民請求でプールを確保することを目ざし、シュティルム地区の住民を中心にした約30名がBISS(Bürgerinitiative Schwimmen in Styrum、シュティルムで泳ぐ住民運動)という住民団体を結成し、フェンガーら3名を代表に選んだ(NRZ, 2001.4.13)。

図書館問題では、SPD、CDUとも住民の声に耳を傾けず、署名が提出された後になって

初めて妥協が検討された。しかし、このプール問題では、SPD内部で、当初から維持費の捻出や改修を検討するよう求める意見が出されている（NRZ, 2001.4.24）。しかし、この意見はSPD全体の方針とならず、2001年4月26日の議会でプール閉鎖に反対したのは緑の党と無所属の議員だけで、プール閉鎖が決定された（NRZ, 2001.4.26）。

議決を受け、BISSのフェンガーは、直ちに住民請求の署名に取り組むことを表明した。プールの維持には毎年30万マルクが必要だと考え、財源として3つの方法を示し、その中から柔軟に捻出するという提案になった。3つの方法は、①緑地と森林のための予算260万マルクから捻出する、②株売却金の一部を充てる、③スポーツ関係の調整役を置かないか、秩序局と法務局の合併で、局長ポストを1つ減らす、である（WAZ, 2001.5.3）。

住民の取り組みを受け、政党にも動きが出てきた。住民請求を支援する緑の党は、プール改修がポイントと考え、州に補助の可能性を問い合わせた。その結果、革新的で地域的意義のあることなら補助の可能性があるとわかり、オーバーハウゼンの緑の党とも協力し、州の補助を受ける方向で運動を進めることを表明した（NRZ, 2001.5.3）。SPDも、プール閉鎖の方針は堅持するものの、そばを流れるルール川、隣接するオーバーハウゼンのルール公園と合わせ、地域のレクリエーションの場ルール・ウォーターワールドとして発展させるビジョンを発表した。この提案に対し、NRZ紙は、去年のうちに考えるべきことであり、住民の反対を受けて安易に方針を変更したのではないかと苦言を呈している（NRZ, 2001.5.8）。

BISSによる署名はわずか10日間で6千名と、図書館閉鎖への反対をはるかに上回るスピードで進んだ。市民の盛り上がりを受け、CDUもウォーターワールド構想に関心を示した。スポーツ委員会で、プール改修が必要なことをもっと早く報告すべきだったと行政に注文が出された際には、スポーツ局長が、何年も前から予算の度に説明したが認められなかったと反論している（NRZ, 2001.5.15）。

署名の提出期限は、議決から3ヶ月後の7月26日だが、BISSは、議決から1ヶ月も経過しない5月24日に11,000名の署名を提出した（NRZ, 2001.5.25）。このころから気温が上がり、週末には涼を求めてプールへ行く人が増えたが、26日の土曜日は、ミュルハイム東部のプールに多数の市民が押しかけ、駐車場が満車となり、シュティルムのプールを閉鎖したことに怒りの声が寄せられた（WAZ, 2001.5.27）。BISSは、その後に集まった署名を5月28日に市に提出し、署名の合計は13,068となった。7月初めまでに9,000の署名を集めることを目指したBISSは、わずか3週間で目標をはるかに超える署名を集めたことに驚きを隠さなかった。このような住民の高まりを背景に、BISSは、住民投票に進んだ際は図書館の時のように投票費用を節約せず、自治体選挙と同数の投票所を置き、郵便投票も許容するように求めた。この場合、投票の経費は40万マルク以上になる。緑の党は、住民投票によって条件が異なるのはおかしいので、住民投票に関する規則を定め、すべての投票に同じ条件を適用することを提案している（NRZ, 2001.5.29）。6月中旬に住民投票をめぐってパネルディスカッションが行われた際は、BISSのフェンガーが、住民投票はプールをオープンするより高くつくとして、直ちにプールを再開するように求めている（NRZ, 2001.6.13）。

BISSの住民請求につき、市は費用調達提案の合法性を疑問視していた。3つの方法が示されていたものの、緑地と森林のための予算はすでに利用されており、支出を延期できな

い。また、局長ポスト1つでは維持費をまかなえない（NRZ, 2001.6.15）。さらに問題なのは、プールを維持していくには250万マルクと予想される改修が必要だが、その費用をどうするのが全く示されていない点であった。6月21日の議会に、行政は費用提案が不十分なので請求は許容されないという案を提出したが、BISSを支持するSPD、緑の党と無所属の議員は原案に反対し、請求の許容を決定した。この決定に疑問をもつ市長は、州管区政府に検討を依頼した（NRZ, 2001.6.21）。

議会が請求を支持した事態を受け、行政も妥協案の検討に入り、市長とBISSの交渉で、次の3点がまとめられた。①2002年にプールをオープンする費用が住民投票費用に相当する45万マルク以内に収まる場合は、オープンする。②中長期的には、ルール地方自治体連合で策定する地域プール構想に従う。③2002年以降も閉鎖以外の解決ができるように、財源確保に努める。なお、ルール自治体連合の構想には、シュティルムに継続してプールを提供することが含まれる見込みであったが、現立地点以外に建設する可能性も残されていた（WAZ, 2001.6.28）。

BISSには、住民請求が法的に許容されないかもしれないという弱みがあり、市には、住民投票に進んだ場合に請求内容が成立する可能性が高いという弱点がある。両者とも妥協にメリットがあるため、この妥協案が成立するものと思われた。BISSの議論では、費用が45万マルクを超えた場合も検討してほしいとか、プール改修後の入場料が高くない保証を求める意見が出されたが、妥協を受け入れる方向でまとまった（NRZ, 2001.6.28）。しかし、妥協案を認めるために開かれた議会の場で、住民請求発議人のひとりが、長期的にシュティルムのプールが存続する保証がないとして住民投票を求める態度に転じたため、妥協は成立しなかった。ただ、図書館分館閉鎖の場合と違い、議会の多数がこの妥協案を支持していたので（NRZおよびWAZ, 2001.7.4）、請求が法的に許容されない場合でも妥協できる可能性はある。なお、ルール地方自治体連合が開始した広域レクリエーション施設の検討では、シュティルムのプールとオーバーハウゼンのルール公園が基本に据えられていた。当時、オーバーハウゼンも市中央部にあるプールの閉鎖を検討中であったが、プールのように広域から人々が集まる施設について自治体間の調整なしに決定することは問題で、自治体連合などの努力が重要である（NRZ, 2001.7.11）。

8月末になり、住民請求の合法性を検討していた州管区政府は、費用予測の不十分さと、財源の提案に具体性がないため、請求は認められないと結論を出した。BISSには訴訟に訴える道も残されていたが、フェンガーは、これで妥協案への道が開けたと喜んだ。州管区政府長官ピュッソウも先の妥協案に触れ、「請求は認められないものの、政治と行政が住民のために作業を進めることに期待する」と述べている。市議会各派の代表者は、費用のかかる住民投票が不要になったことに安堵し、じっくり解決策を検討できると喜ぶと同時に、市民との対話の難しさにあらためて言及している（NRZ, 2001.8.29）。

なお、ノルトライン・ヴェストファーレン州の新しい自治体法は、住民請求を開始しようとする市民に対し、行政が可能な範囲で援助するように示している。市長が、住民請求を行う場合は事前に市に相談し、形式的な誤りをなくすように述べたのに対し、フェンガーは、「法的相談を行わなかったのは、可能な限り速く署名を集めたかったためだ」と説明している（NRZ, 2001.8.29）。

10月末には、ルール自治体連合がプールに関する調査結果を発表した。これまで、ミュ

ルハイムでは、シュティルムのプール利用者の70%はオーバーハウゼン市民だと強調されていた。しかし、調査結果によると、ミュルハイム市民は約3分の1が他市のプールを利用しており、プールへの不満が高い。市民のプール訪問回数は年2.3回で、オーバーハウゼンの3.3回に比べて明らかに少ない（NRZ, 2001.10.30）。こうして、統計的にも、ミュルハイムがプールを整備する必要性が裏づけられた。

2002年には、先の妥協案にもとづいてシュティルムのプールが応急修理された。5月11日にオープンしたところ、閉鎖が話題になったことがプールの宣伝になり、訪問客が大幅に増加した。翌2003年は、オープン直前になって大規模な漏水が発見されたため、例年よりオープンが数週間遅れたが、猛暑で多くの客が詰めかけた。

こうして、シュティルムのプールは市民の憩いの場として再評価され、閉鎖の不安は遠のいた。2003年の春には、市長がプライベートな理由で突然辞任し、プール維持に積極的だったSPDのミューレンフェルトが後任に選ばれたことも、プールの存続にプラスである。残る最大の問題は、プールの抜本的な改修である。当初から閉鎖に反対していた緑の党は、浄水施設の整備が必要なコンクリートのプールでなく、自然素材でつくられ、自然の浄化力に頼る方が建設費、維持費とも少なく済むと、自然プールを主張し、普通のプールを求めるBISSやSPDと対立している。当初の予定では2003年のシーズンが終了したら工事に入る予定であったが、2004年に入っても方式をめぐって厳しい対立が続いているため、当面は老朽化したプールを修理しつつ泳がなければならない。いずれ何らかの恒久的な対策が行われるであろうが、いつどのような形になるのか、予断は許されない。

## 2-4 エッセンのコンサートホール建設をめぐる紛争

ミュルハイムの住民運動は財政問題を直接の契機として発生したものだが、隣接するエッセンでは、財政問題に加え、音楽という文化や歴史に関する微妙な価値判断がからんだ形で住民請求が取り組まれている。同時に、この運動が直後に行われた市議会選挙にも影響を及ぼし、市の政治勢力を大きく変動させることとなった。また、コンサートホール新築が考えられていた地区でまちづくりワークショップが開催され、住民参加を拡大する意義ある取り組みとなった点でも興味深い。

### (1) ザールバウ改修をめぐる問題

エッセンは、ルール地方西部の中心となる大都市で、ルール地方東部のドルトムントとともに地域を牽引する役割を担っている。都心は駅の北に展開するが、駅の南にある公園シュタットガルテンには、コンサートが行われるザールバウ（Saalbau）と、オペラやバレエが行われるアールト劇場（Aalto-Theater）が建ち、音楽文化の中心となっていた。

アールト劇場は、20世紀のフィンランドを代表する建築家であるアルヴァー・アールトの設計で、1959年に設計競技が行われ、アールトが没した後の1988年に完成している。一方、ザールバウはコンサートの場として百年以上の歴史を有しており、かなり建物の老朽化が進み、1990年代に入って改修が問題とされるようになった。クッペルホールと呼ばれる大ホールを中心にコンサートが行われていたが、外国のオーケストラを招いて演奏会を

行うには音響的に問題がある。そこで、ホール改修を求める意見が出される一方で、これを機会に別の場所にコンサートホールを新築した方が良いという考えも出され、財政難の影響もあって方針を決められないまま経過していた。

問題を複雑にしたのが、映画館リヒトブルクと、都心近くの工場跡地問題である。リヒトブルクは都心にある大規模な映画館で、70年の歴史をもち、土地建物は市の所有である。ザールパウと同じく改修が必要で、州が改修への補助金を約束していたが、都心環状道路に隣接してマルチシネマがオープンしたので、改修を機会に映画の上映を廃止し、ザールパウに代わるコンサートホールにするというアイデアが出された。また、工場の撤退が相次いだエッセンでは、都心を囲む環状道路に接して、西と北に大規模な跡地が出現しつつあった。マルチシネマは西の工場跡地ヴェストシュタットに進出したものであるが、都心北部の工場跡地であるノルトシュタット開発の核としてコンサートホールを新築しようという声も出された。

ザールパウに関連する懸案が、もうひとつある。ザールパウは、コンサートの場のみでなく、会議の場でもあった。エッセンには、メッセに大規模な会議場があり、駅前の技術会館（Haus der Technik）も700名までの会議を受け入れることが可能である。しかし、設備の整った会議場を建設する都市が増加した影響で、エッセンが会場誘致で不利な立場に立つ例が増えてきた。南に高級ホテルが隣接しているザールパウは、会議の場として有利な条件にある。そこで、改修と同時にザールパウの会議機能を充実させようという考えが出され、問題をさらに複雑にした。このように、ザールパウの老朽化に関連して、コンサート、映画、会議の場と問題が錯綜し、複雑な調整が必要とされる状況にあった。図2-7に、問題となったこれらの建物等の位置を示した。

ドイツでは、この種の問題を決定するのは自治体議会である。エッセンでは長くSPDが議会で過半数を維持しており、行政はSPDの意向を無視しては動けない。なかでも、SPD市議会議員団長のノヴァック、SPDの市長候補ザムランド、市のSPD党組織のトップであるエッサの3名は、市政に大きな影響力を有していた。これに対抗するCDUを支えていたのが、市議会議員団長と市長候補を兼ねるライニガーで、市議会の第三勢力である緑の党とも協力し、対抗していくこととなった。

## (2) ザールパウとリヒトブルク

財政状況の悪化が進んだエッセンでは、公共施設の改修に民間資金を活用する手法が話題になっており、ザールパウについても、1997年の後半に2つのデベロッパーから案が提示された。

まず案を示したのは、エッセンを本拠に活動するホプフ不動産である。1997年7月に示された案は、ザールパウの会議場化を主体とし、オフィス利用のために2棟の22階建て高層ビルを建設するものであった（WAZ, 1997.7.15）。続いて10月には、ザールパウに浴場を設置してヘルスセンターに改造する案が提示された（WAZ, 1997.10.2）。両案とも、隣接するホテル側への建築を考えていたが、浴場案があまり関心を引かなかったのに対し、ホプフ案は行政に評価され、議会各派も是認する意向を見せた。

ザールパウ改造で問題となるのが、コンサートの場を確保することである。当初、ホプフは、「これまでザールパウが提供していたものは継続する」と明言し（WAZ, 1997.7.



- 1. ザールバウ            2. アールト劇場            3. リヒトブルク
- 4. ノルトシュタット    5. ベルリーナ広場

図 2-7 エッセン都心

出所：エッセン市作成のDeutsche Grundkarte

15)、コンサートをザールパウで継続して行うことを考えていた。しかし、その場合でも改修中にコンサートを行う場が必要で、ドイツでも最大級の映画館であるリヒトブルクが有力になる。市の文化局が、都心の中央部に位置し、グリロ劇場がすぐそばにあるリヒトブルクを改修して1,300席のコンサートホールにする案を提案したところ、良い評価が得られた。音響を良くするために床を低くする等の工事が必要な点と、座席数が1,700席あるザールパウより少なくなるので経営が厳しくなる点が問題であったが(WAZ, 1998.1.27)、1998年4月には、SPDのノヴァック、CDUのライニガー、そして市の行政長官(Oberstadtdirektor)であるハルトヴィヒが、リヒトブルクをコンサートホールにする方針の支持を表明した(WAZ, 1998.4.23)。ただ、コンサートホール新築を求める声もあることに配慮し、SPDのエッサが、「コンサートホール新築には多額の資金が必要で民間の協力が不可欠であり、民間案がまとまらなければリヒトブルク案で進むしかない」と述べている(WAZ, 1998.4.29)。この発言は、映画館リヒトブルクに愛着をもつ人のことを考えたもので、当時はSPDもコンサートホール新築は無理だと考えていた。こうして、会議はザールパウ、コンサートはリヒトブルク、という方針が決定したかに見えた。

6月に入ると、ホプフ不動産がザールパウ改修後もコンサートに利用できると述べたことを契機に、再び議論が行われている。定期的な利用が見込めるコンサートは、ホプフにとって経営に魅力的な存在であった。さらに、市からリヒトブルクを借りて営業していた経営者も、リヒトブルクを映画館として継続するよう市に働きかけていた(NRZ, 1998.6.5 / WAZ, 1998.7.9)。改修後のザールパウでコンサートを行うことは、SPDのザムランドに否定されたが(WAZ, 1998.6.27)、もしリヒトブルクを映画館として継続すると、コンサートの場がなくなる。こうして、都心北の工場跡地に、ベルリーナ広場に面してコンサートホールを新築する案が再び浮上したものの、建設費とオープン後の維持費を捻出できる展望がなく、やはり具体化への道は開けなかった。

以上のように、6月まではリヒトブルクのコンサートホール化を軸に話しが進展し、ザールパウは会議場にすることでほぼ一致していた。

### (3) ザールパウ対コンサートホール新築

夏に入ると状況が変化し、リヒトブルクは話題から消え、ザールパウでコンサートを継続するか、それともコンサートホール新築か、という対立になる。きっかけとなったのは、市民グループの声明だった。

エッセンの様々な問題に取り組んでいる市民グループのエッセン2000は、建築家を中心にこの問題についてのワーキングを構成して検討した。その結果をまとめたルーナウ教授は、7月に、ザールパウをコンサートホールとして継続するよう求める声明を出し、波紋を呼んだ。声明は、ホプフ不動産の案について、ザールパウに追加される高層ツインタワーがシュタットガルテンに影を及ぼす問題を指摘し、会議の活動をメッセとザールパウの2ヶ所に分散させるのは現実的でなく、むしろメッセに集中させる方がよいと述べていた。そして、コンサート会場としては、ザールパウの大ホールを改修して使用することを提言した(NRZ, 1998.7.14)。

この声明を受け、NRZ紙もザールパウの会議場化に疑問を表明している。もともとメッセは近くにホテルの建設を求めており、ホテルが隣接したザールパウの会議場化を進めよ

うとするホプフとは利害が対立する。そこで、ホプフはメッセと共同で会議場運営会社を設立し、強引に乗り切ろうとしていた。メッセの経営は市が行っているが、ホプフとの交渉経過は全く公表されないため、市民には状況がわからなかった。

CDUと緑の党は、当初は会議場案に好意的だった。ところが、次第にザールバウの会議場化に疑問を抱くようになり、8月に入ると反対を公言している。ザールバウ会議場化の意義は十分説明されないままで、CDUのライニガーがとくに納得できなかったのは、ザールバウをホプフに売却するにあたり、まず市が3,000万マルク程度で改修を行い、その後2,000万マルク弱で売却する点であった。市の試算によると、ザールバウの価値は5,000万マルクを超えるので、市にとって余りに不利な契約である。また、ホプフは、形態的に22階が最適だと説明していたオフィスのツインタワーにつき、十分な説明のないまま、5階分を追加して27階にするという計画変更を通知してきた。これらの経過から、CDUは、ザールバウを改修してコンサートを継続し、リヒトブルクは映画館として改修し、会議場の拡充はメッセに委ねる、という考えに傾いていった。緑の党も、同じ意見であった(NRZ, 1998. 8. 26)。

ほぼ同じ頃、コンサートホールの新築を求める強い声があがり、経費の面でも進展が出てきた。まず8月中旬に、WAZ紙が、政治、経済、行政と文化の代表者を集めてコンサートホールの問題を話し合ったところ、参加者の意見が、コンサートホール新築が最善だという点で一致した。とくに、音楽家が、「映画館をコンサートホールに改修しても音響的に優れたものになる可能性は低い」と力説した。新築への障害は費用で、コンサートホールを建設する費用は、株を売却すれば何とかなるが、年数百万マルクと予想される維持費が難問である。市の財政に余裕がないので、民間の援助がない限りコンサートホールを建設できないというのが、行政や政治家の考えであった(WAZ, 1998. 8. 12)。

SPDも、リヒトブルクは映画館のまま維持する方向に傾きつつあったが(WAZ, 1998. 8. 27)、そうなるとコンサートの場がなくなる。当時、ルール地方東部の中心都市ドルトムントでも、都心活性化を目ざして都心へのコンサートホール建設が計画されており、州に援助を要請していた。州は、9月初旬に、エッセンとドルトムントを同様に扱う考えを示し、エッセンもコンサートホール新築に州補助金を期待できる見通しとなった。状況の変化を受け、行政からも、都心北部の都市的発展の核としてコンサートホールを建設したいという声が出された(WAZ, 1998. 9. 2)。建設費以上に問題とされていた維持費についても、10月に入ると、民間から資金を集めて財団を設立し、その運用益を充てる方法が見えてきた。まず、貯蓄銀行が、財団が設立された場合には1,000万マルクを拠出すると公表し、続いて電力会社も拠出を検討していることを発表した。貯蓄銀行では、都心にある本店を改修するか、それとも移転するかが議論されており、移転先として最も有力なのがベルリーナ広場であった(WAZ, 1998. 10. 9 / NRZ, 1998. 10. 16)。

費用捻出の方向が見えてきたことを受け、SPDはコンサートホール新築に向けて走り出した。建設候補地のベルリーナ広場沿いの空地は、都心を囲む環状道路と大学の間にある工場跡地で、隣接して貨物駅がある。いずれ貨物駅も整理され、工場跡地とまとめて大規模な開発を行うことが計画されており、ノルトシュタットと呼ばれていた。ノヴァックは、「ザールバウでのコンサートに愛着を感じる人もいるだろうが、音響のいいコンサート専用ホールに皆が反対だとは考えにくい、ここでは世界のオーケストラが演奏を行い、位置

的にも大学と関連するので適切だ」、と宣伝に努めた（WAZ, 1998. 11. 6）。コンサートホールの設計は、アールト劇場と同じく国際的な設計競技で決定する。ノヴァックは、ノルトシュタットに、コンサートホールに加え、貯蓄銀行本店、500戸の住宅、ショッピング施設を建設し、同時に環状道路内側にあるデパートも改造すると、大プロジェクトを披露した（WAZ, 1998. 11. 7）。

一方、新築案に疑問を感じていたCDUは、11月初めに、ケルンのコンサートホールを改造して成功させ、ザールパウ改造案を発表していたスター建築家のブスマンを招いて意見を聴いた。ブスマンは、ザールパウのクッペルホールを2000席のホールに改造し、アールト劇場側に新たな入口を設ける案を示し、立地的にも音響的にもザールパウが優れたコンサートホールになると説明した。コンサートホール新築には7,500万マルクが必要で、さらにザールパウ改修費が4,000万マルク近くかかることと比較し、クッペルホールの改造費用は5,000万マルク程度で済む。市民が親しんできたザールパウを尊重したブスマンの案に、出席者は納得した（WAZ, 1998. 11. 3）。

ブスマンの改修案に力づけられたCDUは、ノヴァックのノルトシュタット開発構想を強く批判した。ライニガーも、市民がこの地区の開発を待ち望んでいることは認めたが、問題はその内容で、高い費用がかかるコンサートホール新築を住民請求で争う可能性も否定しなかった（WAZ, 1998. 11. 9）。緑の党も、SPDを、メッセや貯蓄銀行に対して圧力を加え、力で非現実的な大プロジェクトを進めていると非難した。そして、住民請求を視野に置き、ザールパウをコンサートと会議の場にするように求める諸団体に、協力を訴えた（WAZ, 1998. 11. 11）。

NRZ紙も、コンサートホール運営のために設立する財団への出資や、ホプフグループとメッセが共同で会議場運営会社を設立する等の約束を行い、明確な議会決定を行わないままコンサートホール新築へ向けて既成事実を積み上げていくSPDの手法に疑問を呈し（NRZ, 1998. 11. 7）、早期の決定は間違った方向へ導く危険性があると批判的に論じている。

受けて立つSPDの内部では、ノヴァックが発表した構想への異議や批判はほとんど出されず、承認された（WAZ, 1998. 11. 10）。ノヴァックは、CDUと緑の党の態度は選挙で市南部の票を獲得するための策略であり、構想のなさを隠すために都市の開発を止めようとしていると非難した（NRZ, 1998. 11. 12）。こうして、11月末に予定されている市議会を控え、コンサートの場を巡る対立が深まっていった。

#### (4) 市議会議決と住民請求

1998年11月25日の議会では、3時間にわたってコンサートホールとザールパウの問題が議論された。CDUと緑の党は、ザールパウに対する市民の愛着と、新築した場合に必要な費用を理由に、新コンサートホールに反対した。「これまで財源難を理由に各種公共施設の改修を押さえてきたエッセンが、ホール新築とザールパウ改修に多額の費用を出すのはおかしい」という議論に対し、SPDのノヴァックは、財政政策で必要な資金を捻出する見通しをつけたと反論した。CDUと緑の党は、ベルリーナ広場にコンサートホールを建設する議決を行おうとするSPDに対し、議場から退席して抗議した（WAZ, 1998. 11. 27）<sup>7)</sup>。

WAZ紙によると、まだコンサートホール建設に向けて細かい調整が終わっていないこ

の段階でSPDが議決を急いだ背景には、翌年9月に予定されている市長と市議会議員の選挙がある。ノルトライン・ヴェストファーレン州では、住民請求は議決から3ヶ月で終了する。11月に議決すれば2月に請求が終わるので、選挙まで半年以上あり、挽回のチャンスがある。SPDが議席の力で決定を急ぎ、CDUと緑の党が反発して退場した裏には、このような選挙戦術があった。

新コンサートホール建設に反対し、ザールパウでのコンサート継続を求める諸団体は、議会に先立つ16日に集まって方針を協議し、SPDの出方によっては住民請求を行うことを申し合わせていた(NRZ, 1998. 11. 18)。この結果、早くも議会の2日後に、SPDの議決に反対する住民連合(Bürgerbündnis)が形成された。CDU、緑の党、FDPの政党に加え、環境関連の団体、文化団体、建築家、借家人グループなど、様々な市民団体が参加するエッセン初の大連合である(WAZ, 1998. 11. 28)。代表として選ばれたのは、政党関係者ではなく、文化審議会委員のボムホイア、エッセン2000のガイミュラー、エッセン環境円卓会議のポンプの3名である(WAZ, 1998. 12. 4)。当時はノルトライン・ヴェストファーレン州自治体法はまだ改正前で、1994年の自治体法によると、住民請求のためには、議会決定から3ヶ月後の2月25日までに、有権者の10%以上の署名が必要である。8月の有権者数は467,771名だったので、10%は46,778名になる(NRZ, 1998. 12. 5)。記載不十分で無効になる署名もあるので、6万を目標に署名活動を進めることになった(WAZ, 1999. 1. 15)<sup>8)</sup>。

署名を求める際には、請求の内容、請求する理由、そして実施に必要な費用を保証する実行可能な提案が必要である。議論の結果、請求は次の3点となった。

1. ベルリーナ広場に新コンサートホールを建設するという議会決定を破棄する。
2. ザールパウとシュタットガルテンを破壊するツインタワーを建設しない。
3. 実現性調査を基礎に、ザールパウをコンサートおよび催しの場として発展させる。

はじめの2項目はスムーズに決まった。しかし、最後のザールパウの発展については、まだ十分な検討が行われていないので、見切り発車したSPDのコンサートホール新築議決に似ているとして、発議に加わるのを辞退する団体も現れた。それでも、発議者として9つの団体と3つの政党の代表者が署名を行っている(NRZ, 1998. 12. 5)。また、請求理由は、次のように説明された。

「知られているように、エッセン市は、長年にわたって歳入で必要な歳出を賄うことが可能な状況にはない。社会的・文化的団体や、文化に関連する市の施設は、いずれも資金をカットされている。エッセンの学校では、修理に必要な金額が9,000万マルクに上っている。若い世帯等では、廉価な住宅や、調達できる土地が不足している。このような事態において、可能な代替案と、都市計画的、エコロジック的、文化財的な観点を検討しないまま、市民の正当な要求である広範な住民参加を無視して、少なくとも1億マルクの建設費用と年数百万マルクの維持費用が必要な、威信をかけた対象を簡単に押し通そうとすることは、無責任である。」

最後が実施のための財源である。はじめの2項目は建設中止を求めているので財源は不要だが、最後の項目は費用調達提案が必要になる。住民連合は、金額を示さないまま、市が保有している電力会社の株を売却することで費用を調達できるとした。法律関係者に問い合わせた結果、これで十分だと回答があったと説明されている(NRZ, 1999. 3. 3)。

こうして住民請求が走り出した。活動開始から1ヶ月が経過した1月上旬には署名数が2万を、中旬には3万を超え、目標達成への展望が次第に開けてきた。一方、SPDは議決を堅持し、ノヴァックは「署名の集まりは予定より少なく、連合側は誤った情報を市民に提供しており、よく理解した市民は絶対に署名しない」と、強気な姿勢を示した（WAZ, 1999.1.15）。ザムランドも、建設費用を次のように説明している<sup>9)</sup>。「コンサートホールを目ざさない場合、ザールパウ改修は4,000万マルクで済み、新コンサートホールの建設は7,200万マルクと予想されるので、計1億1,200万マルクで2つの重要な拠点を入手できる。しかも、ザールパウ改修費は、ツインタワーのための不動産売却とザールパウの維持費の節約で捻出できる（WAZ, 1998.12.11）。」

#### (5) 住民請求のハードル

住民請求が成立するには、いくつかのハードルがある。第1のハードルは、必要な数の署名を集めることであり、第2のハードルは、請求内容の法的許容性である。そして、議会が請求内容に同意しない場合には住民投票が行われ、必要な絶対得票率の獲得が最後のハードルとなる。コンサートホールをめぐる住民請求では、第2のハードルが大きな問題となった。

1月中旬に、SPDのエッサは、請求内容の許容性に関して法的な疑問があるので、検討を依頼する、と公表した。問題となる点は、2点ある。ひとつはツインタワー建設を問題としていることで、建設にはBプランが必要となるが、Bプランは住民請求の対象から除外されている。もうひとつはザールパウの発展に関し、必要な費用が明記されていない点である（WAZ, 1999.1.20）。ザールパウをコンサートホールとして改修する検討は十分には行われていなかったが、行政は7,500万マルクと予想していた（WAZ, 1998.12.11）。SPDは、「費用調達提案は、請求の実現に必要な額を明らかにし、その結果生じる事態に関し、有権者の決断を確認して署名してもらうためのものなので、費用が示されていない場合は違法になる」と主張した（WAZ, 1999.1.20 など）。

ところが、請求内容に疑問があり、法的検討が必要だという発言は、市民に驚きと怒りをもたらし、署名を伸ばす結果となった（WAZ, 1999.1.22）。こうして、期限の2月末までに住民連合が集めた署名は89,253と、目標とした6万をはるかに上回った。署名を受け取った行政が記載内容を選挙人名簿と照合した結果、うち79,694が有効とされた（NRZ, 1999.3.20）<sup>10)</sup>。住民連合の代表者は、署名開始時には夢にも思わなかった数字を前に、市民に感謝を表明している（NRZ, 1999.2.26）。

必要な署名が集まった後、議会が請求に同意しないと決定した場合は、3ヶ月以内に住民投票が行われる。今回は3月24日の議会で請求の扱いを議論することになったので、住民投票は5月頃と考えられた。議会が近づくにつれ、市議会選挙に大きな影響があるので住民投票を避けたいと考えるSPDは、要求を貫徹しようとする住民連合から譲歩を引き出そうと試みた。

まず問題とされたのが、請求内容の許容性である。ノヴァックは、ザールパウ改修の費用を意図的に示さなかったことは、署名する有権者から比較して考える機会を奪ったと非難し、法的検討を継続する意向を示した（NRZ, 1999.2.27）。3月に入ると、ホプフ不動産が依頼した検討結果が公表された。最も問題とされたのが第3点で、「ザールパウを

発展させるという請求の内容が明確でなく、費用が明記されておらず、株を売却するという提案では不十分であるため、許容されない」と判断していた。第2の点についても、「ツインタワーを建設すると決定できるのは議会でも市民でもなく、建設主体となるデベロッパーなので、請求内容は誤り」だと指摘した。請求するのなら、デベロッパーに土地を売却しないことを求めるべきだった、というわけである。そして、「3つの項目は互いに分離できない関係にあり、請求内容から許容できる部分だけを取り出して投票にかけることは住民意思に対する許容できない改ざんになるので、今回の請求をもとに住民投票に進むことはできない」と結論づけた（NRZ, 1999. 3. 2）。

以上のようなホブフ不動産の主張には、NRZ紙も強い疑問を投げかけている。もちろん、住民連合はこの主張に反発し、請求開始時の限られた期間に複数の法律専門家に検討を依頼していることを強調した。そして、「議会が請求を許容できないと決定した場合には、訴訟で争う」と表明した（NRZ, 1999. 3. 3）。

議会を翌週に控えた16日には、SPDと住民連合のトップ会談が非公開で行われた。この場で、SPDは11月の議決を見直す姿勢を初めて示した。そして、ザールバウをオーケストラ向けのホールに改修する案の実現性を検討し、ザールバウに高層オフィスを建設した場合にシュタットガルテンに与える影響のアセスメントを行っても良いと申し出た（NRZ, 1999. 3. 18）。住民側は持ち帰って協議したが、SPD提案は不十分だという結論になった。基本的要求であるツインタワーの断念が示されていない点に加え、何週間も前から申し入れていた予備折衝に応じず、議会が近づいてようやく会談を行うSPDの態度は、信頼から程遠いものだったからである。8万人の市民から信託を受けた連合としては、広範で拘束力のある合意なしに請求を手放すことはできず、一部でも拒否されたら提訴すると、強い構えを見せた（NRZ, 1999. 3. 20）。議会が2日後に迫った段階で、SPDはようやく問題の発端となった11月議会の議決を取り消すことを表明した。しかし、連合は、これは住民請求を失敗させようとする最後の試みで、策略が隠されているかもしれないと、警戒を呼びかけた（WAZ, 1999. 3. 23）。

ホブフ不動産とは別に請求の許容性を検討していた行政では、第3項目は費用を示していないため許容できないが、はじめの2項目は是認でき、住民投票に進む場合は2項目だけを対象にすることが適切だ、という結論になった。なお、連合側は第3項目の除外に対して提訴して争うことが可能で、その場合は住民投票は結論が出てからとなるので、実施が数年先になる（NRZ, 1999. 3. 20）。

1999年3月24日の議会で、ノヴァックは、住民請求の初めの2点に同意するが、コンサートホールについてすべての立地点を検討することは譲らないと提案した。CDUと緑の党は、ツインタワーの建設断念に触れていないと反論し、3時間に及ぶ議論の結果、3党が住民請求のはじめの2点に完全に同意することで一致し、住民投票は避けられた。ただ、SPDは、CDUと緑の党の反対を抑え、これから公開でコンサートホールの計画を開始すると決定した。この決定を、住民連合は、SPDがまた何か企んでいるのではないかと不快に感じ、CDUと緑の党も、今後の動きを見守ると表明している（WAZ, 1999. 3. 25および26）。

残る問題は、ノルトシュタットの開発と、ザールバウ改修の方向である。ノルトシュタットについては、住民請求の署名が進められていた1999年1月に、州の資金援助で外国から経験あるメンバーを招いてワークショップを行い、出されたアイデアをもとに案をまと

める方法が提案された。当時は住民請求の署名活動の最中であり、運動を攪乱するためだと反対されたが（WAZ, 1999.1.22）、SPDが11月に行った議決の撤回を認めたことで、実施への障害が除かれた。こうして、1999年4月15・16日の両日に、ベルリーナ広場沿いに設置されたテントで、延べ1000人以上の住民が参加してワークショップが行われた。ワークショップに参加した市民が求めたのは、コンサートホールではなく、緑の環境であった。鉄道用地を減らし、自転車や歩行者道を設置し、石で構成された都心とは対照的に、緑と水の要素を維持することが提案された。ワークショップ結果を基礎に作成されたビジョンには、スポーツや文化の場、ホテル、遊び場、カフェ、レストランや食料品店が示され、入居可能な住宅もあるが、コンサートホールは示されていない（図2-8）。このビジョンを基礎に、Bプラン策定が開始された。

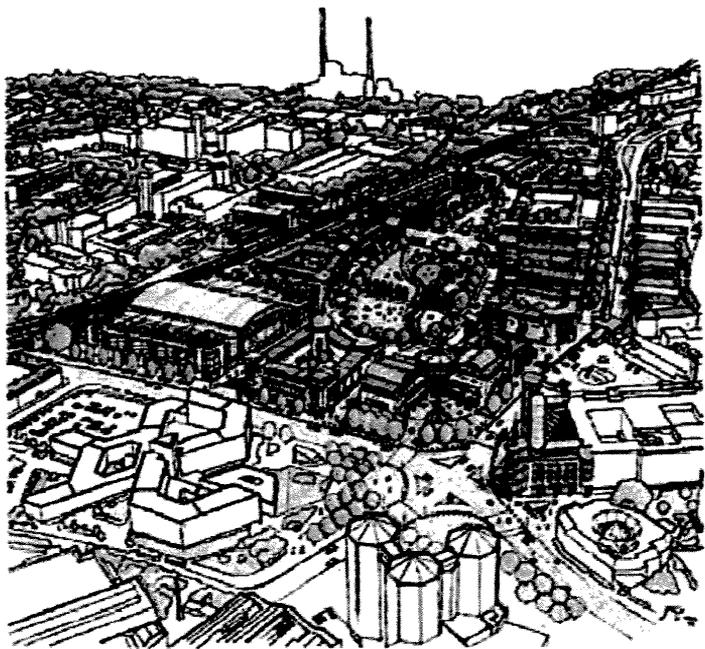


図2-8 ノルトシュタットのワークショップ結果  
(出所：エッセン市ホームページ)

表2-8 エッセンの議会勢力

	SPD	CDU	緑の党	FDP	その他	計
1994年	43	30	10	0	0	83
1999年	29	40	7	2	5	83

ノルトシュタットで行われた大規模ワークショップは、州でも初の試みであり、大きな成果を上げた。エッセンでは、この経験を生かし、その後2つのプロジェクトでワークショップが取り組まれ、まちづくりへの住民参加を大きく拡大している。

#### (6) ザールパウ改修の行方

住民請求が成功した後に残された最大の問題は、ザールパウの改修である。改修について提案を行うのは市長、決定するのは市議会なので、1999年9月の選挙が鍵を握る。住民参加のあり方や、コンサートの場が争点となった選挙の結果、表2-8のように40年以上にわたって市政を支配してきたSPDの得票が大きく減少し、かわってCDUが第一党となり、住民請求を共同で進めた緑の党とFDPも議席を獲得した<sup>11)</sup>。また、市長選では、CDUのライニガーが52%弱の票を獲得して当選した。

こうして、新市長の下で、ザールパウ改修を中心にコンサートホール問題の検討が進められ、会議場問題もコンサルタントに検討が依頼された。会議場につき、コンサルタントは、短期的にはザールパウを改修する案を、長期的にはメッセに近接してホテルと会議場を建設する案を提案した（NRZ, 1999.10.16）。報告を受けた市長は、検討の後、会議場はメッセ周辺で整備したいと述べている（NRZ, 1999.11.8）。

コンサートホールにつき、市は複数の建築家に、ザールパウとその周辺で解決する提案を依頼した。その結果、クッペルホールを改造して音響の良いコンサートホールにする案や、現建物は会議と催しだけに止め、隣接してコンサートホールを新築する案が提出された。ザールパウをどこまで改造するのかは、予算の問題でもある。提出された案を実施するための費用は、最小で4,800万マルクで、改造範囲が拡大すると額が増加し、最大では1億4,000万マルクに達する（WAZ, 1999.10.9）。住民請求では、ザールパウのコンサートホールへの改修に関し、7,500万マルクと見積もられる費用が示されていないと問題になった。しかし、本格的に検討した結果、費用がさらに増加する可能性が出てきたわけであり、ノヴァックは、「住民請求でコンサートホールを拒否しながら、ザールパウのコンサートホール化に1億4,000万マルクに費やすことに意味があると示さねばならない」と、CDUを非難した（WAZ, 1999.10.12）。

提出された改修案を見た市長は、ブスマンのクッペルホール改造案が納得できると話し、議会に提案する方針を示した。ホール自体の改造費用は6,000万マルクで（NRZ, 1999.11.8）、他の部分にも手を加えると費用はさらに増加する。2000年1月の委員会は、クッペルホールをコンサートの場に改造する方針を認め、建築家に設計を進めるように依頼した（WAZ, 2000.1.20）。

その後も、CDUはコンサートホール新築は消えたと主張し、SPDは新築の方が費用的に有利だと宣伝する状況が続いた。11月に改造案を提出したブスマンは、ザールパウ改修の長所に関する情報が正しく伝わっていないとして、説明を行っている。ブスマンによると、縦50m、横24mというクッペルホールのサイズは有名なウィーンのホールとほぼ同じなので、そのまま優れた音響を期待できる。問題は容積が小さいことなので、地下室を利用して容積を拡大し、理想的なホールに改造する。ブスマンは、「ザールパウはエッセンの音楽の歴史がある場所で、アールト劇場と補い合う理想的存在だ」と力説した。ケルンのホール改修の経験を生かし、歴史的建物を大切に必要部分だけ改修するブスマンの設計は、新築より費用的に有利だと説明されたが（WAZ, 2000.11.22）、クッペルホール以外にも手をつけるため、9,840万マルクと見積もられた。市が外部資金の導入に努力した結果、12月に入ると、クルップ財団が2,600万マルクを寄付すると申し出た（WAZ, 2000.12.11）。また、州は、新築であっても改修であっても、手続きを整えば2,000万マルク程度の補助を与える考えであった（NRZ, 2000.11.10）。このような情勢を受け、SPDも反対のトーンを下げ、2001年2月の議会で全会一致でザールパウのコンサートホール化が承認された（NRZ, 2001.2.28）。

こうして、設計の細部を詰め、着工するだけだと思われたザールパウ改修だが、その後の検討で費用の増加が明らかになり、年末に「2月に承認した案で進むと1億4,000万マルクもかかるので、一部を変更して1億2,700万マルク程度に抑えたい」と発表された。ノヴァックはこの報道に怒り、住民請求も検討したいと述べている。NRZ紙も、クルップ財団からの寄付で順調に進むと思われていた問題が、意外な障害に乗り上げたことを認め、「SPDによる強引な新築の議決に反対して住民請求でザールパウを支持した多くの市民の間にも、疑問が広がりつつある」と書いている（NRZ, 2001.12.7）。

しかし、ライニガー市長はこの問題を楽しんでいた。市長によると、クッペルホール自体の工費は5,000万マルク程度で、クルップと州の資金でほぼまかなえ、工費を上げてい

るのはそれ以外の部分である。CDUとFDPが賛成を表明しているので、19日の議会で過半数を確保できる見通しもついていた。しかし、住民請求の中心となった住民連合の代表ガイミュラーは、この改造案に反対し、入口を新設しなければ工費も節減できるので、連合としては現状をより尊重した案を提案したいと述べている（WAZ, 2001.12.14）。

SPDの議決に対する住民請求で中心的な役割を果たした政党は、CDUと緑の党である。この両党は、議会の前日に共同で記者会見を行い、ザールパウ改修に加え、緑の党が求めていた社会福祉的施策でCDU、緑の党、FDPの3党合意が成立したことを発表した。ザールパウ改修についても、ガラスのホワイエを断念して300万マルク節約し、シュタットガルテンをまもるためアールト劇場とザールパウの周回道路は建設しない（NRZ, 2001.12.18）。議会の過半数はCDUとFDPで獲得できるが、CDUは住民請求に協力したすべての政党が今回の改修を支持することで市民の批判を抑えようと、緑の党に譲歩したわけである。

こうして、2001年12月19日の議会で、SPD以外の全政党がザールパウの広範な改修に賛成した。SPDは1億3,000万マルクのプロジェクは市民を幻滅させると激しく抵抗したが、CDUのブリッツは、費用がかかるのはコンサートホール以外の部分で、補修を怠ってきたSPDに責任があると切り返した（WAZ, 2001.12.19）。SPDは住民請求を行うことも検討した。しかし、今後も議論し、2004年の選挙ではザールパウを巨大な誤った投資のシンボルとして問題にする方が良いとして請求を断念し、ザールパウ改修計画が最終的に確定した（NRZ, 2002.2.5）。高価な改修でエッセン市の財政難がさらに進むことは事実であるが、これまでの経過から考え、SPDは市民の信頼を失っており、たとえSPDが住民請求を行っても必要な署名を集めるの無理だったと思われる。

その後、工事を進める段階で、1950年代に行った補修に問題が発見された等の理由で、費用がさらに760万マルク追加され、2004年5月に予定されていたオープンも1ヶ月遅れることになった。たしかに、SPDが言うように、ザールパウ改修が「これまでに行われた選挙公約のうちで、最も高価についた」ことは事実である（NRZ, 2003.10.8）。

なお、同じく改修が問題となっていたリヒトブルクは一足先に工事が終わり、2003年3月に再生した姿を披露している。

- 7) CDUと緑の党は、SPDの提案は実質的に予算の裏付けが必要な建設議決に等しいという理由で退席し、SPDが議決を断念することを期待した。しかし、SPDが単独で議決したので、この戦術は空振りに終わった。WAZ紙は、強引に議決したSPDを批判する一方で、まだ設計案も固まっていない段階で予算の裏付けを求めて退席した反対派にも苦言を呈している（WAZ, 1998.11.27）。
- 8) 1998年の夏に、市が住宅会社アルパウの株を売却することに反対する借家人を中心に住民請求が行われ、54,118の署名が提出された。しかし、記載内容を検討した結果、必要な46,778に数十人不足しているとされ、請求は成立しなかった（NRZ, 1999.2.26）。6万の署名を目ざしたのは、この経験による。
- 9) コンサートホール新築の費用につき、SPDは7,000万マルク（WAZ, 1998.8.12）前後としていたのに対し、CDUは請求理由のように1億マルク（WAZ, 1998.11.27）と主張し、ここでも見解が対立していた。
- 10) 住民請求を受けて市が新たに選挙人名簿を作成したところ、有権者数は465,575と確定された。したがって、請求に必要な署名数は46,558であり、住民投票に進んだ場合、有権者の25%にあた

る116,394票で請求内容が成立することになる（NRZ, 1999.2.27）。

- 11) 1998年の連邦議会選挙でSPDが政権を獲得した後、SPDの政策に対する失望が広まった。この結果、1999年のノルトライン・ヴェストファーレン州の地方選挙において、SPDはほとんどの市町村で議席を減らしているが、ルール地方では第一党の座を維持した例も多い。CDUと立場が逆転したエッセンでは、コンサートホールをめぐる住民請求が投票に大きく影響したと考えられる。なお、市長選において、SPDのザムランドは36%の得票に止まっている。

### 第3章 まちづくりへの住民参加と住民投票

本研究は、ドイツにおける自治体レベルの住民投票制度を対象とするもので、第1章で制度的な側面を検討し、第2章では4都市における住民請求と住民投票、ならびにそれに関連する住民参加の状況を細かく検討した。本章では、これらの制度と実態を基礎に、ドイツにおいて住民投票制度がまちづくりで果たしている役割と、住民参加のあり方につき、わが国の現状を視野に入れつつ論じたい。

#### 3-1 ノルトライン・ヴェストファーレン州の運用状況

ノルトライン・ヴェストファーレン州の住民投票制度は、表1-5のように、ドイツで最も一般的なBグループに属している。また、表1-6によると、ハードルの高さは1994年の導入時はBグループの平均的なものであり、2000年改正後は、州民投票による決定が背後にあるバイエルン州を除いて最も低くなっている。そこで、ノルトライン・ヴェストファーレン州における2000年改正の内容と運用状況を検討し、近年におけるドイツの住民投票制度について考えたい。

##### (1) 2000年改正の内容

ノルトライン・ヴェストファーレン州自治体法の2000年改正は、与党SPDと緑の党が共同で提案したもので、「自治体における住民参加のさらなる強化に関する法律」という名称が付けられていた。これからわかるように、この改正は住民投票制度を導入した1994年の自治体法改正の方向をさらに進め、市民が自治体政治に参加する機会を高めることを目指したもので、住民投票を定めた第26条の改正点は次の3つである。

- ・第2項：行政に対し、その行政力の範囲において、住民が住民請求を開始する際に援助を行うように示された。
- ・第4項：住民請求に必要な署名数が、バイエルン州と同じく、人口の増加に伴って必要な比率が次第に減少する形に変更された。なお、バイエルン州は人口10～50万人で5%の署名が必要だが、ノルトライン・ヴェストファーレン州は10～20万人が5%、20～50万人が4%なので、必要な署名数はバイエルンより少なく、現時点では全州の最低である。
- ・第7項：住民投票の成立に必要な絶対得票率が、25%から20%に下げられた。

第1章で、住民請求から住民投票に至る過程には、表3-1の3つのハードルがあることを説明した。第4項は第1のハードルを、第7項は第3のハードルを低くするものである。また、第2項の住民請求開始時に行う援助については、次のように提案理由が説明されている<sup>1)</sup>。

表3-1 3つのハードル

	ハードル
第1	必要な請求署名
第2	住民投票の許容性
第3	住民投票の得票

「行政は、その市民が住民請求を開始するにあたり、援助すべきである。援助は、とくに市民に手続きの経過を説明し、文献などの情報を入手する可能性を示し、法律や公報を閲覧できるように準備する。費用調達提案に必要な費用の見積もりと、予算の枠内で調達する可能性については、行政の一般的な専門知識を基礎に、住民請求発議者に助言する。行政は広範な助言を行うように義務づけられるわけではない。また、弁護士による法律相談は禁じられる。自治体の行政能力で、援助の義務に限界が画される。」

この説明から、第2項の改正は、第2のハードルを低くすることを旨としたものであることがわかる。したがって、2000年改正は、住民請求と住民投票に関連する3つのハードルをすべて下げ、自治体レベルにおける住民の政治への参加を活発にすることを旨としたものである。

## (2) 運用状況とハードル

ノルトライン・ヴェストファーレン州は、2003年2月に、1994年の住民投票制度導入から2002年6月までの期間について、住民請求の状況とその結果を公表している<sup>2)</sup>。公表結果を整理し、表3-2に示した。

表3-2 住民請求の件数とその結果 (カッコ内はパーセント)

期 間	総数	非提出・ 取下げ	請求を 許容せず	請求内容 に同意	妥 協	住民 投票へ	未定
1994.10～2000.6	167	8 (4.8)	54 (32.3)	33 (19.8)	6 (3.6)	66 (39.5)	—
2000.7～2002.6	65	2 (3.1)	35 (53.8)	12 (18.5)	4 (6.5)	10 (15.4)	2 (3.1)
計	232	10 (4.3)	89 (38.4)	45 (19.4)	10 (4.3)	76 (32.8)	2 (0.9)

出所：ノルトライン・ヴェストファーレン州内務省資料。2003年2月11日現在。

住民請求の段階を無事に通過したのは全体の6割弱で、残りの4割強は請求が許容されない等の理由により、この段階で挫折している。そして、住民請求が成功し、第2のハードルを越えた場合、4割は議会が請求内容に同意するか妥協によって決着しており、残りの6割が住民投票に進んでいる。

ノルトライン・ヴェストファーレン州自治体法の2000年改正は、同年4月施行されているので、表の2000年6月までと7月以降は、ほぼ改正前と改正後の姿に対応している。表3-2をもとに計算すると、住民請求の件数は、改正前の1ヶ月あたり2.4件に対し、改正後は若干増加して2.7件になっている。ところが、請求が許容されない比率は、改正後の方が高い。議会が請求内容に同意するか、あるいは妥協が図られる比率はほぼ同じなので、改正後は、住民投票に進む割合が結果的に半分に以下に低下している。

2000年の改正内容は、住民請求の許容性を高めることはあっても、低める要素は含んでいない。したがって、許容されない例が多くなったのは、扱う問題が複雑化し、自治体の財政状態の悪化が進んで費用調達提案が困難になった、等が原因と推定される。

請求が許容されなかった理由を自治体法の規定に沿って示すと、次のようになる。なお、2つ以上の項目に該当する事例があるので、総計が89件を超える。

- ・第1項（自治体の事項） … 3件
- ・第2項（設問、理由、費用調達提案、代表者） … 38件

- ・第3項（議決に反対する場合は一定期限内） … 17件
- ・第4項（必要な署名） … 12件
- ・第5項（除外リスト）
  - －自治体行政の内部組織関係 … 4件
  - －自治体議員などの法律関係 … なし
  - －財政条例や受益者負担金 … 6件
  - －決算関係 … なし
  - －住民参加によって計画策定が行われる事項 … 9件
  - －FプランとBプラン … 4件
  - －訴訟手続きについての決定 … なし
  - －議会が全く権限を有していない事項 … 6件
  - －法律に背く目標を目ざした提案 … 4件
  - －最近2年間に住民投票が行われた事項 … 2件
- ・第9項（区評議会の扱う事項についての区レベルの住民請求） … 2件

住民投票の3つのハードルとの関係で考えると、第1のハードルに相当するのが第3項と第4項で、29件がこれに該当する。これ以外の非許容理由は、第2のハードルである。なかでも多いのが第2項の38件で、内容的には費用調達提案が不十分というケースが中心であり、設問が不十分という例も見られた。第5項の除外リスト関連では、やはり判断が微妙な項目が問題となっている。先に説明したように、自治体法の2000年改正は、行政が可能な範囲で住民に援助を行うことで第2のハードルに対処しようとしたものだが、期待した効果が上がっていないわけである。

ところで、以上の状況を住民投票制度発祥の地バーデン・ヴュルテンベルク州と比較すると、かなり差がある。表1-4によると、バーデン・ヴュルテンベルク州では、請求件数の7割弱が住民投票の許容されない案件で、その3分の2が許容・除外リストによる挫折であった。それに比較すると、ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合は、許容されない比率が低く、許容されない理由では費用調達関係の比重が重くなっている。このように、住民投票規定におけるタイプの違いは、住民請求の成果に大きく影響している。

表3-3に、住民投票へ進んだ76の案件につき、投票の結果を示した。請求が成立する比率は、2000年の自治体法改正で、住民投票成立のために必要な絶対得票率が25%から20%に改正され、第3のハードルが低くなった結果、請求が成立する割合が3分の1から半分に高まっている。

表3-3 住民投票の結果（カッコ内はパーセント）

期 間	総数	請求が成立	請求非成立	投票準備中
1994.10～2000.6	55	19(34.5)	36(65.5)	—
2000.7～2002.6	21	10(47.6)	9(42.9)	2(9.5)
計	76	29(38.2)	45(59.2)	2(2.6)

出所：表3-2と同じ。

なお、表1-1および1-4によると、第3のハードルが絶対得票率30%と高いバーデン・ヴュルテンベルク州においても、住民投票のほぼ半数で請求が成立しているの、改正後のノルトライン・ヴェストファーレン州とあまり差がない。しかし、バーデン・ヴュルテンベルク州は住民投票の許容範囲が狭く、いわば選り抜かれた課題における結果であり、単純に数値を比較することには無理がある。ノルトライン・ヴェストファーレン州の

2000年改正については、改正前後の差を重視すべきであろう。

ノルトライン・ヴェストファーレン州政府は、このような住民請求と住民投票に示された住民の動きを高く評価している。制度導入から2002年6月までの住民請求232件についての結果を公表した州内務大臣のベーレンスは、「住民請求と住民投票は直接民主制の重要な手法で、自治体にとって欠かせないものとなっている」と述べている。ベーレンスは、「人々は選挙以外の日でも、関係ある事柄を共同で決定することを望んでおり、そのために適切な手法を提供した」と、現行の住民投票規定を高く評価し、住民請求事例のうち3分の1が何らかの成果を得ていることを根拠に、住民請求は自治体の行政と政策を左右するチャンスを確実に有していると述べている。

なお、以上に続き、ベーレンスは、投票を実施する際になって投票所の数や郵便投票の有無を巡って争うことのないように、自治体が住民投票条例を定めることを奨励している。条例制定を進めるため、州は2001年9月に標準条例を作成して公開している。同時に、住民請求が成果をあげるためには住民や自治体が住民請求と住民請求の可能性を十分知ることが重要だとして、「住民請求と住民投票に関する判例集」を作成し、広く提供している。この資料が住民請求を考える住民に普及し、住民請求の許容率が次第に上昇していくことを期待したい。

ノルトライン・ヴェストファーレン州には、396の自治体がある。制度が発足してほぼ8年で232件という住民請求の件数を自治体あたりに換算すると、十数年に1回の割合になる。また、住民投票の件数76回は、自治体あたりでは四十数年に1回である。この頻度は、住民請求が活用されるのは自治体の住民にとって非常に重大な事態が生じた場合に限られていることを示しており、議会を通じる代表民主制の阻害を心配するには及ばないであろう。もちろん、個別に見ると、ミュルハイムのように短い期間に複数の住民請求が行われた場合もある。しかし、このように住民請求や住民投票が頻繁に行われることは、地方政治の場で住民の意見があまり汲み取られていないことを示すものであり、住民請求と住民投票が議会制民主主義を本来の姿に戻す契機となることを望みたい。

1)ノルトライン・ヴェストファーレン州議会資料 12/4597 (2000.01.13)。

2)ノルトライン・ヴェストファーレン州内務省記者発表資料 (2003.2.11)。

### 3-2 住民投票における3つのハードル

これまでの検討から、住民投票に至るハードルの高さが、住民請求や住民投票の結果に大きい影響を与えていることが明らかとなった。住民投票に至るまでのハードルは、必要な請求署名、住民投票の許容性、そして住民投票の得票の3種類に区分される。請求署名と投票の得票は量的なハードルであり、住民投票の許容性は質的なハードルである。量的なハードルの設定も問題であるが、第2章の検討から考えても、質的なハードルである住民投票の許容性は判断が難しく、より問題が大きい。そこで、まず質的なハードルについてまとめて検討し、その後で量的なハードルを論じたい。

## (1) 住民投票の許容性

ノルトライン・ヴェストファーレン州の住民請求結果を示した表3-2からもわかるように、多くの住民請求が許容性の問題で挫折している。しかも、州管区政府長官が反対したために訴訟となったデュイスブルクのフォレンジク問題、費用調達提案が十分かどうかについての議会の決定が覆ったミュルハイムのプール問題、そして、法律関係者へ問い合わせたにもかかわらず費用調達提案が不十分とされたエッセンのコンサートホール問題のように微妙なケースも多く、住民請求を行う前に確実に判断するのは困難である。

その一方で、ノルトライン・ヴェストファーレン州の第2のハードルは、住民投票制度発祥の地であるバーデン・ヴュルテンベルク州と比べ、かなり低い。ここで検討したデュイスブルクのフォレンジク、ミュルハイムの図書館とプール、そしてエッセンのコンサートホールの計4例がバーデン・ヴュルテンベルク州で発生したと仮定して考えると、住民請求が許容されるのはミュルハイムのプール問題だけだと考えられる。まず、州法に所管が移ったフォレンジク建設は、バーデン・ヴュルテンベルク州自治体法第21条1項の「重要な自治体の事項」には該当しない。次に、図書館分館は周辺住民を対象とした施設なので、6ヶ所の分館全てを閉鎖する場合ならともかく、2館では「住民全体の役に立つことが明確な公共施設」に該当するか疑問である。そして、微妙なのがエッセンのコンサートホールである。

エッセンのコンサートホールは、施設の性格から判断すれば、住民投票の対象として適格であろう。問題は、議決の性格と、いつ住民請求を始めるかという点である。エッセンで住民請求の対象とされた1998年11月の議決は単に方針を決めただけであり、カールスルーエのLRT地下化における1992年12月の議決に相当する。そして、カールスルーエで住民請求によって争われた1996年5月議決に相当するエッセン市議会の議決は、2001年12月に行われたザールバウの改修議決だと考えられる。1992年12月のカールスルーエ市議会の議決を、バーデン・ヴュルテンベルク州自治体法に示されている「公共施設の建設」として住民請求の対象にできるかどうかは微妙な問題で、司法の判断をおおぐ必要がある。住民請求のための署名活動が無駄になる可能性があるので、住民が1996年5月の議決まで動かなかったことはやむを得ないだろう。

しかし、住民請求の開始が遅れ、4年間を失ったことが、カールスルーエのまちづくりにマイナスに作用したことは、LRTが頻繁に通る、横断が困難なカイザー通りを訪問すれば容易に理解できる。しかも、この間に新規路線が開通したことが、クリークス通りへの路線新設の費用便益分析にマイナスの影響を与えたと考えられる。単独で建設される公共施設ならともかく、カールスルーエのLRTのように、電車ネットワークの拡大と関連があり、どの時点で費用便益分析を行うかで結果が変化し、補助の可能性にも影響がある以上、バーデン・ヴュルテンベルク州における住民投票への厳しい制限は問題である。エッセンのザールバウ改修を考えてみると、設計が終了し、着工を目前に控えた2001年12月の改修議決の段階では、1998年に比べて事態が大きく進んでおり、計画変更の影響を受ける範囲が拡大している。この意味で、除外リストに該当しない限り住民請求が可能なノルトライン・ヴェストファーレン州の制度の方が優れている。成立した住民投票は自治体議会の最終決定としての意味を有するので、自治体議会で議決が可能な事項であれば住民投票を許容してもいいのではないだろうか。

住民投票の許容性におけるもうひとつの重要な問題が、費用調達提案である。ミュルハイムのプールとエッセンのザールバウは、この問題をクリアすることができなかった。この両者についてその後の経過を見ると、ミュルハイムのプールはいまだに改修の方針が定まらず、エッセンのザールバウ改修は本格的な検討に入った後に費用が大きくふくらんでいる。担当者にとっても予測が困難なことを、限られた期限に署名活動を行う住民に求めることは、非常に負担である。

ノルトライン・ヴェストファーレン州の自治体法2000年改正で行政が援助するように示されたことは、主に費用調達提案で挫折する住民請求が多いことへの対策であった。しかし、表3-2のデータから考え、この改正で十分だとは言えない。ミュルハイムでプールの住民請求に取り組んだBISSのフェンガーは、自治体の援助を利用しなかった理由として、限られた期間に必要な署名を集めるためだと説明している。住民請求は市議会の議決に反対して取り組まれるものが多いが、ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合、議決が公告される場合は公告から6週間、公告のない場合は議決から3ヶ月以内に署名を提出する必要がある、この時間的な制約が入念な準備の妨害になっている。したがって、署名期間を延長したり、自治体に援助を求めた場合は回答までの期間を除外する等、第1のハードルを柔軟化することは、第2のハードルへの対策としても一定の効果を有すであろう。

ところで、第2章で検討した住民投票実例のうち、建設費用が最も多く必要な対象はカールスルーエで行われたCity2015である。しかし、この投票は議会が発議したものであるため、費用調達提案は行われていない。行政による手厚い援護がある議会には求めない提案を住民請求に義務づけていることは、一見すると矛盾と思える。しかし、バイエルン州でも財政条例は住民投票の対象から除外されているように、ドイツの住民投票の特徴のひとつは「無責任な要求は認めない」という点にある。住民請求の内容が、それまでの行政の路線を変更することを求めることが多いことを考えると、無責任な態度を予防する安全弁として何らかの措置は必要であろう。エッセンのザールバウで問題となったように、署名する有権者の決断を確認する意味で、費用の概算には意味があるとしても、その調達のために特定の方法を示すことは、自治体財政に詳しくない住民にとって非常に困難である。調達する方法には様々な可能性があるので、ミュルハイムのプールの場合に行われた漠然とした提案を認めたり、当面のプール運営費用が提案されただけで十分とする等、費用調達提案を柔軟に解釈する余地があるのではないだろうか。

なお、このコンサートホール問題では、ツインタワー建設はBプランを必要とするので住民請求が許されないという主張は退けられた。Bプラン策定を対象に住民請求を行ったわけではないので、この判断は当然である。このように、Bプラン自体を住民投票の対象とできなくても、別の形で問題とすることは可能である。自治体の都市計画プランのうち、準備的計画に過ぎないFプランに対して住民投票を行うことはほとんど実質的意味がないが、Bプランは住民の利害に大きく関係する。たしかに、プラン策定では様々な細かい問題があり、このすべてについて住民投票を許容するのは行きすぎだろうが、開発を行うかどうかといった基本的部分については何らかの対応を考えるべきではないだろうか。

## (2) 量的なハードルと住民参加

残る2つのハードルである必要な請求署名と住民投票の得票は、量的な問題なので、住

民投票の許容性と異なり、基準を満たしているかどうかは明確である。両者のうち、より厳しいのは、住民投票における絶対得票率を定めた第3のハードルである。たしかに、絶対得票率を成立要件とする考えは合理的であり、デュイスブルクのフォレンジク建設や、ミュルハイムの図書館分館閉鎖のように、地元利益が一方的に貫徹されることを防ぎ、地元と市域全体で調整を図る効果がある。ただ、住民投票が成立するための絶対得票率として30%、25%、20%といった値からどれを選ぶのかについて、根拠を示した議論は見出せなかった。この値の設定については、住民投票の実例をもとに今後も検討を続けることが必要であるが、住民投票結果が議会の議決としての効果を有するという点に着目すれば、議会選挙の投票率はひとつの目安として利用できるだろう。

なお、2002年9月に路面電車地下化に関してカールスルーエで行われた住民投票は、賛成、反対とも30%という厳しい絶対得票率に達した珍しい例である。これは、多数の市民の判断を求めようと、連邦議会選挙の日に投票日を設定した結果である。その一方で、エッセンのコンサートホール問題では、選挙への影響を巡って駆け引きが行われた。政党によって住民投票に対する賛否が異なるため、選挙と住民投票が互いに影響し合っただけの結果が得られることを避けるため、選挙と住民投票は切り離すべきだという考えもある。選挙との関係をどう扱うかは慎重に考えることが必要だが、デュイスブルクのフォレンジクやミュルハイムの図書館分館の住民投票のように、住民請求に反対する者がほとんど投票に行かないため、もっぱら絶対得票率によって住民投票の成立が左右される状況は、決して好ましいものではない。

カールスルーエでLRT地下化をめぐる1996年に行われた住民投票のその後の経過からもわかるように、住民投票は、問題に対処するための終点でなく、出発点に過ぎない。住民の意思を生かしつつ、まちづくりを進めていくためには、その後の議会や行政の対応が非常に重要である。この点で、ミュルハイムのプール閉鎖問題のように、住民請求や住民投票が成功しなかった場合でも、住民の動きが行政や議会に影響し、結果的に住民の要望がある程度受け入れられるケースがあることは、心強い。

要求の内容と理由を明確に決めてから出発する住民請求では、当初の文言に引きずられて妥協しにくいことは事実だろうが、議会や行政では妥協点を見出す作業が日常的に進められている。大切なのは広い観点から見て最適な方針を採用することであり、妥協はむしろ奨励されるべきだろう。また、エッセンのノルトシュタットでワークショップが行われたように、住民請求をきっかけに参加が拡大している事実も重要である。まちづくりは決して住民請求や住民投票で終わるものではなく、その後のアフターケアが重要であることを強調したい。

ドイツにおける住民投票の実態を検討すると、住民投票は議会を通じる代表民主制に代わるものではなく、むしろその後の議会を活性化する側面を有している。この意味で、住民投票がその効果を発揮するのは、ドイツよりもわが国の市町村かもしれない。

## 補論：吉野川可動堰投票の成立要件と高知シネコンをめぐる署名

ドイツでは、ハードルの高さは様々だが、全州で住民投票の制度が確立しており、自治体にとって住民請求と住民投票の制度が欠くことのできないものになってきている。そして、自治体を活性化させ、住民と行政を近づけるツールとして、住民請求と住民投票が確かな位置に定着している。

制度が確立していることの重要さは、わが国と比較すると明確になる。わが国の場合、住民投票を求める住民は、通例、まず住民投票条例を求めて署名活動を行う。しかし、住民投票条例を制定するかどうかはもちろん、条例の内容も議会の裁量に委ねられている。このため、署名を集める住民は、どのような内容で有権者の何割の署名を集めたら投票に到達できるのか、全く予想できない。さらに、住民投票が実施される場合も、投票結果が成立する要件やその効果は、ケースによって様々である。このようなわが国の状況と比較すると、州によってハードルの高さは違うが、一定の署名を集め、所定の要件を満たせば住民請求が成立し、議会が請求の内容に同意しない場合は住民投票が行われることがあらかじめ決まっており、投票の成立条件と効果も明記されているドイツは、住民の意思を反映するという点ではるかに優れている。

この研究を行っていた期間には、2000年に行われた徳島の吉野川可動堰建設をめぐる住民投票や、多くの署名を集めた神戸空港建設問題のように、注目を集める住民投票の実例は現れなかった。その一方で、「平成の大合併」が話題となっている市町村合併問題では、各地で合併の是非を問う住民投票が行われている。この投票は議会や行政の発議で行われていることが特徴で、「まちづくりへの住民参加形態」との関連性は少ない。

近年に行われた住民投票のうち、吉野川可動堰住民投票で採用された住民投票成立要件は、バーデン・ヴュルテンベルク州に初めて登場した1955年の制度と類似している点が注目される。また、住民請求には「署名」が付き物だが、高知市では住民による署名のあり方について問題が感じられる事例があった。そこで、補論として、これら2件について考察を行いたい。

### (1) 吉野川可動堰住民投票での50%ルール

吉野川可動堰の建設をめぐって2000年1月23日に徳島市で行われた住民投票は、投票率が50%に達しない限り開票しないという条件で行われた点に特徴がある。このような規定が盛り込まれたのは、住民投票の実施にたどり着くまでに多くの紆余曲折があり、妥協が重ねられた結果である。「吉野川可動堰建設計画の賛否を問う徳島市住民投票条例」の第3条には、「住民投票は、第9条に規定する投票資格者の2分の1以上の者の投票により成立するものとする。」と定められた上、投票率がこのレベルに満たない場合は投票用紙を開票しないまま廃棄するという運用が予定された。この方式は、開票するかどうかという点を除き、1955年にバーデン・ヴュルテンベルク州に登場した住民投票制度と同一である。第1章で述べたように、この規定の下では、住民請求の内容に反対する団体が投票ボイコットに走ることが大きな問題となり、1975年の改正で投票成立要件が絶対得票率に変更された。

容易に予想できるように、徳島市の住民投票においてもボイコット運動が登場している。

投票の2日前には、朝日新聞の天声人語が『現地ではいま、「投票しましょう」と「棄権しましょう」のせめぎ合いだそうだ』として、前年4月の市議選投票率が59%強だったことを紹介している。幸い、住民の努力によって投票率が54.99%に達し、投票箱が開けられることとなった。投票ボイコットの影響もあり、投票総数の90.14%が可動堰に反対で、反対票が有権者に占める絶対得票率は49.57%であった。もし可動堰に賛成する人が1人も投票に行かなければ、10万を超える反対の声は開票されることなく廃棄されていたわけである。

ドイツでは、バーデン・ヴュルテンベルク州で投票率方式が問題とされた結果、現在では全ての州で絶対得票率が投票成立の要件として採用されている。吉野川可動堰の住民投票で採用された投票率方式が、わが国に再び登場することがないことを願いたい。

## (2) 高知シネコンをめぐる署名の扱い

わが国では、住民請求や住民投票に至る手続きが一般的に定められていないことが住民投票を求める住民に大きな負担となっているが、逆にこの手続き規定がないことを利用し、成果に結びつけた署名活動もある。それが、高知市におけるシネマコンプレックス（以下「シネコン」と略す）建設問題である。これは、建築許可を求めるシネコン側が、その公益性を示そうと、ショッピングセンター内や企業系列を通じて署名活動を行ったものである。署名を受け取った高知市はシネコンを不許可としたが、シネコン側はこれを不服として訴訟を提起し、高知地方裁判所が2003年9月30日に、不許可処分を取り消すという判決を下した。高知市は、この間に用途地域を工業から近隣商業に変更する手続きがほぼ終わっていたことを主な理由に、控訴を断念している。この判決文を検討すると、先の署名が大きな効果を発揮したことがわかる。

もともと、この署名は、高知市議会が、シネコンの「建築許可申請を認めないことを求める請願」を20対16の賛成多数で採択したことに対抗するために集められたものであり、議決に対抗する点でドイツの住民請求署名に類似している。しかし、ショッピングセンターで集められた署名はともかく、各種団体や企業から提出されたものは、取引関係を通じたノルマによって集められ（高知新聞、2001.9.3）、建築基準法の求める公益を示す根拠として意味があるか疑問である。判決文によると、高知市は、「シネコン用建物の建築場所が本件土地であることを意識して署名したかどうか不明であるので、署名者の数だけで市民のコンセンサスを決められるものではない。他方、公聴会や市議会等における根強い反対論がある」と、受け取った署名を重視しなかった。このため、署名者が実在するか、二重署名がないか、高知市の有権者かどうかといった点は不明のままである。これらの点が解明されないまま、人数だけが一人歩きをして判決に至ったものであり、高知市が控訴を断念し、市議会の議決に対抗できる力があるかどうか十分検討されることなく終わったことは残念である。なお、ドイツの住民請求においては、提出された署名が入念にチェックされ、この段階で署名数がかなり減少するのが一般である。この結果、署名数不足になって住民請求が不成立になる例もあり、極端な場合には有効な署名数が半分に満たないケースもある。

判決文によると、判断を分けた点は、工業地域で許可が可能な「公益性の有無」にあると考えられる。判決は、用途地域規制の目的は全く形骸化した状況にあったものといわざ

るを得ないことを根拠に、公益性を有する建築物については例外許可で建築を認めることは許容されていたとする一方で、高知市側が主張していた中心市街地活性化政策に逆行するおそれについては「考慮するには自ずから一定の限界がある」と判断した。これに続き、市民のコンセンサスに関連し、「市民のコンセンサスが得られていないといっても、シネコンの建築に賛意を示す高知市の人口の約3分の1に及ぶ多数の署名があったことや本件土地付近に居住する住民からの反対はなく、むしろ賛意を示す者が多数であることからすれば、これをもって例外許可の許容性や必要性が減殺されることにはならないというべきである」として、高知市が行った「公益上必要」の要件の判断について、裁量権を逸脱・濫用した違法があると結論づけている。

この署名をドイツの住民請求で行われている署名と比較すると、署名に関してその理由と使用方法が明示されていたのかという点でも大きな違いが認められる。署名簿には、「イオン高知ショッピングセンター内シネマコンプレックスの早期実現を支援する署名」という見出しの下に、「私はイオン高知ショッピングセンターにおいて、映像文化の充実と地域文化の向上に寄与すると共に、人に優しい施設のシネマコンプレックスの早期実現を希望します。」として、提出先である市長の名前が書かれているだけである。この記述は、2-4で示したコンサートホール問題についての請求理由と比較して単純であり、軽い気持ちで署名することを主眼に作成されている印象を受ける。署名者も、これが法廷の判断で重視されるとは全く予想できなかったであろう。

なお、現在、高知市ではシネコンの許可に向けての手続きが進められている。

## 資料：ドイツの住民投票規定（原文）

ドイツ各州の自治体法から、本研究で扱った住民請求および住民投票に関し、重要な規定を紹介する。ここに収録したのは、住民投票発祥の地であるバーデン・ヴュルテンベルク州、制度が全国に拡大するきっかけとなったシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州と旧東ドイツ、州民投票で決定されたバイエルン州、そして2章で多くの具体例を検討したノルトライン・ヴェストファーレン州の5州の規定である。なお、本文の表1-5に対応して改正の経過を紹介し、とくにバーデン・ヴュルテンベルク州の1975年改正と、バイエルン州の1999年改正については、改正後の全文を示している。

なお、本文においては、“Bürgerbegehren” を住民請求、“Bürgerentscheid” を住民投票と訳している。

### 1. バーデン・ヴュルテンベルク州

#### Gemeindeordnung für Baden-Württemberg

(1) 1955. 7. 25制定

##### § 21 Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

(1) Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, daß eine wichtige Gemeindegelegenheit der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid).  
Wichtige Angelegenheit sind:

1. die Entscheidung darüber, ob eine öffentlichen Einrichtung der Gemeinde, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist, errichtet oder wesentlich erweitert werden soll,
2. die Änderung der Verfassungsform der Gemeinde und
3. die Vereinbarung über die Bildung von Bürgermeisterei.

Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, was darüber hinaus als wichtige Gemeindeangelegenheit gilt.

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Weisungsaufgaben und sonstige Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen,
2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,
3. die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, der Gemeindeverordneten, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,
4. die Haushaltssatzung (einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe), die Gemeindeabgaben und Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde,
5. die Anerkennung der Jahresrechnung der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,
6. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren sowie über
7. Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen.

(3) Über eine wichtige Gemeindeangelegenheit kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen

(Bürgerbegehren). Für das Bürgerbegehren sind in Gemeinden bis 40 000 Einwohnern die Stimmen eines Viertels der Bürger, höchstens jedoch 4 000 Stimmen, in Gemeinden mit mehr als 40 000 Einwohnern die Stimme eines Zehntels der Bürger, höchstens jedoch 30 000 Stimmen, erforderlich. Der Antrag muß die zur Entscheidung zu bringende Frage und eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Aufbringung der erforderlichen Mittel enthalten. Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muß es innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses gültig zustande gekommen sein. Ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens ist unzulässig, wenn über dieselbe Angelegenheit innerhalb der letzten fünf Jahre ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist.

(4) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat. Ein Bürgerentscheid entfällt, wenn die im Bürgerbegehren beantragte Maßnahme von der Gemeinde durchgeführt wird.

(5) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muß den Bürgern die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung dargelegt werden.

(6) Ein Bürgerentscheid ist zustande gekommen, wenn mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten gültig abgestimmt hat. Die gestellte Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist nicht die erforderliche Anzahl gültiger Stimme abgegeben worden, hat der Gemeinderat die Angelegenheit zu entscheiden.

(7) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats. Er kann innerhalb von fünf Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(8) Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.

(2) 1975. 11. 4 改正

## **§ 21 Bürgerentscheid, Bürgerbegehren**

(1) Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, daß eine wichtige Gemeindegelegenheit der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid). Wichtige Angelegenheit sind:

1. die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist,
2. die Änderung von Gemeindegrenzen und Landkreisgrenzen,
3. die Einführung und Aufhebung der unechten Teilortswahl,
4. die Einführung und Aufhebung der Bezirksverfassung und
5. die Einführung und, ausgenommen den Fall des § 73, die Aufhebung der Ortschaftverfassung.

Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, was darüber hinaus als wichtige Gemeindeangelegenheit gilt.

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Weisungsaufgaben und Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen,
2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,
3. die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,
4. die Haushaltssatzung (einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe), die Gemeindeabgaben und Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde,

5. die Feststellung der Jahresrechnung der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,
6. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren sowie über
7. Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen.

(3) Über eine Gemeindeangelegenheit kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheit zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Das Bürgerbegehren muß schriftlich bei der Gemeinde eingereicht werden; richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muß es innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Das Bürgerbegehren muß die zur Entscheid zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Es muß von mindestens 15 vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch in Gemeinden

mit nicht mehr als 50 000 Einwohnern von	3 000 Bürgern,
mit mehr als 50 000 Einwohnern, aber nicht mehr als 100 000 Einwohnern von	6 000 Bürgern,
mit mehr als 100 000 Einwohnern, aber nicht mehr als 200 000 Einwohnern von	12 000 Bürgern,
mit mehr als 200 000 Einwohnern von	24 000 Bürgern.

(4) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

(5) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muß den Bürgern die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung dargelegt werden.

(6) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 30 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat die Angelegenheit zu entscheiden.

(7) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats. Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(8) Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.

(3) 1998. 7. 16 改正 … (第 3 項のみ)

(3) Über eine Gemeindeangelegenheit kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheit zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Das Bürgerbegehren muß schriftlich bei der Gemeinde eingereicht werden; richtet es sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats, muß es innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Das Bürgerbegehren muß die zur Entscheid zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Es muß von mindestens 10 vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch in Gemeinden

mit nicht mehr als 50 000 Einwohnern von	2 500 Bürgern,
mit mehr als 50 000 Einwohnern, aber nicht mehr als 100 000 Einwohnern von	5 000 Bürgern,

mit mehr als 100 000 Einwohnern, aber nicht mehr als 200 000 Einwohnern von  
mit mehr als 200 000 Einwohnern von

10 000 Bürgern,  
20 000 Bürgern.

## 2. シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州

### Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein

1990. 4. 2改正

#### § 16g Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

(1) Der Gemeindevertretung kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter beschließen, daß Bürgerinne und Bürger über wichtige Selbstverwaltungsaufgaben selbst entscheiden (Bürgerentscheid).

Wichtige Selbstverwaltungsaufgaben sind insbesondere:

1. die Übernahme neuer Aufgaben, die zu erfüllen die Gemeinde nicht gesetzlich verpflichtet ist,
2. die Errichtung, wesentliche Erweiterung und die Auflösung einer öffentlichen Einrichtung, die den Einwohnerinnen und Einwohnern zu dienen bestimmt ist,
3. die Mitgliedschaft in Zweckverbänden, die Träger von Aufgaben nach Nummer 2 sind,
4. die Gebietsänderungen.

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet (§ 28 Abs. 1 Nr. 1),
2. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben und privatrechtlichen Entgelte,
3. die Jahresrechnung der Gemeinde und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe,
4. der Hauptsatzung,
5. die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen,
6. die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreterinnen und -vertreter, der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten, und der Beamtinnen und Beamten, Angestellten und Arbeiterinnen und Arbeiter der Gemeinde,
7. die inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,
8. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.

(3) Über wichtige Selbstverwaltungsaufgaben können die Bürgerinne und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ein Bürgerbegehren darf nur Selbstverwaltungsaufgaben zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung, muß es innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Das Bürgerbegehren muß schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Das Bürgerbegehren muß bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.

(4) Das Bürgerbegehren muß von mindestens 10 v. H. der Bürger unterzeichnet sein.

(5) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet die Kommunalaufsichtsbehörde. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeindevertretung die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

(6) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muß den Bürgerinnen und Bürgern die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung dargelegt werden.

(7) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 25 v. H. der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Gemeindevertretung die Angelegenheit zu entscheiden.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

### 3. 旧東ドイツ

## **Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreisen in der DDR**

1990. 5. 17 制定

### **§ 18 Bürgerantrag, Bürgerentscheid, Bürgerbegehren**

(1) Die Bürger können beantragen, daß in der Gemeindevertretung eine wichtige Gemeindeangelegenheiten behandelt wird, die zum Wirkungskreis der Gemeinde gehört. Einem Bürgerantrag ist stattzugeben, wenn er von mindestens 10 Prozent der wahlberechtigten Bürger der Gemeinde unterzeichnet ist. In gleicher Weise ist zu verfahren, wenn von den Bürgern eine Anörung in der Gemeindevertretung gefordert wird.

(2) Die Gemeindevertretung kann mit einer Mehrheit der Stimmen aller Mitglieder beschließen, daß eine wichtige Gemeindeangelegenheit den Bürgern zur Entscheidung in geheimer Abstimmung vorgelegt wird (Bürgerentscheid).

(3) Über eine wichtige Gemeindeangelegenheit können die Bürger bei der Gemeindevertretung einen Bürgerentscheid beantragen. Ein Bürgerbegehren zur Herbeiführung eines Bürgerentscheids bedarf eines schriftlichen und begründeten Antrags wahlberechtigten Bürger. Das Bürgerbegehren ist angenommen, wenn es von mindestens 10 Prozent der Gemeindebürger mit ihrer Unterschrift unterstützt wird.

(4) Ein Bürgerbegehren darf nur wichtige Gemeindeangelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid aufgrund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Richtet sich das Bürgerbegehren gegen einen Beschluß der Gemeindevertretung, muß es innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein.

(5) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses der Gemeindevertretung. Er kann innerhalb von zwei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(6) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat die Gemeindevertretung die Angelegenheit zu entscheiden.

(7) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über:

1. Angelegenheiten, über die kraft Gesetzes die Gemeindevertretung entscheidet (§ 21 Abs. 3),
2. die Satzungen und die Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben, die Gebühren und Beiträge,
3. die Jahresrechnung der Gemeinde und den Jahresabschluss der Eigenbetriebe,
4. die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen,
5. die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter und der angestellten Mitarbeiter der Gemeinde,
7. die inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,
8. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren.

#### 4. バイエルン州

### Gemeindeordnung für Freistaat Bayern

(1) 1995. 10. 27 改正

#### Art. 18a Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

(1) Die Gemeindebürger können über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).

(2) Der Gemeinderat kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner stimmberechtigten Mitglieder beschließen, daß über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet.

(3) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung.

(4) Das Bürgerbegehren muß schriftlich beim ersten Bürgermeister eingereicht werden und eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten sowie drei Vertreterinnen oder Vertreter benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.

(5) Das Bürgerbegehren kann nur von Personen unterzeichnet werden, die am Tage des Eingangs des Antrags Gemeindebürger sind. Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften ist das Wählerverzeichnis vom Stande dieses Tages maßgebend.

(6) Ein Bürgerbegehren ist dann zustande gekommen, wenn es von der folgenden Anzahl von Gemeindebürgern, bezogen auf die Zahl der Wahlberechtigten (Quorum), unterstützt wird:

Einwohner der Gemeinde	Quorum des Bürgerbegehrens
bis 10.000	10%
bis 20.000	9%
bis 30.000	8%
bis 50.000	7%
bis 100.000	6%
bis 500.000	5%

über 500.000

3%

(7) Ist in einer Stadt, die nach Art. 60 Abs. 1 in Stadtbezirke einzuteilen ist, ein Stadtbezirk von einer Maßnahme der Gemeinde besonders betroffen, so kann ein Bürgerentscheid über diese Maßnahme auch von den Gemeindegürgern dieses Stadtbezirks beantragt werden. Dieses Bürgerbegehren muß von mindestens 25 vom Hundert der Gemeindegürgern des Stadtbezirks unterzeichnet sein. Die Vorschriften der Absätze 1 bis 5 finden entsprechend Anwendung.

(8) Nach Abgabe von einem Drittel der in Absatz 6 geforderten Unterschriften beim Bürgermeister darf für einen Zeitraum von zwei Monaten eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung begonnen werden, es sei denn, zum Zeitpunkt der Abgabe haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden. Diese Rechtswirkung gilt auch vom Zeitpunkt der Einreichung des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids.

(9) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags. Gegen die Zurückweisung eines Bürgerbegehrens können die Vertreterinnen und Vertreter des Bürgerbegehrens Klage erheben.

(10) Ist die Zulässigkeit gegeben, so ist innerhalb von drei Monaten der Bürgerentscheid durchzuführen. Die Kosten des Bürgerentscheids trägt die Gemeinde. Stimmberechtigt ist jeder Gemeindegürger. Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten.

(11) Ist in einem Stadtbezirk ein Bezirksausschuß gebildet worden, so kann über Angelegenheiten, die diesem Bezirksausschuß zur Entscheidung übertragen sind, auch innerhalb des Stadtbezirks ein Bürgerentscheid stattfinden. Stimmberechtigt ist jeder im Stadtbezirk wohnhafte Gemeindegürger. Der Antrag ist schriftlich an den Bezirksausschuß zur Weiterleitung an den Stadtrat zu richten. Die Vorschriften der Absätze 2 bis 16 finden entsprechend Anwendung.

(12) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit nein beantwortet.

(13) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderates. Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(14) Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

(15) Die im Gemeinderat und die von den Vertreterinnen und Vertretern des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zum Gegenstand des Bürgerentscheids dürfen in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde nur in gleichem Umfang dargestellt werden. Zur Information der Bürgerinnen und Bürger werden von der Gemeinde den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Gemeinderatswahlen eröffnet.

(16) Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist den Gemeindegürgern in der ortstüblichen Weise bekanntzumachen.

(2) 1999. 4. 1 改正

#### **Art. 18a Bürgerentscheid, Bürgerbegehren**

(1) Die Gemeindegürgern können über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).

(2) Der Gemeinderat kann seiner stimmberechtigten Mitglieder beschließen, daß über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet.

(3) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung.

(4) Das Bürgerbegehren muß bei der Gemeinde eingereicht werden und eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Für den Fall ihrer Verhinderung oder ihres Ausscheidens können auf den Unterschriftenlisten zusätzlich stellvertretende Personen benannt werden.

(5) Das Bürgerbegehren kann nur von Personen unterzeichnet werden, die am Tage der Einreichung des Bürgerbegehrens Gemeindebürger sind. Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften ist das von der Gemeinde zum Stand dieses Tages anzulegende Bürgerverzeichnis maßgebend.

(6) Ein Bürgerbegehren muß in Gemeinden

bis zu 10.000 Einwohnern von mindestens 10 v.H.,

bis zu 20.000 Einwohnern von mindestens 9 v.H.,

bis zu 30.000 Einwohnern von mindestens 8 v.H.,

bis zu 50.000 Einwohnern von mindestens 7 v.H.,

bis zu 100.000 Einwohnern von mindestens 6 v.H.,

bis zu 500.000 Einwohnern von mindestens 5 v.H.,

mit mehr als 500.000 Einwohnern von mindestens 3 v.H.

der Gemeindebürger unterschrieben sein.

(7) (aufgehoben)

(8) Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens. Gegen die Entscheidung können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben.

(9) Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden.

(10) Der Bürgerentscheid ist innerhalb von drei Monaten nach der Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durchzuführen; der Gemeinderat kann die Frist im Einvernehmen mit den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens um höchstens drei Monate verlängern. Die Kosten des Bürgerentscheids trägt die Gemeinde. Stimmberechtigt ist jeder Gemeindebürger. Die Möglichkeit der brieflichen Abstimmung ist zu gewährleisten.

(11) Ist in einem Stadtbezirk ein Bezirksausschuß gebildet worden, so kann über Angelegenheiten, die diesem Bezirksausschuß zur Entscheidung übertragen sind, auch innerhalb des Stadtbezirks ein Bürgerentscheid stattfinden. Stimmberechtigt ist jeder im Stadtbezirk wohnhafte Gemeindebürger. Das Bürgerbegehren ist beim Bezirksausschuß zur Weiterleitung an den Stadtrat einzureichen. Die Vorschriften der Absätze 2 bis 16 finden entsprechend Anwendung.

(12) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der

Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen beantwortet wurde. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit nein beantwortet, sofern diese Mehrheit in Gemeinden

bis zu 50.000 Einwohnern mindestens 20 v. H.,

bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 v. H.,

mit mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 v. H.

der Stimmberechtigten beträgt. Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, daß die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(13) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderates. Der Bürgerentscheid kann innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, es sei denn, daß sich die dem Bürgerentscheid zugrundeliegende Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat.

(14) Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt. Für einen Beschluß nach Satz 1 gilt die Bindungswirkung des Absatzes 13 Satz 2 entsprechend.

(15) Die im Gemeinderat und die von den vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens vertretenen Auffassungen zum Gegenstand des Bürgerentscheids dürfen in Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Gemeinde nur in gleichem Umfang dargestellt werden. Zur Information der Bürgerinnen und Bürger werden von der Gemeinde den Beteiligten die gleichen Möglichkeiten wie bei Gemeinderatswahlen eröffnet.

(16) Das Ergebnis des Bürgerentscheids ist in der Gemeinde in der ortsüblichen Weise bekanntzumachen.

(17) Die Gemeinden können das Nähere durch Satzung regeln. Das Recht auf freies Unterschriftensammeln darf nicht eingeschränkt werden.

## 5. ノルトライン・ヴェストファーレン州

### **Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen**

(1) 1994. 7. 14 改正

#### **§ 26 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid**

(1) Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), daß sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid).

(2) Das Bürgerbegehren muß schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Es muß bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten.

(3) Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluß des Rates, muß es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein. Gegen einen Beschluß, der nicht der Bekannt-

machung bedarf, beträgt die Frist drei Monate nach Sitzungstag.

(4) Das Bürgerbegehren muß von mindestens zehn vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein. Ausreichend sind jedoch in Gemeinden

- mit nicht mehr als 50.000 Einwohnern	4.000 Unterschriften,
- mit mehr als 50.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 100.000 Einwohnern	6.000 Unterschriften,
- mit mehr als 100.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 250.000 Einwohnern	12.000 Unterschriften,
- mit mehr als 250.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 500.000 Einwohnern	24.000 Unterschriften,
- mit mehr als 500.000 Einwohnern	48.000 Unterschriften.

Die Angaben werden von der Gemeinde geprüft. Im übrigen gilt § 25 Abs. 4 entsprechend.

(5) Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über

1. die innere Organisation der Gemeindeverwaltung,
2. die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse sowie der Bediensteten der Gemeinde,
3. die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,
4. die Jahresrechnung der Gemeinde und den Jahresabschluß der Eigenbetriebe,
5. Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind,
6. die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen,
7. Entscheidungen über Rechtsbehelfe und Rechtsstreitigkeiten,
8. Angelegenheiten, für die der Rat keine gesetzliche Zuständigkeit hat,
9. Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen oder gegen die guten Sitten verstoßen,
10. Angelegenheiten, über die innerhalb der letzten zwei Jahre bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.

(6) Der Rat stellt unverzüglich fest, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. Entspricht der Rat dem zulässigen Bürgerbegehren nicht, so ist innerhalb von drei Monaten ein Bürgerentscheid durchzuführen. Entspricht der Rat dem Bürgerbegehren, so unterbleibt der Bürgerentscheid.

(7) Bei einem Bürgerentscheid kann über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Die Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 25 vom Hundert der Bürger beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses. Vor Ablauf von zwei Jahren kann er nur auf Initiative des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(9) In kreisfreien Städten können Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in einem Stadtbezirk durchgeführt werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für welche die Bezirksvertretung zuständig ist. Die Absätze 1 bis 8 gelten entsprechend mit der Maßgabe, daß

1. das Bürgerbegehren von mindestens zehn vom Hundert der im Stadtbezirk wohnenden Bürger unterzeichnet sein muß. Ausreichend sind jedoch in Stadtbezirken

- mit nicht mehr als 50.000 Einwohnern	4.000 Unterschriften,
--	-----------------------

- mit mehr als 50.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 100.000 Einwohnern 6.000 Unterschriften,
- mit mehr als 100.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 250.000 Einwohnern 12.000 Unterschriften,
- mit mehr als 250.000 Einwohnern, aber nicht mehr als 500.000 Einwohnern 24.000 Unterschriften,

2. bei einem Bürgerentscheid nur die im Stadtbezirk wohnenden Bürger stimmberechtigt sind,

3. die Bezirksvertretung mit Ausnahme der Entscheidung nach Absatz 6 Satz 1 an die Stelle des Rates tritt.

(10) Das Innenministerium kann durch Rechtsverordnung das Nähere über die Durchführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids regeln.

(2) 2000. 3. 28改正 … (第2、4、7項のみ)

#### § 26 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

(2) Das Bürgerbegehren muß schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Es muß bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Die Verwaltung ist in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich.

(4) Ein Bürgerbegehren muß in Gemeinden

- bis 10.000 Einwohner von 10 %
- bis 20.000 Einwohner von 9 %
- bis 30.000 Einwohner von 8 %
- bis 50.000 Einwohner von 7 %
- bis 100.000 Einwohner von 6 %
- bis 200.000 Einwohner von 5 %
- bis 500.000 Einwohner von 4 %
- über 500.000 Einwohner von 3 %

der Bürger unterzeichnet sein.

Die Angaben werden von der Gemeinde geprüft. Im übrigen gilt § 25 Abs. 4 entsprechend.

(7) Bei einem Bürgerentscheid kann über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Die Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 20 vom Hundert der Bürger beträgt. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet.