

3. 住民意思の反映とドイツの市民参加制度 ～住民投票と市民参加の取組

早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科教授 片木 淳

(現ポツダム大学地方自治学研究所客員研究員)

「地域主権改革」と住民意思の反映

政府は、去る6月22日の「地域主権戦略大綱」の中で「地域主権改革」の定義をあらためて示し、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」（傍点著者）であるとした。

これまでの地方分権（「団体自治」）の推進に加えて、住民の意思を地方自治体の政策等に反映するという、「住民自治」の実現に重点を置いた改革を推進していく考えを示したものである。

住民の意思を反映する方法としては、直接民主制と間接民主制の二つがある。

直接民主制では、代表者を介することなく、国民・住民自身の意思表示によって直接決定がなされる。わが国での地方自治制度においても、直接民主主義的制度が設けられているが、投票結果が直ちに法的効果をもたらすものは、長および議員の解職、議会の解散、市町村合併協議会の設置等の場合に限られ、通常の住民投票にはそれが認められていない（諮問型住民投票）。

これに対して、ドイツの住民投票は、文字どおり拘束型であり、直ちに法的効果を生ずる（注1）。

さらに、ドイツにおいては、これらの「物的決定」のほか、「人的決定」として、

郡長や市町村長の住民による選挙自体も直接民主主義と捉えられている（図表1）。

このほか、ドイツでは、長い伝統を有する名誉職 Ehrenamt、ボランティア・ワーク Freiwilligenarbeit、自助 Selbsthilfe 等、種々の形態の市民参加活動 bürgerschaftliches Engagement がさまざまな社会分野で重要視されてきた。さらに、近年、市民参加の取組として、未来工房、計画細胞、市民鑑定意見、市民予算等の試みが注目されている。

そこで、本稿においては、ドイツにおける住民投票の一例として、先般、禁煙法の制定で話題を呼んだドイツのバイエルン州の例を取り上げるとともに、いくつかの市民参加の取組を紹介し、日本における住民の意思を反映した自治制度への改革の参考に供することとしたい。

ドイツの各州と自治体における住民投票

ドイツでは、1990年代、ヨーロッパにおける直接民主主義の潮流に乗って、多くの州で州民投票制度が導入され、今日では、すべての州で拘束型の州民投票が採用されている。その特色は、①「国

図表1 ドイツにおける直接民主制と間接民主制による市民参加

直接民主制による市民参加			代表（間接）民主制モデルの中での市民参加	
市町村長の直接選挙・解任	住民請求		「市民社会的市民共同体」（自己組織・政策実行への参加）	「政治的市民自治体」（政治決定・政策形成への参加）
	議会請求（広義の直接民主制）	住民請求・住民決定（狭義の直接民主制）		公式的・体系的 非公式的・非体系的

出典：ザビーネ・クールマン『Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa: Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich』（2009、Nomos）

民 Volks」の権限の行使として文字どおり州の意思を決定し、拘束力を持つものであるが、②あくまで代表民主制を補完する限定的な制度であるということである。

州民投票の対象は、州法の制定、議会解散その他州議会の権限となっている事項であるが、通常、予算・租税・職員給与などは除外されている（ネガティブ・リスト）。また、州民発議、州民請求および州民投票の資格者は（注2）、一般的には選挙権者と同様とされている。投票は賛否を問う形式が採用され、州民投票による法律が成立するためには、一定の住民投票率を確保し、有効投票総数の過半数の賛成が必要である。

ドイツの自治体における住民請求と住民投票も、上述の州レベルと同様、1990年代に多くの州で導入され、1990年のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州から1997年のザールラント州まで、今日では、すべての州においてこれらの制度が導入されている。

これらの住民投票の特徴も、州民投票と同様、①原則として、自治体の意思を拘束するものであるが、②あくまで代表民主制を補完するものと考えられている点にある。対象としては、ネガティブ・リスト方式を採用していることが多く、予算・決算・租税、財政などが除外されている。一部の州においては、ポジティブ・リスト方式も採用されており、自治体の廃置分合・境界変更、公共施設の設置等が掲げられている（注3）。

バイエルン州禁煙法の州民投票

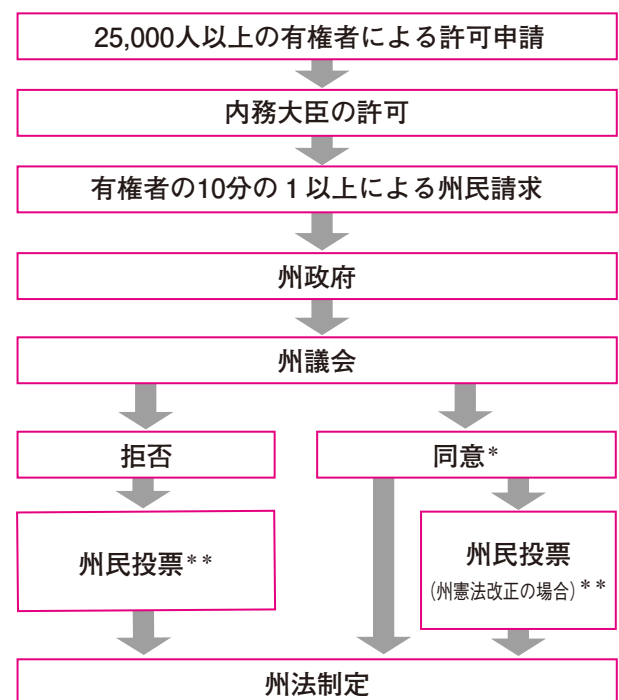
今年も、9月18日から10月4日まで、ドイツ南部、バイエルン州の州都ミュンヘンで、世界最大のビール祭り「オクトーバーフェスト」が開かれた。今年の最大の話題は、ビールもさることながら、タバコであった。というのも、本年7月4日、同州で州民投票が行われ、レストランやビアホール、飲食店での喫煙を全面的に禁止する、ドイツ国内で最も厳しい禁煙法が採択、8月1日から施行されたからである（ただし、オクトーバーフェストのビール・テント等の罰則は来年から適用）。

各州における州民請求、州民投票等の手続きは、



オクトーバーフェストの樽開（2010年、同HP）

図表2 バイエルン州における州民請求と州民投票の手続き



* 州憲法改正の際には、定数の3分の2以上の賛成が必要。

** 過半数の賛成が必要、州憲法改正の場合には有権者全体の25%以上の賛成が必要。

出典：「バイエルン州非喫煙者保護・州民投票活動事務局 Aktionsbüro Volksentscheid Nichtrauchererschutz」HP 資料により作成。

州によって若干の違いがあるが、バイエルン州の手続きは、図表2のとおりである。まず、州請求手続きの許可申請を25,000人以上の有権者の連名によって州内務大臣に申請しなければならない。州内務大臣の許可が下りると、次に、州民請求による法律案を政府、州議会に提出するために、有権者の10分の1以上の署名が必要となる。この州民請求に対して、州議会が同意すれば、それで、

図表3 バイエルン州禁煙法の経緯

2008年1月1日	バイエルン州禁煙法（「健康保護法Gesetz zum Schutz der Gesundheit」）施行。 すべての公共建物、レストランおよびビールテントでの原則的禁煙。
3月12日	CSU（キリスト教社会同盟）、自治体選挙で大敗。厳しすぎる禁煙法が原因と分析。
9月28日	CSU 連邦議会選挙で大敗。やはり厳しすぎる禁煙法が一因とされた。
2009年1月20日	CSUとFDP（自由民主党）の連立政権、ビールとワインのテント、飲食店およびディスコ内の別室 および 70平方メートル以下の居酒屋における禁煙を緩和する方向で合意。
3月17日	CSUおよびFDPの新州政府、飲食店での喫煙を緩和する上記法案決定。
4月30日	全面的禁煙を求める「真の非喫煙者保護」のための州民請求運動開始。
7月15日	州議会、上記法案可決。
7月17日	4万人を超える署名収集、州内務大臣に許可申請。
8月19日	州内務大臣、許可。
11月19日 ～ 12月2日	1,298,746人（有権者の13.9%）の署名。これにより10分の1（約94万人）の要件充足。
2010年4月14日 7月4日	バイエルン州議会、州民請求の法律案を拒否、これにより 7月4日の州民投票決定。 州民投票、61%の賛成で法律案可決。

出典：「バイエルン州非喫煙者保護・州民投票活動事務局 Aktionsbüro Volksentscheid Nichtrauchererschutz」HP 資料により作成。

図表4 バイエルン州禁煙法投票結果

	人	%
有権者	9,373,843	
投票数	3,533,877	37.7
うち有効投票	3,527,784	99.8
うち賛成	2,150,582	61.0
反対	1,377,202	39.0
無効投票	6,093	0.2

出典：2010 年7月14日、バイエルン州統計・データ処理庁「2009年7月4日における非喫煙者保護のための州民投票結果」により作成。

目的が達せられる（憲法改正の場合は、さらに州民投票が必要）。しかし、州議会がこれを拒否した場合には、州民投票が行われることになる。

今回の州禁煙法の州民投票（「バイエルン州における非喫煙者保護のための州民決定 Volksentscheid zum Nichtrauchererschutz in Bayern」）をめぐる具体的な展開は、図表3のとおりであるが、CSU（キリスト教社会同盟）と

FDP（自由民主党）の州連立政権による禁煙法の緩和に反発して、州民投票が展開されたものである。投票結果は、投票率37.7%、賛成61.0%、反対39.0%であった（図表4）。

ドイツにおける市民参加の手法

ドイツにおいても、従来から、市民提案、住民集会、聴聞、住民質疑、公的説明等住民の意思反映のための試みがなされてきたが、その対象があらかじめ組織化された利害関心事項に限られていたため、市民の姿勢も消極的で、あまり成功していないといわれてきた。そこで、ドイツにおいては、次のような、市民の参加を促進するような取り組みがいろいろと工夫されている（注4）。

1. 未来工房 Zukunftswerkstätten

未来研究のロベルト・ユング博士らによって1980年に著書『未来工房』に取りまとめられ、一般化したワークショップの手法（注5）。惰性やあきらめに対してファンタジー（空想力）を対置し、民主主義を推進する調整・問題解決のための

コンセプトである。

次の3つの段階のグループ作業を経て、結論に到達する（注6）。

- (1)苦情批判段階
主要問題と批判分野の特定
- (2)ファンタジー・ユートピア段階
希望、ファンタジー、夢による批判の克服
- (3)実現・実行段階
新しいプロジェクト・解決策の決定と実行

2. 計画細胞 Planungszellen

ペーター・C・ディーネル教授が1970年代に考案した新しい市民参加の方法。無作為抽出の市民がさまざまな行政・政治課題に対し討議を重ね解決策を探っていく（注7）。都市計画や高速道路建設、レクリエーション構想、廃棄物計画など、さまざまな政策的テーマについて、無作為抽出で選ばれた市民が、約25名ごとのグループに分かれ、さらに5名の「細胞」に分かれ4日間にわたって集中的な熟議を行い、「細胞」や各グループにおける熟議を集約し政策提言を行う（注8）。

3. 市民鑑定意見 Bürgergutachten

手法は、計画細胞とほとんど同じであるが、市民鑑定意見と呼ばれる試みもある。ここでも参加者は、アトランダムな抽選により構成される。これにより「声なき多数」の意見も反映されるとされる。結論は、ある特定の政治的問題に対する市民の鑑定意見となり、この中に、非常に多様な人間の生活および職業上の経験が生かされるとされる（注9）。

例えば、バイエルン州では、抽選で選ばれた200人以上の市民が、2008年4月までに8のバイエルン州の郡と特別市において3日間の日程で、州の政策に関する重要テーマについて審議し、同年6月4日に州首相に対し、バイエルンの未来についてのアイデアや鑑定意見を提出した（注10）。

4. 市民予算 Bürgerhaushalt (参加予算 Beteiligungshaushalt)

1989年にブラジルのポルトアレグロ市が始めた、市の予算編成に住民意思を反映する仕組みである。例えば、ドイツのフライブルク市の場合、2009/2010年予算の編成にあたって、2008年

図表5 ドイツにおける市民予算

4月7日から4月15日までの第1段階では、フライブルクの未来のための予算で何を優先するべきかを議論した。その際、中央フォーラムが設置され、そこで議論が行われた。4月15日から5月6日までの第2段階にお

状 況	数
決定	4
導入*	34
継続	11
市民へ情報提供	18
議論中	69
否決ないし中止	5

* 1回または2回市民予算実施。

** 3回以上市民予算実施。

出典：連邦政治教育中央センターBundes Zentrale für politische Bildung 「ドイツにおける市民予算の状況 Bürgerhaushalte in Deutschland Statusbericht-Stand 01.03.2010」

いては、集中的な議論と提案が下位のフォーラムで行われた。その際、ファシリテーターは特定の予算分野の提案について調査し、議論し、これを展開させた。5月9日までの第3段階においては、再び、中央フォーラムにおいて、それまでの結果とアイデアが再度議論され検討されている（注11）。

連邦政治教育中央センターの調査によれば、2010年3月1日現在、図表5に示すような取り組みが進められ、増加傾向にあるとのことである（注12、13）。

おわりに

以上、ドイツの州と自治体における住民参加制度、特に住民投票制度の実例と市民参加の取組について述べてきた。最近においては、連邦政府レベルにおいても、原子力発電所の廃止期限の延長等をめぐって基本法（憲法）への国民投票制度の導入が議論されるなど、国民の直接参加が拡大する兆しが見られる。今後の展開が注目されるところである。

（注1）ドイツの各州および郡・市町村においては、住民が公共の事務の内容そのものを決定していく市民請求 Bürgerbegehren と市民決定 Bürgerentscheid の制度がある。また、最終決定はそれぞれの議会が行うレフェンダム Referendum（議会請求 Ratsbegehren）がある。

（注2）拙著「ドイツの地方議会と直接民主制」『欧米における地方議会の制度と運用』（2005年2月、自治体国際化

協会)

(注3) 同上「ドイツの地方議会と直接民主制」

(注4) Vogelgesang/Lübking/Ulbrich

『Kommunale Selbstverwaltung』(3 Auflage 2005、Erich Schmidt Verlag)、P.354参照

(注5) 一般社団法人クラブヴォーバンHP「2009.2.21に開催されたドイツ式ワークショップ「未来工房」の成果を公開[2009年03月31日]」

(注6) 「未来工房協会Der Zukunftswerkstätten Verein」
(URL) <http://www.zukunftswerkstaetten-verein.de/index.htm>

(注7) 篠藤明德「日本ブラーヌクスツェレ研究会報告」
日本ブラーヌクスツェレ研究会 ウェブサイト (URL)
<http://www.shinoto.de/pz-japan/>

(注8) 新田和宏「ワークショップという熟議民主主義ー「日本型熟議民主主義」の可能性ー」(MemSchool. B.O.S.T.KinkiUniversityNo.17:51 ~ 62(2006))

(注9) 「市民鑑定意見Gesellschaft für Bürgergutachten」
ウェブサイト (URL) <http://www.buergergutachten.com/buergergutachten/>

(注10) バイエルン州政府HP
「市民鑑定意見Bürgergutachten」
(URL) <http://www.bayern.de/Buergerbeteiligung-1348.htm>

(注11) フライブルク市HP
「参加予算Beteiligungshaushalt」(URL) <http://www.beteiligungshaushalt.freiburg.de/demos.php>

(注12) 連邦政治教育中央センター Bundes Zentrale für politische Bildung「ドイツにおける市民予算の状況 Bürgerhaushalte in Deutschland Statusbericht - Stand 01.03.2010」

(注13) 「市民予算Bürgerhaushalt」ウェブサイト
(URL) <http://www.buergerhaushalt.org/>

4. 住民が議員(首長)能力を吟味できる 会議の徹底公開と議員定数の削減を

弘前学院大学社会福祉学部准教授 西東 克介

はじめに

トクヴィル(注1)によると、行政的中央集権(a centralized administration)とは、政治的中央集権以外の事項で、「国民のうちの幾らかの人々に特殊なもの」「例えば共同体の事業」などの「事項を指導する権力を」「同一の場所または同一人に集中すること」である。だが、トクヴィルによると、行政的中央集権は、「これに服従する諸民族を弱め衰えさせる」という。というのも、「それは絶えず彼等のうちで都市の(local)精神を減少させる傾向をもっているから」だというのである(注2)(傍点は筆者)。わが国の戦後は、長期にわたる機関委任事務や補助金中心の行政的中央集権により、自治体を含む多くの組織や個人をまさに徹底した「集権的・官僚依存体質」にさせてしまったのである。

こうした状況を変えていくには、まず自治体における首長部局と議会の構造を住民の立場で根本的に見直すべきであろう。紙数が限られているので細かなことを書けないが、まず国や国会議員に

「地域主権」改革をまかせるのではなく、自治体が現行法内で徹底した改革をやり、問題のある現行法の廃止や修正を国会議員にせまてこそ、国と地方の対等性が高まるというものである。わが国の重要な危機の一つは、ほとんどの自治体(特に議会)が変わろうとしないことである。それゆえ、何よりも情報公開の徹底、文書のみならず議会と行政におけるあらゆる会議の公開と会議への住民参加から始めなければならない。住民に問題が見えるという首長部局・議会の住民やマスコミに対する緊張感こそ、何を改善・改革すべきかが明らかにされる切っ掛けとなるからである。このことについて、米国のわずかな事例から考えてみたい。

(注1) Alexis de Tocqueville, Democracy in America, Everyman's Library Knopf, 1994, p.p.85 - 97. A・トクヴィル、井伊玄太郎『アメリカの民主政治(上)』(講談社学術文庫、1987年) 174 ~ 195頁。原著は、1835年第1編、1840年第2編出版。

(注2) 西東克介「祭りと行政ー青森ねぶた祭りの『伝統』と『カラス族』に焦点をあててー(精神性が尊重されるべき営みへの社会と行政の関わり)」弘前学院大学地域総合文化研究所『地域学』創刊号(2002年) 95 ~ 121頁。