

令和 2 年 6 月 13 日現在

機関番号：32689

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2019

課題番号：15K11975

研究課題名(和文) ドイツ・スイスの都市計画に関する住民投票後の合意形成プロセス

研究課題名(英文) Consensus building process after referendum for city planning in Germany and Switzerland

研究代表者

卯月 盛夫 (UZUKI, Morio)

早稲田大学・社会科学総合学術院・教授

研究者番号：30578472

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：スイスとドイツの都市計画に関する住民投票について研究を行った。住民投票に関して長い歴史をもつスイスでは、行政計画の内容や予算規模によって住民投票があらかじめ義務づけられている。一方ドイツでは、住民が行政計画に疑問を持った場合に、住民の署名によって住民投票が可能となる。住民投票の結果は、投票者の過半数を得ることと同時に、承認足数(得票率)を満たすことが必須である。承認足数の率は市町村によって異なるが、10～30%程度である。住民投票によって行政計画が否決された場合は、その後行政と住民の間で、丁寧な計画案変更の合意形成プロセスが行われる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

これまでスイスの住民投票は最も先進的と言われてきたが、制度に義務付けられたことによって、行政と住民の緊張関係がなくなったと言われている。住民投票の有効性に関して、日本では投票率を基準としているが、ドイツでは10～30%の承認足数(得票率)が定められている。住民投票によって行政計画が否定された場合、行政は行政計画の変更のために、住民とのワークショップや無作為抽出の市民によるプランニングスツェレ(計画セル会議)によって、積極的に合意形成に取り組んでいる。つまり住民投票とプランニングスツェレは、都市計画民主主義の実現において、住民の意思を反映させるための重要な手法である。

研究成果の概要(英文)：I researched referendums on urban planning in Switzerland and Germany. In Switzerland, which has a long history of referendums, referendums are obligatory in advance depending on the content and budget scale of the administrative plan. On the other hand, in Germany, if a resident have doubts about the administrative plan, it is possible to carry out a referendum with the signature of the residents. As for the result of the referendum, it is essential to obtain the majority of voters and at the same time to satisfy the approval quorum. The rate of the quorum of approval varies depending on the municipality, but is about 10 to 30%. If the administrative plan is rejected by a referendum, then the process of consensus on the change of the plan is carefully carried out between the administration and the residents.

研究分野：都市計画

キーワード：ドイツ 都市計画 住民参加 住民投票 承認足数(得票率) 合意形成 プランニングスツェレ 民主主義

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

日本で住民投票制度が注目されるようになったのは、1996年、新潟県巻町(現在新潟市)で原子力発電所建設の是非をめぐる住民投票が実施されて以降である。その後、住民の署名による直接請求が実施されても、議会で否決され住民投票が実施されなかったり、あるいは住民投票が実施され住民の意思が明らかになったとしても、市長がその結果を無視する事例が多かった。つまり日本においては、住民投票制度が民主主義の一手法として機能していないことが大きな課題であった。

### 2. 研究の目的

住民投票の先進国であるスイス、および1990年代から住民投票制度を整備し、その後事例が増えているドイツにおいて、住民投票の理念、制度の変遷、具体的事例の概要を明らかにする。特に、ドイツの都市計画に関する住民投票において、行政計画が住民投票によって否決された場合、その後どのような方法によって、当初の計画案が変更されるのか、つまり住民と行政の意見の相違をどのような手段によって合意形成に導いていくのかを明らかにすることを目的とした。

### 3. 研究の方法

スイスの住民投票に関しては、チューリッヒ工科大学アールウ民主主義センターDaniel Kübler 教授のご協力をいただき、スイスの住民投票制度の特徴と課題、先進事例をご教示いただいた。ドイツの住民投票に関しては、住民投票の第一人者マールブルク大学の Theo Schiller 元教授から住民投票の理念とドイツの制度の特徴をご教示いただいた。さらに Schiller 元教授が支援する「Mehr Demokratie (もっと民主主義を)」というNPO法人の住民投票のデータバンクを基に、主に2000年以降都市計画をテーマに実施された住民投票の事例を収集し、13事例に関して現地調査とヒアリングを行った。

### 4. 研究成果

#### (1) スイスの住民投票制度

自治体によって違いはあるが、基本的には行政計画の内容や予算規模によって住民投票が義務付けられている。そのため、1年間に4日、住民投票の日程が決められている。また住民投票の場所も駅やコンビニエンスストア等が定められているため、住民にとっては極めて身近な参加行動といえる。しかし、住民投票が日常化しすぎたことにより、住民の署名によって行われる住民投票に見られる政治の緊張感が少なくなり、参加意識が低くなってきているのではないかという課題も指摘されている。

#### (2) ドイツの住民投票の承認定足数(得票率)

ドイツは日本と同様、住民の署名活動と請求によって、住民投票が行われる。ただ日本と大きく異なるのは、住民投票で過半数を獲得することと同時に「承認定足数(得票率)」が定められており、それをクリアした際に住民投票は有効となる。特に、人口規模の大きい都市では、住民投票の投票率が低くなる傾向にあるため、承認定足数(得票率)は10%(ミュンヘン市)と低く設定されている。しかしその場合は、住民投票の有効期限も1年と短く設定されている。平均的な承認定足数(得票率)は20~25%、有効期限は2年である。日本のように、投票率50%未満の場合は有効としないという極めてハードルの高い市町村はドイツにはない。

#### (3) 住民投票の契機

住民投票は、行政計画や行政判断に異論を持つ住民が署名を集めた場合に実施されるが、言い方を変えれば、行政と議会と住民の三者に十分な合意形成がなされなかった場合に生じる。また、対立する住民グループが存在するケースや、議会における政党間の対立によって、少数党が住民投票を仕掛けるケースもかなりある。

#### (4) 住民投票によって行政計画が否決された場合

行政の対応は、3通りある(表参照)。まずは、計画案を中止・凍結するケース(A-1)。法制度上、住民投票は1~3年程度しか有効期限はないが、行政として住民に否決された案を短期間に再度実施することは妥当ではないと判断する場合である。二つ目は、計画案を変更するケース(A-2)。当初の行政計画案は住民に否定されてしまったが、何らかの方法で計画案を変更して計画の実施を進める判断をすることがある。本研究では、この行政と住民が新たなフェーズで対等に合意形成のテーブルにつくことこそが最も重要と考えている。3つ目の対応は、当初の計画案の中止・凍結、変更等の明確な意思表示をしない続行のケース(A-3)。これは、明確な賛否を問うタイプではない住民投票の事例に多い。

#### (5) 住民と行政による再度の合意形成

行政が十分な住民参加のプロセスを経て計画案を作成したとしても、住民投票によって否決されるケースがある。それが、ボン市におけるプール総合計画である。ボン市は、住民投票の後、無作為抽出の市民によるプラーニングスツェレ(計画セル会議)を含む市民鑑定作業とい

う1年にわたる市民参加のプロセスを専門組織に委託することによって、新たなプール総合計画を策定している。

(6) 住民投票の意義

本研究調査から、住民投票は住民が行政計画に異議を唱えるための重要な住民参加のツールであることがわかった。もちろん一定の署名数を確保しなければ実現できないが、住民投票が実施され、一定の承認定足数（得票率）を確保すれば、一定期間、議会決定と同じ権限を有することになる。しかし、本研究で重要なのは住民投票によって行政計画案が否決された場合、その後の行政対応である。内容によっては1～3年程度の時間をかけて、行政と住民の新たな合意形成を生み出すケースを確認することができた。住民投票は、都市計画民主主義を実現するために、住民が自ら発意することができる重要な権利であり、ツールである。

ドイツの都市計画に関する住民投票の結果とその後の行政の対応による分類

2020.03.24 MUZUKI

住民投票の結果	行政の対応		
	1. 計画案の中止・凍結	2. 計画案の変更	3. 計画案の続行
A. 行政計画案の否決 (住民投票案の可決)	A-1 ・テンベルホーフ空港跡地計画(ベルリン) ・ユージェントハウスの建設(イーツェホーエ) ・アンデアウンタートラーベ歩道の整備(リュューベック) ・エルプストランドヴォーク遊歩道の整備(ハンブルク)	A-2 ・高層建築の整備(ミュンヘン) ・プール総合計画(ボン) ・オールスドルフプールの改修計画(ハンブルグ) ・クライスハウスの外観保存計画(スタインブルク郡)	A-3 ・デーゲル空港の跡地計画(ベルリン)
B. 行政計画案の可決 (住民投票案の否決)		B-2 ・バルトシュレスフェン橋の建設(ドレスデン)	B-3 ・都市鉄道の建設(エアランゲン)
C. 住民投票の非成立他		C-2 ・シュトッツガルト21の計画(シュトッツガルト)	C-3 ・州立劇場の改修(アウグスブルク)

<引用文献>

「住民投票における投票率と得票率、小平市の都市計画道路の事例から考える」(ガバナンス、3月号、P.91-93、(株)ぎょうせい、2016年3月)

「日本とドイツの住民投票に関する研究」(早稲田大学社会科学部学部報、No.60、P.10、早稲田大学社会科学部、2016年4月)

「ドイツの住民投票」(月間不動産流通、No.456、P.8-9 (株)不動産流通研究所、2020年3月)

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 卯月盛夫	4. 巻 2016-3
2. 論文標題 住民投票における投票率と得票率、小平市の都市計画道路の事例から考える	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 ガバナンス	6. 最初と最後の頁 91-93
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 卯月盛夫	4. 巻 60
2. 論文標題 日本とドイツの住民投票に関する研究	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 早稲田大学社会科学部 社会科学部報	6. 最初と最後の頁 10
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 卯月盛夫	4. 巻 456
2. 論文標題 ドイツの住民投票	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 月間不動産流通	6. 最初と最後の頁 8-9
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

早稲田大学社会科学部卯月盛夫研究室ホームページ  
<http://www.uzuki lab.com/wp-content/uploads/2016/02/e2321d9638837391cf1cd11cf09e661.pdf>

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----