

市民討議会の調査結果とプラーヌクスツェレの 住民参加における意義

新潟市コミュニティ支援課

主査 鈴木 和隆

新潟市職員の鈴木和隆と申します。

私からは、『市民討議会の調査結果とプラーヌクスツェレの住民参加における意義』ということで報告させていただきます。

本報告は、私が2007（平成19）年度に政策研究大学院大学（GRIPS）において作成したポリシープロポーザル（修士論文）から抜粋したのになります。

はじめに

まずは、私がGRIPSで論文を作成したその背景と目的についてお話したいと思います。

背景としまして、1点目に住民自治の充実・活性化の見られない団体自治の拡充に特化した分権改革があります。

2点目には、住民協働の推進など各自治体において住民自治の取り組みが行われているものの、参加者の固定化・特定化といった住民参加に係る課題が指摘されている状況。

そして3点目に、国際的に新しい住民参加手法が開発されている状況があります。

この新しい住民参加手法に、プラーヌクスツェレというものがありまして、論文では、当該手法によって住民参加における課題の解決を図ることを目的といたしました。

アプローチとしましては、従来の住民参加手法との比較や日本における先行取り組みの研究といった点から進めています。

これによって、今後の住民自治拡充の議論、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の適用試案・モデル構築を目指すものです。

1 市民討議会の調査結果

それでは、まず日本における先行取り組みを見てまいります。始めに、その経緯を簡単に見ておきたいと思います。

篠原一氏の著書にてプラーヌクスツェレが紹介されており、これに強烈なインパクトを受けた東京青年会議所のメンバーが、当該手法研究における日本の第一人者である別府大学の篠藤教授と協力し、2005（平成17）年に千代田区で初の取り組みを行っています。

取り組みは年々増加している状況にあります。

現在のところ、青年会議所（JC）の各地域への普及の取り組みをベースに、それに行政が応えるという形となっていて、行政はJCからの開催提案に対して積極的な対応をとるタイプと、消極的な対応をとるタイプに分かれています。以降では、前者を共催型、後者を後援型としまして、事例を紹介します。

まず、共催型の事例ですが、三鷹市、多摩市、町田市、日野市、習志野市、常陸太田市の事例を取りまとめたものです。

実施状況ですが、

- ・ 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。

といった状況にあります。

- 次に、評価（成果○及び課題●）ですが、
- 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、継続的に取り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でないこと。
 - 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。
- が挙げられている状況です。

続いて後援型の事例ですが、千代田区・葛飾区・墨田区・江東区、立川市、武蔵村山市、青梅市、坂東市の事例を取りまとめたものです。

実施状況ですが、

- ・ 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。

次に、評価（成果○及び課題●）ですが、

- 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、継続的に取り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。）

が挙げられている状況です。

2 住民参加における意義

続いて、従来の住民参加手法とプランニングス

ツェレの関係はどうなっているのか、整理したいと思います。

なお、住民参加といいますと、PDCAサイクルのいずれにも考えられ得るものですが、プランニングスツェレは、政策形成段階・Planにおける手法でありますので、今回の報告では、住民参加手法と言う際は、この段階におけるものと限定させていただきます。

それでは、まず、従来の住民参加手法について整理しますと、次の7点を指摘することができると思われます。

- ① 参加者の多様性が求められている
- ② 「課題設定」もしくは「政策立案」のための意見を形成する
- ③ 参加住民の負担を軽減する
- ④ 住民が主体的に参加する
- ⑤ 参加報酬によって責任感と積極性を誘発する
- ⑥ 結果の取扱いについて真摯に対応する
- ⑦ 意識改革で継続性を確保する

1点目につきましては、従来、公募による参加が往々にして行われてきましたが、参加者の固定化・特定化によって民意の集約が不十分であるという指摘がなされているところです。アンケート調査などでは無作為抽出によって回答者を選んでおり、こうした指摘への対応とも考えられます。

2点目につきましては、同じ政策形成段階における手法であっても、目的に応じた活用が求められ、また、手法にはそのための仕組みが手当てされていなければならないというものです。

課題設定にあつては、アンケートや地域別懇談会等が活用されるものと考えられますが、住民の直接的・利己的意見を求めるものであると考えられます。

また、政策立案にあつては、パブリック・コメントや市民会議等が活用されるものと考えられますが、専門知識の習得、討議・合意形成といった、多面的な情報提供と徹底した議論の仕組みを要するもので、そうした仕組みの下、意見を求めるものであると考えられます。

3点目につきましては、参加への障壁ともなることから作業負担は軽減されるべきと考えられます。

4点目につきましては、行政主導の運営による

参加の形骸化が指摘されているところでもありますが、ワークショップや市民会議などでは住民の主体的な参加によって効果を上げている例もあり、こうした対応が望まれていると考えられます。

5点目につきましては、基本的には無報酬であります。定額の報酬が出ているものもあります。

6点目につきましては、手法の実践自体を目的としてしまうことも無きにしも非ずですが、本来、結果の施策への反映が目的であり、この対応に注意を払わなければならないと考えられます。

7点目につきましては、ワークショップや市民会議などでは参加によって参加意識が高まることなどが指摘されていますが、それを持続するための仕組みについては十分な対応が図られていないようで、参加を単発で終わらせないための対応が必要であると考えられます。

これらの観点からプラumnクスツェレの位置付けを確認すると、次の囲みのように考えることができます。

- | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|
| ① 参加者の多様性
⇒ 無作為抽出による参加者の募集。 |
| ② 「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ップ。 |
| ③ 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。 |
| ④ 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) |
| ⑤ 参加報酬によって責任感と積極性を誘発する
⇒ 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。 |
| ⑥ 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。 |
| ⑦ 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。 |

こうした点をまとめると、①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②については、より配慮されたものとなっていると考えられます。また、③によっては、参加住民の作業効率の向上が図られており、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ます。

そして、④、⑤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と考えられます。

また、⑥、⑦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、いわば、いかなる手法であっても内在する課題と考えられます。

3 行政における効果的な実施

先の①～⑦の7つの観点から、共催型・後援型という分類の下、日本における先行事例の比較・検証を行いたいと思います。

まず、①参加者の多様性についてですが、共催型では、住民基本台帳から無作為抽出を行い、JCと行政の連名で参加依頼書を送付しています。これによって、個人単位の無作為抽出ができ、個人情報保護といった点からも、住民へ信頼感を与え、より多くの参加者の確保と参加者の多様性が得られていると言えます。

一方、後援型では、住民基本台帳によらず、住宅地番や電話帳などによって無作為抽出が行われており、世帯単位での抽出となっています。また、参加依頼書はJC単独名での送付となっています。このため、参加者が世帯主に集中してしまったり、また、世間的に認知度の必ずしも高くはないJCからの依頼書ということで、住民の不信感を募り、参加への障壁となっているなどの状況が見られ、参加者が少ない、そして、多様性も確保し難い、といった状況にあります。

続いて、②多面的な情報提供と徹底した議論の仕組みについてですが、情報提供は多様な主体からなされる必要があるところですが、共催型にあっては、行政が事前準備に深く関わっている分、情報提供者を行政関係者に依存する傾向が若干見られます。逆に、後援型では多分野からの選

定を試みる傾向が見られます。また、これは両者にとって共通のもので、提供情報の事前精査が不十分なため、議論における論点・争点が不明確である場合が多く、主張をぶつけ合うというようなプロセスはあまり見受けられず、十分な議論が行われず、個々それぞれが出した意見を程よくまとめるというだけで終わらせてしまっている状況にあります。

次に、③参加住民の負担軽減についてですが、この点も両者に共通のもので、これも、提供情報の事前精査が不十分であることから、予備知識を持たない一般住民がスムーズに議論することのできる情報が提供されていない状況が見受けられます。情報を理解することから始めなくてはならず、かえって負担を強いる状況とも考えられます。

次に、④住民の主体的参加についてですが、最初の点は両者に共通のもので、先ほどと同様に情報の事前精査に係るものですが、情報の理解が不十分なためにスタッフなどに意見を求めたり、また逆にスタッフから意見が出されたりと、少なからず、住民主体とは言い難い討議の状況が見受けられます。もう一点は、まず、共催型ですが、参加者には、やはり行政の主催する会議への出席という感覚があるためか、井戸端会議というよりは、多少緊張感もあり、主催者と参加者により大きな一体感は生まれにくい状況ですが、後援型については、住民感覚による運営、同じ感覚を持つ者による運営ということで、参加者も溶け込みやすく、より大きな一体感の醸成が図られています。

次に、⑤参加報酬による責任感と積極性の誘発についてですが、これについては両者に共通のもので、長時間の拘束に対する代償としての報酬という認識であり、討議と合意形成をすることへの対価という位置付けにはなっておりません。また、報酬額によって参加者数に大きな差異が見られないことから、参加に対する明確なインセンティブにもなり得ていないと考えられます。しかしながら、現状は、すべての事例で定額報酬となっていることから、本来の欠損所得によれば、参加者の増加と参加への姿勢の変化も期待できる

ものではあると考えられます。

次に、⑥結果の取扱いにおける真摯な対応についてですが、共催型では、明確な規定をおいていますが、しかしながら、その具体的内容は白紙状態であるものがほとんどでした。また、後援型では明確な規定はありません。従来の参加手法同様、最大の目的はこの点にあることから、より具体的な対応が求められると考えられます。こうした点、共催型において唯一2回の実績のある三鷹市では、1回目の実施によって課題として挙げられていたこの結果の反映について、2回目においては、工程表として結果の反映過程が示され、対応が図られるなどしています。

最後に、⑦意識改革による継続性の確保についてですが、参加意識の高揚が図られる点は、先ほどの事例における成果としてお示したとおりで、これは、両者にとって差異は見られません。しかしながら、共催型においては、行政と参加者が密接に関わることが可能であるため、これによる参加の継続性を確保し易い状況にあります。逆に、後援型では、行政が参加者との関わりをほとんど持たないため、事後フォローも不十分となっています。共催型事例の常陸太田市では、協働形態のあり方を検討するに当たって、今回の参加者を交えて議論をしていくという取組みをすることとしており、まさに、参加の継続性につながるものと考えられます。また、共催型であっても、三鷹市においては、2回目の開催に当たって、実行委員会に公募市民を入れることとするも、1回目の開催の後、事後フォローを怠ったために、応募した市民の中に1回目の参加者が一人もいなかったということです。

以上、各観点から検証を行ってまいりましたが、総括しますと、①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ます。

②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ます。同様に、これに関連する③や④についても、十分な効果は得られていないと考えられます。

また、⑤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ません。

そして、⑥、⑦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した。

このように、日本におけるプラumnクスツェレの先行的取組み事例の検証からは、現状において、プラumnクスツェレの実施の効果・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するものと考えられます。その他の点については従来の手法との差異は特段認められず、したがって、期待される本来の効果が得られていない状況にあると言えます。

しかしながら、その実績から手法としてドイツで確立されており、先の検証の際にも若干触れましたが、そこには明確な課題が浮かび上がっており、解決の方法について明らかであるものが多い状況にあります。すなわち、初期の取組みであるところ、十分な準備の下、実施されている例がなく、若干の軌道修正によって本来の効果をえられる可能性があると考えられます。

そこで、そのためのポイントとして、次の4点を指摘します。

「行政による参加者の募集」、「情報提供に係る事前精査」、「行政と参加者との程よい距離感」、「対価としての参加報酬」です。

こうした点を踏まえまして、プラumnクスツェレ実施における行政のあり方をお示しすれば、次の6点となります。

【プラumnクスツェレ実施における行政のあり方】

- i) 実施に当たってはイニシアティブをとる。
- ii) 住民協働の視点を踏まえて実施する。
- iii) 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。
- iv) 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。
- v) 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。
 - vi) 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。

これらを踏まえ、新潟市へプラumnクスツェレを適用したいと思います。

まず、新潟市の住民参加・住民自治について若干触れておきます。

2007（平成19）年4月に政令市に移行しました新潟市は、市政のメインステージを区役所としまして、都市内分権を積極的に進めていくこととしております。これには、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としています。

コミュニティの充実・活性化として、自主組織：地域コミュニティ協議会を全市97地域に立ち上げていまして、また、行政区単位の住民自治の推進として、8つの行政区毎に地域コミュニティ協議会委員も構成員に含む、多様な主体を委員とする区自治協議会という市長の諮問機関を設置しています。住民自治の活性化は、これらの活性化にほかなりません。

それは、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を意味し、すなわち、従来の住民参加手法において課題とされてきた点について、区政運営において解決されることを意味しています。

そこで、行政区レベルでの住民参加モデルを構築するものですが、私は、住民参加の新潟市モデルとして、『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、プラumnクスツェレを実施する』ことを提案したいと思います。

試案・モデルのイメージは以下の図のとおりです。

まず、体制としまして、地域と行政そして区自治協議会があるわけですが、地域からは地域にお

ける課題解決の要請が協議会に寄せられますし、また、行政からは、施策や計画へ反映すべき民意を聴取するとして種々諮問がなされます。

協議会における所掌事項として、区ビジョンの策定、事業の発案・内容検討といったものや、区における事業の存続・廃止の決定、区の区域に係る公共施設建設の賛否の決定などがあります。区自治協議会委員のみの意見だけではなく、より多様な民意を聴取する必要があると考えられる場合、あるいは、区自治協議会内だけでは決着がつかないといった場合にプランクスツェレを実施することとします。この際、区自治協議会における多数決によって実施の決定をすることが考えられます。なお、いずれの項目についても、区自治協議会にて意見集約・課題解決が図られる場合は、プランクスツェレを実施しないこととします。

実施が決定されたならば、実行委員会を設置することとなりますが、これには、区自治協議会を充てたいと考えます。これには、もともと実施するテーマについて精通しているため、事前準備がスムーズになされること、協議会委員に行政職員はおらず、行政の関与を最小限に止めることができること、住民自治・協働の取組みとして実施できること、といった理由が挙げられます。

実行委員会は、準備として、事務局を通した行政への無作為抽出の依頼、情報提供者の選定及び内容の精査、プログラム作成を担います。核でもある提供情報の精査については、もともと協議会委員に多様な主体が組み込まれていることから、機能的な活動が期待されます。

事前準備を経て、実施となります。

実施当日は、事務局職員に限らず、広く区役所全体からスタッフについて動員をかけ、参加者との積極的な関わりを持たせることとします。

当日を経て、得られた結果を提言としてまとめることとなりますが、この際、日本の先行事例で指摘された参加者の多様性の不十分さに鑑み、併せてパブリック・コメントを実施することも考えられます。

提言は、区自治協議会へ提出され、それを反映した政策立案のための議論が再度なされることと

なります。そして、必要に応じて地域ないし行政へ施策として表れていくこととなります。

なお、協議会はこの地域と行政をつなぐ存在であることから、両者の状況を把握することが求められており、そうして把握した情報について、随時、発信していくことが求められます。

また、参加者については、参加意識の高揚とともに、運営に携わる区自治協議会やその構成員を輩出している地域コミュニティ協議会への関心を深めることとなり、事後、自ら身近に存在するこれら組織へ参加することが期待されます。

最後に、参加報酬についてですが、今後検討が必要としていたところですが、当分の間、先行事例や、あるいは、市の他の手法における報酬水準等に倣った定額報酬が妥当と考えます。

以上が、試案・モデルの全容となります。

最後に今後の課題について触れておきたいと思えます。

論文においては、日本において手法本来の方法によって実施されていないところ、本来的手法によって実施するための方策を言及するに止まりました。初期の取組みということもあり、事例から得られる情報が十分ではなかったことが指摘されます。

したがって、今後の取組みのさらなる普及とともに、プ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、その活用意義を明確にすることが求められると考えられます。

また、無作為抽出によってもそのすべてが参加するわけではなく、ドイツであっても、8~14%程度の参加率であり、社会的代表性の確保といった場合に、どれだけの母数を無作為抽出する必要があるのかなど、社会調査の観点からの検証も必要と思われる。社会調査の通例からすれば、十分なサンプル数とは言い難い、最大でも十数パーセントの参加率による参加者数をもって、社会的代表性の確保を主張することは、そこに十分な合理性があるとは言い難いところです。参加に対する社会的理解を高めていくことや、病気、介護、育児などといった参加に当たっての住民個々の障壁を取り除くための対応を図っていくことは当然

に必要であり、それとともに、そもそもプランニングスツェレによって社会的代表性の確保された意見が得られるという点についても検証が求められるものと考えられます。さらに、千代田区などでは昼夜間人口の乖離が著しく、また、近年、多くの自治体で制定の動きが見られる自治基本条例において、住民の捉え方を住民基本台帳に登録されている者に限らないなど、こうした住民の捉え方についても検討が必要と思われます。

最後になりますが、こういった状況にはありませんが、この手法によって、現状においても今まで参加したことのない新しい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ものと考えられます。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と考えるところであります。

以上です。

(政策研究大学院大学 Policy Proposal (修士論文)
『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 ～「プランニングスツェレ」方式による住民参加の推進～』より抜粋)

住民参加の新潟市モデル (イメージ)

