

平成 23 年 1 月 20 日

「新しい公共」推進会議
行政と市民セクター等との公契約等
のあり方等に関する専門調査会御中

市民討議会推進ネットワーク
代表 吉田 純夫

「新しい民主主義」を推進するための仕組みについての提案

現在、地方自治をめぐるさまざまな政策課題に対して、基礎自治体である市町村は、限られた財源で多くの課題に取り組まなければならない、厳しい行政運営を迫られています。各自自治体の独創的なあり方、独自財源の確保、地域に適した自治手法の構築が最重要課題となっています。また、行政サービスの受け手である住民も、より主体的になることが求められています。自分たちのまちの課題は自分たちで解決していく、という地方自治のあるべき姿に立ち返り、政策の意思決定を市民協働で行っていくことが求められています。

現在、地方自治体は住民の声を施策に活かすため、公聴の手段として市民アンケートやヒアリング、政策公募などを実施し、公募の手段としてタウンミーティングや市民会議などに取り組んでいます。しかし、公聴においては世論操作を受けた意見や、偏見を含んだ意見が集約されてしまうことがあること、公募においては参加する住民の大半が時間やお金に余裕のある人々や利害関係者である事が多く、偏った意見が集約される傾向があることなどが懸念されています。これらの懸念を少しでも軽減し、市民主導による協働、協創のまちづくりをさらに推進していくため、市民参画機会の創出を行い、市民の声なき声をくみ上げる必要があります。

ここでは、ドイツから始まりヨーロッパで広く実施されている市民参加の手法「プランヌンクスツェレ」をベースに日本で広がりつつある新しい市民参加のかたち「市民討議会」の立案、策定スキームや評価プロセス等への制度導入のあり方の検討を提案いたします。

1・市民討議会とは

市民討議会とは、ドイツを中心にEUで住民自治の手法として行われているプランヌンクスツェレ (Planungszelle 計画細胞の意: 事項参照) を日本版としてアレンジしたものです。日本における討議デモクラシーの代表例の一つとなっている。主な特徴はほぼ後述のプランヌンクスツェレに順ずるが、開催期間は1~2日間と短期間のものが多く、無報酬であったり、運営にファシリテーターを入れるなどプランヌンクスツェレの原則から外れるものもある。現在のところ開催の中心団体は各地の青年会議所であり、世界の他の討議デモクラシーの手法のほとんどが学術研究機関や、政府のトップダウンで行われていることに対し、民間団体の草の根運動で広がっているという特徴があり、海外の学者から注目を集めている。

世界的に代表制民主主義の課題が表面化している中、当会では「議会制民主主義を補完・活性化し、政治を市民にとってより身近にするもの」という位置づけで現在普及と調査活動に取り組んでいる。過去の開催事例での開催総予算は50～350万円程度である。(人件費/間接費等は除く)

2. プラークンクスツェレ

プラークンクスツェレ (Planungszelle: 計画細胞) は、ペーター・C・ディーネル (Peter C. Dienel) ドイツ・ヴパタール大学名誉教授により1970年代に考案され、2000年前後にその手法が確立された市民参加の手法である。

ドイツでは、1990年のドイツ統一後、地方公共団体において住民投票制度が導入されていたことに伴い、直接民主主義に対する認識が高まる中、市民参加の手法の1つとしてプラークンクスツェレが注目・採用された。

プラークンクスツェレは、行政機関がプラークンクスツェレで検討する内容を示して、大学等の公平・中立的な実施機関に委託して行う。参加者は、地域から無作為に選ばれた市民から募り、実施プログラムに沿って少人数で話し合いを行う。そこで出された意見を集約して行政機関に提言し、市民の声をまちづくりに反映させる手法である。なお、参加者には、仕事として取り組んでもらうため、報酬を支払う。

この手法の最大の特徴は、基本的に18歳以上(最近では16歳以上の場合もある)の市民から「無作為抽出」により参加者を募るため、テーマに関し直接の当事者ではない一般の市民による討議となることである。また、男女比率、年齢や職業などの構成が、その地域の構成とほぼ同様の傾向を示すことが多く、そのため参加者は地域の代表者とみなされる。

プラークンクスツェレにおいては、話し合いの数は4日間で16コマとし、参加者はコマごとに設定される個々のテーマに沿って、賛成、反対両方の立場による専門家等からの情報提供を受け、その後1グループ5人(通常5グループ25人で行う)で、参加者だけで話し合いを行う(情報提供を含め1コマ90分)とされる。話し合いは、特定の参加者の意見だけが反映されることのないよう、コマごとにメンバーを入れ替えて行う。

このような少人数による話し合いを、コマごとにメンバーを入れ替えながら行うことで、熟議を通しての合意形成を行うことが可能になる。

このようにして得られたグループの意見に対して、全員で投票を行うが、話し合いと投票を経て得られた結論は、利権誘導や専門家の意見に偏った形にはならないものとなる。

他の市民参加の手法に比べてコストがかかる点と開催の準備や最終報告に時間がかかる点に問題があるものの、一般市民の声なき声を抽出できる方法として、きわめて有効であると言われている。また、プラークンクスツェレの参加者が、開催後に地域社会に対する参画意識(公共心)が非常に高まる点も評価されている。なお、過去の開催事例では日本円で1,500～5,000万円程度(人件費/間接費を含む)の予算がかかっている。

特徴

- 1) 話し合いへの参加者を無作為抽出で選ぶ
- 2) 参加者に謝礼を支払う
- 3) 5人一組程度のグループに分けて話し合い、意見をまとめる
- 4) 公平・公正な運営機関で実施
- 5) 討議結果を市民提言として公表

(その他、討議不介入の原則、情報公開の原則などがある)

※こうした類似の討議デモクラシー手法に討議世論調査 (De-liberative Poll, DP) やコンセンサス会議 (Consensus Conference, CC)、市民陪審 (citizens jury) などがある、またこれらを使った多段式対話手続き (Mehr-stufiges Dialogisches Verfahren, MDV) がある。

□ドイツでの実施事例 (ノイス市の中心市街地活性化)

別府大学地域社会研究センター所長 篠藤明德 氏

『ドイツのプラーヌクスツェレと日本における市民討議会』より

1) 実施概要

- デュッセルドルフの隣町、人口15万人
- 「路面電車の路線撤去」の是非をめぐって住民投票が実施される。
- 8つのプラーヌクスツェレが2000年、2月、3月に実施される。
- テーマ: 「中心市街地の活性化」
- 190人参加 (ノイス市民145人、周辺町住民45人)

表9 スケジュールの概要

	1日目	2日目	3日目	4日目
8:30~10:00	①ガイドランス ノイスの長所・短所	⑤中心市街地の 交通の運営者	⑨中心市街地の 商業、飲食業	⑬都市市場調査 と都市形成
10:00~10:30	休憩	休憩	休憩	休憩
10:30~12:00	②歴史と特色 ノイスの将来	⑥中心市街地の 路面電車	⑩利用像1 住む、障害者 ・高齢者	⑭ノイス市街地 2010のための 基準項目作成
12:00~13:00	昼食	昼食	昼食	昼食
13:00~14:30	③都市開発	⑦現地視察	⑪利用像2 女性・子供・家 族・若者	⑮中心市街地形 成のモデル作 り
14:30~15:00	休憩	休憩	休憩	休憩
15:00~16:30	④ノイス市街地 の交通とその 運営者	⑧路面電車路線 の案	⑫政治家に聞く	⑯構想の評価と 閉会

* 1時間遅れで別のプラーヌクスツェレが同時開催。

2) 市民答申内容

- 活性化のために多様な専門店やオープン・カフェ、レストランなどが必要
- 自転車道の整備や駐車場の具体的提示
- 路面電車709は市街地に残るが、路線は変更など9項目の具体的提言をまとめる。

3) 答申の結果

- かつてのデパートが、劇場、シネマ・コンプレックス、レストラン、役所などの複合施設へ
- 答申に沿って通行止め区域ができ、オープン・カフェ、クリスマス市が開かれ、また、駐輪場なども整備される
- ライン川沿いの港地区の整備も進む
- ただ、路面電車の路線は、補助金との関係で、まだ実現していない(当時)

4) その他プランニングスツェレの実施例

- 都市計画
- 交通・エネルギー
- 廃棄物処理や環境問題
- 外国人市民の統合
- 教育問題
- 科学技術の影響など
- 消費者政策、EU 共通農業政策 など

3. 国内における開催の現況

全国で平成17年に日本で初めて試行。平成18年に行政と民間との初の協働開催が行われ、住民基本台帳が使用される。その後全国に広がり、平成22年12月末日現在の全国調査で確認された事例が延べ148件となっている。(市民討議会推進ネットワーク調べ)

実際の開催内容・開催方法や適用課題はさまざまであり、プランニングスツェレが基本となっていること以外、統一された制度・手法が確立しているわけではない。

当団体としては、実施経験を多く積む者の立場から、適用課題ごとのあるべき形や手法について、原型となるプランニングスツェレを基本としつつ、関係諸法例や地方自治の動向を鑑みながら新しい民主主義の一手法としての提言を順次行っていく予定である。

4. 開催の効果(拡大する公共空間に向けて)

●公共形成の一手法としての質の高さ

- ・・・無作為抽出、公平公正な情報提供、小グループ討議とメンバーチェンジ、討議結果に対する投票、報告書の作成と公表、中立団体関与により実施する。

これらから導き出される公平性・中立性・正確性・公開性全てを網羅した市民参加手法は現在のところあまりない。

- 参加市民の意識変化・公共心の確実な増加
 - ・・・観客としての市民→顧客としての市民→自主性と責任感のある市民
市民討議会が繰り返し実施されることにより市民全体の公共に対する意識が底上げされる可能性が高い。
- 自治体職員の市民参加に対する意識の変化
 - ・・・初めてその場で会った無作為の一般市民が討議を行い意見集約する姿を見て、驚く職員は多い。いままでのステークホルダーを対象とした公聴会や市民会議では見られなかった公共心ある市民の姿を見て、市民に対する認識を変える職員も多く、結果として協働の基礎が築かれる。
- 参加市民の満足度の高さ
 - ・・・市民討議会参加者アンケートの際「参加して良かった・また出席したい」が平均80%以上という高数値。他の手法にはまず見られない高さである。
- 熟議を経たより正確な民意・市民ニーズの把握
 - ・・・単なる公聴と違い、正確で公平な情報提供と熟議を経ることによって、本当に必要な情報が導き出される可能性が高い。

5. 代表的な開催事例

平成 18 年 8 月	みたかまちづくりディスカッション（三鷹市 三鷹青年会議所） 行政共催初。安全あんしんをテーマに実施
平成 19 年 10 月	基本計画改定に向けたまちづくりディスカッション（三鷹市） 第3次基本計画改定の骨子案に対し、意見聴取
平成 20 年 2 月	集中評価会議（札幌市） 市民自治によるまちづくりに関する施策や制度の整備・運用状況についての評価を市民参加で実施
平成 20 年 8, 9 月	東京外環中央ジャンクション三鷹地区検討会（国土交通省 東京都 三鷹市） 中央ジャンクション事業化に向けた対応方針策定のために実施
平成 22 年 6 月	新宿区自治基本条のための区民討議会（新宿区 新宿区議会 新宿区民） 自治基本条例制定に向けて骨格案に対して実施

6. 適用範囲の可能性

- a. 計画策定や政策立案スキーム
 - 条例制定の前段階での事前の市民ニーズの把握や政策立案時点での情報収集に活用する事が出来る。
- b. 公聴や世論調査（ニーズの把握、一般的市民意見の傾向確認等）
 - 通常のアンケートやパブリックコメントより正確で的確な意見を収集する事が出来る。

c. 係争課題の意見調整や利害調整

→意見が分かれば收拾がつかなくなっている懸案事項等に対して最も効果的に機能する。
もともとプランニングスツェレはこのために開発された手法である。

d. 評価会議

→行政サービスその他の施策・政策についてより具体的な評価と今後のあり方についての
市民意見を詳細に収集する事が可能。評価基準等についての策定については注意が必要。

e. 事業仕分け

→専門家による事業仕分けではなく、専門家の情報提供、市民の討議による事業仕分けの
実施。仕分け基準の提供の仕方や情報提供の方法については通常以上の配慮と注意が必要。
すでに現在、計画中の自治体があり、実施に向けて調整中。

f. 議会での活用

→議会内研修・議会運営の一手法として活用できるのではないかという意見(江藤俊昭「自治を担う議会改革」)や、議会発議で市民討議会を開催してはどうか(篠藤明德「まちづくりと新しい市民参加」)と言う意見もある。

※基本的に政策策定、実施、評価、改善の全ての段階において応用が可能である。

7. 今後の課題

- ・ 統一されていない手法を整備してスタンダードを確立させ、ある程度のクオリティコントロールを行わなくてはならない段階にきている
- ・ 行政単独開催時の公平性・公正性の担保が難しい
- ・ 開催団体や開催者によって質がバラける傾向がある
- ・ 公平、中立な運営機関の選定基準や討議会の運営形態のあり方の再考が必要
- ・ 討議結果の政策への反映方法や制度化の検討

参考文献

齋藤純一「公共性」(岩波書店)2000年5月

篠原一「市民の政治学」(岩波新書)2004年1月

ペーター・C・ディーネル「政治に常にコミットする”市民の役割”」(別府大学地域研究センター第11号)2005年9月

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11月

江藤俊昭「自治を担う議会改革」(イマジン出版)2007年8月

坪郷實「ドイツの市民自治体」(生活社)2007年9月

篠藤明德・吉田純夫・小針憲一「自治を拓く市民討議会」(イマジン出版)2009年8月