

新潟市における住民自治活性化のための行政のあり方に関する研究

～「プランクスツェレ」方式による住民参加の推進～

A study about the administrative ideal method for resident autonomy activation in Niigata city

～ Promotion of the inhabitants participation by the "Planungszelle(Planning Cells)" method ～

MJR07025 鈴木 和隆

Kazutaka Suzuki

指導教官 大杉 覚

Adviser: Prof. S. Ohsugi

- Abstract -

For resident autonomy realization to meet in the decentralization times, I try solution by the inhabitants participation technique called "Planungszelle" about a problem in the inhabitants participation and aim at argument of the resident autonomy expansion and contributing to the activation. And I build a model of the inhabitants participation in Niigata city that utilized a "Planungszelle" method and sentence you to a proposal.

序 章 はじめに

第1節 研究背景及び目的

団体自治に特化した分権改革

～ 分権改革においては、専ら団体自治の拡充について議論されている。団体自治とともに住民自治の充実・活性化も併せて重要であり、この点について、各自治体サイドで議論をより一層深める必要がある。

各自治体における住民自治の取組み状況及び住民参加に係る課題

～ 各自治体において、地域自治組織の結成による住民協働の推進、また、種々の手法により住民との合意形成を図る等の取組みが見られている。しかしながら、参加者の固定化・特定化といった、住民参加に係る課題を抱えており、現状において住民自治が実践されているとは言い難い。これは、新潟市においても同様。新しい住民参加手法の開発に見られる国際的な流れ

～ ドイツで誕生した「プランクスツェレ」など、新しい住民参加手法の開発が見られている。

本稿では、プランクスツェレによって住民参加における課題の解決を図る。

本格化する地方分権時代に適う住民自治実現のための行政のあるべき姿を明らかにし、住民自治拡充の議論及びその活性化に寄与するとともに、新潟市における住民参加モデルを構築する。

第2節 論文構成

序 章 はじめに

第1章 住民参加の現状

第2章 プランクスツェレ方式による住民参加とは？

第3章 従来の住民参加手法とプランクスツェレ方式について

第4章 日本におけるプランクスツェレ方式による住民参加の取組み【事例研究】

第5章 住民参加におけるプランクスツェレ方式の効果的な実施について - 行政のあり方 -

第6章 プランクスツェレ方式の新潟市への適用
～ 住民参加の新潟市モデルの提示 ～

第1章 住民参加の現状

【必要性】

「地方分権の究極の意義は、住民の自己決定権の拡充を図り、住民参加の拡大により民主主義を活性化すること、すなわち住民自治の拡充に求めることができる」(宇賀克也「地方分権の重要問題」(『法学教室』No. 209、1998年2月))

【類型】(佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新説 市民参加』(公人社、2005年)より)

? 参加対象からみた市民参加の類型

～ 行政、議会、コミュニティ、NPOへの市民参加

? 行政の政策過程からみた市民参加の類型

～ 政策形成・Plan(課題設定・政策立案・政策決定)、政策実施・Do、政策評価・See

? 市民関与のレベルからみた市民参加の類型

～ 住民参加のエレベータ・モデル

【課題】

「パブリック・コメントを求めても、意見が提出されない、審議会を公開しても傍聴に来る住民が少ない、公募しても申し込む者がいないといった問題」(室井力(編)『住民参加のシステム改革』(日本評論社、2003年))

「審議会に対しても、(中略)十分議論していない、事前に決まっている方針をオーソライズしているにすぎない、といった疑問」(室井、前掲書。)

札幌市などを例に「地域自治組織にほぼ共通する課題として『役員の高齢化』、『活動参加者の減少』、『加入率の低下』、『一部役員への業務集中』」を指摘。(成澤元宏「札幌市における地域自治組織と行政の協働のあり方に関する研究」(政策研究大学院大学修士論文、2004年3月))

類型で言うところの、行政への住民参加における課題であって、市民関与レベルの向上、そして、政策形成段階における住民参加手法の改善の必要性を強く感じる。これは、新潟市においても同様。

【国際的な流れ】(篠原一『市民の政治学』(岩波新書、2004年))

1990年前後から、デモクラシーの原型としての代議制デモクラシーに加えて、参加と討議を重要視するデモクラシーが目される。

「討議制意見調査」(米、英)「市民陪審」(米)「コンセンサス会議」(丁)「プランクスツェレ」(独)。

第2章 ブランクスツェレ方式による住民参加とは？

篠藤明德『まちづくりと新しい市民参加』（イマジン出版、2006年）及び後藤潤平「ブランクスツェレ-熟慮デモクラシー論の実践的アプローチ-」（『早稲田政治公法研究』第76号、2004年）参照。

2-1 誕生の経緯及び現状

70年代初頭、ドイツはノルトライン・ヴェストファーレン州にあるヴパタル大学のペーター・C・ディーネルによって考案される。

～ テクノクラシーと直接民主主義の矛盾の解決。

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、政治風土が一変。

市民の声に耳を傾ける。住民参加手法花盛りの時代へ。ブランクスツェレが脚光を浴びる。

1972年、初の実施としてシュヴェルムで実験的に行われる。以後、実施例は300以上（2005年時点）、～ 都市計画、交通政策等。市町村中心も、州でも実施。

2004年5月、ベルリンにて国際会議の開催。EUレベルでのブランクスツェレの実施の検討。

国家を超えた超広域的課題についても活用可能？

2-2 目的及び効果

「ブランクスツェレは、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である」と定義されている。

【特徴】

1. 解決に必要な、真摯な課題に対して実施する。
2. 参加者は住民台帳から無作為で抽出する。
3. 有償で一定期間の参加。（4日間が標準）
4. 中立的独立機関が実施機関となり、プログラムを決定する。
5. ひとつのブランクスツェレは原則25名で構成し、複数開催する。2名の進行役がつく。
6. 専門家、利害関係者から情報提供を受ける。
7. 毎回メンバーチェンジしながら、約5人の小グループで、参加者のみが討議を繰り返す。
8. 「市民答申」という形で報告書を作成し、参加した市民が正式な形で委託者に渡す。

目的・意義としては、無作為抽出の市民により形成される合意の社会的代表性の確保、行政でない第三者機関が準備・運営することによる結果の中立性・公平性の確保、多面的な情報提供による議論と合意の具体性・公共性の確保、有償参加による参加者の責任感・積極性の誘発の4点が挙げられる。

すなわち、地域社会の縮図とも言える、無作為抽出によって選出された参加者が、有償といういわば地域の課題について考えるための仕事をするという位置付けで、中立・公平な運営と、議論に必要な十分な情報提供を受け、結論ありきでない、一側面に偏らない深い議論がなされることで、公共性が高く、実現可能な具体的意見を得られる手法と言うことができ、住民参加手法として、より精度の高いものと考えられる。

2-3 誕生国（ドイツ）における取組み

地域 行政主体	レンゲリツ市		ノイス市	バイエルン州
住基人口	約23,000人		約150,000人	約1,223,000人
開催年	1997年	1999年	2000年	2001年
実施形態	行政からヴパタル大学への委託			
実施機関	ヴパタル大学			
テーマ(タイプ)	工場跡地再開発に係るガイドライン策定 (7ヶ月表出)	中心市街地の歩行者ゾーンのあり方 (7ヶ月表出)	市街地の活性化「路面電車撤去の是非」 (ジャッジメント)	今後の消費者保護政策の方向性と市民の要望 (7ヶ月表出)
開催日数	4日	2日	4日	4日
討議コマ数	16	11	16	16
討議コマ時間	90分(情報提供を含む)			
無作為抽出数	参加予定者のおよそ10倍			
無作為抽出方法	住民台帳			
参加者数	132人 (うち22人が隣町の住民)	52人	194人 (うち45人が隣接2市の住民)	425人
参加率	8～14%			
小グループの人数と回数	おおよそ5人×5のセルを6コ	おおよそ5人×5のセルを2コ	おおよそ5人×5のセルを8コ	おおよそ5人×5のセルを8コ
情報提供者・方法	行政 議員 利害関係者 専門家 住民 現地視察等			
経費負担	行政からヴパタル大学への委託費			
参加報酬	欠損所得			
結果の取扱い	施策へ反映(市民答申)			

第3章 従来の住民参加手法とブランクスツェレ方式について

3-1 従来の住民参加手法の整理

参加者の多様性が求められている
「課題設定」もしくは「政策立案」のための意見を形成する
参加住民の負担を軽減する
住民が主体的に参加する
参加陣地によって責任感と積極性の誘発する
結果の取扱いについて真摯に対応する
意識改革で継続性を確保する

3-2 従来手法とブランクスツェレの比較

参加者の多様性
無作為抽出による参加者の募集
「政策立案」のための意見形成 - 多面的な情報提供と徹底した議論の仕組み -
一側面に偏らない多面的な情報提供、討議グループにおける毎回のメンバーシャッフル。
参加住民の負担軽減
原則4日間の短期集中開催、提供情報の事前精査。
住民の主体的参加
ゼロベースからの住民の参加。(事前準備・運営、合意形成)
参加陣地によって責任感と積極性の誘発する
欠損所得の充当。求められる作業は、日常の仕事や家事と同等のもの。
結果の取扱いについて真摯に対応する
結果の法的拘束力はない。結果の取扱い・反映についての明確な取決めが必要
意識改革で継続性を確保する
討議、合意形成のプロセスによる参加意識の高揚、事後フォローが求められる。

3-3 ブランクスツェレの位置付け（7つの観点）

によって従来の参加手法において課題とされていた参加者の固定化・特定化への対策とし、必ずしも十分ではなかった については、より配慮されているものとなっている。また、 によっては、参加住民の作業効率

の向上が図られている。これらは、従来の手法における課題の解決を図るものと考えられる。

、 については、従来の手法においても見られるメリットであり、そうした点を同様に備えているものである。

、 については、従来から指摘されている点であり、住民参加を考える際に、常に意識していかなければならないものと考えられる。いわば、いかなる手法であっても内在する課題である。

第4章 日本におけるブライヌクスツェレ方式による住民参加の取組み【事例研究】

4 - 1 日本における取組みの経緯

篠原「市民の政治学」(岩波新書、2004年)における討議デモクラシーについての論及。ブライヌクスツェレの紹介。

別府大学篠藤明德教授と東京青年会議所(東京 JC)の取組み。

2005(平成17)年7月16日、17日の2日間において、日本初のブライヌクスツェレ「市民討議会」が東京 JC の主催の下、千代田区で開催される。

JC による市民討議会普及の取組み。

2005年:1地域、2006年:3地域、2007年:14地域
行政は、JC の開催提案に対して積極的な対応をとるタイプ(共催型)と消極的な対応をとるタイプ(後援型)に分かれる。

4 - 2 共催型の取組み事例

- 三鷹市、多摩市、町田市、日野市、習志野市、常陸太田市 -

【実施状況】

- ・ JC と行政とがパートナーシップ協定を締結し、実施している例が多数。
- ・ JC メンバー、行政職員のほか一般市民や大学生などが実行委員会に参加。
- ・ 参加者がある程度確保されている。(応募者数は予定参加者数と同等かそれを上回る)
- ・ 行政は、結果について施策へ反映させる旨、規定を設けている。

【評価(成果 及び課題)】

実績がない中で、多くの、同様の会議へは初めてという参加者が得られたこと。

当該手法への評価が高く、継続的に取組んでいくことが可能であると判断されること。

今後も同様の会議に参加したいと思う者が多く、参加への意識が高まったこと。

情報提供の内容が十分精査されていないこと。

結果をどのように施策へ反映させるかが具体的にないこと。

参加者の継続的な参加を可能とする仕組みが設けられていないこと。

4 - 3 後援型の取組み事例

- 千代田区・葛飾区・墨田区・江東区、立川市、武蔵村山市、青梅市、坂東市 -

【実施状況】

- ・ JC がイニシアティブをとり、行政は僅かながらの協力で、傍観の立場。
- ・ 実行委員会は JC メンバーのみで構成されるのがほとんど。
- ・ 参加者数はほとんどの事例で十数名程度。(予定参加者数に達していない状況)
- ・ 結果が施策に反映されるかどうかについての明確な規定は設けられていない。

【評価(成果 及び課題)】

行政の開催でなくともある程度の、同様の会議は初めてという参加者が得られたこと。

当該手法への評価が高く、継続的に取組んでいくことが可能であると判断されること。

今後も同様の会議に参加したいと思う者が多く、参加への意識が高まったこと。

より多くの参加者を確保すること。

情報提供の内容が十分精査されていないこと。

(結果の施策への反映。継続的な参加。)

第5章 住民参加におけるブライヌクスツェレ方式の効果的な実施について - 行政のあり方 -

5 - 1 7つの観点による事例の比較・検証

	共催型	後援型
参加者の多様性	・住民基本台帳による無作為抽出 ・JCと行政の連名での参加依頼書 ・より多くの参加者を確保 ・参加者の多様性を確保	・住民基本台帳によらない無作為抽出 ・JC単独名での参加依頼書 ・参加者が少ない ・参加者の多様性確保が困難
多面的な情報提供と徹底した議論の仕組み	・情報提供者の選定 行政関係者に依存する傾向 ・提供情報に係る事前精査が十分にされていないために、論点 争点が不明確であり、したがって、議論し 合意形成するというプロセスが失われ、個々の意見を程よくまとめるだけで終わってしまっている	・情報提供者の選定 多分野からの選定を試みる傾向 ・同左 提供情報に係る事前精査が十分にされていないために、論点・争点が不明確であり、したがって、議論し、合意形成するというプロセスが失われ、個々の意見を程よくまとめるだけで終わってしまっている
参加住民の負担軽減	・提供情報に係る事前精査が十分にされていないため、スムーズな議論を可能とする情報が提供されていない	同左
住民の主體的参加	・提供情報に係る事前精査が十分にされていないため、主体的な議論を可能とする情報が提供されていない ・行政の主催する会議への参加という感覚で、大きな一体感は生まれない	・同左 提供情報に係る事前精査が十分にされていないため、主体的な議論を可能とする情報が提供されていない ・同じ感覚を持つ者同士の運営 参加によって大きな一体感が生まれる
参加報酬による責任感と積極性の誘発	・長時間の拘束に対する代償としての報酬であり 討議と合意形成をすることへの対価ではない	同左
結果の取扱いにおける真摯な対応	・パートナーシップ協定によって施策への反映を約束	・行政における取決めはなく 対応が曖昧
意識改革による継続性の確保	・行政と参加者との密接な関わりによって参加の継続性を確保し易い	・行政と参加者との関わりが密接ではないため事後フォローが不十分となる

【日本における取組みの総括】

による参加者の固定化・特定化への対応については、現状では参加者の多様性に不十分さが残るものの、新たな参加者の掘り起こしといった効果が認められることから、従来の手法に比してその優位性はあると考えられる。

については、事前の情報提供内容の精査が十分には行われておらず、ほとんどの事例でこの点が課題として挙げられていることから、所期の効果は得られていないと考えられる。同様に、これに関連する や についても、十分な効果は得られていない。

また、 については、従来の報酬の捉え方と差異はなく、責任感や積極性の誘発は認められない。

そして、 については、従来から指摘されている点であるところ、多くの事例で特段の対策がとられていない状況であった。

現状、従来手法との比較によるブランクスツェレ実施の効果・優位性は、無作為抽出という参加者の選定方法による**新規参加者の掘り起こし**という点に特化。

【ブランクスツェレの効果的実施におけるポイント】

行政による参加者の募集

住民基本台帳の活用による多様性の確保

参加依頼書に係る信頼性の確保

提供情報に係る事前精査

実現性の高い具体的かつ公共的な意見の形成

参加住民の負担軽減、主体的参加

行政と参加者との程よい距離感

参加者の主体性、運営の中立性・公平性を高める

観点：参加者～行政（遠く）

結果の取扱い、参加の継続性の確保の観点：参加者～行政（近く）

対価としての参加報酬

報酬を支払う側も受け取る側も、その報酬によって

結果の重みを認識

【ブランクスツェレ実施における行政のあり方】

- ） 実施に当たってはイニシアティブをとる。
- ） 住民協働の視点を踏まえて実施する。
- ） 個人情報保護の観点も踏まえ、無作為抽出、参加者の募集を行う。
- ） 情報提供が偏向的になることのないよう持てる情報をすべて明らかにする。
- ） 準備・企画段階への関わりは最小限に止め、反対に、当日は参加者と積極的に触れ合う。
- ） 報酬水準の適正化、報酬に対する意識改革についての検討を進める。

第6章 ブランクスツェレ方式の新潟市への適用

～住民参加の新潟市モデルの提示～

6-1 新潟市の住民参加・住民自治のこれから

市政のメインステージは区役所 …… 都市内分権
住民自治を基本とし、それを支えるコミュニティの充実・活性化が必要不可欠

- ・ コミュニティの充実・活性化 ～『地域コミュニティ協議会』
- ・ 行政区単位の住民自治の推進 ～『区自治協議会』

これら組織に参加する住民が固定化・特定化せず、また、区自治協議会において形成される住民意見が政策立案に資するものであることが求められる。

6-2 住民参加の新潟市モデル（下図イメージ参照）

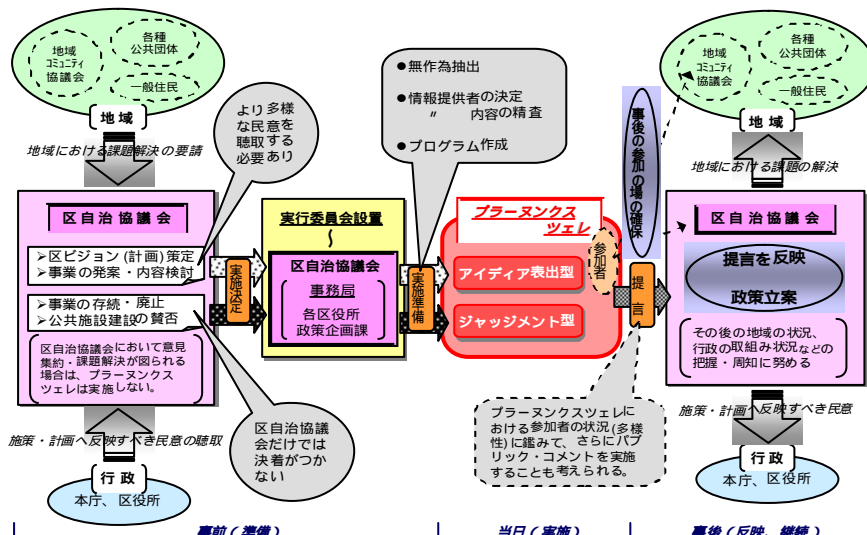
6-3 おわりに（今後の課題）

日本における取組みの普及とともに、ブランクスツェレ実施による効果、従来手法との比較の観点から、その活用意義をより明確にすることが求められる。

また、無作為抽出によってもその全てが参加するわけではなく、社会的代表性をどのように担保すべきか、さらに、昼夜間人口の乖離などからくる住民の捉え方についても無作為抽出の対象を住民基本台帳に限定してよいものか、検討が求められると言える。

しかしながら、現状においても、新規の参加者は確実に現れてきており、この点については、高く評価すべきであり、こうした新しい手法への取組みこそ、住民参加を推進させ、住民自治を活性化させるものである。

住民参加の新潟市モデル（イメージ）



区自治協議会において議論し解決すべき課題について、ある一定の判断や市民感覚による多様なアイディアが求められる場合に、行政区毎に区自治協議会の意思決定に基づき、ブランクスツェレを実施する。

論文全編が必要な方へ

こちらに掲載しているものは概要になります。

論文全編が必要な方は下記までご連絡ください。

～ お問い合わせ先 ～

新潟市役所 鈴木 和隆（すずき かずたか）

TEL：090 - 2562 - 7713

E-mail：k.suzuki24@city.niigata.lg.jp