

地域社会 研究

第11号

2005.09.01

プラマンクスツェレ特集号

プラマンクスツェレ特集号に寄せて	秋田 清	1
ドイツの新しい市民参加「プラマンクスツェレ」	篠藤 明德	2
政治に常にコミットする“市民の役割” ¹⁾	ペーター・C・ディーネル	12
「日本プラマンクスツェレ研究会」の設立とその活動	篠藤 明德	18
歓迎の挨拶—「日本プラマンクスツェレ研究会」設立にあたり	ペーター・C・ディーネル	21
プラマンクスツェレから見た「市民討議会」の意義	篠藤 明德	22

別府大学地域社会研究センター

プラーヌクスツェレ特集号に寄せて

今回の「地域社会研究」11号は、プラーヌクスツェレに関する特集号にした。プラーヌクスツェレとは、ドイツで考案され、多くの事例に適用されている市民参加の方法であるが、本センターの主任研究員である篠藤明德教授（別府大学文学部人間関係学科教授）は、ドイツ在住時代より考案者であるペーター・C・ディーネル教授（ヴパタール大学）に師事し、プラーヌクスツェレに関する日本代表となっている。在独時代からプラーヌクスツェレの日本における紹介に力を注いできた。

昨年、篠原一東京大学名誉教授が「市民の政治学」（岩波新書）で、討議民主主義の具体的方法として紹介したことをきっかけに、プラーヌクスツェレは日本でも高い関心を呼んでいる。また、それにヒントを得て開発された「市民討議会」が、東京青年会議所千代田区委員会主催で実施され、行政、マスコミ、大学関係者や市民団体などからも高い評価を受けている。

そこで今回の「地域社会研究」11号では、プラーヌクスツェレの紹介と最近の動きを特集した。その内容は、以下5つの記事・論文からなる。

- 1、ドイツの新しい市民参加「プラーヌクスツェレ」
- 2、政治に常にコミットする“市民の役割”
- 3、「日本プラーヌクスツェレ研究会」の設立とその活動
- 4、歓迎の挨拶 — 「日本プラーヌクスツェレ研究会」の設立にあたり
- 5、プラーヌクスツェレから見た「市民討議会」の意義

まず、「ドイツの新しい市民参加『プラーヌクスツェレ』」では、この新しい市民参加の方法について事例を取り上げながら、紹介している。昨年『日経グローバル』に掲載された論文をもとに、今年いろいろな場所で行われた講演の内容を加味して執筆されたもので、プラーヌクスツェ

レの概略を理解するのに適している。

2番目の論文では、ディーネル教授がベルリン会議で講演した内容が紹介されている。プラーヌクスツェレの役割と今後の展望について同教授が述べたものである。

次に、「『日本プラーヌクスツェレ研究会』の設立とその活動」では、今年3月12日に設立された「日本プラーヌクスツェレ研究会」設立の経緯や趣旨が報告されている。同研究会には、東京青年会議所のメンバーに加え、在独時代から篠藤教授と親交を持ち、日本でプラーヌクスツェレについて著述してきた人々や最近バイエルン州で大規模に実施されたプラーヌクスツェレに直接関心を持った若い研究者などが集っている。プラーヌクスツェレの考案者であるディーネル教授は、同研究会設立に当たって歓迎の挨拶を特別寄稿された。

最後の「プラーヌクスツェレから見た『市民討議会』の意義」では、前述した「市民討議会」の内容を概述し、プラーヌクスツェレとの比較からその意義を検証している。こんなにも早く実施できたことを篠藤教授も驚いている。

別府大学地域社会研究センターは、発足以来、地域社会の新しいあり方を探るべく、様々な研究・活動を行ってきたが、市民・住民と行政・政治の関わり方を問うこともセンター活動の柱の一つであった。グローバル化時代の今日、ドイツ、日本と場所を異にしても、直面している問題の多くは共通している。「地域社会のあり方」を問うことは、決して「地域的、特殊な事柄」を考えることに止まらず、実は「人と社会のかかわり」を根本的に問い直す普遍的意味も持っている。本号をきっかけに、ドイツで生まれたプラーヌクスツェレの理解を深めると同時に、市民と政治のあり方、人と社会のかかわりについて、より深く考えるきっかけになれば幸いである。

別府大学地域社会研究センター
所長 秋田 清

ドイツの新しい市民参加 「プランクスツェレ」

別府大学文学部人間関係学科

教授 篠藤明德（政治学）

1 はじめに

プランクスツェレとの出会い

「プランクスツェレ」とは、ドイツ語でPlanungszelleと書きますが、英語ではPlanning Cells（プランニングセルズ）になります。直訳すると「計画細胞」です。しかし、ここではドイツ語のまま「プランクスツェレ」の言葉を使います。

本稿では、プランクスツェレを事例に沿って紹介し、またその意義について若干論じてみたいと思いますが、その前に、プランクスツェレと私の出会いについて述べます。ドイツの代表的な雑誌シュピーゲルにプランクスツェレに関する記事が載ったのは1995年でした。集合住宅



1. 篠藤とディーネル教授

地建設を計画するのに、無作為抽出の市民がアイデアを出し、また、ケルン市の中心市街地開発計画でも同様の手法が用いられたという記事でした。タイトルは「良識ある国民感覚」というもので、その内容に私は大変興味を持ち、書店で「プランクスツェレ」を購入し、すぐ読みました。民主主義では国民、市民こそが主権者であるといいますが、どのように民意を反映するのか、なかなか難しい問題です。いろいろな政治理論はあり

ますが、「選挙」を通して主権者の声を聞いたことにするという「投票箱のマジック」と呼ばれる問題が指摘されています。プランクスツェレでは実現可能なシンプルなモデルとして、この課題に心えていると感じました。それから、考案者であるディーネル教授を訪ね、直接教えていただき、またその実践に参加しました。教授がプランクスツェレを考案したのは1970年代で、最初の実験は72年シュベルムで行われました。つまり、考案され30年以上が経っているのです。教授は、自分が生きている間に注目されるとは思わなかったと言っていますが、プランクスツェレが脚光を浴びてきたのはここ10年くらいでしょう。これにはドイツの社会的背景があります。

90年代から活発化する市民参加

戦後ドイツの政治を参加民主主義の立場で概観すると、3つの分岐点があります。まず、69年の社会民主党ブランド政権の成立です。60年代の学生運動の影響も色濃く「もっと民主主義を」をスローガンに新風を起こしました。選挙権も18才に引き下げられました。次は、81年、緑の党が連邦議会に進出した時です。緑の党は、反政党的政党といわれ、「底辺民主主義」を主張し、様々な住民運動を基盤として大きな影響を与えました。創設当初は、議員が固定化されることを嫌い、毎回メンバーチェンジをしました。

次の分岐点は、90年のドイツ統一から、住民投票制度が州、地方自治体で法制化されていった時でしょう。市民が主権者として直接表決するこの制度（法的拘束力のある決定）は、直接民主主義に懐疑的であったドイツの政治風土を一変させました。

こうした潮流の中、既成の政治決定機関（行政や議会）は、真摯に市民の声を聞かなければ

ならなくなりました。そこで、様々な市民参加の方法が競い合うようになり、ある政治学者はその様子を「あたかも市場の中で商品が競争しあっているようだ」と評しています。80年代後半から登場した自治体経営革新論から「新しい自治体運営モデル (Neues Steuerungsmodell)」を提唱したバナー教授も、90年代以降を「自治体と市民の協働の時代」と位置づけ、さまざまな市民参加が必要であると述べています。こうした市民参加花盛りの時代に、プランクスツェレは次第に脚光を浴びるようになりました。

2 プランクスツェレとその実施状況

プランクスツェレとは

プランクスツェレの特徴を簡単に述べると、まず、住民台帳から無作為に抽出された人々から参加者を募ることで、最近の事例では16歳以上の市民を対象にしています。参加者は、これまでの実施例を見ると、性別、職業、年齢などほぼ社会全体を代表しています。これは後に事例の中で詳しく見ていきます。

参加は有償で、そのため、プランクスツェレはコストが掛かるといわれています。これが、普及を遅らせた一因とされています。一般に「市民参加」という場合、市民は無償で参加します。ところが、計画立案は、今日どのような場合ももっとも大切なもので、そのため、常勤の給与を得ている公務員が多くの時間を割き、また、研究所、コンサルタント会社等に発注し、計画を立てています。「市民委員」として「計画立案」する場合も同様であるべきだとディーネル教授は主張しています。金額はその人が通常勤務していた時に支払われる分（主婦等もその労働が金銭換算されます）を支払うとなっていますが、今日多くの事例では一定額の支給になっています。重要なことは、金銭を払うことによって参加者が「責任ある仕事」として取り組むようになることです。

次に、ひとつのプランクスツェレは原則25人で構成され、通常まる4日間討議に参加します。その際、委託を受けた中立的実施機関が参加者の検討すべき課題と4日間のプログラムを決定し、実施にあたっては2人の進行役がつきます。1コマ90分の作業時間の間、まず、参加者はいろいろ

な関係者から情報を得て、その後、5人の小グループで討議し、特定課題に対する意見を形成しますが、小グループでの討論に進行役は全く関わりません。あくまでも市民だけの討議による合意形成がプランクスツェレのコアです。こうした作業を1日4コマ、4日間合計16コマ行い、具体的提言をまとめていきます。その後、全てのプランクスツェレで出された意見を集約し、「市民答申」として、出版された形でマスコミにも発表され、委託者である行政機関等に提出されます。

プランクスツェレの実施状況

プランクスツェレは、これまで主に、市町村など身近な問題に多く活用されてきました。都市計画、交通政策、住宅計画、社会政策などその活用分野は広範囲に及びます。また、もっと幅広い分野では、バイエルン州全体で実施された消費者保護政策のガイドライン作り、遺伝子工学の影響、ISDNの導入などで行われています。考案者であるペーター・C・ディーネル教授の著した「プランクスツェレ」は現在5版を重ねていますが、2002年に発行された最新版の巻末に、プランクスツェレが実施され「市民答申」が出されたリストが掲載されています。その中には、スペインで実施されたものが5例出ていますが、それを除いた「市民答申」は以下の通りです。

都市計画：

ハーゲン、ゾーリングゲン、ゾーリングゲン貯蓄・建設協同組合、レンゲリッヒ、ケルン、ゲフェルスベルク、メイニンゲン、ノルトハウゼン、アポルダ、オスナブリュック、ベルリン・ヴェディンク地区、メアブッシュ、メッケンハイム、レーゲンスブルク

交通・エネルギー問題：

ユッヘン、連邦科学技術省（将来のエネルギー政策）、バーデン・ヴュルテンベルク州科学技術影響アカデミー（気候に優しいエネルギー）、ハノーバー近郊交通公社イユストラ、レムシャイト（中央駅構想）

環境政策：

シュベルム（廃棄物処理）、財団「商品テスト」、バーデン・ヴュルテンベルク州科学技術影響アカデミー（廃棄物処理場の立地）

労働・余暇・麻薬・外国人市民の統合など：

レバークーゼン・政治教育連邦センター、ゾーリンゲン、ブクステフェーデ（外国人とドイツ人の共生）、ベルリン・ティアガルテン地区、フランクフルト・オダー、ベルリン・クロイツベルク地区

行政組織：

バーデン・ヴュルテンベルク州科学技術影響アカデミー、ハノーバー、バーデン・ヴュルテンベルク州未来社会委員会2000（ボランテニアと社会参加）

消費者保護・保健：

バーデン・ヴュルテンベルク州科学技術影響アカデミー（利用者協議会）、バイエルン州保健・食料・消費者保護省（消費者保護政策ガイドライン）

情報・メディア：

ノルトライン・ヴェストファーレン州政府（ケーブル・パイロットプロジェクト）、連邦科学技術省（新しい情報技術の社会的影響の規制）、連邦郵政省（ISDN）、ウィーン成人学校ヒーテング

科学技術の影響：

バーデン・ヴュルテンベルク州科学技術影響アカデミー（バイオテクノロジー、遺伝子工学）バーデン・ヴュルテンベルク州科学技術影響アカデミー（科学技術影響評価方法）

す。まず、ノイス市の中心市街地の活性化プログラム策定に関し実施された例です。日本人ビジネスマンが多く住む町として名高いデュッセルドルフの隣町ノイスは、人口15万の都市です。ライン川の産業港としても栄え、町の中心には後期ロマン主義の歴史的建造物があります。しかし、州都デュッセルドルフに隣接し、また、近郊に住宅地が拡大したため中心市街地での購買力は低下してきていました。住民はデュッセルドルフでショッピングを楽しむか郊外に出来た大型ショッピングセンターでものを買うようになったのです。商店と住民の利害も異なり、中心市街地活性化の名案がなかなか浮かばない状態が長く続いていました。

こうした状況を打破するため、プラーヌクスツェレが実施されたのは、2000年2月、3月でした。ここでのテーマは、「中心市街地の活性化」。そのきっかけは、30年に及ぶ論争を引き起こし、遂には市を二分して住民投票にまで発展した「路面電車の路線撤去の是非」でした。市の中心部を走る路面電車について、反対派はショッピング客等にとって危険であり、中心街活性化の妨げになっていると言ひ、賛成派は中心市街地へのアクセスに便利が良いと主張していました。30年間にわたる戦いを市議会の2大会派の妥協で、路線撤去・移設を決定しましたが、その妥協案が住民投票で否決され、中心市街地問題は全く暗礁に乗り上げてしまったのです。

3 ノイス市の中心市街地の活性化プログラム策定



2. ノイス市の中心市街地

社会を代表する参加者

そこで、同市では、8つのプラーヌクスツェレを実施しました。190人の市民が参加し、市当局は、市街地全体の活性化案をまず検討してもらい、その中で路面電車の路線について答申を出してもらおうとしました。

さて、このプラーヌクスツェレに参加したのは、ノイス市住民が145人、その周辺町村であるドルマーゲンとカールストの住民が45人の計190人でした。以下の図表は、その社会的属性をいくつかのメルクマールで示したものです。

住民投票とプラーヌクスツェレの開催

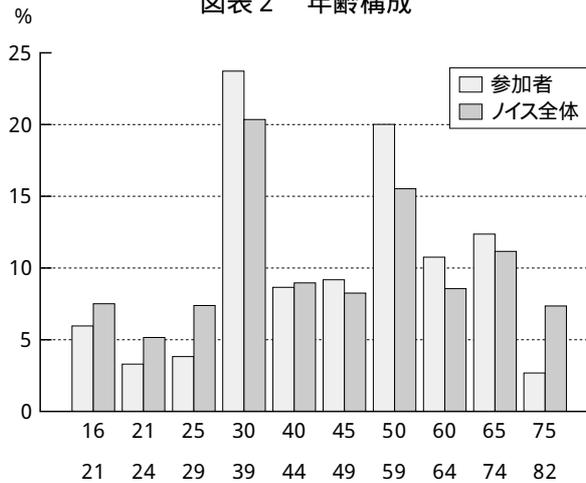
それでは、これから2つの事例に即しながら、プラーヌクスツェレの紹介をしたいと思いま

ここでは、男女比率、年齢、学歴、職業を取り上げていますが、社会全体を幅広く代表しているといつてよいでしょう。ただ、「社会全体の代表

図表1 男女比率

	参加者(%)	ノイズ全体(%)
男性	52.69%	48.6%
女性	47.31%	51.4%
合計	100%	100%

図表2 年齢構成



図表3 学歴

	参加者	
	実数	比率(%)
基幹学校	57	31.15%
実業学校	59	32.24%
ギムナジウム	19	10.38%
ギムナジウムの卒業資格	22	12.02%
専門大学・総合大学	26	14.21%
合計	183	100%

図表4 職業構成

	参加者	
	実数	比率(%)
失業者・再教育中	7	3.83%
勤務者	78	42.62%
自営業者	11	6.01%
生徒・学生	21	11.48%
官吏	10	5.46%
年金者	38	20.77%
専業主婦	18	9.84%
合計	183	100.00%

性」というのは、何をメルクマールとして考えるかによって千差万別です。ただ、プラーヌクスツェレでは、経験的に100名の参加者、つまり、4つのプラーヌクスツェレで社会的代表性がある程度確保されるといわれています。

4日間のプログラムと情報提供

日程は図表5に示すように4日間でしたが、このプログラムは事前に実施機関であるヴパタル大学市民参加・計画手法研究所(所長はディーネル教授)が作成しました。1コマは基本的に90分で、始めの2、30分に様々な情報提供を受けます。例を挙げると、2コマ目では、近未来の予測も立つように、ノイズの歴史を人口推移、経済動向も踏まえて説明しました。エバハルト・リニエンター元市建設計画部長が、ノイズの歴史を市中心地の誕生など航空写真を使って説明し、歴史的記念物が市のアイデンティティにとって重要であると強調しました。経済振興局の統計・都市研究課長のヴォルガング・デュッシング氏はノイズの人口予測について、新住宅地、人口増減、高齢化、外国人、今後5年間の若干の減少などを説明しました。ミッテル・ライン商工会議所専務理事のゲオルク・フィッケ氏は、市経済の現況、デュッセルドルフに隣接し交通アクセスも良好なノイズのチャンスを概説しました。また、5コマ目では、バス、自動車、歩行者、自転車など市街地を利用する様々な交通手段について情報提供が行われています。10、11コマ目では、住民からの情報提供、警察から若年者、麻薬犯罪などの説明を受け、また、高齢者、女性から見た市街地の課題などを聞きました。こうした情報提供は、16コマの中11コマで行われています。情報提供者の数は30人で、その豊富さが推測できます。この例のように、14コマ目に政党・会派の代表からそれぞれの見解を聞き、質問をする機会が設けられるケースも良くあります。また、7コマ目のように、現地視察をするケースもあります。ノイズの例では、各グループに10枚撮りのボラロイドカメラが渡され、市街地の魅力、欠陥、路面電車の様子、商店の課題などを直接取材しています。

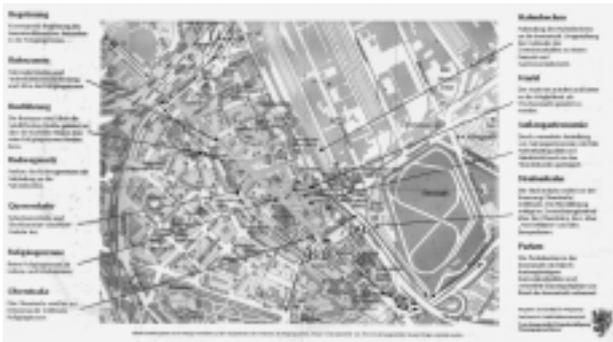
図表5 スケジュールの概要

	1日目	2日目	3日目	4日目
8:30~10:00	ガイドンス ノイスの長所・短所	中心市街地の交通 の運営者	中心市街地の商業、 飲食業	都市市場調査と 都市形成
10:00~10:30	休憩	休憩	休憩	休憩
10:30~12:00	歴史と特色 ノイスの将来	中心市街地の路面 電車	利用像1 居住者、障害者・高齢者	ノイス市街地2010の ための基準項目作成
12:00~13:00	昼食	昼食	昼食	昼食
13:00~14:30	都市開発	現地視察	利用像2 女性・子供・家族・若者	中心市街地形成の モデル作り
14:30~15:00	休憩	休憩	休憩	休憩
15:00~16:30	ノイス市街地の交通 とその運営者	路面電車路線の案	政治家に聞く	構想の評価と閉会

* 1時間遅れで別のプラーヌクスツェレが同時開催。

市民答申と反響

答申では、多種多様な専門店がもっと必要である、路上を利用したオープンカフェ、レストランなどで市街地空間がもっと魅力的になる、また、駐車場の候補地を挙げ、駐車場や自転車道をもっと整備すべきである、など具体的提案をまとめていきました。問題となった路面電車の路線は、市街地には残すが、変更案として複数のものを挙げています。そのいくつかの案は、これまでの論争では取り上げられなかった案でした。その他、市街地の安全性を向上させるための工夫、憩うためのベンチなどの設置、バス路線やバスステーションの改革など提言は幅広く行われました。



3. 市民答申を図示

このプラーヌクスツェレの答申について当初批判的であった政党・会派も、無作為抽出の市民委員が批判に反発した結果、答申尊重を声明せざるを得なくなりました。“普通の市民”である委員は、例えば、主婦という“専門的視点”で、また、外国人市民という“特別な視点”で検討し、

具体的解決策を提示しようとしています。市当局でプラーヌクスツェレを担当したオルトヴァイン氏は、「プラーヌクスツェレは“市民参加のベンツ”だ。確かに高いが、性能は抜群」と評価しています。

4 バイエルン州消費者保護政策ガイドライン

狂牛病をきっかけに省を新設

次の事例は、バイエルン州で行われた消費者保護政策のガイドラインづくりです。日本でも狂牛病が発生し、所轄官庁である農水省の対応に対して、大きな不信を呼びました。日々口に入る食品の安全が疑われ、しかも、生産者利益に偏った行政のあり方に対する激しい批判は、もっと大規模な狂牛病を体験したドイツでは深刻でした。農業州として名高いバイエルン州では、そのために、生産者側の農水省等とは独立して、保健・食糧・消費者保護を担う官庁が新設されました。ただ、消費者保護といっても、食品、医薬品、工業製品など消費財の範囲はとても広いものです。そのため新設省では、消費者が信頼できるものとは、そのための政策とは何か、を市民に直接聞くことにしました。そこで実施されたのがプラーヌクスツェレです。

2001年9月から2002年4月にかけて18のプラーヌクスツェレが行われました。実施された場所は、郡部のティルシェンロイトから始まり、次は州都ミュンヘン、次はシュパーベン地方のクルムバッハ、最後は大学町エアランゲンの4市町村で

した。これは、バイエルン州全体ということで、大都市、地方町村や地域性を考慮して選ばれたものです。その参加人数は400人を超え、これまでのプラヌクスツェレで最大規模のものでした。

実施前の円卓会議やワークショップ

テーマは新設された省の所管事項である「消費者政策のガイドラインづくり」ですが、プログラムを策定するに当たり、利益団体、住民運動その他関係団体を招いて円卓会議等を行っています。ここで、さまざまな意見を集約すると同時に公平な情報を提供するため、プラヌクスツェレでの情報提供者も選びました。こうした実施前の準備は今日プラヌクスツェレにとって、とても大切なものになっています。プログラム設定と情報提供者の選定に関し、その「操作の可能性」という危惧に対し、今日、プラヌクスツェレ実施の前段階として、こうした利害関係者を交えての円卓会議、ワークショップの開催、マスコミを通じた広範な情報公開等が行われてきています。これも実践を積み重ねながら改良されてきた良い例といえるでしょう。その結果、4日間の討議プログラムを図表6のように設定しました。

プラヌクスツェレの具体的様子

私も進行役としてエアランゲンのプラヌクスツェレに参加しました。進行役は男女1名ずつですが、私の相方は、イルゼ・ブルガスさんといってディーネル教授の弟子で、長く先生とプラヌクスツェレを実施している女性です。プラヌクスツェレを最も経験されている方でした。写真4は、そのブルガスさんとバイエルン州保健・食糧・消費者保護省のジナー大臣（当時）と共に撮った写真です。写真5は、5人の小グループでの討論風景ですが、ここでは進行役は加わってはいけません。市民参加者のみの討議となります。



4. 篠藤、ブルガス氏、ジナー大臣

図表6 バイエルン州でのスケジュール概要

	1日（健康・食品）	2日（食品・品質）	3日（安全・広告）	4日（消費者政策）
8:00～9:30	ガイダンス 予防	食品の品質と添加物	携帯電話を例に工業 製品の安全性	消費者の自己責任
休憩				
10:00～11:30	環境と健康	同上	特定消費者グループへ の配慮	消費者センターなどの 役割
昼食				
12:30～14:00	医薬品を例に健康と 消費者保護	食品の安全検査	広告の影響とチェック 機能	消費者政策の目標
休憩				
14:30～16:00	食品と農業	衣服を例に工業製品 の品質	政治家への意見聴取	消費者政策の優先 順位



5. 5人のグループ討議の風景



6. 投票の様子

この討議では、グループとしての共通の意見形成に力が注がれます。そこで出された案をまとめ、写真6にありますように、休み時間に各自10ポイントをそれぞれの案に与えていきます。その場合、ある案に複数のポイントを与えても良いのです。ただ、こうしたプロセスは意見形成の過程における工夫であり、この「投票」が目的ではありません。

市民答申と行政の反応

提出された「市民答申」では、医薬品や農産物、工業製品など具体的項目についても意見を表明していますが、今回のプラヌクスツェレの主目的は、消費者の側に立つ新設官庁のすべきこととして、消費者は何を基本的に望んでいるかを知ることでした。つまり、4日目午後のまとめの討議とその結論が一番重要になります。その結果、市民は、消費活動における自己責任を理解していること。換言すれば、行政がすべてチェックし、市民が消費すべきものを選定することは望んでいないこと。ただ、消費者が正しい選択をするためには、情報が公開されること。しかも、普通の市民に分かりやすい形で示されることを望んでいます。そのためには、独立的、中立な民間機関の役

割も重要になります。こうした適宜な情報を得られるようにすることとともに、学校教育でも「良き消費者」を育てるための教育が必要であると答申されました。また、今日、消費財はグローバルに生産され、流通しています。そのため、国境を越えた消費者保護政策や情報開示なども強く望まれています。市民答申は2003年7月に州政府消費者保護省ジンナー大臣に手渡されました。

5 プラヌクスツェレの意義

専門家の助言と具体的意見形成

以上2つの事例を概観しましたが、市民の意見形成において大切なことがいくつかあります。その中で、無作為抽出の参加者選定や有償参加については既に述べてきました。ここでは情報提供についても一度述べます。参加した市民は、各コマにおいて始めの20分程度ですが、様々な事項について専門家の情報提供を受けながら、意見形成をします。もちろん、その際、前述したように「情報の操作性」がないように異なった意見を聞くことが配慮されている。ノイスでは、私の取材に対して、SPDの議員が「このような豊富な情報を受けるプラヌクスツェレを議員対象に行ってほしいものだ」と応えたことが印象的でした。参加した市民も、自分たちに馴染み深い中心市街地の問題ですが、市の人口推移予想、商業の展望、交通計画局の施策等、専門家から十数コマにわたり幅広い情報提供を受けながら、次第に意見形成をしています。そうすれば、市民は驚くほど具体的解決策を理性的に考えるとディーネル教授は述べています。終わりのアンケートでも参加者は、この豊富な情報提供をプラヌクスツェレの意義として高く評価しています。ただ、前述のように、小グループでの意見形成はあくまでも市民のみで行われることを忘れてはいけません。

また、小グループでは事前に準備された質問について討論が行われます。例えば、バイエルンでは「障害者、高齢者、外国人市民等特別な配慮が必要な人々に対し消費者保護が公平に行われるために政府はどうすべきでしょうか」という問いに、各グループが3案出すように要請されています。こうして具体的案を形成しながら最後のガイドラインづくりへと発展していくわけです。

「市民合意」の意義

次の意義は、合意形成です。前述したように、私はバイエルン州で実施されたプラーヌクスツェレに進行役として参加しました。4日間の実体験は、私にとって非常に良い経験になりましたが、あるエピソードを紹介します。私のグループは16歳の最年少と86歳の最高齢の参加者がいました。また、インド国籍を持つ外国人市民も参加し、社会の縮図とも言うべき25名の参加者でした。その中に博士号を持つ、人柄もよさそうな男性がいましたが、彼は「こうした問題は複雑すぎて一般市民がいくら討論しても何もならないだろう」と当初懐疑的でした。小グループでの討論では、いつも冷静に他の4人を“説得”しようと試みました。しかし、5人の小グループのメンバーが毎回変わるので、効果はあまりありませんでした。数日して彼は、「合意は“説得”によって生まれるのではなく、互いの体験、視点を尊重することによって出来る」ということを学んだようです。それから、相手の意見を十分に聞き、尊重するようになりました。プラーヌクスツェレの終わりに、彼は市民合意を作り出すプラーヌクスツェレの意義を高く評価するようになりました。このエピソードは、「合意」とは何かを教えてください。今日の社会の根本問題は、「市民の合意」の欠如であるといえます。

もちろん、その合意は完全なもの、細部にわたるものではありません。ともすれば抽象的な表現になりがちですが、かなりの参加者が、理性的、具体的な一致を見ます。その理由はいろいろあると思います。無作為抽出のため、基本的に参加者が非当事者であること、この結果がその後参加者になんら影響を与えないこと、5人の討議のため参加者が意見交換を十分できること、しかも、毎回交代するため、社会的属性等による支配的関係が生じにくいことなどがあるでしょう。

市民的公共性と制度的公共性との結びつき

プラーヌクスツェレについて、篠原一東京大学名誉教授は、2004年12月に発行された「市民の政治学」(岩波新書)で、市民的公共性に基づく「討議デモクラシー」の具体的なモデルとして高く位置づけています。プラーヌクスツェレの場合、無作為の市民が小グループで討議を重ね、実現可

能な答申を出します。参加者の95%以上の人々が、プラーヌクスツェレの参加を他の市民に勧めたいと回答するほど参加者の満足度は高いものです。しかし、篠原教授は、こうして生まれる「市民的公共性」と既成の政治機関、つまり、行政や議会で形成される制度的公共性をいかに結びつけるかが今後の課題であると述べています。

バイエルン州での実例を見ると、保健・食料・消費者保護省は、すべての部局に「市民答申」を配布し、答申で触れられた所管事項につき、現在既に実行していること、計画されていること、実施できない時はその理由を明示するよう指示し、その結果を公表しました。そして、昨年度は「保健分野」に絞り込み、2度目のプラーヌクスツェレを実施しています。こうした行政からのフィードバックが進めば、市民と既成の政治(行政や議会など)の間の信頼は高まり、政治的アパシー、観客民主主義の進行は食い止められるのかもしれませんが。

プラーヌクスツェレの特徴は、この“市民的公共性”とも呼ぶべき合意像を浮かび上がらせる点にあります。もちろん、その提案・答申は素朴なものであるため、専門的知見に沿って検証され、決定され、実現されなければなりません。それこそ、専門化した行政や政治代表である議会の出番です。

6 検討課題

いくつかの課題

討議デモクラシーの議論で、いくつかの検討すべき課題があります。その中で、プラーヌクスツェレとの関係で論じますと、まず、答申された内容がいかに政策に反映されるのかという点です。ハノーバーでの公共交通公社の改善では、公社が積極的に実現に動き、市民も自発的に実現検証の活動をその後展開し成果を出しています。しかし、バイエルン州の事例では、確かに、州政府は答申の実現について報告書を出していますが、ある意見では、既定の政策の“正当性”を調達するためにされたのではないのかという批判もあります。別なケースでは、市民の声を聞くポーズとして利用し、その後、答申を無視したというケースも過去にないわけではありません。もちろん、

これはプランクスツェレ自体の問題というよりも、政治の面では常にある問題と捉えるほうが良いでしょうが、既成の決定システムとの接続をどのように設計するのかが問われているともいえます。

また、「合意像」の抽出が簡単にできるのか、場合によっては、「抽出」自体が「実施機関の作為」になる危険はないのか、ということです。ひとつのプランクスツェレは25名で構成され、他のプランクスツェレと関係を持ちませんから、こうした「合意像」は、まず、実施機関の手によって原案が作られ、各プランクスツェレから選ばれた代表者によって議論され、チェックされます。こうした点も、テーマの事前設定と共に厳しく吟味されなければいけません。

これまで、実施機関は主にディーネル教授が所長を務めるヴパタル大学市民参加・計画手法研究所やシティズン・コンサルト、財団法人ミットアルバイト、市民答申協会など同教授と関係のある機関でした。しかし、今後、実施機関が多様化し、かつ、職業化した場合、実施機関自体が「利益団体」化し、委託する行政などの意向が反映される危険性があります。

また、どの課題に対してプランクスツェレを実施すべきかという点に民意の反映は工夫できないかなどの問題もあります。今後、こうした課題についてオープンに議論されるべきでしょう。

批判的検証の場

前に述べたように、こうした討議デモクラシーの様々な方法が盛んに実施されたのは、ドイツでも90年代以降でした。その方法は多様で、プランクスツェレもそのひとつです。未来ワークショップ、コミュニティ・プランニング、コンセンサス会議など多くの方法がありますが、この10年間の展開は、互いに刺激し合い、改良していることです。決してドグマ的にならないことが大切であると言われていました。「市民的公共性」とは、市民の自由な結合と自由な討議が基本ですから、それを実現するためにも、こうした柔軟な態度が必要でしょう。批判的検証に晒さないものは正当性がありません。ドイツでは、そうした場が設けられています。セミナー「地方自治体での市民参加」（財団ミットアルバイト、ロツコム・プロテスタ

ント・アカデミー共催）もそのひとつで、私も第1回、2回と参加しましたが、今年10回を数えました。ちなみに、この財団の事務局長を務めるアンドリアン・ライナート博士はディーネル教授の弟子で、また、ディーネル教授自身、かつてロツコムの研修を担当していました。ここでは、ドイツ各地で様々な市民参加の活動をしている団体、研究者、行政関係者が集まり議論を重ねています。また、財団ミットアルバイトは、市民参加の様々な方法の紹介、ネットワークの構築等で市民活動や行政を支援しています。これから日本でもそのような場づくりが必要なのではないのでしょうか。

7 おわりに

プランクスツェレの展望—ベルリン国際会議

昨年5月26、27日、ベルリンでプランクスツェレに関する国際会議が行われました。開催にあたって歓迎の挨拶をしたドイツのヨハネス・ラウ大統領（当時）は、ディーネル教授の長年の友人です。ラウ大統領は昨年6月で任期を終えましたが、在任の期間、「グローバル化」の名のもとに進展する効率至上主義が、政治社会における共同性や社会的正義を形骸化させていると度々警告しました。

同会議は、副題として「長期的展望に立つ政治の解放」をあげ、各国から学者、政治家、市民参加の実践者が集まり議論をしました。私もただ一人の日本人として会議に参加し、日本での市民参加の進展やプランクスツェレに対する若い研究者の関心の高まり、討議デモクラシーの脈絡で篠原教授がプランクスツェレを紹介している



7. ディーネル教授とラウ大統領

こと等を述べました。

2日目の分科会では、「長期的展望の必要な政治課題」として、「環境」「財政」「人口変動」「交通・国土計画」の諸分野が取り上げられました。また、私の参加したセッションは、スペイン、ブラジル、ベルギー、日本という異なった政治文化を持つ国々で、いかにプラヌクスツェレが適用されるか、議論されました。これまで自治体レベルで適用されてきたプラヌクスツェレは、今後、食料の安全供給や国際紛争などのマクロ問題や環境、財政、人口問題、国土計画など長期的課題解決にも有効な手立てになるかもしれません。

日本語で出されたプラヌクスツェレに関する主な文献：

- ・市川嘉一：「行政革新・海外報告(上)英・独、行政サービスに競争原理」(日経地域情報) 1997年9月
- ・大村謙二郎：「西ドイツにおける都市計画教育と住民参加」(都市計画116) 1981年6月
- ・後藤潤平：「プラヌクスツェレ - 熟慮デモクラシー論の実践的アプローチ」早稲田大学政治公法研究(第76号) 2004年8月
- ・篠藤明德：「プラヌクスツェレ - ドイツの新しい市民参加の方法」「青年」(財団法人日本青年館発行) 1996年5月、6月、7月
- ・篠藤明德：「プラヌクスツェレのメルクマールとその評価」(「別府大学短期大学部紀要」第19号) 2000年2月
- ・篠藤明德：「ドイツの市町村におけるプラヌクスツェレの実施 - メアブッシュ市(都市開発)とノイス市(中心市街地)の事例 - 」(「別府大学紀要」第43号) 2001年2月
- ・篠藤明德：「ドイツの市民参加『プラヌクスツェレ』の進展」日経グローバル、2004年9月
- ・篠原一：「市民の政治学」2004年12月、岩波書店
- ・日本経済新聞社・日経産業消費研究所調査・編集：「海外(ドイツ・英国)における政策形成過程への市民参加」、神奈川県自治総合研究センター発行、1998年3月
- ・山内健生：「ドイツにおける新たな市民参加の手法をめぐる議論について(一)」「地方自治」(第74巻第6号)

政治に常にコミットする “市民の役割”¹⁾

ドイツ連邦共和国 ヴパタル大学
名誉教授 パーター・C・ディーネル

1 はじめに

この専門会議で討論してきたプランクスツェレという手段は、これからますます発展し、そのうち、防衛、財の生産、行政、休暇などのように、社会の1分野になるでしょう。

ここでも、“市民による政策答申”という新しい制度について語られてきました。まだ起こっていないこと、つまり、将来に関することは重要なことですから、考えを巡らせたり、一つひとつを紡いでいかなければなりません。しかし、その一方で、もっと簡単な仕事があります。つまり、この新しい手段に関してこの会議で紹介されたものだけを簡潔にまとめてみることです。

市民による政治答申の構成要素は既に十分に明らかになってきています。しかし、その発展の方向は2つ考えることができます。“市民による政策答申”は、原則的に2つの方向に展開することができます。

- ・プランクスツェレをテーマや可能性によって変化させること。
- ・既に発展し実施されてきたプランクスツェレを標準化し提供すること。25万時間を越える実績は検証を可能にし、公共的委託者は、その期待すべき成果を常に知ることができます。

このどちらの方向が、プランクスツェレの将来にとってより良いのか、この会議では討論されませんでした。しかし、ヴパタル大学市民参加・計画手法研究所は、プランクスツェレを広めるために、政治的諮問機関としてプランクスツェレを標準化し、これまで長い間、提供してきました。

将来、プランクスツェレはもっと多く実施されるようになるでしょうが、その影響はどうなるのでしょうか。プランクスツェレの役割は2つに明確に分けることができます。プランクスツェレの目的は、明らかに具体的政策に対する市民の答申です。本稿では、まず始めにこのことを論じます。具体的課題を解決すべきプロジェクトとして政治に対して提言を行いません。しかし、このような“市民答申”は、プランクスツェレがもたらす影響の第1歩に過ぎません。わたしは、プランクスツェレの広範な影響について、本稿の第2部“効果的影響”として述べます。

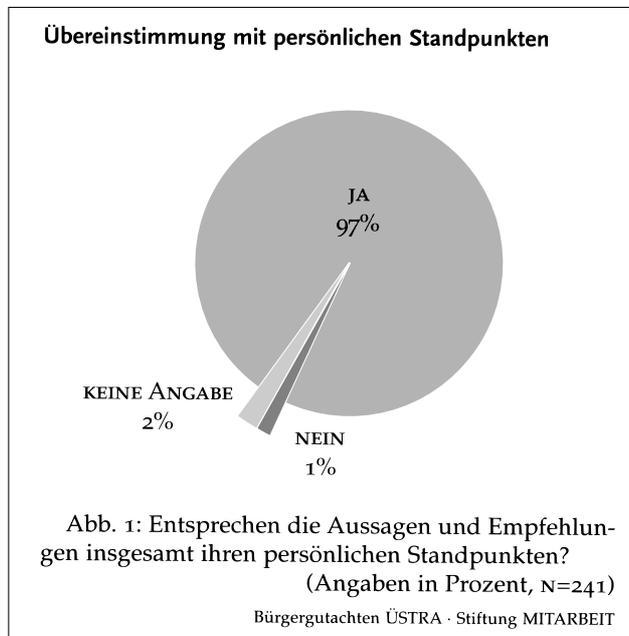
2 政治的諮問機関として

プランクスツェレを政治に対する市民の提案と考えると、プランクスツェレの最も重要な成果物は、“市民答申”です。プランクスツェレで取り上げられた具体的問題に対して、合理的で公共の利益に沿った解決策をもたらします。これまでの経験では、この市民からの提言は、当該地域の住民や政策決定者に受け入れられています。

その提言は、無作為で抽出された陪審員（市民委員）が、彼らだけの話し合いの中で準備し、作り上げてきたものです。それぞれの参加者は、司会者や進行役を入れずに、他の4人の陪審員と約45分話し合います。この小グループの構成は、常に変更しますので、ひとつのプロジェクトでは、50から65もの異なった小グループができることとなります。参加者は、他の24名の一人ひとりと、メンバーが変わった状況で知り合

¹⁾本稿は、2004年5月26、27日、ベルリンで開催された国際会議で行なわれた講演をもとにディーネル教授が執筆された原稿を、同教授の許可の下、篠藤が要約・翻訳したものである。

いますので、そこには、オピニオンリーダーというものが成立しないのです。それにも関わらず、認識できる公共の利益に沿った、全体を代表するような意見を形成していきます。というのは、普通の人々は、そのプロジェクトに織り込まれている特定の利益を実現しようとするのではなく、全体利益の代表として自分の役割を認識するからです。それに加えて、グループ内でメンバーチェンジをしながら関係することで、これまで見ることも出来なかった、解決のための“触媒効果”も働くのです²⁾。ハノーバーで行なわれた近郊公共交通の改革に関するプラーヌクスツェレでは、市民答申に盛られた解決策に自分の考えが反映されていますか、という質問に対し、参加者の97パーセントの人々が肯定しています³⁾。



未解決の多くの問題がありますが、プラーヌクスツェレは、公共の利益にたつて解決策を示す可能性があります。ある新聞のタイトルである“理に適ったアイデアの湾流”が様々な分野で政治的政策形成の過程に注ぎ込んでいきます。

また、バイエルン州で実施されたプラーヌクスツェレが示すように、課題の解決が幅広い所轄にまたがり、最初は難しそうに見える問題に対しても合理的な意見形成をすることができます。この場合、プロジェクトの委託は、より高次の機関

(州、連邦、EU)で行なわれなければなりません。これまでこうしたパイロット的課題や所轄の異なった課題は取り扱われなかったり、躊躇されてきましたが、今日増加しています。

プラーヌクスツェレはこれまで数百の事例を数えていますが、プラーヌクスツェレに対する委託がどのようにして実現するのかという問題について、ここで簡単にお話します。

- ・これまで公共的委託者が具体的課題のためプラーヌクスツェレの助けを要請する形で行なわれてきましたが、近い将来もその形で行なわれるでしょう。特定の課題をどのように規定するのか、プラーヌクスツェレのプログラム設計の仕方、実施における自律性の担保などについて委託者と協議します。
- ・しかし将来的には、個々のプラーヌクスツェレを実務的、時間的、地域的に調整することがもっと必要になるでしょう。これに加えて、委託者がプラーヌクスツェレを世論操作に利用する危険性を排除することも考えなければなりません。プラーヌクスツェレの実施機関を交渉の際応援するようなプラーヌクスツェレの代理人のようなものが要るのかも知れません。こうした機構強化は、プラーヌクスツェレ委託においてある種の制度化に結びつくことも考えられます。

市民答申を行なう政治的諮問をこうして拡大するためには、それに対応したインフラの整備が必要です。プラーヌクスツェレの準備や実施を助けるために、その地域に役所ができることです。様々な調整や規則遵守の監視のための“市民参加省”を構想することもできます。もちろん、プラーヌクスツェレの実施を独立機関・団体の手でこれからも行なうことは可能です。

市民によって作り上げられた市民答申は、当該地域で委託者に公式に手渡されなければなりません。こうして、プラーヌクスツェレが実施された自治体の住民はその答申を大切にします。また、それ以上に、プラーヌクスツェレの意義が公衆に認識されることとなります。無作為抽出を通して、すべての人々が参加できる可能性があります

²⁾ Cohen, A.K., Kriminelle Jugend Zur Soziologie jugentlichen Bandenwesens. Reinbeck 1961, 102ページ

³⁾ Stiftung Mitarbeit (Hg.) Bürgergutachten Uestra. Attraktiver Oefentlicher Personenverkehr in Hannover, Bonn 1996 199ページ

し、その結果、すべての人々にとって近づきやすい政治分野が発展するのです。こうした支持があれば、新しく委託を得ることはより簡単になるでしょう。

3 効果的影響

これからの章は、このベルリン会議でも指摘されたように、プラーヌクスツェレの実施で起こると考えられる影響について論じます。

(1) “重荷から解放された” 社会的雰囲気

プラーヌクスツェレにおいて人々が協働することで、これまでなかった可能性を私たちの社会にもたらし、解放された雰囲気というものを社会に作り出します。プラーヌクスツェレという政治構造上の革新は、私たち全てが所有するであろう社会的付加価値を解放します。もちろん、公的決定は将来も変わりませんが、新しい共同体的意識（ここでは雰囲気Klimaと私は名づけていますが）を形成します。これは本当の革新と呼べるものです。

200年前、特権を持ったごくわずかの人々を除いて、すべての人々は、徒歩で行かねばなりませんでした。しかし、今日、皆車を使っています。車産業は巨大な経済セクターですし、駐車場の全面積も考えられないほど広大です。このように、車は私たちの生活世界を激変させ、新しい問題も出ていますが、人々にある側面では画期的進歩をもたらしたのは確かです。

国家についても同様の決定的変化が考えられます。統治制度は硬直化し、重要な根本的問題は先送りされています。本来主権者たる市民には、私たちの社会の存立を脅かす危機に直面しながら、請願や手紙、示威行為という疑問の多い手段だけがあります。国民投票や住民投票もあまり助けになっていません。定着したNGOは、政府間会議の端で影響力もなく座って、メディアで“休憩時間のプリンス”と揶揄されることもあります⁴⁾。個々人の市民は、システムを正す可能性を持っていません。

プラーヌクスツェレは、将来、数多く実施さ

れ、個々人が参加する可能性が高まります。参加した個人が魅力的に協働を体験するでしょう。小グループで公共の福祉を志向する、個人的話し合いがここでは重要な要素です。個々のプラーヌクスツェレを超えてできる社会的“雰囲気”は、公共圏に影響を与えることが期待されます。

(2) 広告に対抗する市民判断

物事を目的に沿って深く考え、動機付けられるような社会的雰囲気が醸成されると、見た目にだけ良い“広告”に対し、理に適った見方が広まるようになります。広告は、「コミュニケーション」または「情報」などと言い訳じみて言われますが、多くの費用が掛かる成長分野です。しかし広告は、対象者の理解を目的にするというよりは、対象者を利用しようとし、大げさに表現するものです。広告は感覚的体験の集中砲火や視覚的、聴覚的な印象を市民に与え、その結果、市民はある特定の反応を示さざるを得なくなるのです。プラーヌクスツェレにおける討議は、産業や製品に対して距離を持つ態度を促します。その結果、広告はその力を失い、そのため、この分野に投資された多くの財を他に使うこともできるのです。

(3) 国家に対する信頼

国家に対する市民の態度は、今日ひとつの言葉で表現できます。つまり、諦めです。低い投票率にそのことが現れています。最近の投票率はしばしば半数を切ることがあります。2004年に行なわれたノルトライン・ヴェストファーレン州の地方自治体選挙では約60%の人々が投票しませんでした。私の住むヴパタール市の投票率はわずか37%でした。この傾向は、若者にもっと顕著です。政治を省みるものはほとんどいません。人口の約7%を占める政治的代表や“職業市民”にとって、擬制としての民主主義は悪くありません。しかし、その他93%の市民はこうした人々と異なり、ある種の良心の呵責が持ってきています。

プラーヌクスツェレがしばしば行なわれることで社会的雰囲気が変化すれば、良心の呵責は軽減され、安心することができます。現行の統治プロセスに必要な改善や補足が、私たち市民によっ

⁴⁾ Die TAZ 1997年6月12日号

て常にもたらされ、実現できる解決策を導く事を人々は分かります。こうして市民は解放され、国家に対する信頼を醸成します。つまり、社会は、私の代わりに、長期にわたって、自分が働きかける以上に、真剣に、情報を得ながら、包括的に考慮することができるので、私の心配はなくなると、市民は考えるようになります。

(4) 文化的統合

この問題は、急激な転換期では中心的なものです。統合の必要性について、今日語られています。今後ますます重要になるでしょう。近隣社会、国民国家、ヨーロッパ、グローバル社会はどのようになるのか、という問題に密接に関係しています。

プラーヌクスツェレは、ここでも既に実験的分野として貢献できました。ベルリンのクロイツベルク区で行なわれたプラーヌクスツェレでは、34%の非ドイツ人住民が参加しました。そのため、情報をトルコ語に翻訳し、作業を準備しなければいけません。参加者にとって、民族を超え常に変わる小グループで、具体的課題について情報を得ながら話し合うことは全く新しい体験でした。しかし、特別な体験にもかかわらず、プラーヌクスツェレでは全く“文化の違いに基づく”争いは起こっていません。プラーヌクスツェレでは、偶然の形にせよ、共生が当然のこととして起こるのです。学校のクラスや路面電車、市民クラブなどでも見られない統合へ人々を導くものです。

このような体験はひとつのプラーヌクスツェレに限定されるものではなく、それを超えた影響を与えます。ライン左岸地域で実施されたプラーヌクスツェレに参加した一人のアラブ女性の例が端的にそのことを表しています。プラーヌクスツェレでは互いに話しかけることは全く当然のことだったので、その後も、通りで多くの人に挨拶されるようになったと、後に行なわれた質問に彼女は答えています。

こうした見方は、これまであまり取り扱われてこなかった社会的背景の違いの問題にも該当しま

す。つまり、統合の問題は、単に文化や国籍が違う人々の間だけではなく、性や世代の違いに対しても考えることができます。

(5) 平和

世界平和は、今日なお実現することができない問題ですが、決して許されない幻想ではありません。われわれの世代が開発し、時には使用した武器はとても効果的で、それ故、私たちは、もう平和について考えることをやめています。

プラーヌクスツェレにおいて、社会的に異なる人々が小さなグループで一緒に働き、社会的雰囲気解放されるとすれば、絶対に必要な“平和”を実現するために少なくとも何か貢献できるのではないのでしょうか。こうした雰囲気は平和を実現する糸口になります。

ひとつのプラーヌクスツェレの中立的状況で、一般市民が争いの激しい、しかし解決が求められている問題について話し合うことは、参加者自身に平和的影響を与えます。その結果、解決策が平和的效果を持つのです。

この意味で、スペイン・バスク地方での110キロの高速道路建設に関する市民答申⁵⁾は大きな成功を収めました。それに先立って、いくつかのプラーヌクスツェレが行政の委託で成功裡に実施されました。その結果、この地方でプラーヌクスツェレが理解されたのです。サン・セバスチャンでの高速道路の計画に対して、死傷者が出、建設機械の破壊などで多大な損害を被り、安全確保のために多くの費用が掛かりました。そこで、350人の無作為抽出の住民、その半数は該当地域の谷の周辺から、他の半数は周りの自治体と州の主要都市から選ばれましたが、彼らは、それぞれ5日間、14のプラーヌクスツェレでその問題解決のために働きました。「もし、私たちがプラーヌクスツェレの手法を以前に知っていたら、もっとコストを節約することができたのに」とその地域の行政官がテレビインタビューに答えています。

⁵⁾ Hans Harms, Die Diffusion des Modells Planungszelle ins Baskenland. Werkstattpapier der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung Nr. 54 (1997/9) 参照



(6) 労働

私たちの誰もが失業の憂き目に会っている人を知っています。失業は拡大しています。この背後にある社会的マクロ問題は知られています。製品開発、販売の工夫、再教育、輸出企業の助成、求人求職の一致など多くの取り組みが行なわれ、今日、職場を求めることはひとつの“国民病”と考えられています。ただ、いくらしても、機械化が進み、それ故、仕事は不足し、今後もっと足らなくなるのです。

しかし、これは宿命ではありません。例えば、徴兵制のように社会的労働の規模を縮小するような分野がこれまでも存在しました。労働に対する私たちの考えは自然にできたものではなく、歴史的にできたものです。つまり、今日では年のある一定期間、労働から自由になる時間、つまり、休暇を持つことは、すべての人にとって自明のことですが、200年前は、貴族だけが1年中仕事もなく自由であり、他の多くの人には逆に1年中働いていました。現在は、休暇を取る為に旅行会社や空港、海岸沿いの設備など、巨大な産業が成立しています。

プラーヌクスツェレで“市民の役割を果たすこと”は有償で行なわれます。きちんとした労働を連日行ないます。この市民参加の手法が頻繁に実施されるなら、社会の労働システムにも影響を確実に与えるだろうと思います。このようにして、

“意味のある時間の使い方”⁶⁾として、新しい分野がドイツでもまた他の国でも成立するでしょう。

4 ヨーロッパの課題に対して

ヨーロッパは、その発展のために、市民と直接に接することを必要としています。ここで、プラーヌクスツェレは、その適合性を証明することができます。

これまでヨーロッパ市民に知らせたり、その意見を聞く方法として用いられた3つの手法について簡単に述べます。

- ・ 専門委員会：EUレベルでは多くの異なった委員会があり、そこでは、専門家、利害関係者、また、市民も具体的課題に対して取り組んでいます。しかし、社会の一般市民と接することはできません。
- ・ 広告：欠如したアイデンティティを心理的問題と捉え、その解決として、実情を説明する代わりに、ある包装を施そうとします。つまり、経費削減の措置を“バンドをもっときつく締める”と否定的に表現するのではなく、“新しいチャンス”として売り込もうとするのです。つまり、広告のひとつの形です。若者に対するアクション、派手な色彩のポスター、集会、ヨーロッパ賞なども異なるものではありません。それらのどれも、実際のところ市民は参加していません。しかし、多額の費用が掛かっています。広告は基本的に何も変えることはできません。
- ・ 人民投票：ヨーロッパ・レファレンダム、または、ヨーロッパ国民投票が、市民参加の王様としてよくもはやされます。しかし、参加者の間に回復できない溝を作ってしまう危険性があります。しかも、非常に費用が掛かり、そのため、頻繁には実施できないものです。

前述したように、これらの手法に対してプラーヌクスツェレの実施によってどのような影響があるかは明らかだろうと思います。選ばれた市民は重要な情報に接し、協働してひとつの見通しを作っていきます。このようなプラーヌクスツェレ

⁶⁾ Diemel, P., Die Zukunft der Arbeit. Von der explodierenden Bedeutung der Bürgerrolle. Arbeitspapier, Wuppertal 2002参照

⁷⁾ Governance of the European Research Area; The Role of Civil Society. Final Report. Benheim/Berlin/Brussels, October 2003など

レをヨーロッパの多くの国で同時に実施すれば、その市民答申は、先に述べた3つの従来の市民参加の手法以上に、具体的でアイデア豊富な、未来志向のものになることが期待できます。しかも、それに加え、市民答申は他の方法よりも費用が安く済みます。

これまで実施されたプラーヌクスツェレの経験から次のようなことが期待できます。つまり、参加した市民はヨーロッパに対しアイデンティティを持つようになり、それに対する覚悟を促し、ヨーロッパのために尽力し、これまでの特権を制限することを受け入れることが期待されるのです。これらは、重要な機能的副次的効果です。

従って、ヨーロッパの諸機関の関心が、市民参加の手法であるプラーヌクスツェレに向かないはずはありません。ここには、“市民の役割を果たすこと”が実現する分野があります。ヨーロッパの発展における市民社会の意義に関する包括的、多様な研究⁷⁾でもまだ、このような市民参加の可能性について不明です。しかし、私たちの共同的文化空間ヨーロッパで長期的展望に立った政治が可能であるかどうか、私たちの手のなかにあります。

このような必要性を理解し、新しくできた機関では、その要求する経費を負担し、また、多くの研究グループがヨーロッパのテーマに従事しています。しかし、ここで論じてきたプラーヌクスツェレは、私たちを“ヨーロッパ市民”にできる可能性を持っているのです。

5 おわりに

長期的展望への政治の解放は、まだ実現してい

ません。そのため、プラーヌクスツェレが日常的に行なわれるには、もっと待たなければなりません。主権者が統治システムに参加できるまでに長い時間がかかりました。

市民の政治への参加は、異なった手段を使いながらゆっくりと実現していきます。“選挙”という手段もそうでした。つまり、1809年ベルリンの市議会選挙では、男性の93%には選挙権はなかったのです。女性は沈黙を強いられていました。しかし、今日、選挙制度は完全に成熟し、拡大されています。選挙制度は、境界線を打ち破っています。

こうした転換期では時には跳躍が避けられないように見えますが、革命が勃発する必要はありません。これまで“市民の政治諮問”と“効果的影響”で明らかになったように、時宜に合った市民参加の効果はとても大きく、他の道を示してくれます。つまり、市民が市民答申を共に作り上げ、市民の役割を期限付きであっても実現することで

ある方面から市民を通しての政策答申の発展に対してブレーキが掛かります。特に、機能代弁者たちからです。しかし、肯定的結果によって、市民を通しての政策提言は促進され、定着した手段として確かな地歩を固め、広まっていくでしょう。丁度、転換期のライブチヒで口伝えに広がり、遂にはベルリンの壁が崩壊したようにです。

このベルリン会議で討議してきましたように、民主主義の発展のために新しい形を見つけなければなりません。“長期的展望への政治の解放”を実現するために、プラーヌクスツェレが多く実践されるように社会の発展に寄与しましょう。

(訳 篠藤明徳)

「日本プランクスツェレ研究会」 の設立とその活動

別府大学文学部人間関係学科

教授 篠藤明德（政治学）

1 「市民の政治学」のインパクト

2004年12月に出版された篠原一教授の「市民の政治学」は、今日閉塞感の強い政治状況の中で、将来の民主主義に関する展望に一石を投じた。討議民主主義や熟慮民主主義に関する議論は、専門家の間では、決して新しいことではないが、岩波新書のいうポピュラーな形で市民対象に論じた意義は大きい。ともすれば、政治理論が「専門家の特殊な関心」に止まりがちになるが、それでは政治理論の持つ意味は少ない。

とりわけ同書では、理論的考察のみならず、討議デモクラシーの具体例として「討議制意見調査」「コンセンサス会議」「計画細胞（プランクスツェレ）と市民陪審制」「多段式対話手続き」を挙げている。また、その例示の前に示している討議デモクラシーの原則として、1．無作為抽出の参加者、2．討議倫理に基づく運営、3．メンバーを固定しない小グループの討論、4．意見の変化を挙げている。こうした諸特徴を最も現しているものとしてプランクスツェレを考えることができるが、ともあれ、プランクスツェレの意義を日本を代表する政治学者で、かつ、戦後の「市民参加」（活動でも理論面でも）において中心的役割を担ってきた篠原教授が紹介した意義は大きい。

2 東京青年会議所の取り組み

それゆえ、同書の社会的インパクトは様々にあったと推測されるが、同書に感銘を受けた東京青年会議所の浅沼洋一氏（昨年度同会議所政治・行政政策委員会担当理事）から「プランクスツェレを日本で是非実施したい」という連絡が筆者にあった。日本青年会議所は、これまで立候補者



公開フォーラムで講演

の公開討論会を開催したり、計画策定における市民の参加を推進するワークショップを普及するなど活動してきたが、同氏は、新しい民主主義の形としての「討議デモクラシー」の日本での実現に関心を持ったようである。ただ、即実施といっても、プランクスツェレとは何かを理解しなければならないし、また、その中心である無作為抽出がうまくいくかという危惧があり、何度か意見交換し、昨年11月東京で「『市民参加』の形成と定着 - ドイツの最新の市民参加事例に学ぶ -」（総合政策会議主催）をまず開催することとなった。そこで筆者が「ドイツにおける新しい市民参加の方法 - プランクスツェレ」と題し、主に、「日経グローバル」に寄稿した記事に基づき、プランクスツェレについて報告した。その後、活発な質疑応答が行われたが、そこでの主な質問は、現行の代表制民主主義との関連、地方分権との関係、一般の市民がそもそも「討議」できるのか、結果はどのように反映されるのか、コストは誰が負担するのか、などであった。現行の民主主義を形骸化させないためにも、市民自身が公共性を形成することが大切であり、そのためには、議会や行政で形成される「制度的公共性」とは異なる形で「市民的公共性」が形成される必要性があ

る、と筆者は応えた。分権化されてもこの課題は残る。また、「討議」といっても理屈を持って交渉するのではなく、プラーヌクスツェレの5人の討論では相手の言わんとすることを理解しあい、5人が納得できる解決を探ろうとしている。コストの多くは、参加市民に支払われるので、税金が市民に還元されていると考えることもできるのではないかと私見を述べた。

その後、東京青年会議所千代田区委員会の質問に答える形で研究会を開催することになったが、これが今年3月12日の会議で、ここで「日本プラーヌクスツェレ研究会」が発足した。

本誌別稿で詳しく述べるように、東京青年会議所千代田区委員会（永塚弘毅委員長）は、プラーヌクスツェレの日本版ということで「市民討議会」を実施しようと、その後準備を重ねた。そして、7月11日、公開フォーラムを開催したが、筆者も基調講演を行い、コンセンサス会議の若松征男教授（東京電機大学）とともにその後のパネルディスカッションに参加し、7月16日、17日の両日「市民討議会」が行われた。

こうした一連の日本での展開は、ディーネル教授やドイツにおけるプラーヌクスツェレ関係者にも報告され、大きな関心を集めている。

3 第1回日本プラーヌクスツェレ研究会

さて、前述の第1回研究会では、まず、早稲田大学政治学研究科博士課程後期の後藤潤平氏が「プラーヌクスツェレ - 熟慮民主主義」というテーマで報告を行った。後藤氏は、コンセンサス会議を実施されている若松征男教授（東京電機大学・科学技術社会論）とともに共同研究を行い、別府での著者に対する取材やドイツでディーネル教授やバイエルン州のプラーヌクスツェレを実施したシュトゥルム博士に取材し、その成果を政治コミュニケーションの脈絡で論文「プラーヌクスツェレ - 熟慮デモクラシー論の実践的アプローチ -」にまとめている。同氏はプラーヌクスツェレの意義を「市民参加に基づく政策決定のための正式な民主主義制度として利用される可能性を究極的に持つ」としても、現実的には「さしあたり政治責任の外側に置かれながら、政治的責任を持つ政治エリートやそれに影響を与える大衆に



後藤潤平氏の発表



工藤春代氏の発表

とっての世論参照ツールとして位置づけられるべきである」としている。

次に、京都大学農学研究科博士課程後期の工藤春代氏が「食品分野の消費者政策における消費者参加」について発表した。工藤氏もバイエルン州で実施されたプラーヌクスツェレを事例として、専門分野である食品分野の消費者政策における市民参加として同事例を検討した場合の課題について論じている。この報告は、日本農業経済学会個別報告で発表されたものに基づいている。同事例では、16コマの作業単位の中で4つのコマが食品に関するものであったが、その結論が大まかになったため、現実に有効な政策提言の内容が薄まったと批判している。もちろん、バイエルン州の事例では、消費者政策全般のガイドラインという、非常に大きなテーマを取り上げられているため、具体的分野ではどうしても大まかにならざるを得ない。プラーヌクスツェレの豊富な体験を持つイルゼ・ブルガスさんは、同州のプログラム設計にアドバイザーとしてシュトゥルム博士に助言を与えていたが、州政府から与えられたテーマが大きすぎた著者に述べている。どちらにせよ、

工藤氏の発表のように個別政策への反映という面からの考察は意義深いものといえる。

4 「日本プランクストツェレ研究会」の目的と今後の活動

日本プランクストツェレ研究会は、今後、東京を中心に年数回の会議を行い、その目的を実現する。その目的は以下の通りである。

- 1、プランクストツェレの研究と日本での紹介。
- 2、日本にあったモデルを開発し実施する。
- 3、討議民主主義の具体的事例を研究し、その発展に寄与する。
- 4、日本国内や海外（特にドイツ）の関係団体とネットワークを構築し、調査・研究に資する。

プランクストツェレは、30有余年にわたり300件以上の実施例がある。研究会では、こうした事例を研究すると共に、日本に適したモデルを考案し実施したいと考えている。また、討議民主主義の理論的研究と共にその可能性を持つ様々なモデルを具体的に調査し、検討する場を設けたい。その際、日本国内での実践例や海外の事例を含めることは当然であるが、そうした関係者とネットワークを構築し、相互交流の場を作りたいと考えている。既に、ドイツの関係者には連絡を取っているが、今後直接的交流が深まることを期待している。

第2回研究会は、今年10月22日に予定しているが、篠原一教授を迎え、討議民主主義に関する講演とその後、質疑応答を行う。同教授の主張される2回路型民主主義とはどのようなものか、今後の展望は、また、日本での課題は、など幅広い討議が行われることが期待されている。また第2部では、先般実施された「市民討議会」の総括と今後の展開に関して検討する予定である。

5 討議・熟慮民主主義の事例を学ぶ

「市民でつくる政策調査会」(NPO)は、1年がかりで「市民参加・合意形成」のあり方を調査・研究してきた。特に、諸外国の事例を正確に

調べ、その問題点を探る研究会を昨年7月から始め今年の3月まで7回開催している。そのまとめとして、7月29日、30日、幕張セミナーハウスで「市民参加・合意形成手法について - 諸外国の事例から 討議 熟慮 民主主義を学ぶ」をテーマに研究学習会が開催された。

その内容は、1年間の研究内容の発表と若松教授のコンセンサス会議、シナリオワークショップの報告、筆者のドイツにおけるプランクストツェレと市民討議会の説明であった。1年間の調査研究では、まず、討議民主主義の具体例として例示されたコンセンサス会議、シナリオワークショップ、ディリパラティブ・ポーリング、プランクストツェレ、市民陪審を英文資料から紹介。また、イギリスの地方自治体で実施されている市民参加の実践を2002年の政府報告書をもとに説明した。日本の事例として、コンセンサス会議を対象に、その意義と課題について分析された。これらは、「市民参加・合意形成手法事例とその検証」としてまとめられている。

研究学習会では興味深い討論が行われた。参加者はどのように選ばれるのか、参加者の合意形成はあるのか、討議の結果は政策に反映するのか、住民の代表である議員・議会の役割を結果として軽視するものになるのでは、などが議論された。ただ、討議民主主義の具体的実施例の研究はまだ進んでいないので、こうした討論の場が今後定期的で開催され、異なったメソッドを互いに学び、その結果、日本の社会情勢にふさわしい方法を開発することができることが望ましい。

日本プランクストツェレ研究会

代表 篠藤明德

連絡先 〒874-8501

大分県別府市北石垣82

別府大学文学部 篠藤研究室内

TEL 0977-67-0101 (大学代表番号)

メールアドレス : shinoto@mc.beppu-u.ac.jp

ホームページ : <http://www.shinoto.de/pz-japan/>

歓迎の挨拶 -

「日本プラーヌクスツェレ研究会」設立にあたり

ドイツ連邦共和国 ヴパタル大学
名誉教授 ペーター・C・ディーネル



ディーネル教授

私たちが政治 (Politik) や国家 (Staat) と名づけているものは、これまで本当には実現したことはありません。しかし、今日、この地球上の諸国民は、政治や国家の本当の成立を前にしています。政治 (Politik) とは、ギリシャ語の原義では、ポリス、つまり、都市を意味するものであり、国家 (Staat) とは私が生活している、より大きな結合体を意味しています。この両方の領域では、そこに住む一人ひとりがその所有者であり、また、憲法で規定されているように、主権者、市民であると見なされています。つまり、私たち自身が“現場で”協議し、しかも、それは有効であるべきなのです。最終的に共同的取り決めをつくったり、あるいは改正したりできるのは、私たち自身です。それ故、今日、参画や市民参加について比較的よく語られています。

しかし事実としてこの“市民の役割”は私たちによって実現していません。私たちはこれを実現できないのです。私たち“市民”に代わる人々は、全人口の約6%で、行政や議会、政党などで十分な資金で、かつ、多くの情報を得ながら、“職業

市民”として働いています。彼らは私たちから離れ、私たち抜きに“上のほうで”統治しています。そこは一杯過ぎてもう参加の余地はないのです。有効性がはっきり分かる形で、市民の役割を行使することを可能ならしめる基本的条件が欠如しています。

今まではこういう状態だったのです。しかし、すべての成人に参加の機会を与えることのできる改革が近年始まっています。つまり、参加の礎石“プラーヌクスツェレ”によって実現されます。これは、特定の重要な解決可能な課題について4日間のみ厳しく制限され実施されます。

このような革新は、社会の政治的システムではもちろんゆっくりとしか実現していきません。特に、非常に重要な意味をもつものであれば一層のことです。抵抗を引き起こすものです。それ故、その将来的価値に気づいた個人や機関を通して、はじめは意識的に促進される必要があるでしょう。

日本国家の統治システムでも、この新しい可能性が一步一步実現していくでしょう。日本の学者の方々は、今日でも多くの分野で先行しています。ここで述べられた分野でも、学者の皆さんにとって全く新しいものが、また、日本にとっても大変興味深い地平が開かれています。というのは、多くのほかの国々では、このような発展は今のところ知られていないからです。日本はそれを認め、先に進もうとしています。

そのため、「日本プラーヌクスツェレ研究会」を設立されたことを心からお祝いをします。

プラーヌクスツェレから見た 「市民討議会」の意義

別府大学文学部人間関係学科
教授 篠藤明德（政治学）

1 はじめに

7月16日、17日、東京都千代田区（ちよだプラットフォームスクウェア）で討議デモクラシーの実践として「市民がつくる行政のかたち 市民討議会」が初めて開催された。これは、東京青年会議所千代田区委員会（永塚弘毅委員長）の主催だが、ドイツで幅広く実践されているプラーヌクスツェレからヒントを得、その日本版として工夫されたものである。日本初の実践ということで、多くの課題を残しながらも、結果は、参加した市民はじめ、立ち会った専門家からも高い評価を得、日本において討議デモクラシーの礎石を築く第一歩が踏み出された。関係者の勇気と努力を多としたい。

筆者は、同委員会にプラーヌクスツェレを紹介し、この両日の実践に立ち会った。そこで本稿では、市民討議会の内容を概観し、プラーヌクスツェレとの比較、またその評価を行いたい。また、今後日本でプラーヌクスツェレを行える可能性が見えてきたが、その日本型モデルを最後にスケッチしたい。

2 公開フォーラムの開催

市民討議会に先立ち、7月11日「公開フォーラム」が開催された。フォーラムは、第1部「市民討議会についてのプレゼンテーション」、第2部「基調講演『ドイツにおける討議デモクラシーの実際 - プラーヌクスツェレについて』別府大学教授篠藤明德」、第3部「パネルディスカッション『日本における討議デモクラシーの可能性と将



公開フォーラム（永塚委員長挨拶）

来について』」から構成されている。

第1部では、まず、無作為抽出で参加者を募る市民討議会は、政治に対しこれまで参画意識をもたなかった多くの一般市民が、行政の計画などに参加する機会を拓き、潜在的志民¹⁾が志民として顕在化する意義が強調された。その際、問題提示・説明がきちんと行われることで参加者は問題を正確に把握できるようになり、また、小グループの討論で、互いに市民の目線で知恵を出し合うようになる。その後行われる投票・集計を通し、普通の市民の平均的思考が現れ、その結果を公表し、社会全体で問題を検証することができる」と述べた。“民意を問う”あり方としてアンケートや公募型集会との比較も表のように提示し、市民討議会の優位性に論及した。

その後、筆者がドイツの実践としてプラーヌクスツェレを紹介し、ノイス市の中心市街地活性化やバイエルン州での消費者保護政策において活用され、すでに300事例以上実施されていると述べた¹⁾。

続くパネルディスカッションでは、まず、東

¹⁾「市民」は、政治思想上、共同体を支える主体として意味づけられているが、「志民」は、その主体性を強調するために、最近使用されている造語である。

表 公募型集会，市民討議会，アンケート比較（プレゼンテーション資料より）

	公募型集会	市民討議会	アンケート
参加者・回答者	公募に気づいた市民	無作為に選ばれた市民	無作為に選ばれた市民
問題理解の正確性	～×		×
問題の熟慮度	～×		×
民意の客観性	～×		
問題の解決			×
参画意識の醸成	- (もともとある)		×

京電機大学の若松征男教授が9年間日本において実践してきた科学技術に関する市民参加等の活動を紹介した。同教授は、デンマークでコンセンサス会議を学び、その方法やシナリオ・ワークショップの紹介や実践を行ってきた。コンセンサス会議では、科学技術に関する政策に一般市民が専門家との協議を重ねながら意見表明をするが、海外事例の紹介に止まらず、あくまでも日本で実施する中で改良を重ねていく努力をしている。一般市民として検察審査会に参加した高岩陽子さんは、無作為で選ばれ不起訴処分になった事件を市民の感覚で再検討する体験について語った。会場には、行政、マスコミ関係者だけではなく、NPO、NGOなど市民活動をする人々も多く出席し、高い関心を集めた。質疑応答では、専門性の高い課題について、一般市民が判断できるのか、また、議会や行政などとの関係はどうなのか、など活発な質問があった。これに対し、著者はパネリストとして、重量計算がしっかりできる設計士や材料を加工する技術を持つ大工など専門家でなければ家を建てる事はできないが、どんな家に住みたいかは私たちが決められる。また、市民の意思表示



パネルディスカッション

に基づき、法令の知識や財政上の工夫などを勘案し、細部にいたるまで具体的に決定し、運営する議会、行政の役割はいささかも変わらないと答えた。

3 市民討議会の内容

16、17日に開催された市民討議会のテーマは、「市民で形づくる行政 - 社会的支援すべき市民活動の課税問題」であった。現在行われている公益法人改革での議論を市民の側から検討するという一面を持つ。

(1) 参加者

参加した市民は、15名。住民基本台帳から乱数表をもとに無作為抽出された599人の市民に案内状を送り、その中から希望者を募った。その結果、10名程度から問い合わせがあり、参加を希望したのは5名。内、実際参加したのはわずか3名であった。残りは、同委員会が、知り合いに頼んで参加した人々であった。

参加者には、2日間で12,000円支給されている。



全体会議の様子

1) 講演した主な内容は、本誌「ドイツの新しい市民参加『プラーヌクスツエレ』」を参照。

これは、プランクスツェレでの有償の原則を尊重したものと思われる。

1日目		2日目	
9:30	開会・挨拶	9:45	1日目の集計・市民報告(案)の説明
9:45	テーマ1 「社会的に支援すべき活動の判断基準・ルール」	10:40	グループ討議 行政、有識者・専門家、市民の役割 誰がどのように判断し、チェックするの か
12:00	昼食	12:00	全体討議
13:00	テーマ2 「社会的に支援すべき活動への課税・非課税」	13:20	昼食
15:00	テーマ3 「社会的に支援すべき活動・団体の判断・チェック」	14:00	市民報告の発表と専門家のコメント、 質疑応答

(注：実際の日程は時間的に若干違いがあった)



情報提供者

(2) 日程と個別的内容

2日間のプログラムは、次の通りである。

①【テーマ1】社会的に支援すべき活動の判断基準・ルール

この討議に入る前に、ウォーミングアップとして、災害援助活動、地域の盆踊り、同窓会活動を「社会的に支援すべき活動」と考えるかどうか、参加者にイエス・ノーで聞いた。その後、情報提供者として跡田直澄氏(慶応大学教授)、加納克利氏(内閣府国民生活局総務課課長補佐)菅井明則氏(日本財団公益・ボランティア支援グループ生活チームリーダー)が、この3例について自分の意見を述べながら、社会的に支援すべき活動を判断する基準として、ポジティブ・カタログ(OKリスト)、ネガティブ・カタログ(NGリスト)両方式併用かを賛否の立場で論じ、その後5人ごとの少人数のグループ討議が続けて行われた。

5人の討議会では、判断方法として第1案

「OKリスト方式」、第2案「NGリスト方式」、第3案「OKリスト方式+NGリスト方式」、その他案を検討することが課題である。まず、それぞれを支持する理由を付箋に個人的に書き、模造紙に張りながら発表する。最後に、それぞれの理由をグルーピングし、第1案から3案までで有力な理由を3つに絞りこむ。その他案が出た場合もその理由についてまとめる。発表者を籤で選び、全体会でグループ別に報告し、それぞれの案に個人的に5ポイントを持ち投票した。

その結果は、OKリスト方式(4ポイント)、NGリスト方式(14ポイント)、OK、NGリスト併用(40ポイント)、公開投票方式(17ポイント)であった。また、討論の過程で出てきた条件として、NGリストを明確にした上で支援を段階的に行うべきというのが15人中7人、どの方式であったとしてもリストの更新性と運用者に対する評価制度を持った透明性のある判断基準であることを支持するのが、11人いた。

②【テーマ2】社会的に支援すべき活動への課税・非課税

ウォーミングアップとして、所得税を払ったことがあるか、確定申告を行ったことがあるかを、赤旗、青旗で応える。その後全体説明では、余剰金への課税の是非について2つの例が示された。つまり、団体A(災害現場で災害ボランティアセンターの運営サポートをしたり、避難所で被災者のケアをする。その収入は賛同者が



討議会

らの会費や寄付) 団体B (障害者の就業機会を確保し自立を促すため、地元の食材を利用したお弁当の製造販売をする。その収入はお弁当を売って得たお金) の2例であり、第1テーマの情報提供者跡田氏、加納氏に加え、出口正之氏(国立民族学博物館文化資源研究センター教授)から団体A、Bに対する課税の是非について意見表明とその説明が行われた。

討議時間の前半では、団体A、Bの場合、案1(会社と同じように課税する)案2(課税するが、税制上優遇する)案3(課税しない)を議論。後半は、社会的に支援すべき活動を企業が行った場合、案1(会計を別に分けているならば、誰が行っても社会的に支援すべき活動なので優遇すべき)案2(会計を別にしている、会社は会社なので社汽笛に支援すべき活動を行っていても優遇すべきではない)について議論した。

その討議結果は以下の通り。

	団体A	団体B
課税する	13ポイント	25ポイント
課税するが優遇する	10ポイント	49ポイント
課税しない	52ポイント	1ポイント
(合計)	75ポイント	75ポイント

会計を別にしているならば優遇すべき
32ポイント
会計を別にしても会社なので優遇すべきでない
43ポイント
(合計) 75ポイント

③【テーマ3】社会的に支援すべき活動・団体の判断・チェック

この課題は、誰が判断し、チェックするのかと

いう主体を問うものである。その際、最初の判断、事後のチェックは誰がすべきかという問い方をしている。主体の例として、ア、役所(の担当者)イ、税務署(の担当者)ウ、役所が設置した審議会エ、会計事務所・監査法人オ、一定の基準を満たした民間の団体が例示されている。

最初の全体説明会では、これまで情報提供をした4人全員が意見を述べている。役所が設置した審議会ではアジェンダ設定を役所が行いその意向が強く反映する危険があること、純粋民間では調査権限がないこと、更新性の重要さ、国民全員がチェックに参加できる必要性、税の書類を厳密に書くこと自体、NPOの多くを排除することになりかねない、など様々な視点で意見が表明された。

討議の結果、Jリーグのように一定の認定枠を設けてはどうかという意見が出され最も多くの票を集めている。この場合、認定されなかった団体が行政から独立した審議会に不服申し立てする仕組みをつくるべきかどうか取り上げられている。投票の結果は次ページの通りであった。



発表

④開会・1日目の集計・市民報告(事務局案)について説明

前日の3つのテーマに関する討議の結果、テーマ2は参加者の意見が比較的はっきりと現れている。テーマ1ではOK-NGリスト併用に一番多くの支持があったが、その前提として行政の過度な介入を防ぎたいということがあり、NGリストについても暴力団等不法行為を行う団体等を除外したいと考えたと推測された。テーマ3では、役所又は税務署が最初判断し、一定の数的制限を行い、役所がチェックし、不適切な団体の認可を取り消す。しかし、不服申し立てができる審議会を創設するということが最も多くの支持を受けている

最初の判断	定期チェック	票 数
民意を反映させた審議会	会計 + 民間	20ポイント
役所設置の審議会	税務署	7ポイント
役所	役所設置の審議会	7ポイント
審議会	役所又は税務署	2ポイント
役所又は税務署	役所	23ポイント(条件付)
専門業者	審議会(行政、市民、専門家)	8ポイント
民間設置の審議会	審議会(民間設置)	8ポイント
(合計)		75ポイント

が、これは制度全体の仕組みを示しているので、他の判断主体のみを論じたものと性格を異にしている面もあると事務局は解説を行っている。

そこで、事務局として、第3と第1のテーマを明確にすべく、誰がどうチェックするのかという点について、以下の7案に整理し、再度、参加者の討議にかけた。

- 案1) 役所が「OK + NGリスト方式」で判断し、チェックする。
- 案2) 民意を反映した審議会が「OK + NGリスト方式」で判断し、会計事務所や一定の基準を満たした民間の団体がチェックする。
- 案3) 市民の直接投票により判断し、会計事務所や一定の基準を満たした民間の団体が、チェックする。
- 案4) 支援すべき団体数を限定し、役所・税務署が判断・チェックする(支援枠から外れた団体は審議会に不服申し立てできるようにする)
- 案5) 支援すべき団体数を限定し、民意を反映した審議会が判断、チェックする。
- 案6) 一定の基準を満たした民間の団体が「OK + NGリスト方式」で判断し、チェックする。
- 案7) その他

⑤グループ討議と最終の全体討議

小グループでの討議の課題は、以下の2点であった。

- ・行政、有識者・専門家、市民がそれぞれどのような役割で協働していくべきか。
- ・誰がどのように判断し、チェックしていくか。

行政に期待されるのは、公共性、公正性、信頼性、平等性、安心感、客観性、透明性、厳密さであり、有識者・専門家には、専門性、多様性、集

約性、先見性などであった。また、市民は、個人主体、現場性、積極性、迅速性の特色があると考えられている。

全体討議では、次に述べるように、4案について整理され議論されたが、途中、表現は異なっても、言わんとすることがかなり共通しているのではという指摘があった。

投票結果は次ページの通りである。



投票

(3) 市民討議の結果

市民討議の結果、まず原則として以下の3点が合意されている。

社会的に支援すべき活動を認めるにあたっては、まず広く認めることが必要である。

その際には民意の反映が必要である。

また、迅速な判断が必要である。専門性を持った判断により、悪の排除が必要である。

民意の反映について、リスト作成に民意を反映させるべきという人が12名いた。また、判断主体の構成に民意を反映させる仕組みをつくるべきという意見が出た。それに関し、審査会が一定基準を満たす民間会社(ISO認定のような)などの意見が出されている。

最終的な投票では、全体会議で新たに出た、前

	判断主体		備考	結果
	最初の判断	定期チェック		
A	役所	役所を中心にした 審議会・会計事務所・外局など	安易な申請には歯止めがかけられており、申請されれば全てスピーディに通る。最初の判断をする役所は窓口としてのみであり、役所が中心になって、審議会（市民も入る）・会計事務所・外局などへ委託・依頼。厳しいチェックが安易な申請を抑止するイメージ	20
B	民意を反映した審議会	民意を反映した審議会	審議会には前提として役所が受付として関与している。役所の関与で安心できるし、みんな関与できる。しかし、多様な人々（市民も入る）からなる三位一体の審議会が判断するというイメージ	14
C	一定の基準を満たした民間専門家	一定の基準を満たした民間専門家・市民	一定の基準を満たした民間（実質的には専門家集団）が最初に判断。民間ならば迅速でノウハウが貯まり、専門家の専門知識が役立つ。定期チェックはそれに加えて市民が関わる。公開で行い広く一般に問うというイメージ。最初の判断には市民は関与しないが、OK/NGリスト作成の段階で関与しているという前提。役所は関与しないが、代行しているようなもの。	6
D	役所	一定の基準を満たした民間専門家・市民	安易な申請には歯止めがかけられており、申請されればスムーズに通る。最初の判断をする役所は窓口としてのみであり、定期チェックはそれに加えて専門家、市民が関わる。公開で行い広く一般に問うというイメージ。最初の判断には市民は関与しないが、OK/NGリスト作成の段階で関与しているという前提。	35

* 4案とも判断方法はOK/NGリスト方式で、入り口は広く定期チェックで厳しくという点は共通している。
（本表は実施スタッフである深田祐子氏〔NPO東京ランポ・事務局スタッフ〕が作成したものから引用）



最終報告

表のD案が35ポイント獲得して最多であった。

（4）専門家の評価

今回は、4人の専門家が情報提供（異なった意見表明等）を行い、かつ、2日間、市民討議の様子を観察した。その主な評価は以下の通りであった。

- ・バランスある、まろやかな結論になっている。悪の排除が明確に打ち出されているのは市民らしい意見表明。この結論から、役所が法技術のプロとしていかに具体化するかが大切になるのだろう。
- ・わずか2日でここまでまとめてきたことに驚いた。現在のNPO法人制度と似ている。
- ・互いに知らない市民が集まって物怖じせず討論しているのを見て驚いた。役所は厳格、公正なイメージがあるのだろうか。また、細かな条件等について意見は出ていない。
- ・21世紀は創造的民意が出てくる時代であると実感。シナリオにでていない案が出て、他と異なった意見でも堂々と表明されているのがはっきり分かる。つまり、この市民討議では“操作されていない”意見が自由に出ていることを証明している。

4 参加者のアンケート結果から

市民討議会終了時に、参加した15名を対象にアンケート調査が行われた。前述のように、無作為抽出の参加者は3名だけで、残り12名は知り合いを通し参加した人々であるため、このアンケートが、母集団を推測するための調査としては成立していないことは自明である。以下、アンケートに現れた参加者の声を分析してみたい。

項目は21あったが、ここでは、(1) 無作為抽出における印象、(2) 討議の進め方に関して、(3) 報酬の3点について述べる。

(1) 無作為抽出の印象

質問1「初めに『市民討議会参加のお誘い』が届いた時、どのようにお感じになりましたか？」に対し、無作為抽出で参加した人は3人全員が、

胡散臭い案内かと思った、に回答している。主催団体である社団法人東京青年会議所は、社会的に認知されている団体と思われるが、それでも昨今の問題の多いダイレクトメール等が背景にあるのだろう。にもかかわらず、質問6「次回『市民参加への参加のお誘い』が届いたらどうしますか？」では、その全員が、日程が合えば喜んで参加する、と回答している。

(2) 討議の進め方

質問7「情報提供(者)についていかがでしたか？」に対し、10名が説明がわかりやすく、大変参考になった、と回答している。2名のみが否定的評価をしているので、概ね参加者から評価されたと考えてよいのであろう。

質問9「討議の小グループメンバー(5名)はいかがでしたか？」では、1人を除く14名が人数としてはちょうど良い、と回答している。その理由としては、和やかで話しやすかった(9名)

参考になる意見が多かった(10名)の回答を見ると、5人での討議が自由な雰囲気で行われ、かつ、互いに学びあうことに意義を見出したことが推測される。

アシスタントスタッフについて必要と答えたのは12名であった。また、課題シートについて、作業がイメージでき使いやすかった、に回答した

のは12名である。ここでは概ねワークショップで使われるこれらの手法が評価されたと考えられる。ただ、アシスタントスタッフの機能を2名はタイムキーパーと捉えている。また、課題シートについても「課題の表現に疑問を持った」「白紙に自分たちで作成したかったです」という自由記述もあった。

(3) 報酬

質問14「報酬についてご意見をお聞かせください？」では、無作為抽出の参加者で1名が支払うべき、2名がいらぬであった。また、他の参加者で支払うべきに回答したのは6名であった。いらぬと回答した理由として「自分の意見を言う場を作ってもらっただけで満足と思った」と答えた人もいたが、支払うべき理由として「いい加減な対応はしにくくなる」と説明する参加者もいた。

5 プラヌクスツェレから見た意義と評価

(1) プラヌクスツェレの特徴

ドイツで行われているプラヌクスツェレには、いくつかの原則的特徴がある。列挙すると、以下のようなものである。

参加者の無作為抽出

参加は有償で、この間日常の労働から解放され参加する。

解決可能な課題について期限を決め、事前に決定されたプログラムに沿いながら、関係者より情報提供を受けながら、実施。(今日、標準モデルは4日間)

原則25名をひとつの単位(プラヌクスツェレ)とし、複数開催する。(通常、4つの以上のプラヌクスツェレが望ましいとされる) 2名の進行役がつくが、5人の小グループ討論は参加者のみ。

結果、プロセスを「市民答申」として出版し、関係者ならびに一般に周知・公開する。

(2) プラヌクスツェレの特徴から「市民討議会」を検討

ここでは、まず以上の6つの特徴から、今回実施された「市民討議会」を検討したい。

「市民討議会」では、住民基本台帳から乱数表を用い、無作為で599名の市民を抽出し、案内状を送付したが、前述したように、参加を希望した人は5人で、実際に参加した人はわずか3名であった。残りの12名は、主催者の知人を頼りに声を掛け参加してもらった。その結果、年齢、男女比率、職業、社会活動の体験などに偏りが見られたのは当然の結果である。主催者としても、意図的に参加者をこのようにしたわけではなく、結果的にこうせざるをえなかったのである。当日の会場からの質問に対し、この事実を明言している。ただ、プラーヌクスツェレでは、何よりも無作為抽出の参加者が生命線であるので、これが成立しなければ、もはやプラーヌクスツェレとしての意味はない。

非常に限定された予算の中から、2日間の参加に対して1人12,000円支給された。これは、主催者のプラーヌクスツェレの原則を尊重したいという意味が明確に現れたものと考えられる。また、参加者は、主催者により常に丁寧に対応され、重要な決定を任された「市民委員」として処遇されていたように見受けられた。アンケートでも見られるように、参加者の満足は高かった。報酬の是非や額について、参加者の意見は明確ではなかった。

「市民討議会」では、2日目の午前中は、初日の議論で不明確な点を再度討議に掛けているため、実質的小テーマごとの議論は1日目の3回であった。従って、3つの小テーマが、参加した市民にとって未消化のまま進行することになった。途中、公益法人とは何か、NPOとは何かなど、議論の対象が参加者にとって異なった理解に基づき討議されたケースが多い。また、それを補うためであろうが、各テーマでは既に案が例示され、それ故、参加者にとって自由な意見形成が阻まれていた場合もある。たとえば、第1テーマで、OKリスト方式等が示され、その理由を議論する形式になったため、「社会的に支援すべき活動」はそもそもどういうものか、その場合、危険なこと（例えば、暴力団のカムフラージュに利用されるなど）はどのような場合か、それを排除するには、などの意見形成を主にすべきであったが、その点があいまいなまま進んでしまった。2日目の昼食時の雑談時、

複数の参加者がこの点に言及していた。第3テーマでも、判断主体というとき、「役所」といっても、役所が裁量的に判断することをイメージしているのか、受付窓口としての機能を考えているかで全く意味することが異なってくる。案の提示はこのような混乱を招く場合も多い。

通常、プラーヌクスツェレでは、小グループでの討議テーマ（検討事項といっても良い）は決めているが、そこでは自由に議論し、5人が重要と思われる事項を勝手に書いてもらう。従って、その後の全体会では、異なった表現でも内容的に共通なものを括りながらまとめて行くことになる。大切なことは、市民の意見を自由な表現を通し形成することである。

情報提供について、アンケートの結果を見ると、概ね評価されているようである。ただ、4人の情報提供者が固定されているというのは明らかにプラーヌクスツェレとは異なっている。プラーヌクスツェレでは、2、30人ほどの情報提供者が関わるし、一人が15～20分発言するだけで会場を後にする。情報提供者の選定を主催者がしていることを考えると、このやり方では、情報提供者の選び方によっては、参加者に過大な影響が出るといわざるを得ないだろう。

今回の「市民討議会」は、15名の参加者と単数開催であったことは、プラーヌクスツェレの場合と違っている。プラーヌクスツェレは、外部からの影響の排除ということで、複数開催を義務付け、そのため、参加者の人数も多い。もちろん、イギリス等で実施されている市民陪審（シティズン・ジュリー）は単数開催であるが、一定の参加者を確保することで、社会代表としての「正当性」を持つことの意義は大きいものと思われる。

小グループの討議のとき、今回は、ファシリテーター1人、タイムキーパー1人の2人がついた。しかし、極力、討議には参加しない姿勢を持っていたが、タイムキーパーは進行役が適宜連絡すればすむので、5人の市民だけの討議で十分である。プラーヌクスツェレでも、1コマ目くらいが硬い雰囲気であるが、30分のコーヒープレイクで、ゆっくりし、また昼食以降は自由に討論できる雰囲気になるので、小グルー

ブでの討議ではファシリテーター抜きで大丈夫と思われる。やはり、7人座ると5人だけというのは討論の雰囲気において違うように見受けられた。

今回の「市民討議会」でも、その結果をプロセスと共に公開し、関係機関に提出する。ただ、プランクスツェレと大きく異なっているのは、市民答申をまとめる作業を2日目に設定し、参加者の手で行ったことである。プランクスツェレは複数開催であるため、参加者全員が答申をまとめる作業に参加することはできない。中立的実施機関がまとめ、それぞれのプランクスツェレから選ばれた代表者がそれをチェックし、確定するという作業を行う。この場合、実施機関の作為性は問題にならないのかという点がよく指摘される。しかし、合意像の抽出には、一定の専門性と時間が必要であるため、プランクスツェレでは、代表者からチェックを受ける、また、参加者全員にフィードバックし、評価してもらうなどの工夫を行っている。

今回の「市民討議会」のように、全体会議で議論を行う場合、やはり、発言する人は次第に限られ、社会的にもリーダーの経験を持つ人々の意見が主になってくる。

以上、6つの特徴と比較しながら検討を行ってきたが、以下、その他の面で重要と思われる点について述べてみたい。

今回の「市民討議会」のプログラム設定では、構想時より「投票」に重きが置かれていたことである。これは、実施に先立つ公開フォーラムの説明でも明らかであった。確かに、プランクスツェレでも途中のグループ作業では、一人が10ポイントを持ち、投票を行っている。しかし、これは意見形成を行う過程的なものとしか意味を持たない。ディーネル教授の著書である「プランクスツェレ」にも、そのため、この投票行為をプランクスツェレの特徴とは書かれていない。プランクスツェレは市民の合意像を探るものとして考案されている。もちろん、複数のプランクスツェレで多くの参加者によって、完全にひとつの合意が形成されるとはいえないが、討議によって意見を変化させながら、多くの案の中に

重なりを見ることが出来る。この「合意可能像」を抽出することがプランクスツェレの目的であるといえる。そのためには、実施する中立機関がその意味解釈をしなければならない。もちろん、最終的には参加者の代表の監督を受け、賛同を得なければならない。

2日目のまとめにおいて、ワークショップのファシリテーターとして多くの経験を持つ参加者が、表現の違いはあるが、と前提しながら、今回の「市民報告」の参加者の合意として、前記の3点を要約したことは、この点大変意義があった。市民の合意は、抽象的表現になることが多い。しかし、それは「いい加減」というのではなく、活発な討議の結果である。しかも、その後法や行政の専門知識によって具体化しなければならないが、市民から提示される「具体案」のなかで、通常専門家が考えにくい妙案も提出されている。

今回の「市民討議会」は、以上の諸点により、ドイツで実施されてきたプランクスツェレと、結果としてその性格を異にしたものであるといわざるを得ない。15名の参加者（多くが無作為抽出でない）、テーマ別討議は基本的に3回、2日目はまとめの議論とマスコミ発表、投票による選好調査としての性格などは、どちらかというところ、コンセンサス会議やシナリオワークショップから多くの影響を受けていると考えられる。

(3) プランクスツェレの実施に向けて

しかし、「市民討議会」の開催は、日本でもプランクスツェレを実施できる可能性を示してくれた。その場合、考慮すべきことを列挙してみたい。

土日の2日間の実施でも十分な討議ができ、結論を導くことが出来るかもしれない。無作為抽出の市民が参加するように、市民の関心が高いテーマを取り上げる。しかも、2日間だけの討論期間を考えると、まずは、住民に身近な「地域の具体的問題」が、最初のテーマとしては適当であろう。

事前に該当地域の市民に周知すべく、円卓会議、ワークショップを行い、マスコミに公開する。そうすれば、招待状を受け取った時、市民の反応は異なってくる。

市民5人だけの討議を中心にすべく、プランクス

ンクスツェレで行われるように、90分のコマを8コマ設定する。市民の討議のときは、ファシリテーターは必要ない。市民討議会では、3コマ目には参加者もなれてかなり活発な討議が行われていた。それで、初めの2コマに基本的認識が深まり、回答しやすい討議テーマを設定しながら、8コマ討議できれば、より自然な形で意見形成されるのではないだろうか。

討論で自由な案が出るように、細かな案は作成しない。

プランクスツェレは、複数開催が原則になっているので、4つのプランクスツェレを実施する。つまり、参加者100名となり、ある程度、社会全体を代表したものとなるはずである。

情報提供者は、それぞれのコマで異なったものにし、明確な情報が伝わるものとする。

全体の進行役はファシリテーターとしての経験を有する者とする。ただ、ワークショップ的手法は使わなくても、時間的コントロールさえできれば、5人の討論で自由に話すことを今回の事例は示している。しかし、自由に出てきた意見を的確に理解し、まとめるには経験が必要と思われる。

4つのプランクスツェレから2人ずつ選び、実施事務局のまとめた「市民答申」案のチ

ェックを後日行い、編集すれば十分と考えられる。

4つのプランクスツェレで2日間の実施であれば、経費として500万円以下でもできるのではないだろうか。

6 おわりに

7月16、17日に行われた市民討議会は、無作為抽出の参加がうまくいかず、実質的討議期間が1日であったが、参加した市民自身が、こうした“難しい”政策課題について討議を重ね、自分たちの意見を形成できた実感できたことが何よりも大きな成果であった。そして、その市民の結論が、決して荒唐無稽のものではなく、かつ、バランスの取れた実現可能なものであったことは、今後の展開に大きな自信を与えるものであった。「討議デモクラシー」の本格的幕開けが日本でも始まった。その意味で、この両日の“社会実験”は非常に大きな意味を持つ。主催された東京青年会議所千代田区委員会やその実現に協力したスタッフの方々のご尽力を多としたい。

【付記：「市民討議会」について東京ランポの季刊誌まちぼっぼ5号に詳しい記事「日本初『市民討議会』の試み！」が掲載されている。】

編集後記

「地域社会研究」は創刊以来10号を数えたが、今回11号では初めて、テーマをひとつに絞った特集号にした。篠藤研究員の意欲的な記事を集めたが、ドイツのディーネル教授からも記事を1本頂いたのは、大きな喜びであった。これから機会があれば、テーマを特定した特集号の編集も可能かもしれない。どちらにせよ、地域社会研究センターは、研究員の主体的取り組み、企画を発足以来大切にしてきたので、今後ともメンバーの主体性を尊重する雑誌でありたい。

地域社会研究 第11号

発行日 2005年9月1日

発行 別府大学地域社会研究センター

別府大学別府キャンパス

〒874-8501 大分県別府市北石垣82

TEL 0977-67-0101 FAX 0977-66-9696

E-Mail shinoto@mc.beppu-u.ac.jp 担当 篠藤 (しのとう)

別府大学大分キャンパス

〒870-0868 大分県大分市野田380

TEL 097-586-0001 FAX 097-586-0006

E-Mail hkaji@mc.beppu-u.ac.jp 担当 梶原 (かじはら)

URL <http://www.beppu-u.ac.jp/crc/>

