

# ミニ・パブリックスの標準化、制度化

ベルリン工科大学・教授

ハンス・ルートガー・ディーネル (Hans Luidger Dienel)

今回、日本ミニ・パブリックス研究フォーラムの設立総会に立ち会えてとても光栄です。後ほど、この設立総会の記念写真を撮っていただければと思います。



前1%しかありませんでしたが、現在どんどん増えてきています。それと同じように、インフォーマルな形で新しいものとして見えてくる可能性があります。

## 講演の内容

今日話をする内容は5点あります。第1は、フィッシュキンの民主主義プロセスを評価する3つの基準について。第2は、ステイクホルダーとしての参加から市民としての参加へと展開してきた市民参加の2つの段階について。第3は、参加型民主主義の標準化とマネジメントの問題。第4は、標準化については直接民主主義と議会制民主主義がモデルになること。第5に、これらのコンビネーションの問題についてお話したいと考えています。

## 制度化の必要性

さて、田村先生と篠原先生のいう熟議民主主義が制度として現実化しているかという点については十分ではないと考えています。熟議民主主義のトレンドは上昇してきていますが、制度化という機会を逃すとこの傾向は落ちてしまうかもしれません。熟議民主主義の制度化について自分の同僚の中には反対の意見の人もいます。制度化するとインフォーマルな部分がなくなってしまうという意見です。

インフォーマルな部分のフレキシビリティはいろんなメリットがありますが、誰がお金を払うとか、その結果をどう政策決定に反映させるかについて、誰も決定的なことは言えません。インフォーマルなネットワークが持っている柔軟さや気安さは、制度化しようとするときでも絶対残していくことは必要です。再生可能エネルギーは以

## 民主主義評価の3つの基準

フィッシュキン教授は、彼が提案している民主主義的プロセスについて評価するために、平等性、透明性、討議性（熟議性）の3つの基準を示しています。この50年くらいのスパンで考えると、透明性と平等性については十分進みましたが、討議性はむしろ後退しているように感じられます。例えば、国会等のテレビ中継を考えてみても、本当の討議はむしろ後ろに隠れてしまい、テレビで映し出される光景は、本当の意味での討議ではなくなっているのではないのでしょうか。それ故、議会民主主義においても討議を再発見、再設計する必

要があります。

民主主義の制度はいろいろありますが、制度化をするための装置と考えるとそれぞれ違った特徴があります。議会制民主主義の制度は透明性という点で最も機能しています。直接民主制には住民・国民投票という制度があり、平等性という点で1番です。その点、討議的参加民主主義は討議に最も価値を置いています。直接民主制で有名なスイスでは、1か月に2回ほど住民投票があります。例えば、誰が市民権を得るかについては、候補者リストがあって住民みんなで投票して決めます。つまり、マジョリティの賛成がないと市民権が得られません。こういうことはスイスでしか機能しないでしょう。

討議的手法は、柔軟でオープンですが、あまり標準化されていないので、直接民主主義や議会民主主義と比較して、同じような信頼を受けていません。投票制度は、自由、秘密、直接、一般的投票を保障するように完全に規格化され、また、ドイツの住民投票制度も厳格に法制化されています。しかし、未来ワークショップ、オープン・スペース、ワールド・カフェなどの手法は、あまり標準化されていません。例外は、市民陪審制度や計画細胞会議(プラーヌクスツェレ)などです。これらは、実施コストが高いですが、非常に標準化されています。

## 市民参加の2段階

市民参加において、利害関係者がステイクホルダーとして参加することについては、ドイツでは、1970年代に市民個人が都市計画や国土利用計画などの公共計画に対してノーと言える権利が法制化されました。これには良い面もありますが、個人のエゴイスティックな面が出てしまっているような公共計画がスローダウンする場合があります。具体的にはベルリンの空港計画が進んでいないのはそういった事例といえます。反対署名が15万人も出て計画は止まったままで、あまりいい制度とはいえなくなっています。

それに対して、2000年から起きている討議的市

民参加の形は、計画立案の早い段階からの参加が行われるようになっていきます。それが新しい形の市民参加です。それは何故かという、係争的な課題に対しては、議会が正当性を持って受け入れられる解決案を出せなくなってきましたので、市民の側の討議に任せるということになってきているということです。



## ドイツにおける討議的市民参加の制度化

討議的な参加の仕組みが制度化されてきているので、今ではインフォーマルな市民参加ということが言えなくなってコンサルティブな参加と呼ばれるようになっていきます。

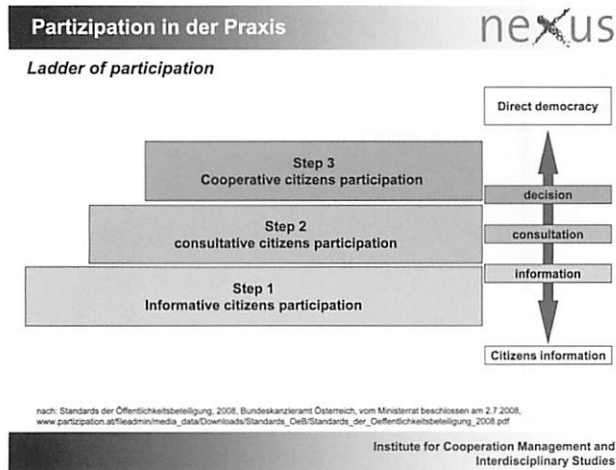
1970年代からの、個人が反対する権利は弱められるような制度化が広がっています。公共計画のスピードアップができるように、2011年には、計画手続きを簡素化し促進する法律が制定されています。しかしここ数年、人口10万人以上の99都市の内、65の都市で討議的市民参加の条例・要綱が制定されてきています。こうした動きは、市民の討議や参加を管轄する市長直属の組織として急速に進められています。

日本の自治体で展開されている市民討議会も、制度化が進めば将来は明るいと思います。制度的な改革が行われる場合、行政が直接こうしたことを実施するわけではないので、中立的な第三者機関が重要になってきます。インターメディアリーな組織をドイツではネットワークとしてつくっていますが、ドイツの市民参加ネットワークには、研究者や市長等の行政関係者とともに、実施を担う中立的第三者機関が参加しています。日本でもこのフォーラムが同じようなネットワーク的な存在を目指しても良いのではないのでしょうか。

また、ドイツの技術者協会では、日本のISOのような技術基準を作っており、その中で法律ではありませんが、大きなインフラを作るときに討議的市民参加を早期に実施することを標準化しています。このことを業界の規範として確立することができれば良いと思います。標準化することに

よって、後になって事故が起きた場合は、基準に従っていないことがわかれば訴訟に持ち込むこともできるでしょう。

## 参加の階梯



これは典型的な参加のはしごを書いたものです。上に行くほど直接民主制に近くなります。一番下のところに情報提供のような参加があり、中間にはコンサルテーション、これがデリバレーションに関係するものですが、一番上に行くと協働のようなものになり、直接民主制と近くなります。討議民主主義の制度は、真ん中のところに位置する強みを持っています。

フォーマルとインフォーマルということで分類整理すると、フォーマルなものにレファレンダムやいろいろな市民参加の法律があります。インフォーマルなものに法律にはなっていないプラクティクスツェレや未来ワークショップというようなものがありますが、この部分が次第に制度化されていくことで、フォーマルとインフォーマルの区別が段々曖昧になってきます。

## 代表制民主主義、直接民主主義、討議民主主義の結合

議会、討議的な仕組み、直接民主主義としての住民投票をどう組み合わせることがよいのでしょ

うか。いくつかの連結の可能性についてスケッチしたいと思います。

まずは、討議した結果を議会に持って行きます。そこでイエスであれば決めることができますが、否決された場合に限って住民投票をすればいいのではないのでしょうか。そうすれば議会が拒否することも簡単にはできなくなるでしょう。

次に、直接民主制の住民投票のやり方にも討議を入れいくことは可能です。一定の数の要望を集めて住民投票を実施する前に市民討議を挟んでいくことができれば、そこで何が課題かを知ることができ、提案の何が良いかについてパンフレットをつくって市民に配布し、その後に投票することができます。イニシアティブからレファレンダムを直接実施すると市民間の対立が感情的になり、多分バッシングが起きることになるでしょう。そこに市民討議を挟むことで、住民投票の際により合理的な判断ができることとなります。

住民投票のもう一つの流れは、市民発議ではなくて議会が提案する方法もありますが、その場合でも市民討議を挟むことで市民はよりよい選択をすることができるようになります。

## ベルリンの空港跡地問題

ベルリンでは、ナチの時代に空港だったところの跡地利用の議論がありました。市当局は中央部分を公園とし、周囲に住宅を計画する案を考えていましたが、市民はすべてを公園にしたいと考えていました。そこでプラクティクスツェレを実施して欲しいということになりましたが、そこでは、図書館を作るか、作らないかというテーマだけを議論して欲しいということでした。実際にはイニシアティブが市民からあって住民投票が行われました。結果として市民は何も建てないということを選択しましたので、ドイツでは法的拘束力を持ち決定されました。しかし、現在問題になっているのは、近郊に多く住むムスリムの人たちの墓地が拡張できなくなっていることです。空港跡地をもう少しフレキシブルに市民討議によって立案できれば良かったと考えています。この事から問

題だと言えるのは、議会と住民投票、ミニ・パブリックスがバラバラに行われていて連携がとれていなかったということです。



ディーネル教授と坂野教授

## 質疑応答

質問：ニュートラルな実施機関というのは、私企業か、NPOか、公的機関のいずれでしょうか？

ディーネル：これは、プライベートセクターです。パブリックセクターがやると全て抱え込んでしまって、中立的と言えなくなります。プライベートセクターの場合は、もし質の悪いコンサルをしてしまうと次から契約してもらえなくなります。ドイツでは、公平性、公正性がないこうした機関として社会的に認められません。プライベートセクターということは必ずしも悪いことではありません。例えば、医者を考えて下さい。悪い医者は信頼を失い、排除されますね。

質問：私の住んでいる東京都世田谷で保育園を作る動きがあります。しかし、近所の人々が反対しています。世田谷区は日本一待機児童が多い地域です。区長や議会は、保育園をたくさん立てる必要があると考えています。町内会の範囲にある住環境協議会は、区と反対する人との話し合いの場を作ろうとしています。街区内の反対者は9割に及んでいますが、その人達は対象地域を広げないで話し合いをしたいと望んでいます。その範囲の住民の意思表示の結果を持って事業者と交渉したいと考えています。

そこでお聞きしたいのは、こうした問題を話し合う場合、どのくらいの範囲の人を対象とすべきか、ということです。近隣の人の討議を繰り返しても保育園ができない事態になりかねない。利用圏内に範囲を広げると、また違った議論の場になる可能性があります。直接影響を受ける人たちとの話と、利用者も含めた広い範囲の人たちの話では結果が大きく異なります。どの範囲まで話し合いをする人の範囲を広げるべきか、アドバイス頂きたいと思います。

ディーネル：答えになるかどうかわかりませんが、原則としてはできるだけ広い範囲から取った方が良いでしょう。ベターな判断のためには、広い範囲（隣の地区や場合によっては市を超えてでも）から参加者を取った方が中立的な判断ができます。市から「このテリトリーでやってくれ」と言われたとしても、受けるときは広めにとるようにはすべきです。

他の地区から呼んでも心配する必要はありません。だいたい同様な問題は他の地区も抱えていますので、それによって判断の質が下がることはないでしょう。逆にプライベートな利害だけで判断するのではなく、より一般的な立場で判断してもらうためには、限られた圏域から離れた人に入ってもらった方が良いでしょう。そうするからこそ、その判断の正当性が増すということが言えるのではないのでしょうか。

田村：私は次のように考えます。より近くの人々が自分たちの意見を通したければ、ミニ・パブリックス以外の方法があります。区に直接アピールする方法もあります。ミニ・パブリックスというのは、より多様な人の意見と出会って自分自身の意見を変えていくというような意味がありますので、目的が何であるのかということが大切なのではないのでしょうか。より公共的な観点は何かと言ってもいいかもしれません。自分たちの意見をどうしても通したければ別の方法があるので、他の手段でがんばってもらえばいいと思います。

（以上、文責 編集部）