

地域社会 研究

第11号

2005.09.01

プラマンクスツェレ特集号

プラマンクスツェレ特集号に寄せて	秋田 清	1
ドイツの新しい市民参加「プラマンクスツェレ」	篠藤 明德	2
政治に常にコミットする“市民の役割” ¹⁾	ペーター・C・ディーネル	12
「日本プラマンクスツェレ研究会」の設立とその活動	篠藤 明德	18
歓迎の挨拶—「日本プラマンクスツェレ研究会」設立にあたり	ペーター・C・ディーネル	21
プラマンクスツェレから見た「市民討議会」の意義	篠藤 明德	22

別府大学地域社会研究センター

政治に常にコミットする “市民の役割”¹⁾

ドイツ連邦共和国 ヴパタル大学
名誉教授 ペーター・C・ディーネル

1 はじめに

この専門会議で討論してきたプラヌクスツェレという手段は、これからますます発展し、そのうち、防衛、財の生産、行政、休暇などのように、社会の1分野になるでしょう。

ここでも、“市民による政策答申”という新しい制度について語られてきました。まだ起こっていないこと、つまり、将来に関することは重要なことですから、考えを巡らせたり、一つひとつを紡いでいかなければなりません。しかし、その一方で、もっと簡単な仕事があります。つまり、この新しい手段に関してこの会議で紹介されたものだけを簡潔にまとめてみることです。

市民による政治答申の構成要素は既に十分に明らかになってきています。しかし、その発展の方向は2つ考えることができます。“市民による政策答申”は、原則的に2つの方向に展開することができます。

- ・プラヌクスツェレをテーマや可能性によって変化させること。
- ・既に発展し実施されてきたプラヌクスツェレを標準化し提供すること。25万時間を越える実績は検証を可能にし、公共的委託者は、その期待すべき成果を常に知ることができます。

このどちらの方向が、プラヌクスツェレの将来にとってより良いのか、この会議では討論されませんでした。しかし、ヴパタル大学市民参加・計画手法研究所は、プラヌクスツェレを広めるために、政治的諮問機関としてプラヌクスツェレを標準化し、これまで長い間、提供してきました。

将来、プラヌクスツェレはもっと多く実施されるようになるでしょうが、その影響はどうなるのでしょうか。プラヌクスツェレの役割は2つに明確に分けることができます。プラヌクスツェレの目的は、明らかに具体的政策に対する市民の答申です。本稿では、まず始めにこのことを論じます。具体的課題を解決すべきプロジェクトとして政治に対して提言を行いません。しかし、このような“市民答申”は、プラヌクスツェレがもたらす影響の第1歩に過ぎません。わたしは、プラヌクスツェレの広範な影響について、本稿の第2部“効果的影響”として述べます。

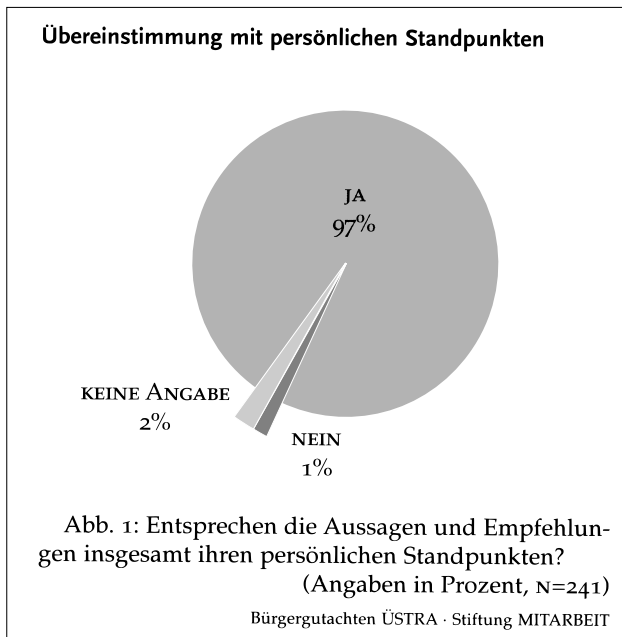
2 政治的諮問機関として

プラヌクスツェレを政治に対する市民の提案と考えると、プラヌクスツェレの最も重要な成果物は、“市民答申”です。プラヌクスツェレで取り上げられた具体的問題に対して、合理的で公共の利益に沿った解決策をもたらします。これまでの経験では、この市民からの提言は、当該地域の住民や政策決定者に受け入れられています。

その提言は、無作為で抽出された陪審員（市民委員）が、彼らだけの話し合いの中で準備し、作り上げてきたものです。それぞれの参加者は、司会者や進行役を入れずに、他の4人の陪審員と約45分話し合います。この小グループの構成は、常に変更しますので、ひとつのプロジェクトでは、50から65もの異なった小グループができることとなります。参加者は、他の24名の一人ひとりと、メンバーが変わった状況で知り合

¹⁾本稿は、2004年5月26、27日、ベルリンで開催された国際会議で行なわれた講演をもとにディーネル教授が執筆された原稿を、同教授の許可の下、篠藤が要約・翻訳したものである。

いますので、そこには、オピニオンリーダーというものが成立しないのです。それにも関わらず、認識できる公共の利益に沿った、全体を代表するような意見を形成していきます。というのは、普通の人々は、そのプロジェクトに織り込まれている特定の利益を実現しようとするのではなく、全体利益の代表として自分の役割を認識するからです。それに加えて、グループ内でメンバーチェンジをしながら関係することで、これまで見ることも出来なかった、解決のための“触媒効果”も働くのです²⁾。ハノーバーで行なわれた近郊公共交通の改革に関するプラーヌクスツェレでは、市民答申に盛られた解決策に自分の考えが反映されていますか、という質問に対し、参加者の97パーセントの人々が肯定しています³⁾。



未解決の多くの問題がありますが、プラーヌクスツェレは、公共の利益にたつて解決策を示す可能性があります。ある新聞のタイトルである“理に適ったアイデアの湾流”が様々な分野で政治的政策形成の過程に注ぎ込んでいきます。

また、バイエルン州で実施されたプラーヌクスツェレが示すように、課題の解決が幅広い所轄にまたがり、最初は難しそうに見える問題に対しても合理的な意見形成をすることができます。この場合、プロジェクトの委託は、より高次の機関

(州、連邦、EU)で行なわれなければなりません。これまでこうしたパイロット的課題や所轄の異なった課題は取り扱われなかったり、躊躇されてきましたが、今日増加しています。

プラーヌクスツェレはこれまで数百の事例を数えていますが、プラーヌクスツェレに対する委託がどのようにして実現するのかという問題について、ここで簡単にお話します。

- ・これまで公共的委託者が具体的課題のためプラーヌクスツェレの助けを要請する形で行なわれてきましたが、近い将来もその形で行なわれるでしょう。特定の課題をどのように規定するのか、プラーヌクスツェレのプログラム設計の仕方、実施における自律性の担保などについて委託者と協議します。
- ・しかし将来的には、個々のプラーヌクスツェレを実務的、時間的、地域的に調整することがもっと必要になるでしょう。これに加えて、委託者がプラーヌクスツェレを世論操作に利用する危険性を排除することも考えなければなりません。プラーヌクスツェレの実施機関を交渉の際応援するようなプラーヌクスツェレの代理人のようなものが要るのかも知れません。こうした機構強化は、プラーヌクスツェレ委託においてある種の制度化に結びつくことも考えられます。

市民答申を行なう政治的諮問をこうして拡大するためには、それに対応したインフラの整備が必要です。プラーヌクスツェレの準備や実施を助けるために、その地域に役所ができることです。様々な調整や規則遵守の監視のための“市民参加省”を構想することもできます。もちろん、プラーヌクスツェレの実施を独立機関・団体の手でこれからも行なうことは可能です。

市民によって作り上げられた市民答申は、当該地域で委託者に公式に手渡されなければなりません。こうして、プラーヌクスツェレが実施された自治体の住民はその答申を大切にします。また、それ以上に、プラーヌクスツェレの意義が公衆に認識されることとなります。無作為抽出を通して、すべての人々が参加できる可能性があります

²⁾ Cohen, A.K., Kriminelle Jugend Zur Soziologie jugentlichen Bandenwesens. Reinbeck 1961, 102ページ

³⁾ Stiftung Mitarbeit (Hg.) Bürgergutachten Uestra. Attraktiver Oefentlicher Personenverkehr in Hannover, Bonn 1996 199ページ

し、その結果、すべての人々にとって近づきやすい政治分野が発展するのです。こうした支持があれば、新しく委託を得ることはより簡単になるでしょう。

3 効果的影響

これからの章は、このベルリン会議でも指摘されたように、プラーヌクスツェレの実施で起こると考えられる影響について論じます。

(1) “重荷から解放された” 社会的雰囲気

プラーヌクスツェレにおいて人々が協働することで、これまでなかった可能性を私たちの社会にもたらし、解放された雰囲気というものを社会に作り出します。プラーヌクスツェレという政治構造上の革新は、私たち全てが所有するであろう社会的付加価値を解放します。もちろん、公的決定は将来も変わりませんが、新しい共同体的意識（ここでは雰囲気Klimaと私は名づけていますが）を形成します。これは本当の革新と呼べるものです。

200年前、特権を持ったごくわずかの人々を除いて、すべての人々は、徒歩で行かねばなりませんでした。しかし、今日、皆車を使っています。車産業は巨大な経済セクターですし、駐車場の全面積も考えられないほど広大です。このように、車は私たちの生活世界を激変させ、新しい問題も出ていますが、人々にある側面では画期的進歩をもたらしたのは確かです。

国家についても同様の決定的変化が考えられます。統治制度は硬直化し、重要な根本的問題は先送りされています。本来主権者たる市民には、私たちの社会の存立を脅かす危機に直面しながら、請願や手紙、示威行為という疑問の多い手段だけがあります。国民投票や住民投票もあまり助けになっていません。定着したNGOは、政府間会議の端で影響力もなく座って、メディアで“休憩時間のプリンス”と揶揄されることもあります⁴⁾。個々人の市民は、システムを正す可能性を持っていません。

プラーヌクスツェレは、将来、数多く実施さ

れ、個々人が参加する可能性が高まります。参加した個人が魅力的に協働を体験するでしょう。小グループで公共の福祉を志向する、個人的話し合いがここでは重要な要素です。個々のプラーヌクスツェレを超えてできる社会的“雰囲気”は、公共圏に影響を与えることが期待されます。

(2) 広告に対抗する市民判断

物事を目的に沿って深く考え、動機付けられるような社会的雰囲気が醸成されると、見た目だけ良い“広告”に対し、理に適った見方が広まるようになります。広告は、「コミュニケーション」または「情報」と言い訳じみて言われますが、多くの費用が掛かる成長分野です。しかし広告は、対象者の理解を目的にするというよりは、対象者を利用しようとし、大げさに表現するものです。広告は感覚的体験の集中砲火や視覚的、聴覚的な印象を市民に与え、その結果、市民はある特定の反応を示さざるを得なくなるのです。プラーヌクスツェレにおける討議は、産業や製品に対して距離を持つ態度を促します。その結果、広告はその力を失い、そのため、この分野に投資された多くの財を他に使うこともできるのです。

(3) 国家に対する信頼

国家に対する市民の態度は、今日ひとつの言葉で表現できます。つまり、諦めです。低い投票率にそのことが現れています。最近の投票率はしばしば半数を切ることがあります。2004年に行なわれたノルトライン・ヴェストファーレン州の地方自治体選挙では約60%の人々が投票しませんでした。私の住むヴパタール市の投票率はわずか37%でした。この傾向は、若者にもっと顕著です。政治を省みるものはほとんどいません。人口の約7%を占める政治的代表や“職業市民”にとって、擬制としての民主主義は悪くありません。しかし、その他93%の市民はこうした人々と異なり、ある種の良心の呵責が持ってきています。

プラーヌクスツェレがしばしば行なわれることで社会的雰囲気が変化すれば、良心の呵責は軽減され、安心することができます。現行の統治プロセスに必要な改善や補足が、私たち市民によっ

⁴⁾ Die TAZ 1997年6月12日号

て常にもたらされ、実現できる解決策を導く事を人々は分かります。こうして市民は解放され、国家に対する信頼を醸成します。つまり、社会は、私の代わりに、長期にわたって、自分が働きかける以上に、真剣に、情報を得ながら、包括的に考慮することができるので、私の心配はなくなると、市民は考えるようになります。

(4) 文化的統合

この問題は、急激な転換期では中心的なものです。統合の必要性について、今日語られています。今後ますます重要になるでしょう。近隣社会、国民国家、ヨーロッパ、グローバル社会はどのようになるのか、という問題に密接に関係しています。

プラーヌクスツェレは、ここでも既に実験的分野として貢献できました。ベルリンのクロイツベルク区で行なわれたプラーヌクスツェレでは、34%の非ドイツ人住民が参加しました。そのため、情報をトルコ語に翻訳し、作業を準備しなければいけません。参加者にとって、民族を超え常に変わる小グループで、具体的課題について情報を得ながら話し合うことは全く新しい体験でした。しかし、特別な体験にもかかわらず、プラーヌクスツェレでは全く“文化の違いに基づく”争いは起こっていません。プラーヌクスツェレでは、偶然の形にせよ、共生が当然のこととして起こるのです。学校のクラスや路面電車、市民クラブなどでも見られない統合へ人々を導くものです。

このような体験はひとつのプラーヌクスツェレに限定されるものではなく、それを超えた影響を与えます。ライン左岸地域で実施されたプラーヌクスツェレに参加した一人のアラブ女性の例が端的にそのことを表しています。プラーヌクスツェレでは互いに話しかけることは全く当然のことだったので、その後も、通りで多くの人に挨拶されるようになったと、後に行なわれた質問に彼女は答えています。

こうした見方は、これまであまり取り扱われてこなかった社会的背景の違いの問題にも該当しま

す。つまり、統合の問題は、単に文化や国籍が違う人々の間だけではなく、性や世代の違いに対しても考えることができます。

(5) 平和

世界平和は、今日なお実現することができない問題ですが、決して許されない幻想ではありません。われわれの世代が開発し、時には使用した武器はとても効果的で、それ故、私たちは、もう平和について考えることをやめています。

プラーヌクスツェレにおいて、社会的に異なる人々が小さなグループで一緒に働き、社会的雰囲気解放されるとすれば、絶対に必要な“平和”を実現するために少なくとも何か貢献できるのではないのでしょうか。こうした雰囲気は平和を実現する糸口になります。

ひとつのプラーヌクスツェレの中立的状況で、一般市民が争いの激しい、しかし解決が求められている問題について話し合うことは、参加者自身に平和的影響を与えます。その結果、解決策が平和的效果を持つのです。

この意味で、スペイン・バスク地方での110キロの高速道路建設に関する市民答申⁵⁾は大きな成功を収めました。それに先立って、いくつかのプラーヌクスツェレが行政の委託で成功裡に実施されました。その結果、この地方でプラーヌクスツェレが理解されたのです。サン・セバスチャンでの高速道路の計画に対して、死傷者が出、建設機械の破壊などで多大な損害を被り、安全確保のために多くの費用が掛かりました。そこで、350人の無作為抽出の住民、その半数は該当地域の谷の周辺から、他の半数は周りの自治体と州の主要都市から選ばれましたが、彼らは、それぞれ5日間、14のプラーヌクスツェレでその問題解決のために働きました。「もし、私たちがプラーヌクスツェレの手法を以前に知っていたら、もっとコストを節約することができたのに」とその地域の行政官がテレビインタビューに答えています。

⁵⁾ Hans Harms, Die Diffusion des Modells Planungszelle ins Baskenland. Werkstattpapier der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung Nr. 54 (1997/9) 参照



(6) 労働

私たちの誰もが失業の憂き目に会っている人を知っています。失業は拡大しています。この背後にある社会的マクロ問題は知られています。製品開発、販売の工夫、再教育、輸出企業の助成、求人求職の一致など多くの取り組みが行なわれ、今日、職場を求めることはひとつの“国民病”と考えられています。ただ、いくらしても、機械化が進み、それ故、仕事は不足し、今後もっと足らなくなるのです。

しかし、これは宿命ではありません。例えば、徴兵制のように社会的労働の規模を縮小するような分野がこれまでも存在しました。労働に対する私たちの考えは自然にできたものではなく、歴史的にできたものです。つまり、今日では年にある一定期間、労働から自由になる時間、つまり、休暇を持つことは、すべての人にとって自明のことですが、200年前は、貴族だけが1年中仕事もなく自由であり、他の多くの人には逆に1年中働いていました。現在は、休暇を取る為に旅行会社や空港、海岸沿いの設備など、巨大な産業が成立しています。

プラーヌクスツェレで“市民の役割を果たすこと”は有償で行なわれます。きちんとした労働を連日行ないます。この市民参加の手法が頻繁に実施されるなら、社会の労働システムにも影響を確実に与えるだろうと思います。このようにして、

“意味のある時間の使い方”⁶⁾として、新しい分野がドイツでもまた他の国でも成立するでしょう。

4 ヨーロッパの課題に対して

ヨーロッパは、その発展のために、市民と直接に接することを必要としています。ここで、プラーヌクスツェレは、その適合性を証明することができます。

これまでヨーロッパ市民に知らせたり、その意見を聞く方法として用いられた3つの手法について簡単に述べます。

- ・ 専門委員会：EUレベルでは多くの異なった委員会があり、そこでは、専門家、利害関係者、また、市民も具体的課題に対して取り組んでいます。しかし、社会の一般市民と接することはできません。
- ・ 広告：欠如したアイデンティティを心理的問題と捉え、その解決として、実情を説明する代わりに、ある包装を施そうとします。つまり、経費削減の措置を“バンドをもっときつく締める”と否定的に表現するのではなく、“新しいチャンス”として売り込もうとするのです。つまり、広告のひとつの形です。若者に対するアクション、派手な色彩のポスター、集会、ヨーロッパ賞なども異なるものではありません。それらのどれも、実際のところ市民は参加していません。しかし、多額の費用が掛かっています。広告は基本的に何も変えることはできません。
- ・ 人民投票：ヨーロッパ・レファレンダム、または、ヨーロッパ国民投票が、市民参加の王様としてよくもはやされます。しかし、参加者の間に回復できない溝を作ってしまう危険性があります。しかも、非常に費用が掛かり、そのため、頻繁には実施できないものです。

前述したように、これらの手法に対してプラーヌクスツェレの実施によってどのような影響があるかは明らかだろうと思います。選ばれた市民は重要な情報に接し、協働してひとつの見通しを作っていきます。このようなプラーヌクスツェ

⁶⁾ Diemel, P., Die Zukunft der Arbeit. Von der explodierenden Bedeutung der Buergerrolle. Arbeitspapier, Wuppertal 2002参照

⁷⁾ Governance of the European Research Area; The Role of Civil Society. Final Report. Bensheim/Berlin/Brussels, October 2003など

レをヨーロッパの多くの国で同時に実施すれば、その市民答申は、先に述べた3つの従来の市民参加の手法以上に、具体的でアイデア豊富な、未来志向のものになることが期待できます。しかも、それに加え、市民答申は他の方法よりも費用が安く済みます。

これまで実施されたプラーヌクスツェレの経験から次のようなことが期待できます。つまり、参加した市民はヨーロッパに対しアイデンティティを持つようになり、それに対する覚悟を促し、ヨーロッパのために尽力し、これまでの特権を制限することを受け入れることが期待されるのです。これらは、重要な機能的副次的効果です。

従って、ヨーロッパの諸機関の関心が、市民参加の手法であるプラーヌクスツェレに向かないはずはありません。ここには、“市民の役割を果たすこと”が実現する分野があります。ヨーロッパの発展における市民社会の意義に関する包括的、多様な研究⁷⁾でもまだ、このような市民参加の可能性について不明です。しかし、私たちの共同的文化空間ヨーロッパで長期的展望に立った政治が可能であるかどうか、私たちの手のなかにあります。

このような必要性を理解し、新しくできた機関では、その要求する経費を負担し、また、多くの研究グループがヨーロッパのテーマに従事しています。しかし、ここで論じてきたプラーヌクスツェレは、私たちを“ヨーロッパ市民”にできる可能性を持っているのです。

5 おわりに

長期的展望への政治の解放は、まだ実現してい

ません。そのため、プラーヌクスツェレが日常的に行なわれるには、もっと待たなければなりません。主権者が統治システムに参加できるまでに長い時間がかかりました。

市民の政治への参加は、異なった手段を使いながらゆっくりと実現していきます。“選挙”という手段もそうでした。つまり、1809年ベルリンの市議会選挙では、男性の93%には選挙権はなかったのです。女性は沈黙を強いられていました。しかし、今日、選挙制度は完全に成熟し、拡大されています。選挙制度は、境界線を打ち破っています。

こうした転換期では時には跳躍が避けられないように見えますが、革命が勃発する必要はありません。これまで“市民の政治諮問”と“効果的影響”で明らかになったように、時宜に適った市民参加の効果はとても大きく、他の道を示してくれます。つまり、市民が市民答申を共に作り上げ、市民の役割を期限付きであっても実現することで

ある方面から市民を通しての政策答申の発展に対してブレーキが掛かります。特に、機能代弁者たちからです。しかし、肯定的結果によって、市民を通しての政策提言は促進され、定着した手段として確かな地歩を固め、広まっていくでしょう。丁度、転換期のライブチヒで口伝えに広がり、遂にはベルリンの壁が崩壊したようにです。

このベルリン会議で討議してきましたように、民主主義の発展のために新しい形を見つけなければなりません。“長期的展望への政治の解放”を実現するために、プラーヌクスツェレが多く実践されるように社会の発展に寄与しましょう。

(訳 篠藤明徳)

編集後記

「地域社会研究」は創刊以来10号を数えたが、今回11号では初めて、テーマをひとつに絞った特集号にした。篠藤研究員の意欲的な記事を集めたが、ドイツのディーネル教授からも記事を1本頂いたのは、大きな喜びであった。これから機会があれば、テーマを特定した特集号の編集も可能かもしれない。どちらにせよ、地域社会研究センターは、研究員の主体的取り組み、企画を発足以来大切にしてきたので、今後ともメンバーの主体性を尊重する雑誌でありたい。

地域社会研究 第11号

発行日 2005年9月1日

発行 別府大学地域社会研究センター

別府大学別府キャンパス

〒874-8501 大分県別府市北石垣82

TEL 0977-67-0101 FAX 0977-66-9696

E-Mail shinoto@mc.beppu-u.ac.jp 担当 篠藤 (しのとう)

別府大学大分キャンパス

〒870-0868 大分県大分市野田380

TEL 097-586-0001 FAX 097-586-0006

E-Mail hkaji@mc.beppu-u.ac.jp 担当 梶原 (かじはら)

URL <http://www.beppu-u.ac.jp/crc/>