

都市計画を変えるドイツの住民投票 —ミュンヘン市、ボン市、ベルリン市の3事例から考える—

早稲田大学名誉教授 早稲田大学参加のデザイン研究所 顧問 卯月 盛夫
早稲田大学参加のデザイン研究所 招聘研究員 福地 健治

ドイツでは1990年代以降住民による直接民主主義を進めるために、各州は住民投票法を整備してきた。住民投票の成立要件は、日本では「投票率50%」が多いが、ドイツでは市町村の人口規模によって「得票率8～30%」となっており、日本よりハードルは低い。また住民投票の結果の効力についても、日本では「尊重する」程度だが、ドイツでは「1～3年の法的拘束力」を有する。2015～19年の5年間の住民請願（住民投票の前段階の手続き）数のデータによると、ミュンヘン市では年平均33件となっており、なんと1ヶ月に2～3件程度の行政と住民の争点が問題提起されている。またそのテーマも8割以上が公共施設、民間施設、交通等に関する都市計画分野となっている。ドイツにおいては、住民投票は住民参加の重要な手法といえる。

1 はじめに

近年、日本の自治体において「常設型住民投票条例」が制定されるケースが増えてきた。すでに70事例を超えているというデータもある。それまでの「個別型住民投票条例」に比較すれば住民にとって住民投票のハードルは低くなったような印象もあるが、いくつかの課題もある。一つは「成立要件」、もう一つは「結果の法的拘束力」である。多くの条例では「投票者の有権者全体に対する割合が50%未満の場合は成立しない」、また未成立の場合は開票作業もしないという内容が含まれているものが多い。日本では一般の市長選挙でも投票率が50%を超えることはそう多くない。さらに、投票率が50%を超え、投票者数の過半数が支持をしても、市長や市議会はその結果を「参考に留める」というものが多い。つまり、日本の住民投票には法的拘束力がない場合がほとんどである。

住民の直接の声をできるだけ政策や計画に反映させるという目的で制定された常設型住民投票条例であるが、このような「成立要件」と「結果の法的拘束力」によって、住民投票という住民による問題提

起という機能は果たされていない。都市計画分野においても、日本では住民投票によって行政の公共事業や民間の再開発計画を変更・廃止させることはほとんど不可能と言わざるを得ない。しかしドイツでは30年前は現在の日本とほぼ同じ状況であったが、活発なNPO活動と市民運動によって、各州の住民投票法は大きく緩和され、それによって行政が一度決めた都市計画を住民が変更する事例が増えてきた。本稿では、興味深い3つの事例を紹介する。

2 ミュンヘン市の高層建築指針

市内には環状道路が2本通っており、内側は旧市街地を囲む道路、外側は中央環状道路と言われている。この2本の環状道路によって、「旧市街地」「2本の環状道路に囲まれたドーナツ型の部分」さらに「中央環状道路の外側」と3つのエリアに分けられている。そして高層建築は、中央環状道路の外側で放射状道路と交差するインターチェンジ部分にだけ許可されている。

その理由は中世ヨーロッパの街の構造にさかのぼる。かつての旧市街地のまわりには城壁があり、城

壁の4、5ヶ所に城門があって、その城門からだけ外への出入りができていた。城門は遠くから見たときに門だとわかるように、周辺より高くなっていた。それ以上の高さを許されたのは旧市街地にある教会だけであった。その歴史的な考えを踏まえ、中央環状道路をかつての城壁と見立てて、インターチェンジ部分にかつての城門のように高層建築を許可するというのが、ミュンヘン市の高層建築指針であった。郊外から見ると高層建築がランドマークにもなり良いアイデアであるが、実はこれがうまくいかなかった。

旧市街地から4km離れた中央環状道路沿い、いわゆる高層建築を建ててもいい場所に高さ113mと126mの2棟の高層ビルが建設され、これが旧市街地のオデオン広場からなんと見えてしまった(写真1)。旧市街地からは郊外の高層建築を一切見せないという市の方針と異なる状況が生まれた。このことに対する怒りと、そのデザインの評判の悪さも重なり、ミュンヘンの景観が崩れるという危機感が住民の中で広まり、住民投票の引き金となった。

写真1：旧市街地のオデオン広場から見えた高層オフィスビル



3 高層建築を阻止する住民投票

ミュンヘンの住民投票制度は、全有権者の3%以上の署名で申請できる。投票はYes、Noのみ。投票者の過半数以上で、全有権者に対する得票率10%以上を獲得した場合のみ、住民投票の結果は有効となる。結果は市議会議決と同様の効力をもつが、1年間のみ法的な拘束力を有する。つまり、当該の計画をもう一度1年間かけて議論し直そうという効果を狙った住民投票制度だ。ハードルを低くしてい

る分、住民投票結果の拘束力もゆるい。

この住民投票で問われた内容は三つあり、当時計画中の148mと145mの2棟の高層建築を阻止し、かつ町中にある聖母教会の高さ100mを超える建物はミュンヘン市内全体で今後一切禁止するという提案であった(写真2)。住民投票の対象となった建物は、南ドイツ新聞の本社とシーメンス本社の建設計画で、ともにミュンヘンを代表する企業のもので、すでに建築許可を得ていた。

写真2：住民投票の対象となった聖母教会の高さ100mライン



2004年に行われた住民投票の結果、投票率は21.9%と低かったが、投票率は問わない。高層建築の規制賛成への投票はぎりぎり過半数を超え、全有権者に対する得票率は11%を確保し、有効になった。市議会を構成する4党は、有権者の1割の意見で高層建築方針を変えることに反対し、経済界も反発した。ところが、市長は、10万人以上の市民が市の方針に異を唱えたことを率直に認め、南ドイツ新聞社およびシーメンス社とすぐに協議を始め、この結果は5年間拘束力をもつだろうと発言した。法的にはもちろん1年間のみの拘束力であったが、政治家の判断がその発言にはあった。

南ドイツ新聞社は2ヶ月後、145mの建物を99.95mに設計変更して建設した(写真3)。シーメンス社は、全面的に計画を見直し、住民投票から10年後、旧市街地の再開発対象地区に中層建物を建築した。これは旧市街地の活性化になると、市からも市議会からも歓迎された(写真4)。

しかし、ミュンヘン市は住民投票後も以前からの高層建築方針を原則変更していない。ミュンヘンの住民投票の結果は1年間しか有効ではないので、現在では100m以上の建築は法的には許されている。しかし住民投票後20年経過した現在でも、100m

写真3：南ドイツ新聞本社「イザール南部」の設計変更
145m (39階) → 99.95m (28階)



を提起した。結果はなんと賛成 51.9%、反対 48.0%、市全体の投票率も前回より 3.5% 高かった。つまり、市民は今回のボン市のプール計画に関して微妙に賛否両論があることが露呈した。実は市議会の中でも、与党と野党で意見が分かれていた。このように議会も市民も賛否両論あり、住民投票でも決定ができない場合に、ドイツでは無作為抽出の市民による「計画細胞会議（プラーヌングスツェレ）」という方法が採用されるケースが増えており、ボン市議会も 2019 年にこれによる解決を専門機関に委託した。

写真4：シーメンス本社の中層建築への見直し



写真5：老朽化したプールのひとつ、
フランケンバート



を超える高層建築は一棟も建設されていない。また住民投票を率いた住民投票のリーダーは、「今後未来永劫ミュンヘン市では 100m 以上の高層建築は建設されないだろう」と発言している。1 年しか有効ではない得票率 10% の住民投票が、実は社会的には大きな影響を与えている。

写真6：新たに計画される予定のドッテンドルフ
WaterLand 計画



4 ボン市のスイミングプール計画

ボン市はこれまで5箇所に分散配置されていたプールが老朽化してきたため（写真5）、中央地区に大きなプールを新設することを決めた（写真6）。新しいプールの建設に際しては市民参加のワークショップも行い、順調に計画が進んでいたが、プールが閉鎖される予定のある地区住民から閉鎖反対の住民投票が提起された。住民投票の結果は、市全体では賛成 48.4% と反対 51.6% という僅差で否決された。しかしその手続きに関する行政裁判も起きたこともあり、閉鎖される各地区の住民達は連携し、新しく建設されるプールの建設中止という別な住民投票

5 無作為抽出市民による「計画細胞会議（プラーヌングスツェレ）」

1970 年代にドイツのペーター C. デーネル教授が開発した「プラーヌングスツェレ (Planungszelle)」という市民参加の手法がある。プラーヌングスツェレは、住民基本台帳から「無作為抽出で選ばれ、限られた期間、有償で、日々の労働から解放され、進行役のアシストを受けつつ、事前に与えられた解決可能な計画に関する課題に取り組む市民グループ」と定義されている。日本語に直訳すると「計画細胞」となるが、市民参加の会議手法として理解するため

に、本稿では「計画細胞会議」と言う。

「計画細胞会議」は、これまでの日本の公募型の市民参加の会議やワークショップとは全く異なり、年齢、職業、学歴が多様で、平日の4日間連続して行われる。中立的な情報提供や学習プロセスを経て、少人数での議論をメンバーを変えながら積み上げていく方式である。基本的には14歳以上が対象で、生徒や学生は学校長の許可を得て、また会社員も勤務先の了解を得て出席し、その報酬を得る。ただドイツには教育休暇という制度があり、これを利用する場合は報酬はない。つまり社会がこのような会議の出席を支援している。その結果、出席者の90%ははじめてこのような会議に出席したと回答しているが、体験後には大変良い経験だったとその満足度は高い。内容は全く異なるが、裁判員制度に近いと言える（写真7、8、9、10、11）。

計画細胞会議の特徴をまとめると、以下のようになる。

写真7：はじめに全体の25人を対象に、専門家が多角的な見地から公平なレクチャーを行う



写真8：議論はランダムに決められた5人の小グループで行い、これを繰り返す



写真9：投票はタブレットを利用するが、賛否ではなく、優先度を重みづけて行う

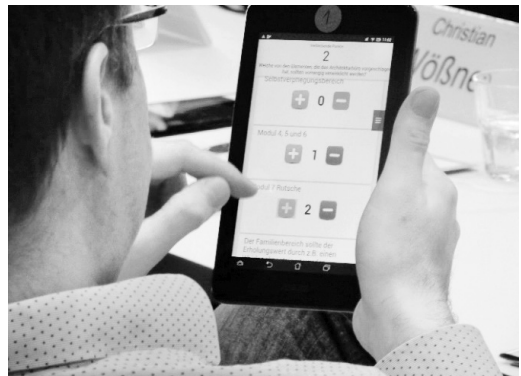


写真10：休憩時間中の自由な話し合いも重要



写真11：最終段階で行われる市議会7党議員との討論会



- (1) 解決が必要な、真剣な課題に対して実施する
- (2) 参加者は住民基本台帳から無作為で抽出する
- (3) 有償で一定期間、参加（4日間が標準）する
- (4) 中立的独立機関が実施機関となり、プログラムを事前に決定する
- (5) ひとつの計画細胞会議は原則25名の参加者と2名の進行役で構成し、複数実施（最低4つ、

- 計100名以上の参加)する
- (6) 専門家、利害関係者から情報提供を受ける
 - (7) 約5名の小グループがメンバーチェンジをしながら、参加者のみで討議を繰り返し、グループの決定を行う
 - (8) 「市民鑑定」という形で報告書を作成し、参加した市民が正式な形で市長に渡す
 - (9) 一定の期間（普通は約1年）後、市長及び議会には市民鑑定の内容の実施について応答する責任を負う
 - (10) どこの場所でも自由に、また同時に実施できる

6 市民鑑定書の結論とその後の動き

市民鑑定書は、「プールを一箇所に集中化しないこと、すべてのボン市民にとって距離が近く行きやすいこと、すべての屋外プールは保存するべきだが、老朽化したものは現存する場所に建て替える等」の結論となり、受託者は市民鑑定書を市議会に提出した。市議会がプラーニングスツエレの導入を決定してから、1年3ヶ月を要した（写真12）。

写真12：130ページに及ぶ市議会に提出された市民鑑定書



市議会は、その後コロナ禍の影響もあり1年近く検討が棚上げになった。しかし、連立政権を担っていたGRÜNE（緑の党）は市民鑑定書の結果を尊重し、CDU（キリスト教民主同盟）とFDP（自由民

主党）との連立を離脱し、旧施設のリフォームを支持した。CDUとFDPは態度を変更しなかったが、その後の市長選挙でCDUの現市長がスイミングプール計画の影響もあって敗北した。当選した新市長はGRÜNEの候補であったことから、旧施設のすべてがリノベーションによって、現在の場所で存続されることが最終決定した。

市民鑑定書の結果が、速やかに実施されることにはならなかったが、政党の判断を促し、選挙等の政治的なプロセスを経て、当初のボン市のプール計画変更が実施された。つまり、1回の住民投票だけでは住民の総意を確認できない状況では、無作為抽出市民の計画細胞会議等の開催により、ある程度の時間をかけながら住民間での協議を進めていくことが効果的である。

7 ベルリンの「ラートエントシャイト（自転車住民投票）」

ドイツにおける自転車の環境整備に関しては、ミュンスターやフライブルク等で先進的な取り組みが行われてきたが、気候変動に対する危機感やコロナによるパンデミックの影響もあり、近年ドイツの各都市ではさらなる自転車交通の推進に関する住民要求が急速に高まっている。その先鞭をつけたのが、ベルリンの「ラートエントシャイト」という新たな自転車利用の安全性を高める法制度整備を求める住民投票である。

この運動は、2015年12月ベルリンの環境運動家と自転車愛好家によってスタートした。本来住民投票は、あるテーマ設定に対してYES/NOを問うものなので、そのテーマ設定においては、短くわかりやすい文章で書かれるケースがほとんどだが、今回は「10の目標」をパッケージ化して、署名集めをした（写真13）。

「10の目標」は以下の通りであるが、これまでのような端的な表現よりかなり具体的であるため、10の目標にすべてに賛同しなくても、多くの住民が自分に引き寄せて共感を得やすいことをねらったものである。

- ① こどもでも安全に走れる350kmの安全な自転車レーンをつくる
- ② すべての大通りに幅2mの自転車レーンを設置

写真 13：廃車となったバスを利用し、各地の市民活動を支援しながら署名収集活動をする NPO 法人「OMNIBUS」



する

- ③ 毎年 75 の危険な交差点を安全にする
- ④ 透明性が高く、迅速かつ効果的な欠陥箇所を改善する
- ⑤ 公共交通機関の停留所や道路に 20 万台の駐輪場をつくる
- ⑥ 幹線道路の 50 区間にグリーンウェーブ（通勤時間帯に常に青信号になるような仕組み）を設置する
- ⑦ 通勤用の高速自転車レーンを設置する
- ⑧ 道路交通法違反取締りの強化と自転車盗難を監視する公務員を増員する
- ⑨ サイクリングに専門化した都市計画の新しい部署を増やす
- ⑩ 公的な広報活動でサイクリングの意識を高める

8 ドイツ初の「モビリティ法」

ベルリンにおいては住民投票に先立ち、「住民申請」と「住民請願」というプロセスがある。「住民申請」には、2万人の署名審査と申請テーマ等の審査がある。法律によって住民投票に相応しくないテーマが定められていることからこのような事前チェックがある。「住民請願」とは、住民申請受理後6ヶ月以内に有権者の3%の署名を提出し、その審査を受けるものである。つまり、住民投票の実現のためには、期間内にどれだけ有効な署名数を確保できるかが重要である。しかし今回のラートエントサイトの運動では、活動の公表後わずか3週間半で、有権者（約250万人）の3%を超える105,425人の署名を集めた。この署名収集のスピードは、ベルリンの住民投票の署名集めでは史上最速であった。短期間でこれだけの支持を得たのは、多くの人が前述した「10の目標」に共感したことと、SNSアプリを活用した署名収集戦術が相まって功を奏し

た。この時点で住民投票の実施は、有望視された。

10万筆を超えるベルリン市民の署名収集活動を受けて、新たなサイクリングモビリティ法案は気候変動対策とともに、2016年9月の市議会議員選挙の大きなテーマとなった。選挙の結果多数となったCDU（キリスト教民主同盟）は同法案に慎重であったが、連立を組んでいるSPD（社会民主党）は連立政権から離脱し、GRÜNE（緑の党）、LINKE（左翼党）と新たな連立政権を組んだ。そして、3党合意により「住民請願」の内容に関して住民投票を実施しない形での「議会の妥協」をすることを決定し、2018年6月にはベルリン市議会で「モビリティ法」が可決された。このように市民の要求が目に見えて明らかかな場合、これまでも議会はさまざまな経費がかかる住民投票を避け、市民の要求に沿った妥協案を選択するケースがある。この「議会の妥協」によって、住民運動がスタートしてなんと2年半で新法制定という大きな成果が生まれた。同法律は、自転車にとどまらず「市街地におけるあらゆる移動」にテーマが拡大し、公共交通機関の拡大と歩行者の移動保護までを網羅する包括的な内容として体系化された。

法案の主な内容は以下のとおりである。

- ① 自転車交通計画
 - ・ より良いインフラストラクチャー
 - ・ サイクリングの推進
 - ・ 目標としての自転車事故ゼロ
- ② 公共交通機関の拡充
 - ・ 信頼性と効率性
 - ・ 料金の引き下げ
- ③ 移動法：バス、電車、歩行者優先の原則
 - ・ 移動のための基本法（自動車交通量を少なくする、郊外の歩道を明るくする、センターラインを設置し縁石を低くする、青信号の時間を長くする、学校周辺の交通対策ガイドラインを設け、スタッフを強化する他）
- ④ 商業交通の新しい規則
 - ・ 環境にやさしく安全な商用交通
 - ・ 民間駐車場の仕様変更

9 まとめ

ミュンヘン市の高層建築、ボン市のスイミングプール計画、ベルリン市の自転車環境整備と3つの

都市計画に係る住民投票の動きを紹介した。本来、様々な行政の施策や計画に住民の意思が十分に反映されていれば、住民投票は必要ないかもしれない。しかし、完璧な住民参加のプロセスはありえないので、最後の手段として住民が意見表明する機会の住民投票は重要である。もちろん、住民投票にも限界がある。住民投票は、あくまでもある時期、あるテーマ設定に基づくYES/NOという住民アンケート調査にすぎない。したがって、諮問型の住民投票はあくまでも立ち止まる程度の意味しかないかもしれない。しかし少し立ち止まって再検討、再議論するような仕組みとして住民投票を考えれば、間接民主主義を補う重要な手法とも言える。

同時に、他方立ち止まって再検討する手法の開発も確実に必要である。従来のような公募型のワークショップではなく、できるだけサイレントマジョリティの意見を総合的に把握できるような新たな手法こそが現在求められている。本稿で紹介した「計画細胞会議（プラーニングスツェレ）」ももちろん完璧な手法ではないが、これまで多くの実績があることは評価すべきである。もちろん無作為抽出による市民参加の技術論は現在実践的研究の途上である。たとえば近年ではプラーニングスツェレをベースにしながら、オンラインを生かしたり、必ずしも25人をベースにしない「Bürgerrat（ビュルガーラート）」はヨーロッパ全体に広がっている。ドイツでは、市町村レベルはもちろん、州や連邦議会でも近年頻繁に実施されており、今後注目すべきである。

いずれにしても、選挙での投票率が低い日本の状況下では、住民投票条例における住民投票の成立要件を従来のように「投票率50%」とするのではなく、ドイツのように人口規模により「得票率8～30%」にし、さらに法的拘束力も期間を定める方向にする段階になっているのではないかと思う。

参考文献：

卯月盛夫 「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社会科学部報 No.60 特別研究期間報告、2016年1月)
卯月盛夫 「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」(月刊ガバナンス、ぎょうせい、2016年3月)

福地健治 「小平市における都道3・2・8号線の住民投票に関する研究、住民意識調査から投票率50%の成立要件の意味を考える」(早稲田大学社会科学部修士論文、2017年2月)
卯月盛夫 「ドイツの住民投票」(月刊不動産流通、不動産流通研究所、2020年5月)
福地健治 「ドイツにおける住民投票とプラーニングスツェレの現在—ボン市のスイミング施設の全体計画をめぐる議論を事例として」(都市計画論文集 Vol.55、No.3、日本都市計画学会、2020)
福地健治 「輪島市における産業廃棄物最終処分処理場計画をめぐる住民投票の研究—住民投票条例における成立要件としての「50%条項」が住民に与える影響を考える」(都市計画論文集 Vol.56、No.3、日本都市計画学会、2021)
福地健治 卯月盛夫 Anja Beniko Lorenz 「ドイツにおけるプラーニングスツェレの現状と課題に関する考察—ヴッパータール大学リーツマン教授のインタビューから—」(都市計画報告集 No.20、日本都市計画学会、2021)
福地健治 「ドイツ各州の市町村レベルにおける直接民主的制度の動向と市民活動」(社会学論集 Vol.41、早稲田大学社会科学研究科、2023)
秋山訓子 「市民プールどうする？」(朝日新聞 GLOBE、民主主義のつくりかた前編、2023年10月15日)
福地健治 「ベルリン発「自転車住民投票」(Radentscheid) —ドイツ初の「モビリティ法」成立過程における市民参加」(社会学論集 Vol.43、早稲田大学社会科学研究科、2024)
福地健治 「ドイツの地方自治における直接民主主義的制度の研究、都市計画に関する住民投票とプラーニングスツェレに着目して」(早稲田大学博士学位論文、2024年2月)
卯月盛夫 「住民投票と計画細胞会議という選択肢」(区画・再開発通信 vol.654、区画整理・再開発対策全国連絡会議、2024年6月)
福地健治 「民主主義を走らせるドイツのNPO“OMNIBUS”」(東京ボランティア・市民活動センター、ネットワーク 390号、2024年6月)
本稿の写真等資料は、筆者撮影または当該市ホームページより引用したものである