

第4回 日本プラーヌクスツェレ研究会 報告

別府大学文学部人間関係学科
教授 篠藤 明德

3月31日（土）、14時から東京自治研究センターにおいて、第4回日本プラーヌクスツェレ研究会が開催された。研究会ではまず、ドイツにおけるディーネル教授の葬儀の報告と研究会の今後について私が話をした。その後第1部では、名古屋大学の広瀬幸雄教授が、ドイツのプラーヌクスツェレに関する調査のきっかけになったカールスルーエにおける市民参加の事例を中心に発表した。この講演内容の詳細は、広瀬教授が本号に寄稿しているので、本報告ではその後の議論をいくつか紹介する。第2部では、長年、都市計画等でワークショップの実践に関わってきた、玉川まちづくりハウスの伊藤雅春さんが、住民参加のいくつかの事例と印西市の市民参加条例について報告した。



1 幅広い参加

今回の研究会でも、大学、市民団体、行政など幅広い分野から24名が参加し、活発な議論が行われた。特に、北海道、京都、静岡などからも参加があり、関心の広がりを感じられた。小さな研究会ではあるが、日本各地からの異なった分野の参加が本研究会の特色となっている。まず初めに、参加者の自己紹介を行い、次に会則

を中心に研究会について説明した。今年の課題として会員のメーリングリストの開設、事務局機能の強化が提起され、そのために空席となっていた事務局長に小針憲一さんがなることが承認された。

2 ディーネル教授の葬儀とこれからの研究会

前号で報告したように、プラーヌクスツェレを考案したディーネル教授は、昨年12月7日、ベルリンの路上で転倒され、その1週間後に急逝された。クリスマスの明けた27日、ベルリン・シュテクリッツのパプテスト教会で葬儀が行われたが、私も日本プラーヌクスツェレ研究会を代表して参列した。同教会は、戦後、ディーネル教授がベルリンの孤児救済のための活動を行った中心的存在であった。葬儀では、研究会のメンバーである小針さん、広瀬さん、深田さんの哀悼のメッセージを私の弔辞の中で述べ、ご家族はじめドイツの関係者に、遠い日本からの心の込もったメッセージを喜んでいただいた。ドイツから見ると地球の反対側である日本で、プラーヌクスツェレが知られるようになり、青年会議所の運動として「市民討議会」が広がっている現状に、ディーネル教授は大変喜ばれたという。日本で出版された、私の書いた本の序文が、先生の最後の公式な文章になったことも偶然でない思いもする。大変悲しい出来事であったが、先生が天命を全うしてあの世に旅立たれた気がした。現在、ディーネル教授の次男であるDr. Hans-Luidger Dienel（ベルリン工科大学技術社会センター事務局長）を中心に、市民参加の研究を奨励するディーネル賞やディーネル財団の創設が検討され、その場合は、日本プラーヌクスツェレ研究会でも協力したい。

3 広瀬教授の報告に関する討論

広瀬幸雄名古屋大学教授の報告は、本号の記事を見ていただくことにして、ここでは、その後に行われた質疑、討論の様態を述べたい。初めに、カールスルーエの事例では、そのプロセス設計は誰が行い事務局はどこが担当したのか、という質問が出された。同市では、行政が主催し、実務はコンサルが担当したという。次に、住民投票の結果は拘束型かどうか、また、その際の質問項目に選択肢があったかどうかで議論されたが、ドイツの住民投票は拘束型で、かつ、質問はコンビプランの是非の選択であった。しかし、市民の議論では、迂回路案などいろいろなプランが出ている。2回目の住民投票は、連邦選挙と同時に実施している。市議会では、議席数に応じて運営委員会を形成し、参加プロジェクトを主催しているが、この運営委員会の設置について市議会の議決を得たものが議論された。日本では、行政が設置規則等に基づき委員会を作り、実施することが多いが、こうした市民参加プロジェクトと議会の関連について興味深い事例といえる。また、コンビプランについても、その細部においても選択肢がありそうだが、ドイツのフランクフルトでは議会会派にプランナーがいるケースがある。同市の場合どうか、という指摘があったが、その点は不明である。プロジェクトの結果は尊重することにはなっているが、その後、コスト・ベネフィット分析等は必要である。また、プロセス内では複数の都市プランナーがコメントしている。

住民投票の問題でさらに議論されたが、まず、投票前の市民活動はどうであったか、また、第2回目の住民投票前に、この市民参加プロジェクトでの議論や結果について、何らかの形で市民全体に広報されたのか、1回目と2回目の住民投票において、態度変容がどのように起こっているのか、という質問があった。事前活動として、広瀬教授たちの調査の時も街頭で環境団体が反対の活動をしていたという。また、ダイジェストのような意見集などが市民に公表されているのか、という点では、ホームページでの広報はあったが、その外では地元新聞が報道している。ドイツでは日本と異なり、多くの市民が全国紙ではなく地元紙を読

んでいるので、その影響は大きいとはいえ、結果の反映の点で検討すべき課題であろう。また、調査では、住民300人を訪問調査したわけであるが、その結果だけでは、意見を変えた人はいるが、参加プロジェクトとの関連は証明されていない。

また、1回目は単独で、2回目は連邦議会選挙と同時に実施されたということで、投票率に大きな差があると推測されるので、投票結果の変化と態度変化の結果は結びつけられないであろう。その他、議会の意見配置と利害関係者会議、市民会議の意見配置はどうか、など多くの質問が出された。

4 伊藤雅春さんの報告概要

人口規模の違う3つの事例

いくつか住民参加の事例を報告し、その後、千葉県印西市の市民参加条例案について話したい。まず、人口約350人の島である沖縄県竹富島について。ここでは、自治組織である「公民館」が自前の予算をもって、直接民主主義のようにやっている。この人口規模であれば可能なのであろう。次は、長野県松川村のワークショップについて。人口約1万人の村であるが、新住民もいる。合併に伴って10億の予算で施設作りをするが、その計画立案に公募市民120人が参加し、ワークショップを開催した。市民ホール、図書館、公民館の3つの要素を持つ施設である。新住民は、こどものための図書館中心を希望した。このグループは事前研究を熱心に行い、10万冊を目標とすべきと主張した。議論の結果、5万冊の規模の図書館として合意形成した。私たちの経験では、自治体規模にかかわらず、公募市民の参加の場合、大体5、60人の参加である。しかし、ここでは例外的に100人近い住民が参加して、大規模なワークショップを行ったわけである。だが、参加していない有力者が、村長のところへ行き、「広く村民の意見を聞くべき」と言い出した。「ワークショップは世論か？ 問題だ！」と言い出す人が出てくる。そこで、各集落で説明会を開催し、全戸配布でニュースを出した。1万人くらいの規模であれば、「直接民主主義が成り立つ」という感覚が成り立つからだろうか、「全員聞いていないから不満だ」という声が起こる。

次に、人口60万の杉並区の事例。ここを通る放

射5号線は東京都の所管であり、都議会において1票差で決定された。しかし、玉川上水があるところに60メートル道路を作るといふ、とんでもない計画で影響は大きい。そこで、緑地部会、周辺のまちづくり部会、交通部会の3つの部会を利害関係者等（反対者も含め）も入れて作った。私は周辺まちづくり部会のファシリテーターとして参加した。この部会はワークショップ形式で、12、3回実施した。話がまとまってきた時に、ほたる祭りを開催して市民に情報提供したが、1,000人が参加した。平面案、一部掘削案、一部トンネル案などの案であり、全体討議では5人のみが発言した。しかし、ほぼ反対の人である。こうした「住民参加」は、手続き的には問題ないが、実のある議論はない。行政は、手続きはしっかりするが、実体的参加を促そうとはしない。以上、人口規模の全く違う3つの住民参加の事例を話した。

千葉県印西市の市民参加条例案

千葉県印西市は、6万人。同市で2年間にわたって20人くらいの住民が集まって市民参加条例案づくりをした。その後、地区（駅圏ごと）で説明会を開催し、パブリックコメントを受け付け、案に対する意見を聞いた。非常に盛り上がった説明会になった。

この市民参加条例では、市民参加の方法を具体的に書き込んでいる。つまり、パブリックコメント、アンケート調査、審議会、市民説明会、市民会議、住民投票の6つの手続きを書いている。ワークショップは市民会議の解説の部分に出てくる。ワークショップは内容があいまいで、条文にはまだ出てこないが、解説に出るくらいの市民権を得たのか、とも思う。市民会議の後に、すぐ、住民投票、市民提案となっているが、市民会議の具体例が必要である。市民は参加を具体的に書きたいと思うが、市民参加に何があるか分からない。市民会議を公募にしたいと思うが、無作為抽出による市民の参加については知らない。ワークショップというカタカナ語もようやく知られてきたが、条文には書かれていないので、現状では「プラヌクスツェレ」とは書けない。一般の人々に分かる名前で伝えるべきである。

どういふ方法で民意がとれるのか。数十人規模でしか話し合えない、と経験的には思う。全員参

加できるというのは幻想である。こういう仕事をしているから、いつも考えてきたが、限られた人数の議論にどういふ正統性があるか分からない。このあたりは、学者がもっと明確に理論づけてほしい。（以上 伊藤さんの報告要約）

討論

ドイツでは11年前から、財団法人ミットアルバイトとロッコムが共催し、実践者、学者、行政関係者等が議論する場を作っている。こうしたオープンな議論の場を持つことが、討議デモクラシーの発展には大切なことであるが、毎回第2部では、そのような議論の場を設けている。

印西市の条例案では、市民参加の方法が6つ出ている、対象によって適切な方法を選ぶ、と市関係者は答えているが、他市では、1つ以上、大切なテーマでは2つという規定がある場合もある。参加者のひとりが策定に関わった四街道市では、4つの参加方法を示しているが、典型的には、検討型と公聴型に分けているという。

印西市では、条例案作成の委員会はたくさんの市民が参加しているが、公募型でしたのか、また、その市民案の扱い方はどうなるのかという質問が出された。市役所関係者の話では、公募のため、様々な努力をしている。つまり、130の自治会長にダイレクトメールをしたり、ホームページの利用、回覧板の活用から、市民活動推進条例に基づくフォーラムの参加団体90団体にダイレクトメールを出したりしている。その結果、1箇月の募集期間を経て、31名の応募があり、その全員に参加してもらった。同市では、審議会の公募委員は経歴等を書き込むが、それが面倒なので、住所、氏名、連絡先のみにしたという。条例案の形にまとめたのは、10名の職員のプロジェクトが入り、一緒に作っていったからだ。市民案から市長案にして議会提出をする予定という。

市民会議で公募をすると、参加者は地域、男女構成などを考える必要がある。市民案としても色眼鏡で考えられる場合がある。プラヌクスツェレの形だと正統性があるのではないか、組み合わせ方式も考えられる、と多くの意見が出された。カールスルーエでは一般市民の会議は2週間おきに3時間ずつ実施しているが、これは通常のワークショップの仕方と似ている。開催の仕方は自由

なのか、開催時期の設定で応募者の偏りがあるのではないか、議論ができるのかという疑問も出された。プラーヌクスツェレのように、4日間連続開催できるようになるためには、社会的条件が整う必要がある。今年多くの場所で「市民討議会」が開催されるので、こうした事例に基づき、経験的、理論的検証をする必要が再度確認された。

今年の「市民討議会」の予定

次に、今年実施が検討、予定されている状況を青年会議所の小針さん、三橋さん、永塚さんに報告してもらった。報告によれば、東京JCなど23区内の4箇所において、同一テーマで実施する。1日型でコストを下げた形です、という。昨年立川で実施した時、行政の人も参加したが、その体験で感動した。その結果、今年は立川で3回することになった。つまり、市民同士の話でまともに話せる、ということをもっと知ってもらい、これを広げていく。そのために、1日で話せるテーマ設定をしたい、と永塚さんは説明する。また、千代田区委員会の三橋さんは、市民討議会には判断型、意見表出型があると思うが、今年は判断型のものをしてみたいと意欲を語った。

小針さんは、全国で実施を検討している青年会議所は、39箇所ある。開催することになっているのは、十数箇所。北海道夕張市でやろうという話もある。そのため、夕張で勉強会をするという。また、筆者も講演した、前日の日野、多摩青年会議所の合同勉強会では、多摩、町田、日野の職員も多く参加した。25名、2箇所分散型で開催を検討している。多摩では市主催で、図書館をテーマに9月実施を予定している。三鷹市でも昨年度に引き続き、実行委員会を結成した。ただ、今年度は青年会議所主催ではなく、市民団体中心である。昨年の1.5倍から2倍の予算がつく予定という。

実行委員会、住民基本台帳の利用などの課題

昨年の三鷹市の報告書は、とっても詳しい立派なものである。プラーヌクスツェレの特徴はいくつかあるが、その柱の一つが中立的実行機関である。ドイツでは多くの場合2人がある期間フルタイムの仕事としてやっている。そのため、この人件費だけでも500万円以上かかる。だから、1パッケージ2,000万円は少なくともかかっている。

名古屋の「市民による循環型社会づくり」のプロジェクトでは、名古屋市が2年間で約1,2,000万負担したという。従って、現在、青年会議所のボランティアに支えられる状態から、きちんと財政的負担をするものにいかにかできるかも、今後の課題である。

次に、無作為抽出の問題で、基本的には住民基本台帳の利用であるが、個人情報保護との関係で難しい場合も多く出ている。市民討議の場合の住民台帳利用は公共的なものであると、社会的にアピールすべきであるという意見が出された。昨年の三鷹市の事例では、市が共催団体であったので、問題なく公共的なものとして利用できた。初めの千代田区の実例では、法改正以前であったが、できないという回答だった。今後、場合によっては、大学関係者との連携の必要性も検討された。

5 おわりに

第4回研究会では、カールスルーエで行われた、ステークホルダー会議、無作為抽出の市民討議、住民投票を組み合わせたハイブリッド型市民参加の事例は、参加者にとって興味深いものであった。住民合意を実質的に実現しようとする行政や議会の姿勢は学ぶべきことが多い。こうした市民参加プロジェクトと制度的代表制である首長、議会の法的関係等も今後明らかにしていきたい。また、住民参加条例の中に今後、無作為抽出による市民討議会がどのように位置づけられるか、今後の検討課題である。参加者が強調するように、実践的関心を持った、多様な参加者が集う研究会の使命は大きいといえる。今回は、9月に予定されている。

(文責 篠藤)