

# 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” <sup>1)</sup> | 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

# ドイツの新しい市民参加 「プランクスツェレ」

別府大学文学部人間関係学科  
教授 篠藤明德（政治学）

## 1 はじめに

### プランクスツェレとの出会い

「プランクスツェレ」とは、ドイツ語でPlanungszelleと書きますが、英語ではPlanning Cells（プランニングセルズ）になります。直訳すると「計画細胞」です。しかし、ここではドイツ語のまま「プランクスツェレ」の言葉を使います。

本稿では、プランクスツェレを事例に沿って紹介し、またその意義について若干論じてみたいと思いますが、その前に、プランクスツェレと私の出会いについて述べます。ドイツの代表的な雑誌シュピーゲルにプランクスツェレに関する記事が載ったのは1995年でした。集合住宅



1. 篠藤とディーネル教授

地建設を計画するのに、無作為抽出の市民がアイデアを出し、また、ケルン市の中心市街地開発計画でも同様の手法が用いられたという記事でした。タイトルは「良識ある国民感覚」というもので、その内容に私は大変興味を持ち、書店で「プランクスツェレ」を購入し、すぐ読みました。民主主義では国民、市民こそが主権者であるといいますが、どのように民意を反映するのか、なかなか難しい問題です。いろいろな政治理論はあり

ますが、「選挙」を通して主権者の声を聞いたことにするという「投票箱のマジック」と呼ばれる問題が指摘されています。プランクスツェレでは実現可能なシンプルなモデルとして、この課題に心えていると感じました。それから、考案者であるディーネル教授を訪ね、直接教えていただき、またその実践に参加しました。教授がプランクスツェレを考案したのは1970年代で、最初の実験は72年シュベルムで行われました。つまり、考案され30年以上が経っているのです。教授は、自分が生きている間に注目されるとは思わなかったと言っていますが、プランクスツェレが脚光を浴びてきたのはここ10年くらいでしょう。これにはドイツの社会的背景があります。

### 90年代から活発化する市民参加

戦後ドイツの政治を参加民主主義の立場で概観すると、3つの分岐点があります。まず、69年の社会民主党ブランド政権の成立です。60年代の学生運動の影響も色濃く「もっと民主主義を」をスローガンに新風を起こしました。選挙権も18才に引き下げられました。次は、81年、緑の党が連邦議会に進出した時です。緑の党は、反政党的政党といわれ、「底辺民主主義」を主張し、様々な住民運動を基盤として大きな影響を与えました。創設当初は、議員が固定化されることを嫌い、毎回メンバーチェンジをしました。

次の分岐点は、90年のドイツ統一から、住民投票制度が州、地方自治体で法制化されていった時でしょう。市民が主権者として直接表決するこの制度（法的拘束力のある決定）は、直接民主主義に懐疑的であったドイツの政治風土を一変させました。

こうした潮流の中、既成の政治決定機関（行政や議会）は、真摯に市民の声を聞かなければ

ならなくなりました。そこで、様々な市民参加の方法が競い合うようになり、ある政治学者はその様子を「あたかも市場の中で商品が競争しあっているようだ」と評しています。80年代後半から登場した自治体経営革新論から「新しい自治体運営モデル (Neues Steuerungsmodell)」を提唱したバナー教授も、90年代以降を「自治体と市民の協働の時代」と位置づけ、さまざまな市民参加が必要であると述べています。こうした市民参加花盛りの時代に、プランクスツェレは次第に脚光を浴びるようになりました。

## 2 プランクスツェレとその実施状況

プランクスツェレとは

プランクスツェレの特徴を簡単に述べると、まず、住民台帳から無作為に抽出された人々から参加者を募ることです。最近の事例では16歳以上の市民を対象にしています。参加者は、これまでの実施例を見ると、性別、職業、年齢などほぼ社会全体を代表しています。これは後に事例の中で詳しく見ていきます。

参加は有償で、そのため、プランクスツェレはコストが掛かるといわれています。これが、普及を遅らせた一因とされています。一般に「市民参加」という場合、市民は無償で参加します。ところが、計画立案は、今日どのような場合ももっとも大切なもので、そのため、常勤の給与を得ている公務員が多くの時間を割き、また、研究所、コンサルタント会社等に発注し、計画を立てています。「市民委員」として「計画立案」する場合も同様であるべきだとディーネル教授は主張しています。金額はその人が通常勤務していた時に支払われる分（主婦等もその労働が金銭換算されます）を支払うとなっていますが、今日多くの事例では一定額の支給になっています。重要なことは、金銭を払うことによって参加者が「責任ある仕事」として取り組むようになることです。

次に、ひとつのプランクスツェレは原則25人で構成され、通常まる4日間討議に参加します。その際、委託を受けた中立的実施機関が参加者の検討すべき課題と4日間のプログラムを決定し、実施にあたっては2人の進行役がつきます。1コマ90分の作業時間の間、まず、参加者はいろいろ

な関係者から情報を得て、その後、5人の小グループで討議し、特定課題に対する意見を形成しますが、小グループでの討論に進行役は全く関わりません。あくまでも市民だけの討議による合意形成がプランクスツェレのコアです。こうした作業を1日4コマ、4日間合計16コマ行い、具体的提言をまとめていきます。その後、全てのプランクスツェレで出された意見を集約し、「市民答申」として、出版された形でマスコミにも発表され、委託者である行政機関等に提出されます。

### プランクスツェレの実施状況

プランクスツェレは、これまで主に、市町村など身近な問題に多く活用されてきました。都市計画、交通政策、住宅計画、社会政策などその活用分野は広範囲に及びます。また、もっと幅広い分野では、バイエルン州全体で実施された消費者保護政策のガイドライン作り、遺伝子工学の影響、ISDNの導入などで行われています。考案者であるペーター・C・ディーネル教授の著した「プランクスツェレ」は現在5版を重ねていますが、2002年に発行された最新版の巻末に、プランクスツェレが実施され「市民答申」が出されたリストが掲載されています。その中には、スペインで実施されたものが5例出ていますが、それを除いた「市民答申」は以下の通りです。

#### 都市計画：

ハーゲン、ゾーリングゲン、ゾーリングゲン貯蓄・建設協同組合、レンゲリッヒ、ケルン、ゲフェルスベルク、メイニンゲン、ノルトハウゼン、アポルダ、オスナブリュック、ベルリン・ヴェディンク地区、メアブッシュ、メッケンハイム、レーゲンスブルク

#### 交通・エネルギー問題：

ユッヘン、連邦科学技術省（将来のエネルギー政策）、バーデン・ヴュルテンベルク州科学技術影響アカデミー（気候に優しいエネルギー）、ハノーバー近郊交通公社イユストラ、レムシャイト（中央駅構想）

#### 環境政策：

シュベルム（廃棄物処理）、財団「商品テスト」、バーデン・ヴュルテンベルク州科学技術影響アカデミー（廃棄物処理場の立地）

**労働・余暇・麻薬・外国人市民の統合など：**

レパークーゼン・政治教育連邦センター、ゾーリンゲン、ブクステフェーデ（外国人とドイツ人の共生）、ベルリン・ティアガルテン地区、フランクフルト・オダー、ベルリン・クロイツベルク地区

**行政組織：**

バーデン・ヴュルテンベルク州科学技術影響アカデミー、ハノーバー、バーデン・ヴュルテンベルク州未来社会委員会2000（ボランテニアと社会参加）

**消費者保護・保健：**

バーデン・ヴュルテンベルク州科学技術影響アカデミー（利用者協議会）、バイエルン州保健・食料・消費者保護省（消費者保護政策ガイドライン）

**情報・メディア：**

ノルトライン・ヴェストファーレン州政府（ケーブル・パイロットプロジェクト）、連邦科学技術省（新しい情報技術の社会的影響の規制）、連邦郵政省（ISDN）、ウィーン成人学校ヒーテング

**科学技術の影響：**

バーデン・ヴュルテンベルク州科学技術影響アカデミー（バイオテクノロジー、遺伝子工学）バーデン・ヴュルテンベルク州科学技術影響アカデミー（科学技術影響評価方法）

す。まず、ノイス市の中心市街地の活性化プログラム策定に関し実施された例です。日本人ビジネスマンが多く住む町として名高いデュッセルドルフの隣町ノイスは、人口15万の都市です。ライン川の産業港としても栄え、町の中心には後期ロマン主義の歴史的建造物があります。しかし、州都デュッセルドルフに隣接し、また、近郊に住宅地が拡大したため中心市街地での購買力は低下してきていました。住民はデュッセルドルフでショッピングを楽しむか郊外に出来た大型ショッピングセンターでものを買うようになったのです。商店と住民の利害も異なり、中心市街地活性化の名案がなかなか浮かばない状態が長く続いていました。

こうした状況を打破するため、プラーヌクスツェレが実施されたのは、2000年2月、3月でした。ここでのテーマは、「中心市街地の活性化」。そのきっかけは、30年に及ぶ論争を引き起こし、遂には市を二分して住民投票にまで発展した「路面電車の路線撤去の是非」でした。市の中心部を走る路面電車について、反対派はショッピング客等にとって危険であり、中心街活性化の妨げになっていると言ひ、賛成派は中心市街地へのアクセスに便利が良いと主張していました。30年間にわたる戦いを市議会の2大会派の妥協で、路線撤去・移設を決定しましたが、その妥協案が住民投票で否決され、中心市街地問題は全く暗礁に乗り上げてしまったのです。

**3 ノイス市の中心市街地の活性化プログラム策定**



2. ノイス市の中心市街地

**社会を代表する参加者**

そこで、同市では、8つのプラーヌクスツェレを実施しました。190人の市民が参加し、市当局は、市街地全体の活性化案をまず検討してもらい、その中で路面電車の路線について答申を出してもらおうとしました。

さて、このプラーヌクスツェレに参加したのは、ノイス市住民が145人、その周辺町村であるドルマーゲンとカールストの住民が45人の計190人でした。以下の図表は、その社会的属性をいくつかのメルクマールで示したものです。

**住民投票とプラーヌクスツェレの開催**

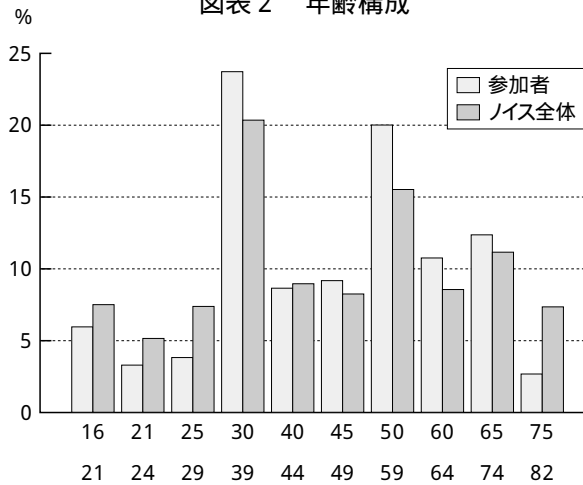
それでは、これから2つの事例に即しながら、プラーヌクスツェレの紹介をしたいと思いま

ここでは、男女比率、年齢、学歴、職業を取り上げていますが、社会全体を幅広く代表しているといつてよいでしょう。ただ、「社会全体の代表

図表1 男女比率

|    | 参加者(%) | ノイス全体(%) |
|----|--------|----------|
| 男性 | 52.69% | 48.6%    |
| 女性 | 47.31% | 51.4%    |
| 合計 | 100%   | 100%     |

図表2 年齢構成



図表3 学歴

|             | 参加者 |        |
|-------------|-----|--------|
|             | 実数  | 比率(%)  |
| 基幹学校        | 57  | 31.15% |
| 実業学校        | 59  | 32.24% |
| ギムナジウム      | 19  | 10.38% |
| ギムナジウムの卒業資格 | 22  | 12.02% |
| 専門大学・総合大学   | 26  | 14.21% |
| 合計          | 183 | 100%   |

図表4 職業構成

|          | 参加者 |         |
|----------|-----|---------|
|          | 実数  | 比率(%)   |
| 失業者・再教育中 | 7   | 3.83%   |
| 勤務者      | 78  | 42.62%  |
| 自営業者     | 11  | 6.01%   |
| 生徒・学生    | 21  | 11.48%  |
| 官吏       | 10  | 5.46%   |
| 年金者      | 38  | 20.77%  |
| 専業主婦     | 18  | 9.84%   |
| 合計       | 183 | 100.00% |

性」というのは、何をメルクマールとして考えるかによって千差万別です。ただ、プラーヌクスツェレでは、経験的に100名の参加者、つまり、4つのプラーヌクスツェレで社会的代表性がある程度確保されるといわれています。

#### 4日間のプログラムと情報提供

日程は図表5に示すように4日間でしたが、このプログラムは事前に実施機関であるヴパタール大学市民参加・計画手法研究所(所長はディーネル教授)が作成しました。1コマは基本的に90分で、始めの2、30分に様々な情報提供を受けます。例を挙げると、2コマ目では、近未来の予測も立つように、ノイスの歴史を人口推移、経済動向も踏まえて説明しました。エバハルト・リニエンター元市建設計画部長が、ノイスの歴史を市中心地の誕生など航空写真を使って説明し、歴史的記念物が市のアイデンティティにとって重要であると強調しました。経済振興局の統計・都市研究課長のヴォルガング・デュッシング氏はノイスの人口予測について、新住宅地、人口増減、高齢化、外国人、今後5年間の若干の減少などを説明しました。ミッテル・ライン商工会議所専務理事のゲオルク・フィッケ氏は、市経済の現況、デュッセルドルフに隣接し交通アクセスも良好なノイスのチャンスを概説しました。また、5コマ目では、バス、自動車、歩行者、自転車など市街地を利用する様々な交通手段について情報提供が行われています。10、11コマ目では、住民からの情報提供、警察から若年者、麻薬犯罪などの説明を受け、また、高齢者、女性から見た市街地の課題などを聞きました。こうした情報提供は、16コマの中11コマで行われています。情報提供者の数は30人で、その豊富さが推測できます。この例のように、14コマ目に政党・会派の代表からそれぞれの見解を聞き、質問をする機会が設けられるケースも良くあります。また、7コマ目のように、現地視察をするケースもあります。ノイスの例では、各グループに10枚撮りのボラロイドカメラが渡され、市街地の魅力、欠陥、路面電車の様子、商店の課題などを直接取材しています。

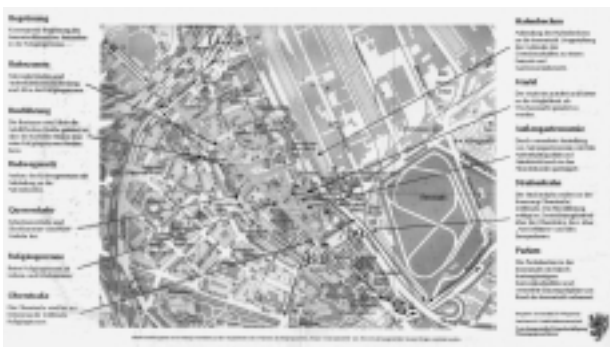
図表5 スケジュールの概要

|             | 1日目                 | 2日目              | 3日目                 | 4日目                      |
|-------------|---------------------|------------------|---------------------|--------------------------|
| 8:30~10:00  | ガイダンス<br>ノイスの長所・短所  | 中心市街地の交通<br>の運営者 | 中心市街地の商業、<br>飲食業    | 都市市場調査と<br>都市形成          |
| 10:00~10:30 | 休憩                  | 休憩               | 休憩                  | 休憩                       |
| 10:30~12:00 | 歴史と特色<br>ノイスの将来     | 中心市街地の路面<br>電車   | 利用像1<br>居住者、障害者・高齢者 | ノイス市街地2010の<br>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 | 都市開発                | 現地視察             | 利用像2<br>女性・子供・家族・若者 | 中心市街地形成の<br>モデル作り        |
| 14:30~15:00 | 休憩                  | 休憩               | 休憩                  | 休憩                       |
| 15:00~16:30 | ノイス市街地の交通<br>とその運営者 | 路面電車路線の案         | 政治家に聞く              | 構想の評価と閉会                 |

\* 1時間遅れで別のブランチスツェレが同時開催。

### 市民答申と反響

答申では、多種多様な専門店がもっと必要である、路上を利用したオープンカフェ、レストランなどで市街地空間がもっと魅力的になる、また、駐車場の候補地を挙げ、駐車場や自転車道をもっと整備すべきである、など具体的提案をまとめていきました。問題となった路面電車の路線は、市街地には残すが、変更案として複数のものを挙げています。そのいくつかの案は、これまでの論争では取り上げられなかった案でした。その他、市街地の安全性を向上させるための工夫、憩うためのベンチなどの設置、バス路線やバスステーションの改革など提言は幅広く行われました。



3. 市民答申を図示

このブランチスツェレの答申について当初批判的であった政党・会派も、無作為抽出の市民委員が批判に反発した結果、答申尊重を声明せざるを得なくなりました。“普通の市民”である委員は、例えば、主婦という“専門的視点”で、また、外国人市民という“特別な視点”で検討し、

具体的解決策を提示しようとしています。市当局でブランチスツェレを担当したオルトヴァイン氏は、「ブランチスツェレは“市民参加のベンツ”だ。確かに高いが、性能は抜群」と評価しています。

## 4 バイエルン州消費者保護政策ガイドライン

### 狂牛病をきっかけに省を新設

次の事例は、バイエルン州で行われた消費者保護政策のガイドラインづくりです。日本でも狂牛病が発生し、所轄官庁である農水省の対応に対して、大きな不信を呼びました。日々口に入る食品の安全が疑われ、しかも、生産者利益に偏った行政のあり方に対する激しい批判は、もっと大規模な狂牛病を体験したドイツでは深刻でした。農業州として名高いバイエルン州では、そのために、生産者側の農水省等とは独立して、保健・食糧・消費者保護を担う官庁が新設されました。ただ、消費者保護といっても、食品、医薬品、工業製品など消費財の範囲はとても広いものです。そのため新設省では、消費者が信頼できるものとは、そのための政策とは何か、を市民に直接聞くことにしました。そこで実施されたのがブランチスツェレです。

2001年9月から2002年4月にかけて18のブランチスツェレが行われました。実施された場所は、郡部のティルシェンロイトから始まり、次は州都ミュンヘン、次はシュパーベン地方のクルムバッハ、最後は大学町エアランゲンの4市町村で

した。これは、バイエルン州全体ということで、大都市、地方町村や地域性を考慮して選ばれたものです。その参加人数は400人を超え、これまでのプラヌクスツェレで最大規模のものでした。

#### 実施前の円卓会議やワークショップ

テーマは新設された省の所管事項である「消費者政策のガイドラインづくり」ですが、プログラムを策定するに当たり、利益団体、住民運動その他関係団体を招いて円卓会議等を行っています。ここで、さまざまな意見を集約すると同時に公平な情報を提供するため、プラヌクスツェレでの情報提供者も選びました。こうした実施前の準備は今日プラヌクスツェレにとって、とても大切なものになっています。プログラム設定と情報提供者の選定に関し、その「操作の可能性」という危惧に対し、今日、プラヌクスツェレ実施の前段階として、こうした利害関係者を交えての円卓会議、ワークショップの開催、マスコミを通じた広範な情報公開等が行われてきています。これも実践を積み重ねながら改良されてきた良い例といえるでしょう。その結果、4日間の討議プログラムを図表6のように設定しました。

#### プラヌクスツェレの具体的様子

私も進行役としてエアランゲンのプラヌクスツェレに参加しました。進行役は男女1名ずつですが、私の相方は、イルゼ・ブルガスさんといってディーネル教授の弟子で、長く先生とプラヌクスツェレを実施している女性です。プラヌクスツェレを最も経験されている方でした。写真4は、そのブルガスさんとバイエルン州保健・食糧・消費者保護省のジナー大臣（当時）と共に撮った写真です。写真5は、5人の小グループでの討論風景ですが、ここでは進行役は加わってはいけません。市民参加者のみの討議となります。



4. 篠藤、ブルガス氏、ジナー大臣

図表6 バイエルン州でのスケジュール概要

|             | 1日（健康・食品）          | 2日（食品・品質）        | 3日（安全・広告）           | 4日（消費者政策）        |
|-------------|--------------------|------------------|---------------------|------------------|
| 8:00～9:30   | ガイダンス<br>予防        | 食品の品質と添加物        | 携帯電話を例に工業<br>製品の安全性 | 消費者の自己責任         |
| 休憩          |                    |                  |                     |                  |
| 10:00～11:30 | 環境と健康              | 同上               | 特定消費者グループへ<br>の配慮   | 消費者センターなどの<br>役割 |
| 昼食          |                    |                  |                     |                  |
| 12:30～14:00 | 医薬品を例に健康と<br>消費者保護 | 食品の安全検査          | 広告の影響とチェック<br>機能    | 消費者政策の目標         |
| 休憩          |                    |                  |                     |                  |
| 14:30～16:00 | 食品と農業              | 衣服を例に工業製品<br>の品質 | 政治家への意見聴取           | 消費者政策の優先<br>順位   |



5. 5人のグループ討議の風景



6. 投票の様子

この討議では、グループとしての共通の意見形成に力が注がれます。そこで出された案をまとめ、写真6にありますように、休み時間に各自10ポイントをそれぞれの案に与えていきます。その場合、ある案に複数のポイントを与えても良いのです。ただ、こうしたプロセスは意見形成の過程における工夫であり、この「投票」が目的ではありません。

#### 市民答申と行政の反応

提出された「市民答申」では、医薬品や農産物、工業製品など具体的項目についても意見を表明していますが、今回のプラヌクスツェレの主目的は、消費者の側に立つ新設官庁のすべきこととして、消費者は何を基本的に望んでいるかを知ることでした。つまり、4日目午後のまとめの討議とその結論が一番重要になります。その結果、市民は、消費活動における自己責任を理解していること。換言すれば、行政がすべてチェックし、市民が消費すべきものを選定することは望んでいないこと。ただ、消費者が正しい選択をするためには、情報が公開されること。しかも、普通の市民に分かりやすい形で示されることを望んでいます。そのためには、独立的、中立な民間機関の役

割も重要になります。こうした適宜な情報を得られるようにすることとともに、学校教育でも「良き消費者」を育てるための教育が必要であると答申されました。また、今日、消費財はグローバルに生産され、流通しています。そのため、国境を越えた消費者保護政策や情報開示なども強く望まれています。市民答申は2003年7月に州政府消費者保護省ジンナー大臣に手渡されました。

## 5 プラヌクスツェレの意義

### 専門家の助言と具体的意見形成

以上2つの事例を概観しましたが、市民の意見形成において大切なことがいくつかあります。その中で、無作為抽出の参加者選定や有償参加については既に述べてきました。ここでは情報提供についてももう一度述べます。参加した市民は、各コマにおいて始めの20分程度ですが、様々な事項について専門家の情報提供を受けながら、意見形成をします。もちろん、その際、前述したように「情報の操作性」がないように異なった意見を聞くことが配慮されている。ノイスでは、私の取材に対して、SPDの議員が「このような豊富な情報を受けるプラヌクスツェレを議員対象に行ってほしいものだ」と応えたことが印象的でした。参加した市民も、自分たちに馴染み深い中心市街地の問題ですが、市の人口推移予想、商業の展望、交通計画局の施策等、専門家から十数コマにわたり幅広い情報提供を受けながら、次第に意見形成をしています。そうすれば、市民は驚くほど具体的解決策を理性的に考えるとディーネル教授は述べています。終わりのアンケートでも参加者は、この豊富な情報提供をプラヌクスツェレの意義として高く評価しています。ただ、前述のように、小グループでの意見形成はあくまでも市民のみで行われることを忘れてはいけません。

また、小グループでは事前に準備された質問について討論が行われます。例えば、バイエルンでは「障害者、高齢者、外国人市民等特別な配慮が必要な人々に対し消費者保護が公平に行われるために政府はどうすべきでしょうか」という問いに、各グループが3案出すように要請されています。こうして具体的案を形成しながら最後のガイドラインづくりへと発展していくわけです。



## 「市民合意」の意義

次の意義は、合意形成です。前述したように、私はバイエルン州で実施されたプラーヌクスツェレに進行役として参加しました。4日間の実体験は、私にとって非常に良い経験になりましたが、あるエピソードを紹介します。私のグループは16歳の最年少と86歳の最高齢の参加者がいました。また、インド国籍を持つ外国人市民も参加し、社会の縮図とも言うべき25名の参加者でした。その中に博士号を持つ、人柄もよさそうな男性がいましたが、彼は「こうした問題は複雑すぎて一般市民がいくら討論しても何もならないだろう」と当初懐疑的でした。小グループでの討論では、いつも冷静に他の4人を“説得”しようと試みました。しかし、5人の小グループのメンバーが毎回変わるので、効果はあまりありませんでした。数日して彼は、「合意は“説得”によって生まれるのではなく、互いの体験、視点を尊重することによって出来る」ということを学んだようです。それから、相手の意見を十分に聞き、尊重するようになりました。プラーヌクスツェレの終わりに、彼は市民合意を作り出すプラーヌクスツェレの意義を高く評価するようになりました。このエピソードは、「合意」とは何かを教えてください。今日の社会の根本問題は、「市民の合意」の欠如であるといえます。

もちろん、その合意は完全なもの、細部にわたるものではありません。ともすれば抽象的な表現になりがちですが、かなりの参加者が、理性的、具体的な一致を見ます。その理由はいろいろあると思います。無作為抽出のため、基本的に参加者が非当事者であること、この結果がその後参加者になんら影響を与えないこと、5人の討議のため参加者が意見交換を十分できること、しかも、毎回交代するため、社会的属性等による支配的関係が生じにくいことなどがあるでしょう。

## 市民的公共性と制度的公共性との結びつき

プラーヌクスツェレについて、篠原一東京大学名誉教授は、2004年12月に発行された「市民の政治学」(岩波新書)で、市民的公共性に基づく「討議デモクラシー」の具体的なモデルとして高く位置づけています。プラーヌクスツェレの場合、無作為の市民が小グループで討議を重ね、実現可

能な答申を出します。参加者の95%以上の方が、プラーヌクスツェレの参加を他の市民に勧めたいと回答するほど参加者の満足度は高いものです。しかし、篠原教授は、こうして生まれる「市民的公共性」と既成の政治機関、つまり、行政や議会で形成される制度的公共性をいかに結びつけるかが今後の課題であると述べています。

バイエルン州での実例を見ると、保健・食料・消費者保護省は、すべての部局に「市民答申」を配布し、答申で触れられた所管事項につき、現在既に実行していること、計画されていること、実施できない時はその理由を明示するよう指示し、その結果を公表しました。そして、昨年度は「保健分野」に絞り込み、2度目のプラーヌクスツェレを実施しています。こうした行政からのフィードバックが進めば、市民と既成の政治(行政や議会など)の間の信頼は高まり、政治的アパシー、観客民主主義の進行は食い止められるのかもしれませんが。

プラーヌクスツェレの特徴は、この“市民的公共性”とも呼ぶべき合意像を浮かび上がらせる点にあります。もちろん、その提案・答申は素朴なものであるため、専門的知見に沿って検証され、決定され、実現されなければなりません。それこそ、専門化した行政や政治代表である議会の出番です。

## 6 検討課題

### いくつかの課題

討議デモクラシーの議論で、いくつかの検討すべき課題があります。その中で、プラーヌクスツェレとの関係で論じますと、まず、答申された内容がいかに政策に反映されるのかという点です。ハノーバーでの公共交通公社の改善では、公社が積極的に実現に動き、市民も自発的に実現検証の活動をその後展開し成果を出しています。しかし、バイエルン州の事例では、確かに、州政府は答申の実現について報告書を出していますが、ある意見では、既定の政策の“正当性”を調達するためにされたのではないのかという批判もあります。別なケースでは、市民の声を聞くポーズとして利用し、その後、答申を無視したというケースも過去にないわけではありません。もちろん、

これはプランクスツェレ自体の問題というよりも、政治の面では常にある問題と捉えるほうが良いでしょうが、既成の決定システムとの接続をどのように設計するのかが問われているともいえます。

また、「合意像」の抽出が簡単にできるのか、場合によっては、「抽出」自体が「実施機関の作為」になる危険はないのか、ということです。ひとつのプランクスツェレは25名で構成され、他のプランクスツェレと関係を持ちませんから、こうした「合意像」は、まず、実施機関の手によって原案が作られ、各プランクスツェレから選ばれた代表者によって議論され、チェックされます。こうした点も、テーマの事前設定と共に厳しく吟味されなければいけません。

これまで、実施機関は主にディーネル教授が所長を務めるヴパタル大学市民参加・計画手法研究所やシティズン・コンサルト、財団法人ミットアルバイト、市民答申協会など同教授と関係のある機関でした。しかし、今後、実施機関が多様化し、かつ、職業化した場合、実施機関自体が「利益団体」化し、委託する行政などの意向が反映される危険性があります。

また、どの課題に対してプランクスツェレを実施すべきかという点に民意の反映は工夫できないかなどの問題もあります。今後、こうした課題についてオープンに議論されるべきでしょう。

### 批判的検証の場

前に述べたように、こうした討議デモクラシーの様々な方法が盛んに実施されたのは、ドイツでも90年代以降でした。その方法は多様で、プランクスツェレもそのひとつです。未来ワークショップ、コミュニティ・プランニング、コンセンサス会議など多くの方法がありますが、この10年間の展開は、互いに刺激し合い、改良していることです。決してドグマ的にならないことが大切であると言われていました。「市民的公共性」とは、市民の自由な結合と自由な討議が基本ですから、それを実現するためにも、こうした柔軟な態度が必要でしょう。批判的検証に晒さないものは正当性がありません。ドイツでは、そうした場が設けられています。セミナー「地方自治体での市民参加」（財団ミットアルバイト、ロツコム・プロテスタ

ント・アカデミー共催）もそのひとつで、私も第1回、2回と参加しましたが、今年10回を数えました。ちなみに、この財団の事務局長を務めるアンドリアン・ライナート博士はディーネル教授の弟子で、また、ディーネル教授自身、かつてロツコムの研修を担当していました。ここでは、ドイツ各地で様々な市民参加の活動をしている団体、研究者、行政関係者が集まり議論を重ねています。また、財団ミットアルバイトは、市民参加の様々な方法の紹介、ネットワークの構築等で市民活動や行政を支援しています。これから日本でもそのような場づくりが必要なのではないのでしょうか。

## 7 おわりに

### プランクスツェレの展望—ベルリン国際会議

昨年5月26、27日、ベルリンでプランクスツェレに関する国際会議が行われました。開催にあたって歓迎の挨拶をしたドイツのヨハネス・ラウ大統領（当時）は、ディーネル教授の長年の友人です。ラウ大統領は昨年6月で任期を終えましたが、在任の期間、「グローバル化」の名のもとに進展する効率至上主義が、政治社会における共同性や社会的正義を形骸化させていると度々警告しました。

同会議は、副題として「長期的展望に立つ政治の解放」をあげ、各国から学者、政治家、市民参加の実践者が集まり議論をしました。私もただ一人の日本人として会議に参加し、日本での市民参加の進展やプランクスツェレに対する若い研究者の関心の高まり、討議デモクラシーの脈絡で篠原教授がプランクスツェレを紹介している



7. ディーネル教授とラウ大統領

こと等を述べました。

2日目の分科会では、「長期的展望の必要な政治課題」として、「環境」「財政」「人口変動」「交通・国土計画」の諸分野が取り上げられました。また、私の参加したセッションは、スペイン、ブラジル、ベルギー、日本という異なった政治文化を持つ国々で、いかにプラヌクスツェレが適用されるか、議論されました。これまで自治体レベルで適用されてきたプラヌクスツェレは、今後、食料の安全供給や国際紛争などのマクロ問題や環境、財政、人口問題、国土計画など長期的課題解決にも有効な手立てになるかもしれません。

日本語で出されたプラヌクスツェレに関する主な文献：

- ・市川嘉一：「行政革新・海外報告(上)英・独、行政サービスに競争原理」(日経地域情報) 1997年9月
- ・大村謙二郎：「西ドイツにおける都市計画教育と住民参加」(都市計画116) 1981年6月
- ・後藤潤平：「プラヌクスツェレ - 熟慮デモクラシー論の実践的アプローチ」早稲田大学政治公法研究(第76号) 2004年8月
- ・篠藤明德：「プラヌクスツェレ - ドイツの新しい市民参加の方法」「青年」(財団法人日本青年館発行) 1996年5月、6月、7月
- ・篠藤明德：「プラヌクスツェレのメルクマールとその評価」(「別府大学短期大学部紀要」第19号) 2000年2月
- ・篠藤明德：「ドイツの市町村におけるプラヌクスツェレの実施 - メアブッシュ市(都市開発)とノイス市(中心市街地)の事例 - 」(「別府大学紀要」第43号) 2001年2月
- ・篠藤明德：「ドイツの市民参加『プラヌクスツェレ』の進展」日経グローバル、2004年9月
- ・篠原一：「市民の政治学」2004年12月、岩波書店
- ・日本経済新聞社・日経産業消費研究所調査・編集：「海外(ドイツ・英国)における政策形成過程への市民参加」、神奈川県自治総合研究センター発行、1998年3月
- ・山内健生：「ドイツにおける新たな市民参加の手法をめぐる議論について(一)」「地方自治」(第74巻第6号)

## 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/>