

質的基準、質の保証と参加手法プラーヌクスツェレの制度化

ベルリン工科大学 技術・社会研究センター
事務局長（学術担当）

ハンス・ルートガー・ディーネル
(Dr. Hans-Liudger Dienel)

本稿は、昨年（2007年）の第3回市民討議会・見本市に際し、ディーネル博士が準備された講演原稿の翻訳である。当日の講演では、この内容を少しアレンジし、また、省略して話された。そこで、本稿では元の原稿を皆様方に紹介する。

（訳者・文責 篠藤明德）

① 3つの前置き

ここ日本で質的基準や質の保証について話すことは、ヨーロッパ人にとって、特に、品質について意識を持っているドイツ人にとっては更なる挑戦になります。というのは、革新的、効果的質保証の手法を重要視する時、この数十年、日本に目を向けることが普通であったからです。“カイゼン”は、1980年代ドイツの自動車工業界において魔法の言葉でした。その当時、ドイツではベンツの生産現場のうち、実のところまだ25%だけが品質管理を行っていました。ドイツでは、最初と中間、そして最終の段階で同時に厳しいチェックを行い管理し、そこで悪い部分を取り除くか、やり直すようにしていましたが、生産労働者の品質サークルで品質を管理する日本の手法に魅了されていました。

プラーヌクスツェレは非制度的（非公式的）参加手法に属します。非制度的手法は制度的参加手法に比べると、通常あまり標準化されていません。そのため、質の保証も劣ります。私は例として30分間のオープン・スペースを挙げますが、“下に”開かれていることは、その参加手法を実施する際フレキシブルにできることが長所です。しかし、その標準化と品質的保証にとってより大きな構造的短所になり、多くの実施を妨げている

最も重要な理由のひとつなのでしょう。標準化しない理由は多様です。費用の少ないこともそのひとつです。更に、そうした手法を推進する私たちの側の多くの人々に標準化できない理由があります。公式な手法、つまり、法制化された参加手法は、それに対して多くの場合、非常に標準化されています。しかし、それらは本質的に利害関係者の参加と抵抗権の成文化に制限され、また、時には、幅広い市民参加に対抗することに力を尽くします。

私の父、ペーター・ディーネルによって1970年代初めに考案された市民参加手法・プラーヌクスツェレは、非制度的な手法の中で標準化に関して何よりも例外です。つまり、比較的高度に標準化され、費用のかかるものです。それ故、ヨーロッパでは参加手法の中で“ベンツ”と考えられています。ペーター・ディーネルは品質に対する高い意識を持ち、標準化に強い関心を持っていました。その手法に経費がかかることを彼は気にしませんでした。大学教授として生活は保障されていましたので、他の新しい参加手法の推進者と異なり、どんな契約でも無条件に受託することは当てにできなかったのです。彼は、市民参加にもっと多くのお金を使うべきだと考えました。彼にとって経費がかかることは市民参加が社会に認められる印だったのです。

初期の頃、標準化のために彼がしたことは非常に広範囲にわたりました。つまり、最初のプラーヌクスツェレのプロセスは分刻みの計画であっただけでなく、進行役のセリフに対しては事前に作られたテキストがありました。初期の良い経験の後をはじめ、ペーター・ディーネルはもっと柔軟になったのです。後年典型的に気づくことは、

悪い進行役のプラーヌクスツェレや準備していない、あるいは、より少ないカリスマの進行役のプラーヌクスツェレでも、忌々しいことに成功するということでした。ペーター・ディーネルにとってプラーヌクスツェレに対し機関的に質の管理をする必要はありませんでした。質の保証は個人的であったからです。疑いがある場合、そのプログラム上の詳細が容認できるかどうかを考案者が裁定できたのです。この最終的権限が質の保証として機能しました。彼は死の直前まで精神的に非常に明晰であり活動的でしたが、2006年12月ペーター・ディーネルが死去した後、状況は変化しました。質の統制は違った形で組織化される必要があります。そのため、ドイツ（大陸ヨーロッパ）ではプラーヌクスツェレの実施機関の協会、つまり、プラーヌクスツェレ推進者協会を創出し、1年に1度その年に実施されたプラーヌクスツェレについて相互に情報交換し、質の保証について話しています。

② 質的基準

さて、いかなる基準がプラーヌクスツェレの手法にとって中心的意味があるのでしょうか？ペーター・ディーネルは手法の6つのメルクマールを手短に性格づけて述べています。これらは、同時に中心的基準であります。これらは、プラーヌクスツェレの手法として名づけられるためには満たさなければなりません。

①参加者の無作為抽出

無作為抽出は結果の統計的代表性を保障するわけではありません。そのためには、参加市民の数が少なすぎます。しかし、社会的に受容される代表性です。というのは、全ての市民に参加の機会が与えられる可能性があるからです。手法と出された結果が受容されるためにより大きな意味を持つのは、それ故、具体的で後に検証することができる、透明な無作為抽出の実施です。プロジェクトを実施する際通常これはいつも大きな問題です。例えば、選出された市民の中には親戚や友人を代わりに出したいと思うことです。

②市民鑑定人（市民委員）として日々の仕事から自由になり、かつ、有償であること

市民鑑定人として従事することが仕事として、社会のための業績として認められることは市民鑑定人に期待される役割、その自明さ、仕事への決意にとって前提となります。それ故、通常の仕事から自由になり、有償であることは重要です。しかし、この重要な基準は実施において大きな問題になります。金銭での謝金は部分的にシボルの性格をまだ持つだけです。我々は通常4日間に200ユーロ支払います。ネッド・クロスビーは1日でこの額を支払います。無作為で抽出された人々の承諾率が下がっているのは多分（ネッド・クロスビーの推測ですが）、謝金が少ないことと仕事からなかなか自由にならないことに関係しているのでしょうか。他方、完全な支払いにも短所があります。手法への参加の動機が金銭にずれる事です。しかし、それはとても悪いのでしょうか。私の父はむしろ歓迎したことでしょう。

③実施機関の中立性

特に重要なことです。つまり、委託者からの独立性です。この点、イギリスで保健省が保健政策の改革のためにプラーヌクスツェレの実施を広告会社に委託した時、問題がありました。

④専門家や利害関係者からの論争的情報提供

中立的実施機関は何よりも、決定すべき課題に関する評価についての重要な全ての情報を机に並べ、その最も重要な専門家や利害関係者がそれぞれの作業するコマで説明する権利を持つことを保証しなければなりません。

⑤市民鑑定人（市民委員）だけの討論と決定

討論とそれに伴う決定を行なう意見形成過程は、何よりも市民のみによって行なわれなければなりません。メンバーチェンジしながら市民だけが討論する、その手法の“聖域”には入ることができないのです。この点、手法は陪審制を手本にしてモデル化されています。情報は全体会で与えられますが、それに続く討論は陪審員だけです。

⑥市民鑑定（市民答申）として提言を提出

1978年の著書“プランクスツェレ”では市民鑑定は言及されていません。しかし、市民討議の結果をまとめることはプランクスツェレの完全な構成要素でなければならないことがすぐ明らかになりました。結果のまとめは中立的実施機関の仕事です。その際、市民鑑定人からなる編集グループが監督しチェックします。

③ 更なる基準

しかし、これらの公式な基準の他に、重要な非公式な基準とこの手法の成功の要素がまだ多くあります。

⑦休憩

古典的4日間のプランクスツェレでは、全体の時間の内約3分の1は休憩です。これらはとても重要な構成要素であり、成功するための秘密です。というのは、少し違った、気を抜いた形で、小グループ討議の外で市民鑑定人が非公式に交流する機会を与え、役割転換を可能にするからです。それ故、プランクスツェレは部分的に、オープン・スペースの手法の先行型なのです。その考案者であるハリソン・オーウェンも“制度化されたコーヒープレイク”とプランクスツェレを呼んでいました。

⑧グループの大きさと作業コマの長さ

プランクスツェレでは経験的にグループの最適規模が明らかになっています。つまり、ひとつのプランクスツェレが25名、メンバーチェンジする小グループが5人ずつです。通常、2つのプランクスツェレが少し時間をずらして実施されます。その結果、情報提供者は2つのプランクスツェレでそれぞれ説明することができるのです。1日に1.5時間の作業コマが4つあります。しかし、これらは（文化に条件付けられた？）体験的価値であり、基準ではありません。

⑨最初から仕事をする

プランクスツェレを成功させる秘密のひとつ

は、これが市民鑑定人に生徒の役割を押しつける退屈な情報提供イベントではなく、初めの作業から決定に向けた仕事を最初から直接することです。

⑩3日目の政治家からの意見聴取

いわゆる政治家からの意見聴取、つまり、委託者側の政治的決定者との討論会は、ヨーロッパにおける標準的プランクスツェレでは3日目の午後に開かれますが、両者、つまり、市民鑑定人と政治家にとって“目を開く”ことが明らかになっています。多くの場合、政治家は情報を得ながら考慮し、意見形成する、建設的市民を初めて認識しますし、市民鑑定人は政治家との直接対話を通して彼らを再評価し、その有能さを経験します。

⑪期間

大陸ヨーロッパでは大抵のプランクスツェレは4日間です。プロセスの劇作法、律動性（リトミック）、韻律分析がそれに合っています。プランクスツェレで普通に現れる熱気をもっと長い時間で維持することは難しいのではないのでしょうか。もっと短いプランクスツェレでは、意見調査と異なり討論を通して意見を形成するという核的要素を実現することは難しいと思います。

日本とイギリスではそれに対して短期のプランクスツェレの新しい形態を開発しました。日本ではドイツのように4日間仕事を休みにすることがより困難であるということに考慮しました。そのほか、これはもちろんあまり経費が掛かりません。市民鑑定人の側から肯定的な反応であると私は聞いています。市民の側からはむしろ更なる短縮が望ましいと見なされるでしょう。短期のプランクスツェレは本当にひとつの革新です。最近ではドイツでも実施されました。プランクスツェレ推進者協会では、オリジナルのプランクスツェレと区別するために“短期プランクスツェレ”という名称を使うことに決めました。決定的なことは、既に申しましたように、純粹な意見調査と異なって、情報と討論を通して意見形成を可能にすることです。プランクスツェレ

における意見形成過程を通してどこへ行くのかを我々は評価を通して知っています。つまり、認識できる全体利益に向かってであり、他の多くの参加手法で明確に出される特殊利益に向かってではないのです。このプラヌクスツェレの中心的要素は、短縮型でも実現されなければなりません。それに加えて、ある問題を提起し解決するため一晩寝ることができる可能性も挙げられるかもしれません。

⑫素晴らしい会場と高いレベルからの招待状

招待のプロセスは問題提起や招待する機関の意味によって促進されます。開催場所の素晴らしさを通じてのプラヌクスツェレの雰囲気なども大切です。レストランでの開催などは駄目です。

⑬市民鑑定（答申）の提出のイベントと実施の約束

プラヌクスツェレの最終のイベントは、委託者が市民鑑定人にその達成した仕事を感謝し、提言に対する配慮、場合によっては、その実現を約束することができる公式な催しです。そして、そこで参加市民から委託者へ市民鑑定が手渡されることです。

⑭フォローアップの催し

プラヌクスツェレの手法の大きな強みの一つは、鑑定（答申）提出の催しをもってきちんと終了することです。これが定義になっています。例えば、市民運動など、他の参加手法は公式の終了がありませんので、すべての参加者は力いっぱいスタートした後、しばしばイライラしながら、ゆっくりとした参加のプロセスで“ちびちび飲み干すこと”が生じます。他方、提言が政治の場面で実現するために、更に討論が進むように随伴する必要が明らかになってきました。ドイツでは通常、提出のイベントにおいて後に市民鑑定人を招き実現の状況について報告するフォローアップのイベントを告知するような委託者を得るようにしています。

4 展望

小グループ手法としてプラヌクスツェレは動機とチェックが相互的に質の輪になるように機能しています。提言の質は共同で作られます。事後の、独立した外部の評価者を通してチェックされるものではありません。カイゼン・サークルや学習ワークショップと似ていないことはありません。

プラヌクスツェレ推進者協会もまた共同責任を持つ、質のカイゼンに関する相互性に基づくそのような学習サークルです。日本とドイツにおける質に対する意識は、この質を志向する参加手法の比較的強みかもしれません。どちらにせよ、将来的に参加手法における“ベンツ”についてだけでなく、“レクサス”についてもまた話すべきでしょう。

プラヌクスツェレの手法は更にどのようになるのでしょうか？

次の重要な一步は、これまでの非公式な参加手法を部分的に制度化すること、つまり、公式化することです。この公式化をペーター・ディーネルは初めから志していました。1978年の著書の中で、計画義務、つまり、ある決まった数のプラヌクスツェレに市民が参加する義務について述べています。彼にとってその意味は、もちろんいつも“市民の役割の可能化”を問題にしているのであって、その強制ではありません。地方自治体か州の議会で論争が起こり分裂している課題に取り組むようプラヌクスツェレを發議するために、自治体か州を獲得することが次の一步かもしれません。これまで議会では立法過程において委員会で論争が起こったとき、専門家や鑑定人を召喚しました。選出された人々が一致できない時、ここでまさに拘束的規則が適用され、市民参加手法を法的に規定することができるでしょう。皆さん方は手法の制度化について全く違った道をお考えなのかも知れません。皆様方と質の保証や制度化について短い意見交換ができることを楽しみにしています。