

# ドイツにおける住民投票制度の比較研究<sup>(1)</sup>

小林 大 祐

## 要 旨

本稿はドイツの住民投票制度を対象として、地方自治体の意思決定にどのような影響を与えているかについて検討するものである。まず、ドイツの住民投票制度について、日本の制度と対比しながら説明する。そのうえで、ドイツの住民投票制度を分析した先行研究を繙き、拒否権、地方自治体の政治構造、発議や住民投票の数ならびに要件が鍵となる要素であることが抽出される。これらに基づいて、具体的なドイツの住民発議と住民投票のデータを分析していく。その結果、住民発議の対象の広さが数に大きく作用すること、地方自治体の人口規模が数に大きく作用すること、また地方自治体の政治構造が強く作用しており、地方自治体における政治アクターが競争的であれば、住民発議の数が増えることが明らかになった。

## I はじめに

本稿はドイツの住民投票に関するしくみを対象として、その多様性と実態を考察し、住民投票を通じた地方自治体の意思決定に対してどのように作用しているかについて検討するものである。住民投票は日本においても実施されることが珍しくなくなり、地方自治における意思決定の1つの方法として位置づけられるようになってきた。他方、制度設計をめぐる議論などにも見られるように、住民投票制度は発展途上として認識されることも少なくない。

このような傾向は日本のみならず、欧州諸国においても類似している。住民投票あるいは国民投票は、確かに一部の国においては古くから制度が実装され、かつ意思決定のレパートリーとして一定の運用がなされていたが、多くの国では1980年代以降に実用的な制度が徐々に導入され始めた。これらの国でも制度の定着から一定の期間が経過した一方、さまざまな問題が十分に解消されていないことから、現在もなお制度をめぐる検討が進められている。

このようなことから、住民投票に関する研究蓄積は日本においても散見される。しかしながら、砂原（2017：66-67）が指摘するように、住民投票制度そのものや個別の住民投票を対象とした研究は増加している一方で、政策過程の中で住民投票制度がどのように作用するかに着眼した研究は岡本（2012）などに限られている。制度の実質的機能は実際の政策過程、あるいは政治構造の変化を観察することで明らかになることも少なくない。そこで本稿では、住民投票制度が意思決定、さらには政治アクターにどのように作用するかに関心を置きながら、予備的な制度分析を試みる。

本稿ではドイツの制度を対象として検討するが、その理由は次の3つをあげることができる。第1

は、さまざまな制度を比較しながら検討できることである。連邦制を採用しているドイツでは、それぞれの州によって地方自治法が異なることから、住民投票制度も一様ではない。それゆえ、制度の作用がどのように異なっているのかを、国家横断的な対象よりも容易に確認することができる。第2は、多くの州では1990年代に住民投票制度が導入されたことである。確かに、日本の制度とは大きく異なるが、しくみが定着した時期については必ずしも大きな差があるわけではない。それゆえ、ドイツを比較の対象とすることで一定の示唆が得られると考えられる。第3は、ドイツの住民投票制度を対象とした体系的な国内の研究は、制度を丹念に考察するとともに特定の事例を深く検討した稲葉（1996 a,b,c, 1997 a,b,c）や阿部（2004）など、その蓄積が限られていることである。近年の制度変更ないし制度が自治体の意思決定に与える影響については蓄積に乏しく、これらを検討することに一定の意義を見出すことができる。

以下、まずは節を改めて、ドイツの住民投票制度の概要と視角について確認する。そのうえで、ドイツにおける住民投票の実態を踏まえた後に、政治構造の観点も交えながら住民投票制度について分析していく。

## II 対象への接近：ドイツの住民投票制度とそのとらえ方

住民投票制度が自治体の政治構造に与える影響を分析するにあたり、まずはドイツの地方自治制度や住民投票制度に関する基礎知識に触れておきたい。そのうえで、先行研究を参考にしながら、基本的な視角を検討していく。

### 1. ドイツの住民投票制度の概要

ドイツは連邦制を採用しており、16の州が存在する。そのうち、ベルリン、ハンブルク、ブレーメンの3つは都市が州を構成しており（都市州）、13の一般州とは構造が異なっている。地方政府体系も同様であり、基本的には、州—クライス（郡：Kreis）—ゲマインデ（基礎自治体：Gemeinde）の三層制、あるいは規模の大きなゲマインデである独立市（Kreisfreie Stadt）では州—独立市の二層制となっているが、独立市の要件は連邦全体で一様ではなく、一部の一般州には行政管区（Regierungsbezirk）などが置かれている。このように地方政府体系が異なっているのは、先に示したように地方自治制度に関する法律が各々の州で規定されているからである<sup>(2)</sup>。

住民投票制度は各々の政府レベルに見られるが、本稿では原則として基礎自治体である独立市とゲマインデだけに対象を限定する。州レベルの制度である州民発議（Volksbegehren）や州民投票（Volksentscheid）は多くの州で先駆的に制度化されており、基本的なしくみは住民投票制度と共通している。それゆえ、稲葉（1996 a,b,c, 1997 a,b,c）やホルトキャンプ（Holtkamp 2016）では一般的な住民投票制度に併せて検討している。しかし、住民投票制度が地方自治体の政治構造に与える影響を考察の対象に据えていることから、州民投票制度は本稿の対象としない<sup>(3)</sup>。また、クライスにも住民投票制度が設けられていることが多いが、ヘッセン州とバーデン＝ヴュルテンベルク州では認められていないなど、必ずしも全国的に共通した制度でないことから、本稿の対象には含まない。

それでは、ドイツの基礎自治体における住民投票制度の概要について確認していくが、日本の住民投票のしくみと適宜対比しながら説明する。日本がドイツと大きく異なるのは直接請求にかかる制度である。確かに、解職請求や法律に基づいた住民投票については大枠では類似しているにとらえられる。他方、住民が発議するしくみについては、日本では住民投票条例の制定を請求する必要がある一方<sup>(4)</sup>、ドイツでは法制度の中に実装されている。すなわち、日本の文脈になぞらえれば「常設型住民投票」のしくみが地方自治法に規定されていることを意味しており、特定の政策や計画に対して是非を問う住民投票のしくみには大きな差異がある。なお、住民投票制度の中核的な論点はこの点についてである。したがって、本稿では解職請求など対象が特定されている制度は対象に含めず、住民発議（Bürgerbegehren）と住民投票（Bürgerentscheid）を中心に考察する<sup>(5)</sup>。

住民が投票を通じて意思決定を行う方法がこのような住民投票であるが、あくまで代議制民主主義の補助手段として位置づけられている。そのため一定の手続きが必要となるが、そのうちの1つが住民発議である。また、ドイツにも地方議会が住民投票を請求する議会発議（Ratsbegehren）も存在する。議会での議決が必要な点で異なるが、日本のしくみになぞらえれば議員発議に相当する。

続いて、住民投票に至る過程に沿いながら制度について確認していきたい（Paust 1999：37, Rehmet 2020：8-9）。発議から住民投票に至るには、いくつかの条件を越えなければならない。第1が署名である。表1が示すように、発議に賛同する署名の数は各々の州によって異なっているが、概ね有権者の5～10%である。必要署名数に開きがあるのは、自治体の人口規模によって条件を分けていることによる<sup>(6)</sup>。表1にも掲げているが、いくつかの州では発議成立に関する必要署名数を緩和させており、住民発議や住民投票のハードルが低下していることを確認することができる。

第2は、発議や投票の対象事項が制限されていることである。その対象はそれぞれの州によって異なるが、稲葉（1996c：58）は、対象外の事項を定めた消極カタログ（ネガティブリスト）が置かれることが一般的であり、これによって上位政府からの委任事務、あるいは財政や人事などを発議の対象から外し、「代表民主制の原則性・市民投票制度の補完的性格が保たれている」ことを指摘している。住民発議の対象は直接民主主義の趨勢に沿いながら拡大されることもある一方で、建設管理計画や都市計画など住民投票に馴染まない対象については、住民発議の対象から除外されることもある<sup>(7)</sup>。

第3は適格性（Zulässigkeit）の審査である。これは主に第1および第2の事項に関連するものであり、住民発議の要件が成立しているか否かが確認される。レーメット（Rehmet 2018：23-25）の調査によれば、2017年までに提出された住民発議のうちの28.7%、2013年から2017年までの間に提出された住民発議のうちの27.7%が、この審査を通過することができなかった。不適格であった原因については、①署名不足／期限切れ（20.8%）、②住民発議の対象外（18.8%）、③一般的な手続瑕疵（15.6%）、④費用提案義務の不備／費用上の問題（14.3%）が上位を占めている。費用提案（Kostendeckungsvorschlag）とは発議した提案にかかる費用や財源に関する試算を提示するものであり、財政面の考慮も意図されたものである<sup>(8)</sup>（稲葉 1997b：23）。適格性の審査はすべての州ではないものの、議会が担っていることが一般的である。なお、この審査は基本的な要件が調っていれば適格であることが認められるため、住民投票の採否が地方議会に委ねられている日本のしくみとは大きく異なる。

以上が主たる条件であり、これらをクリアすることで住民投票の段階へ到達する。しかしながら、これらを通じた住民発議すべてが必ずしも住民投票に至るわけではない。たとえば、発議された政策案に対して地方議会が賛同した場合、これを立案、決定することがある。あるいは、議会案や政策に反対する発議に対して、地方議会が妥協して受け入れることもある。その場合、発議された対象が解決あるいは消滅することから、住民投票は実施されない。

また、先述したように、議会発議によって住民投票が行われることがある。議会発議の要件は表1にあるとおりであり、議会の過半数か2/3超の同意で開催することができる。議会発議は当初からすべての州に備わった制度でなく、ヘッセン州（2012年）のように近年になって創設された州もある。また、ブランデンブルク州では、自治体合併に関する事項のみ議会発議が認められている。このように、議会発議の制度も一様でない。

表1 住民投票に関する地方自治制度

州	導入年	対象 制約 2019	対象 制約 2007	必要 署名数 2019.12 (%)	必要 署名数 1998.3 (%)	投票 成立条件 2019.12 (%)	投票 成立条件 1998.3 (%)	議会発議 による 住民投票請求	決定 拘束 期間	自治 制度 スコア
BW	1956	弱	中	4.5-7	6-15	20	30	2/3超	3年	20
By	1995	弱	弱	3-10	3-10	10-20	なし	過半数	-	17
He	1993	弱	弱	3-10	10	15-25	25	2/3超	3年	12
Ni	1996	強	中	5-10	5-10	20	25	過半数	2年	15
NW	1994	中	中	3-10	5-10	10-20	25	2/3超	2年	12
RP	1994	強	強	5-9	6-15	15	30	過半数	3年	18
SH	1990	弱	中	4-10	10	8-20	25	過半数	2年	16
SL	1997	強	中	5-15	5-15	30	30	過半数	2年	15
Bb	1993	強	中	10	10	25	25	過半数	-	17
MV	1994	強	中	2.5-10	4-10	25	25	過半数	2年	17
Sa	1993	弱	弱	5-10	5-15	25	25	2/3超	3年	19
SA	1993	強	中	4.5-10	6-15	20	30	2/3超	2年	19
Th	1993	弱	強	4.5-7	20	10-20	25	2/3超	2年	18
Be	2005	弱	弱	3	-	10	-	2/3超	-	-
Ha	1998	弱	弱	2-3	-	なし	-	過半数	2年	-
Br	1994	弱	中・弱	5	10	20	(30)	過半数・2/3超	(2年)	-

(出所) Rehmert (2020 : 11)、Holtkamp (2016 : 19, 42)、Schiller/Mittendorf/Rehmert (1998 : 23)、Rehmert/Mittendorf (2008 : 8)、阿部 (2004 : 15) のデータ、および各州の地方自治法の情報を組み合わせて、筆者作成。

(注) 2つの自治体で構成されるブレーメン州は、各々で制度が異なる。  
表における州名の略称は以下のとおりである。BW：バーデン＝ヴュルテンベルク州、By：バイエルン州、He：ヘッセン州、Ni：ニーダーザクセン州、NW：ノルトライン＝ヴェストファーレン州、RP：ラインラント＝プファルツ州、SH：シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州、SL：ザールラント州、Bb：ブランデンブルク州、MV：メクレンブルク＝フォアポムメルン州、Sa：ザクセン州、SA：ザクセン＝アンハルト州、Th：テューリンゲン州、Be：ベルリン州、Ha：ハンブルク州、Br：ブレーメン州。なお、以降の表についても同様の略称を用いる。

以上のプロセスを経て住民投票の実施に至るが、可決の条件が基本的に2つ存在する。1つは、住民投票において過半数を得票する必要がある。そのうえで、もう1つは有権者全体の得票率、すなわち投票成立条件の基準をクリアする必要がある。たとえ住民投票の結果で圧倒的な得票率を得たとしても、投票率が基準を超えなければ効力を有さないということである。この要件は表1のとおりであるが、近年になって緩和した州が多いことが確認できる。

住民投票の結果が与える影響については、日本とドイツで大きく異なる。日本で実施されたこの種の住民投票の結果はあくまで諮問的な位置づけであり、最終的な判断は首長や議会に委ねられる。他方、ドイツでは、住民投票の結果は基本的に議会での決定と同等の効力を持つ。それに加え、住民投票で決定した対象あるいはテーマについては、2年から3年の間で、新たに発議することができない規定を設けている州が多い。この期間については、表1の決定拘束期間が該当する<sup>(9)</sup>。このように、ドイツの住民投票には法的な拘束力や正統性が伴う。

以上がドイツにおける住民投票制度の概要である。表1からも確認できるように、制度が導入されて以降、各州において条件など住民発議や住民投票に対して親和的に改正されている。また、次章で触れるが、ドイツでは2019年までの間に8000回を超える住民発議、4000回を超える住民投票が行われている。このように、日本と比較すると、住民投票を地方自治体における意思決定の装置としてより積極的に位置づけていることがわかる。この点は、研究蓄積の観点からも確認することができる。そこで次節では、先行研究を簡単に整理しながら、ドイツの住民投票制度を比較考察する際の視点について検討する。

## 2. 住民投票制度をめぐる比較の視点

バーデン＝ヴュルテンベルク州が早くから住民投票制度を導入していたこともあり、住民投票について言及したドイツ国内の研究をいくつか確認することができる<sup>(10)</sup>。しかしながら、実際に住民投票制度に関する研究が量産されたのは、各州で制度が実施された1990年代以降である。しばらくは制度について、あるいは個別の事例に関する研究が多く見られたが、パウスト (Paust 1999) をはじめとして制度を体系的に考察する研究、あるいは地方政治の文脈から考察する研究が産出された<sup>(11)</sup>。

2000年代に入ると、ボクミル (Bogumil 2001: 195-210) など、自治体の政策過程の中で住民投票制度がどのように機能しているかに注目する研究が登場した<sup>(12)</sup>。彼は、住民投票の直接的な効果よりも政策過程における拒否権を容易にしたことが重要であり、この制度が拒否権を用いた交渉の誘因になっていることを、ノルトライン＝ヴェストファーレン州における地方自治体の意思決定過程を検討する中で明らかにした。住民発議や住民投票が活発な地域ではこのような拒否権が発動されやすいことから、迷惑施設の建設に類する問題を避けるなど、政策の帰結に影響を与えるようになったとの指摘もある (Holtkamp 2017b: 81-82)。

また、ホルトカンフ (Holtkamp 2016, 2017a) は住民投票制度がもたらす拒否権については賛同したうえで、自治体の政治構造によって、拒否権の用いられ方が異なることを示した。彼によれば、ドイツの地方自治体は競争的民主主義 (Konkurrenzdemokratie) と調和的民主主義 (Konkordanz-

demokratie) の2つに分類され、前者は党派的な競争が活発な行動をとりやすい一方、後者は党派的な対立が稀薄で相互に協調的な行動をとりやすいとされる。それゆえ、競争的民主主義においては住民発議が多用され、積極的に拒否権を活用しうる。彼はこの視角から、4つの州から2つずつ中小規模の都市を抽出して、地方自治体の政策帰結を分析した (Holtkamp 2016)。

競争的民主主義と調和的民主主義の制度的な差を示すメルクマールとして、ホルトカンプは市長と地方議会との関係性をめぐる7つの指標から<sup>(13)</sup>、これらのカテゴリを判断しうるとしている (Holtkamp 2017a : 80)。スコアが高ければ調和的民主主義の傾向が、低ければ競争的民主主義の傾向があるとされる。彼の議論を敷衍させて執政制度の観点から解釈すると、市長の影響力が高いほど議会内で党派は影響力を及ぼしづらくなることから協調的な行動になる一方、党派での影響力を行使できる余地があれば競争的な行動になる、と考えられる。表1の自治制度スコアはこれに該当する。都市の政治構造と住民発議および住民投票の関係性を考慮するために、この観点にも着目する。

他方、地方自治体の意思決定過程において住民発議や住民投票が一定の効果を持つことから、制度とこれらの頻度の関係性に着目した研究も存在する (Mittendorf 2008, 2009)。その中で、ミッテンドルフらは住民投票に関するさまざまなデータを分析した結果、自治体の規模、住民発議をめぐる対象制限の少なさ、署名数ないし投票成立要件などの基準の低さが鍵となることを明らかにした (Mittendorf/Rehmet 2002 : 235)。

以上のように、住民投票制度が地方自治体の政策過程や政治構造に与える影響について体系的に考察した研究がいくつか見られる。これらから、拒否権、地方自治体の政治構造、住民投票の数ならびに要件が鍵となる要素であることが抽出される。これらを手掛かりとして、住民投票制度のどの要素が住民投票を通じた意思決定や政治構造を規定するのか、検討する視点を定めていきたい。

地方政治の中で住民投票を用いて拒否権を発動するアクターとして住民が想起されるが、その他のアクター、たとえば首長や地方議会もその可能性がある。なぜなら、砂原 (2017 : 70) が指摘するように、「政治家が政治家のみの意思決定に不満を持ち」、その政治家自身の「考え方が住民の多数派と近いとき」、すなわち「通常の政治過程では否定できないような決定に対して」、政治アクターも住民投票を対抗手段として認識しうるからである。既に確認したように、ドイツの場合、要件を満たしていれば住民投票を行うことができると同時に、その決定が拘束力を持つ。したがって、地方自治法で規定された住民投票制度はたとえば地方議会の野党や少数派などに影響を与えうるのである<sup>(14)</sup>。

この点は実際にどのような状況となっているのか。いくつかの研究がここに目を向けている。パウスト (Paust 1999 : 77-84) は誰が住民発議者の発議を行っているかをまとめている。1990年代までのデータであるので一定の留保は必要であるが、ヘッセン州における発議者の25.3%、バイエルン州における発議者の27.6%は政党である<sup>(15)</sup>。ただし、このデータには次の2点の注意が必要である。1つは、発議者は必ずしも1人あるいは1つの組織ではなく、複数で連携することが多いことである。双方のデータにおける州の発議者は、その他に各種協会、既存の市民団体、新設の市民団体、個人で分類されているが、複数回答が可能であることから、すべての割合を足すと100%を大きく超過する。この点は、トレヴィッツ (Drewitz 2012 : 431-432) が調査したバイエルン州の小規模な2都市において

も当てはまる<sup>16)</sup>。いま1つは、各種協会や市民団体などに政治アクターが従事している可能性を排除できないことである。つまり、ドイツの地方自治体において、政治アクターが住民発議や住民投票にどれだけ関わっているか明瞭ではない一方で、住民投票制度を利用した政治過程が色濃く展開されていることは首肯される。

以上の検討から、ドイツの地方自治体では住民投票制度を時として媒介しつつ、政治アクターが行動していることが想定される。具体的には、地方自治体における政治アクターが競争的であれば、住民発議や住民投票の数が多くなる、という仮説が成立する<sup>17)</sup>。そこで以下では、住民投票制度がどれだけ政治アクターの行動に影響を与えうのか、競争的民主主義の特徴を持つ自治体と協調的民主主義の特徴を持つ自治体との間に有意な差異が見られるのか、住民投票制度の数や要件を踏まえつつ概略的なデータからマクロ的に検証していく。

### Ⅲ 比較分析

分析にあたり、まずはドイツの発議や住民投票がどれくらい実施されてきたのか、各州の具体的な状況について確認する。そのうえで、まずは発議や住民投票の数を基点として、住民投票制度の要件がどれだけ影響を与えるかについて観察する。これに続いて、地方自治体の住民投票を通じた意思決定や政治構造にどのように作用しているのかについて検討していく。

#### 1. 住民投票の状況分析

まずは、ドイツにおける住民発議と住民投票はどのような状況であるか、各州の制度の特徴と傾向を併せて踏まえつつ確認していく。

表2は、これまで実施されてきた発議や住民投票をすべてまとめたものである。表1にも示したように、バーデン＝ヴュルテンベルク州では住民投票制度が1956年から導入されていたが、それ以外では1990年以降に順次制度化された。しかし、表2から明らかのように、これまでに実施された住民発議、議会発議、住民投票の数が最大であるのは、1995年に制度が開始したバイエルン州である。このように、各州によって住民発議、議会発議、住民投票の状況は多岐にわたっている。

このデータから読み取れることを3つまとめておきたい。1つめは、発議が活発な州とそうでない州が存在することである。発議頻度スコアとは、住民投票制度が導入されて以降、1年間に1つの自治体で何度が発議が起こるか、その平均回数を示すものである。この指標（発議頻度スコアI）に基づくと、ノルトライン＝ヴェストファーレン州が最も活発であることが示される。その他、バイエルン州、ヘッセン州、都市州が活発である。なお、5つの新州<sup>18)</sup>は表5で示されるように、急激な市町村合併が行われている。発議頻度スコアIは2019年の自治体数を基準としてするため、これらの州では必ずしも適切な数値で表されていない。

2つめは、議会発議に大きな差があることである。ザクセン＝アンハルト州のように発議の半数を超えている州もあれば、ほぼ発議されていない州も存在する。議会発議の機能や制限の違い、自治体合併の多寡も関連するので一概にまとめることは必ずしもできないが、議会が発議を行う動機は、①

表2 住民発議・住民投票の数（2019年まで）

州	自治体数 (2019)	住民発議	議会発議	発議全体	議会発議 割合 (%)	住民投票	住民投票 到達率 (%)	発議頻度 スコア I
BW	1,101	761	231	992	23.3%	462	46.6%	1.41
By	2,127	2,574	583	3,157	18.5%	1,963	62.2%	5.94
He	423	472	14	486	2.9%	181	37.2%	4.26
Ni	982	376	3	379	0.8%	114	30.1%	1.61
NW	427	825	29	854	3.4%	268	31.4%	7.69
RP	2,328	220	36	256	14.1%	126	49.2%	0.42
SH	1,117	460	56	516	10.9%	293	56.8%	1.54
SL	58	16	0	16	0.0%	0	0.0%	1.20
Bb	431	169	111	280	39.6%	170	60.7%	2.41
MV	756	111	35	146	24.0%	59	40.4%	0.74
Sa	431	245	95	340	27.9%	179	52.6%	2.92
SA	229	111	152	263	57.8%	186	70.7%	4.25
Th	838	208	4	212	1.9%	62	29.2%	0.94
Be(区)	12	42	1	43	2.3%	13	30.2%	23.89
Ha(区)	7	136	12	148	8.1%	29	19.6%	96.10
Br	2	11	0	11	0.0%	2	18.2%	21.15
全体	11,269	6,737	1,362	8,099	16.8%	4,107	50.7%	-

(出所) Rehmert (2020 : 13, 18) のデータを基に筆者が再編して作成。

(注) クライスの数値も含むデータである。以下の表も注記がない限りクライスを含むデータである。

ベルリンとハンブルクは区単位を自治体数でカウントしている（以下の表も同じ）。

住民の意向を確かめたい場合、②論争的な対象を議会自らで決定したくない場合、③議会に先んじて発議する場合、④議会が住民発議を不適格にできる場合の4つが想定できる (Paust 1999 : 63)。前者2つは政治アクターが失点を防ぐような消極的な意味合いである一方で、後者2つは発議の制度を利用して有利な位置を築こうとする行動である。しかしながら、既に確認したように、議会発議は少なくとも地方議会において過半数の同意を必要とする。それゆえ少数者が議会発議を頻繁に用いてゲームを有利に進めることは、やや考えにくい。もちろん、自治体に重要であるテーマが議会発議の対象となるが、前者2つの意味合い、すなわち多数者が失点しないように安全にゲームを展開する手段として用いられていると推測される。なお、ザクセン＝アンハルト州やブランデンブルク州をはじめとした新州において議会発議の割合が高いのは、自治体合併の手段として用いられたことに起因している。

3つめは住民投票到達率と発議頻度スコアに必ずしも相関関係がないことである。バイエルン州は発議が多く、住民投票到達割合も多いが、ノルトライン＝ヴェストファーレン州や都市州はそのような傾向が見られない。このことは、住民投票に至る要件だけが発議の数を規定しているのではなく、政治構造などの他の要因が影響を与えていることを示唆している。

以上、総合的なデータから基本的な状況の傾向と制度の特徴について考察した。続いて、各々の制

表3 2017-2019年の住民発議・住民投票の数

州	住民発議	議会発議	発議全体	議会発議割合 (%)	住民投票	住民投票到達率 (%)	発議頻度スコアII
BW	138	17	155	11.0%	71	45.8%	4.69
By	303	90	393	22.9%	235	59.8%	6.16
He	50	7	57	12.3%	18	31.6%	4.49
Ni	61	2	63	3.2%	19	30.2%	2.14
NW	130	33	163	20.2%	38	23.3%	12.72
RP	24	13	37	35.1%	22	59.5%	0.53
SH	43	3	46	6.5%	18	39.1%	1.37
SL	0	0	0	0.0%	0	0.0%	0.00
Bb	10	0	10	0.0%	0	0.0%	0.77
MV	14	1	15	6.7%	3	20.0%	0.66
Sa	14	5	19	26.3%	11	57.9%	1.47
SA	12	0	12	0.0%	4	33.3%	1.75
Th	31	5	36	13.9%	14	38.9%	1.43
Be(区)	3	0	3	0.0%	0	0.0%	8.33
Ha(区)	13	2	15	13.3%	4	26.7%	71.43
Br	1	0	1	0.0%	1	100.0%	16.67
全体	847	178	1,025	17.4%	458	44.7%	3.03

(出所) ヴッパータール大学の住民発議データベースのデータを用いて筆者作成。

<http://www.datenbank-buergerbegehren.info> (閲覧日: 2020年10月31日; 以下同じ)

(注) 2020年10月末現在で審議プロセスにある発議等の一部は除外されている。

度の要件がどれほど発議や住民投票の数に影響を与えているかについて、検討していくことにする。

## 2. 住民投票の制度分析

既に確認したように、住民投票制度は要件が緩和されてきている傾向がある。そこで、まずは時期によってどれだけ住民投票の状況が変化したのかを確認したうえで、鍵となる要件が住民投票の数にどれだけ作用しているかについて検討する。

表3は2017年から2019年末までの3年間のデータを抽出したものである。表2と比較すると、いくつかの変化が見られる。まず、発議頻度スコアであるが、上昇している州とそうでない州が見られる。この結果に基づけば、すべての州で住民投票制度の要件が緩和し、直接民主主義の色合いが強まったとまとめることはできない。この点はもう少し慎重に考察される必要がある。また、議会発議にも一定の変化が見られる。特徴としてはいずれの発議も活発化した州と議会発議のみ活発化した州に分けられる。議会発議に関する詳細の考察については次の節に委ねることにしたい。

表4は、20年弱のスパンを取ったデータである。上がり幅にはばらつきがあるが、こちらのデータ

表4 1997年から2001年および近年の住民発議と頻度

州	住民発議 1997-01	発議頻度 スコアⅢ 1997-01	住民発議 2011-15	発議頻度 スコアⅣ 2011-15	住民発議 2013-17	発議頻度 スコアⅤ 2013-17
BW	57	1.03	130	2.36	167	3.03
By	763	7.42	629	5.91	588	5.53
He	83	3.90	108	5.11	87	4.11
Ni	65	1.27	91	1.85	82	1.67
NW	155	7.83	150	7.03	144	6.74
RP	51	0.44	67	0.58	83	0.71
SH	46	0.81	113	2.02	96	1.72
SL	4	1.54	2	0.69	2	0.69
Bb	25	0.46	48	2.23	49	2.27
MV	21	0.42	26	0.69	21	0.56
Sa	49	1.82	72	3.34	45	2.09
SA	16	0.25	18	1.57	21	1.83
Th	16	0.31	76	1.81	63	1.50
Be(区)	0	0.00	8	13.33	12	20.00
Ha(区)	27	41.54	30	85.71	42	120.00
Br	2	20.00	3	30.00	3	30.00
全体	1,380	2.06	1,571	2.79	1,505	2.67

(出所) Rehmert (2018: 19, 2016: 21) のデータ (2015-2017, 2011-2015) およびヴッパータール大学の住民発議データベースのデータ (1997-2001) を用いて筆者作成。

(注) 発議頻度スコアⅢは2001年時点での自治体数で計算したものである。

で確認すると発議頻度スコアが上昇している州が多くなっている。他方、変化がない、あるいは減少した州として、バイエルン州、ノルトライン＝ヴェストファーレン州、ザールラント州、メクレンベルク＝フォアポンメルン州があげられる。この変化に着目して、住民投票制度の要件について順に確認していきたい。

第1は、住民発議の対象についてである。表1と併せて考察すると、スコアに変化がない、または減少した4つの州は、対象制約が大きく変化していない、あるいは強化されたことが確認できる。また、バーデン＝ヴュルテンベルク州、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州、テューリンゲン州は大きく緩和されたが、それに並行してスコアも大きく上昇している。ただし、ブランデンブルク州やニーダーザクセン州は対象が相対的に厳格化したと見なされるが、スコアは増加している。したがって、住民発議の対象が拡大することは発議の活発化に影響を与えているものの、一定の留保は必要である。

第2は、必要署名数の変化である。多くの州では、必要署名数を抜本的に改革したのではなく、規模の大きな都市の署名のハードルを低下させる制度変更を行っていた。こと、バーデン＝ヴュルテンベルク州、テューリンゲン州、ラインラント＝プファルツ州では大きな変更が行われた。これらの州

表5 地方自治体の規模と数 (2019年末/2001年始)

人口規模	BW	By	He	Ni	NW	RP	SH	SL
1,000未満	72/84	143/134	1/1	210/235	0/0	1,621/1,595	718/726	0/0
1,000~4,999	504/509	1,343/1,384	116/103	397/462	4/3	556/580	290/304	0/0
5,000~9,999	266/269	341/314	136/151	134/126	50/52	80/85	44/48	14/12
10,000~19,999	156/152	154/160	111/113	113/115	133/126	25/25	32/31	28/27
20,000~49,999	79/74	58/46	47/46	71/69	133/139	12/13	17/16	9/11
50,000~99,999	15/14	9/10	7/7	12/11	46/46	6/4	3/3	0/1
100,000~199,999	5/5	5/5	2/3	6/6	15/14	3/4	0/0	1/1
200,000~499,999	3/3	1/2	2/1	1/1	11/11	1/0	2/2	0/0
500,000以上	1/1	2/1	1/1	1/1	4/5	0/0	0/0	0/0
基礎自治体数	1,101/1,111	2,056/2,056	423/426	945/1,026	396/396	2,304/2,306	1,106/1,130	52/52

人口規模	Bb	MV	Sa	SA	Th	Be	Ha	Br
1,000未満	153/745	514/734	17/11	21/875	546/637	0/0	0/0	0/0
1,000~4,999	140/234	184/206	244/361	93/336	197/315	0/0	0/0	0/0
5,000~9,999	56/59	31/24	92/98	49/23	44/32	0/0	0/0	0/0
10,000~19,999	41/30	12/16	43/43	31/15	14/13	0/0	0/0	0/0
20,000~49,999	23/20	4/4	19/20	21/20	16/16	0/0	0/0	0/0
50,000~99,999	2/2	4/4	3/2	1/1	2/1	0/0	0/0	0/0
100,000~199,999	2/2	0/1	0/1	0/0	1/2	0/0	0/0	1/1
200,000~499,999	0/0	1/0	1/3	2/2	1/1	0/0	0/0	0/0
500,000以上	0/0	0/0	2/0	0/0	0/0	1/1	1/1	1/1
基礎自治体数	417/1,092	750/989	421/539	218/1,272	821/1,017	1/1	1/1	2/2

(出所) Statistisches Jahrbuch 2003 für die Bundesrepublik Deutschland, 56-57  
[http://www.digizeitschriften.de/dms/img/?PID=PPN635628112\\_2003|LOG\\_0017&physid=PHYS\\_0056#navi](http://www.digizeitschriften.de/dms/img/?PID=PPN635628112_2003|LOG_0017&physid=PHYS_0056#navi)  
 (閲覧日: 2020年10月31日)  
 Deutsche Städtetag (2019) Gemeinden nach Ländern und Gemeindegrößenklassen  
<https://www.staedtetag.de/ueber-uns/statistik-der-staedte> (閲覧日: 2020年10月31日)

では、スコアに一定の上昇が見られる一方で、大きな変化がなかった州においてもスコアの上昇が見られている。これらを勘案すると、必要署名数が与える影響は否定されないが、強い影響を与えていないと見なすことができる。

発議頻度スコアの変化のみをとらえると、ブランデンブルク州、ザクセン州、ザクセン＝アンハルト州、テューリンゲン州の4つの新州において、上昇が顕著である。この点は住民投票制度の変化ではなく、地方自治制度の改革、すなわち自治体の合併が影響している可能性がある。表5は、2019年と2001年の人口規模別の自治体数を表しているものである。必ずしも新州だけに限定されないが、ここからこれら4つの州では自治体合併が行われたことが確認できる。しかしながら、自治体合併と住民発議の数にはどのような関係性が見られるのか。地方自治体の規模に着目して考えることにしたい。

表6および表7は地方自治体の規模別でみた発議数や発議頻度についてである。この表から読み取ることができるのは、人口規模が大きいほうが発議数が増加することである。若干の誤差はあるが、人口1～2万人以上が発議数に大きな差を与える境界線と見なすことができる。したがって、多くの

表6 自治体規模別の住民発議数

人口規模	発議数	発議割合	自治体数	自治体数割合	発議頻度スコアVI
5,000未満	3,291	43.9%	8,136	71.7%	4.04
5,000～9,999	1,141	15.2%	1,344	11.8%	8.49
10,000～19,999	1,129	15.0%	884	7.8%	12.77
20,000～49,999	998	13.3%	506	4.5%	19.72
50,000～99,999	400	5.3%	161	1.4%	24.84
100,000～199,999	208	2.8%	185	1.6%	11.24
200,000～499,999	197	2.6%	116	1.0%	16.98
500,000以上	139	1.9%	21	0.2%	66.19
全体	7,503	100.0%	11,353	100.0%	6.61

(出所) Rehmert (2018: 17) を基に筆者作成。

表7 州別・自治体規模別による住民発議の頻度 (2007年)

人口規模	BW	By	He	Ni	NW	RP	SH	SL	Bb	MV	Sa	SA	Th
1,000未満	0.08	1.41	0	0.08	-	0.17	0.41	-	1.12	0.39	0	0.90	0.16
1,000～4,999	0.62	4.08	1.51	0.60	2.56	0.43	1.65	-	0.62	0.65	0.95	1.10	0.64
5,000～9,999	0.80	9.59	2.32	1.44	4.62	0.52	5.29	2.50	2.02	0.67	1.54	1.02	0.46
10,000～19,999	1.30	14.47	3.89	1.63	3.91	1.63	7.40	1.11	1.11	2.40	2.49	2.75	2.20
20,000～29,999	1.29	11.49	3.03	2.15	3.23	1.60	6.81	0	0.95	0	2.08	3.36	0.40
30,000～49,999	2.20	18.82	5.41	1.96	4.58	7.96	6.47	3.00	2.04	1.92	2.38	1.43	1.30
50,000～99,999	3.34	27.63	8.57	6.91	7.53	7.07	7.84	0	1.79	5.50	5.95	0	0
100,000～199,999	2.93	45.46	8.57	7.14	12.26	5.68	-	5.00	12.50	15.39	0	-	5.36
200,000～499,999	9.68	56.25	9.52	9.09	19.23	-	5.88	-	-	0	14.29	3.57	3.57
500,000以上	4.84	66.67	32.14	0	22.38	-	-	-	-	-	-	-	-

(出所) Mittendorf (2008: 86)。

(注) 当該データには議会発議は含まれていない。

自治体が合併し、その規模が拡大した4つの新州では発議頻度スコアが著しく伸びる結果となった。規模については他の州においても相関関係が強く見られる。以上から、自治体の規模は住民発議や住民投票に大きく寄与することが示された。

しかしながら、人口規模を要因として考えると2つの疑問が浮上する。1つは、なぜ規模が大きく影響するのかという疑問である。これは、どのような対象が住民発議で取り上げられるのかを確認することで、ある程度解消することができる。つまり、人口規模の多寡によって、発議が生じやすい政策を扱うかが変わってくることである。レーメット (Rehmert 2018: 20-21) によると、2017年までの間に住民発議の対象となった上位5領域は、①公共施設、教育機関に関する対象 (学校、幼稚園、体育館等) : 19.3%、②経済プロジェクト (ショッピングモール、ホテル等) : 17.4%、③交通プロジェクト (バイパスの建設、歩行者ゾーンの設置等) : 16.4%、④公共インフラ (庁舎、市営住宅の建設、公営企業の民営化等) : 13.5%、⑤自治体領域改革 (自治体合併等) : 10.2%であった。上位4つの領域については、自治体規模が大きければ大きいほど、これらの政策への取り組み、あるいはコ

ンフリクトに遭遇しやすいと推察される。この理由から、人口規模が大きいほど発議が生じやすくなる。

他方で、もう1つの疑問は、州による格差が大きいことである。確かに、これまでの制度要因である程度説明されうるし、発議対象の制約や署名数ならびに最低投票数などに規定されているとするミッテンドルフ（Mittendorf 2008）の指摘も存在する。しかしながら、ニーダーザクセン州は住民投票の要件が相対的に厳格である一方で、一定規模以上の都市では発議頻度スコアが高いこと、あるいは、テューリンゲン州はこれらの要件が大きく緩和された一方で、他州との比較では発議が低調であることなど、制度要因だけで十分に説明することはできない。そこで最後に、地方自治体の政治的な側面に目を向けることにしたい。

### 3. 住民投票の政治分析

最後に政治的な側面について分析を試みたい。パウスト（Paust 1999：81-83）によれば、住民発議や議会発議は特定の政党によって独占されているのではなく、政党による差異は見られないことを示唆している。彼は、ヘッセン州の事例を取り上げ、保守政党であるキリスト教民主同盟と革新政党である緑の党が発議に活発であることを示している。したがって、イデオロギーは考慮に入れる必要がないと判断できる。

それでは、地方自治体における政治構造の影響はどのようなものであるか、競争的民主主義と調和的民主主義の基準に沿って検討していく。表1の自治制度スコアが高いほうが調和的であり、発議の頻度が減ること、また、スコアが低いほうが競争的であり、発議の頻度が増えることが予想される。

競争的民主主義に位置づけられるノルトライン＝ヴェストファーレン州やヘッセン州は、確かに発議頻度が高く、仮説に符合している。双方の州ではスコアが大きく異なるが、これは自治体の規模によるところが大きい。他方、調和的民主主義に位置づけられるラインラント＝プファルツ州、ザクセン州、ザクセン＝アンハルト州、テューリンゲン州では発議頻度が低い。近年は頻度が上昇傾向にあるバーデン＝ヴュルテンベルク州も、他州と比較すると低い水準にある。また、制度要件が厳格であるニーダーザクセン州は競争的民主主義の特徴を帯びていることから、政治的争点の多い都市自治体では発議頻度スコアが高くなりうる。このように、自治体における政治構造の特徴が住民発議や住民投票に作用していることが確認できる。

また、議会発議に目を向けると異なった様相が見られる。たとえば、どちらかといえば調和的民主主義に位置づけられるバイエルン州は確かに制度や自治体規模の要因から、発議の数はやや多い。しかしながら、議会発議の割合が相対的に高い点が注目されるべきところである。この点はほかにも、バーデン＝ヴュルテンベルク州やザクセン＝アンハルト州をはじめとした調和的民主主義の性格を有する州が該当する。先に検討したように、議会発議は積極的ないし攻撃的な要素よりも安定的、調和的な方法として用いられる可能性が高い。各種スコアとの関連を見るとこの点が符合しており、このような政治アクター間の関係が推察される。

もちろん、この要因ですべてが説明できるものではない。たとえば、競争的民主主義に位置づけら

れるザールラント州は、発議に関しては極めて消極的である。この例に鑑みれば、住民発議や住民投票に関するハードルが高いため、手段として用いるのが容易でないことが示唆される。このように、発議や住民投票が自治体の規模やこれらの制度要件に起因することは否定されない。ここから読み解くことができるのは、住民投票制度が開放されていればいるほど、地方自治体における政治アクターが政治構造に沿った行動を取り、政治過程や政策過程に影響を与えることである。

#### IV おわりに

本稿では、ドイツ各州の住民投票をめぐるしくみを対象として、住民投票制度が意思決定、さらには政治アクターや政治構造にどのように作用するかに関心を置きながら、比較検討を行った。まずは住民投票の多寡が何によって規定されるのかを検討し、その結果として住民発議や住民投票が認められている対象の幅、必要署名数をはじめとしたハードルの低さ、自治体の規模ならびに政治構造が相互に影響していることを確認した。そのうえで、住民発議と政治構造の間にどのような関係があるかの検討を試みた結果、地方自治体における政治アクターが競争的であれば、住民発議の数が多くなることが明らかになった。

しかしながら、本稿はあくまでマクロ的なデータを用いた分析にとどまっている。実際の自治体において発議や住民投票がどのように用いられているのか、具体的に考察する必要がある。たとえばバーデン＝ヴュルテンベルク州やヘッセン州、あるいはノルトライン＝ヴェストファーレン州やバイエルン州はさまざまな特徴を持つ自治体が存在しており、住民投票を基点とした意思決定過程を州間ならびに州内で比較することで、より明確な差異を別出することができる。本稿はその一里塚に位置づけられるが、自治体レベルでの比較分析が筆者に残された主たる課題である。

#### 謝辞

本研究はJSPS研究費JP19K13597の助成を受けたものである。

- (1) 本稿は2020年度日本政治学会（オンライン開催）F1：政治学のフロンティア（ポスターセッション）における報告論文「ドイツの住民投票に関する比較研究」の一部を大幅に加筆修正したものである。
- (2) 各州の地方自治法は、連邦レベルで地方自治制度を規定した基本法28条に沿ったものである。
- (3) 州民投票制度については村上（2001）が詳しい。
- (4) 日本で特定のイシューについて可否を問う住民投票を実施するには、一般的に次の手順を踏む。まず、当該イシューに関する住民投票を行うための条例制定を請求する。必要な署名数を集めた後に首長へ提出し、議会で審議される。ここで当該条例が議決されれば、住民投票が実施される。このような方法によるものは「個別型住民投票条例」と呼ばれる。他方、一定の署名数を集めることで住民投票を実施することのできる「常設型住民投票条例」を制定する自治体も存在する。しかしながら、その数は限定的である。詳細については、たとえば岡本（2012）を参照されたい。
- (5) 住民発議や住民投票については、いくつかの訳語が存在する。稲葉（1996c：45）では、EinwohnerとBürgerとの違いに着目して市民発案、市民投票と翻訳している。他方、阿部（2004）は前者を住民請求と翻訳している。なお、シラー（Schiller 2011）は前者をInitiativeと英訳している。

- (6) たとえばバイエルン州（地方自治法18a条6項）では、人口1万人以下では10%、人口2万人以下では9%、人口3万人以下では8%といったように、基準が7段階に分かれている。
- (7) 稲葉（1996c：58, 1997a：40）は、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の例を示しつつ、公共施設に関する対象については法解釈的に未決着であることが影響していると指摘している。また、別の制度を整備して住民参加の機会を提供している対象については、住民発議の対象から除外する州があるという。
- (8) 当初、費用提案義務はバイエルン州を除くすべての一般州に盛り込まれていた（阿部 2004：16）。しかしながら、その後は行政による費用評価の手続きなどに取って代わられることとなり、住民発議手続が簡素化した。2019年末現在で費用提案義務が残されているのは、バーデン＝ヴュルテンベルク州、プレーメン州、ヘッセン州、ザールラント州、ザクセン州の5つである（Rehmet 2020：39）。
- (9) バイエルン州とブランデンブルク州は住民投票決定に関する拘束期間を設けていないが、住民投票の有効期間はバイエルン州が1年、ブランデンブルク州が2年と規定されている（阿部 2004：14-15）。
- (10) たとえば、ガブリエル（Gabriel 1988）は政治参加をめぐる比較の視点から言及している。
- (11) その一例としてヴォルマン（Wollmann 1999）をあげることができる。
- (12) このほかには、たとえばガブリエルとヴァルター＝ログ（Gabriel/Walter-Rogg 2006）の研究などが該当する。
- (13) 7つの指標は、①地方議会の選挙方式、②市長を指名する方法、③市長選と地方議会選の時期、④議会と市長の業務上の関係性、⑤助役の任用手続、⑥行政内部の委員会に対する市長の権限、⑦地方議会における市長の位置づけである。
- (14) 砂原（2017：71）は、トリディマス（Tridimas 2007）やフクとツェベリス（Hug/Tsebelis 2002）の議論を取り上げながら、「常設型住民投票」のようなくみが整っていれば、「長が議会多数派を動かす手段として用いたり、少数派が多数派と交渉するための手段として用いたりする可能性」を指摘している。
- (15) ヘッセン州のデータはシラーら（Schiller/Mittendorf/Rehmet 1998：17）、バイエルン州のデータはヴェーバー（Weber 1997：53）によるものである。
- (16) グリーン・アム・キームゼーでは2012年までに6度の住民投票が行われたが、そのうちの5回に地方議会が発議者として関与していた。また、ヘルシング・アム・アマーゼーでは同じ時期までに6度の住民投票が行われたが、そのうちに5回はさまざまな政党が発議者となったり、発議を支援したりしていた（Drewitz 2012：431-432）。
- (17) 他方、地方自治体における政治アクターが協動的であれば、発議の回数は抑制されると考えられる。ただし、非政治アクターが住民発議を行う可能性があること、住民発議や住民投票の要件の容易さが強く影響することを留意する必要がある。
- (18) 旧東ドイツ地域であったブランデンブルク州、メクレンブルク＝フォアポンメルン州、ザクセン州、ザクセン＝アンハルト州、テューリンゲン州の5つを指し示す。

## 参考文献

- 阿部成治（2004）「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」『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』1-73。
- 稲葉馨（1996a, 1996b, 1996c, 1997a, 1997b, 1997c）「ドイツにおける住民（市民）投票制度の概要（一）～（六）完」『自治研究』72(5)：45-60, 72(8)：31-47, 72(9)：41-63, 73(2)：30-46, 73(5)：18-41, 73(8)：22-44。
- 岡本三彦（2012）「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』45：115-128。
- 小林大祐（2020）「ドイツの市長公選制をめぐる予備的検討—地方政府の変容をとらえるために」『応用社会学研究』62：113-129。
- 砂原庸介（2017）「住民投票の比較分析—「拒否権」を通じた行政統制の可能性」『公共選択』68：66-84。
- 村上英明（2001）『ドイツ州民投票制度の研究』法律文化社
- 森田朗・村上順編（2003）『住民投票が拓く自治—諸外国の制度と日本の現状』公人社

Bogumil, Jörg (2001) *Modernisierung lokaler Politik: Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*, Nomos.

- Drewitz, Jan (2012) „Verändern Bürgerentscheide die Politik?: Strukturelle und partizipatorische Auswirkungen direktdemokratischer Praxis“ in *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 43(2) : 429-445.
- Gabriel, Oscar W (1988) „Politische Partizipation und kommunale Politik: Strukturen, Bestimmungsfaktoren und Folgen kommunalpolitischer Partizipation“ in *Aus Politik und Zeitgeschichte* B29/88 : 3-20.
- Gabriel, Oscar W./Walter-Rogg, Melanie (2006) „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – Folgen für den kommunalpolitischen Entscheidungsprozess“ in *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 45(2) : 39-56.
- Holtkamp, Lars (Hrsg.) (2016) *Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland: Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie*, Springer VS.
- Holtkamp, Lars (2017a) *Formen kommunaler Demokratie: Direkt - Repräsentativ - Kooperativ*, Peter Lang.
- Holtkamp, Lars (2017b) „Output-Probleme der direkten Demokratie – Erste empirische Befunde aus Deutschland“ in Mehde, Veith/Schkelmann, Margit (Hrsg.) *Zum Zustand der repräsentativen Demokratie: Beiträge des Symposiums anlässlich des 80. Geburtstag von Hans Peter Bull*, Mohr Siebeck, 75-87.
- Hug, Simon/Tsebelis, George (2002) „Veto players and referendums around the world“ in *Journal of Theoretical Politics* 14(4) : 465-515.
- Mittendorf, Volker (2008) „Auswirkung von Quoren und Themenrestriktionen bei kommunalen Bürgerbegehren im Ländervergleich“ in Vetter, Angelika (Hrsg.) *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*, VS Verlag, 103-122.
- Mittendorf, Volker (2009) „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Deutschland; Regelungen - Nutzungen - Analysen“ in Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hrsg.) *Mehr direkte Demokratie wagen: Volksentscheid und Bürgerentscheid - Geschichte - Praxis - Vorschläge*, Olzog, 327-342.
- Mittendorf, Volker/Rehmet, Frank (2002) „Bürgerbegehren und Bürgerentscheide: Wirkungsaspekte auf kommunale Willensbildungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozess in Deutschland und der Schweiz“ in Bogumil, Jörg (Hrsg.) *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel: Theoretische und empirische Analysen*, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Paust, Andreas (1999) *Direkte Demokratie in der Kommune: zur Theorie und Empirie von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, Stiftung Mitarbeit.
- Rehmet, Frank (2016) *Bürgerbegehrensbericht 2016*, Mehr Demokratie e. V.
- Rehmet, Frank (2018) *Bürgerbegehrensbericht 2018*, Mehr Demokratie e. V.
- Rehmet, Frank (2020) *Bürgerbegehrensbericht 2020*, Mehr Demokratie e. V.
- Rehmet, Frank / Mittendorf, Volker (2008) *Erster Bürgerbegehrensbericht Deutschland 1956-2007*, Mehr Demokratie e. V.
- Schiller, Theo (2011) „Local direct democracy in Germany“ in Schiller, Theo (ed.) *Local Direct Democracy in Europe*, VS Verlag.
- Schiller, Theo / Mittendorf, Volker / Rehmet, Frank (1998) *Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Hessen - Eine Zwischenbilanz nach fünfjähriger Praxis*, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie.
- Tridimas, George (2007) „Ratification through referendum or parliamentary vote: When to call a non-required referendum?“ in *European Journal of Political Economy* 23 : 674-692.
- Weber, Tim (1997) *Direktdemokratische Prozesse auf der Kommunalebene in akteurstheoretischer Perspektive*, Diplom Arbeit, Universität Marburg.
- Wollmann, Hellmut (1999) „Kommunalpolitik: zu neuen (direkt-) demokratischen Ufern?“ in Roth, Roland / Hellmut Wollmann (Hrsg.) *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinde*, Leske + Budrich, 37-49.