

地域社会 研究

第12号

2006.08.01



コミュニティ・ケアとは何か	秋田 清	1
プランニングスツェレ調査 - ドイツ視察報告	篠藤 明德	8
第2回日本プランニングスツェレ研究会 報告	篠藤 明德	14
苅田町の生涯学習基本計画づくりに関わって	長尾 秀吉	19
沖縄ルポ 離島を歩く	富吉 素子	24
大学の地域連携教育に関する研究会報告	大嶋美登子	29
人間関係学科卒業生ネットワーク	三城 大介	30
平成17年度(2005)活動記録		31

プラーヌクスツェレ調査 - ドイツ視察報告

別府大学文学部人間関係学科
教授 篠藤 明德

1 はじめに

昨年12月17日から25日のクリスマスを挟んだ忙しい中、ドイツを訪れ、プラーヌクスツェレに関する取材を行なった。ディーネル教授にも久しぶりにお会いし、日本での進展(「地域社会研究」11号参照)を報告したところ、大変喜んでいただいた。ディーネル教授は、今年初め、ロシアにも招待されているとのこと、ますますご多忙の様子であった。

また、訪問中、ボンにある財団ミットアルバイトのアンドリアン・ライネルト博士に再会できたのも嬉しかった。同氏は、ディーネル教授の下で博士号の学位を得、その後、財団事務局長として、ドイツにおける市民活動育成の最前線に立たれてきた。同氏と、ドイツの討議デモクラシーの議論と実践の関係について話し合えたことは、殊に意義深かった。

今回のドイツ視察の主な目的は、これまで行なわれた市町村段階でのプラーヌクスツェレについて、更に調査を進めることであった。そのため、メッケンハイム、レンゲリッヒ、オスナーブリュックの3市を訪れ、関係者にインタビューした。この3市について、既にベルリン国際会議での報告や「市民答申」の資料で知っていたが、直接視察したのは初めてだった。

本稿では、2つのプラーヌクスツェレが実施されたレンゲリッヒとオスナーブリュックの視察について報告したい。両市ともベンノ・トリュッケント氏が視察をアレンジし、同行してくれた。同氏は、ボンのイルゼ・ブルガス氏とともにプラーヌクスツェレをもっとも多く実施した人のひとりである。同氏を知って私も長い年月が経つが、今回の視察中、実施上の様々な苦労や工夫を、また新しく聞くことが出来たのは大変意義があった。

2 レンゲリッヒ市の視察



工場跡地“ゲンプト”

レンゲリッヒは、ミュンスター市の北東に位置し、人口約2万3千人の町である。ここで第1回のプラーヌクスツェレが実施されたのは、1997年であった。市の中心にある4haの工場跡地“ゲンプト”をどのように利用するかということで実施された。同年3月4日、レンゲリッヒ市民110人、隣町のテクレンブルクの住民22人が参加し、6つのプラーヌクスツェレが実施された。再開発のコンペにおける優先条件を検討することが諮問の内容であった。プラーヌクスツェレの実施前に、専門家が中心市街地の重点地区の新計画を説明し、また、市民に同跡地を一般公開した。その後、行政、利害関係者、住民団体などが意見交換し、ディーネル教授を招いて、プラーヌクスツェレの説明会等を行っている。

プラーヌクスツェレの結果、以下のような「市民答申」が出された。

- 1、WHホール、塔、ミュンスター通19の歴史的建造物は修復保全すること
- 2、住居は、2、3階建ての低層住宅にすること
- 3、様々な社会階層が生活する空間作り

- 4、空き地、緑を多くすること
- 5、大駐車場や大型店は作らないこと
- 6、周りの建物と調和すること
- 7、車両通行を出来るだけ少なくすること

以上の「市民答申」を受け、コンペが実施され、その建設は今日でも続いている。しかし、メインの建物であるホールは完成し、歴史的シンボルも修復され、「市民答申」が現実化しているのを見ることが出来た。ホールは、ノルトライン・ヴェストファーレン州の建築賞を受賞している。市の担当職員として、同プロジェクトに関わったドラゴ・ユーラック (Drago Jurak) 氏に取材できた。



多目的ホール

3 ドラゴ・ユーラック氏に聞く

- プラヌクスツェレ実施の背景をまず説明してください。

工場跡地“ゲンプト”を中心とした市街地再開発は、30年も検討してきました。もともと工場でしたが、30年間は製造していませんでした。部分的には倉庫として利用されていました。ここは4ヘクタールの広さがあり、古い街道であったミュンスター通沿いで、中心市街地のど真ん中に位置しています。工場跡地だから土壌交換などの問題もありましたが、所有者が1家族であったので契約がやすく、96年購入できる機会がありました。その時、一般市民に公開しました。鉄道マニアクラブの人たちも含め、3、4000人が来ました。

市民による計画ということでプラヌクスツェレのことを聞き、ディーネル教授にお話を聞きました。実施にあたっては、財政的、政治的問題がありました。資金は州政府からの助成がありました。政治的には、当時議会で過半数を占めてい

た社民党や緑の党は賛成でした。そこで、ヴパタール大学の研究所にプラヌクスツェレの実施を依頼しました。ドイツの都市計画では、土地利用計画策定段階で市民参加を義務付けていますが、事前にプラヌクスツェレを実施することで市民に受け入れられ、結果的に、時間的にも節約できたと思います。

- プラヌクスツェレに関わって、大切だと思われたことは何でしょうか。

市民は要求ばかりしてくるのではと、最初は心配もありました。しかし、参加した市民の意見はとても現実的なものでした。また、一般市民といっても、中に様々な専門知識を持った人も参加します。その中で議論をし、4日間でそれぞれの専門知識や経験が生きてきます。そうして出てくる「市民答申」は真剣なものです。ですから、委託した側もその結果を真剣に受け入れなければなりません。これが重要です。もし実現できない場合は、理由を市民に明示することです。そうしなければ、市民の参加の動機がなくなります。つまり、リスクがあるのです。委託する側に、こういう覚悟があるのが重要です。この町にずっと住み続ける市民が相手ですから。

- 市民答申を実現するには、その後の苦労もあつたと思いますが。

ホールは、もともと倍以上あり、多目的ホール、パサージュだとかいろいろアイデアがありました。また、ウィーンの芸術家であるフンデルトバッサーの家を、建てようという意見も途中ありましたが、参加した多くの市民はだめだという結論を出しました。答申には、具体的提言がありました。駐車場は中に作らない。外に配置する。家具センターやメディアセンターなど大きなショッピングセンターなどはだめ。兵営タイプの住宅地ではなく、2階、3階建ての家やフラットを作ることなどです。現在も建設中ですが、85~90%は市民の願いがかなった形になっています。中に老人ホーム、健康センターなどもあります

「市民答申」を受けて、建築家もいろいろ知恵を使ってくれました。ミュンスター通19の木組みの家にレストラン等を作るということになっていましたが、ホールと離れているので現実的でない。

また、ホールを多目的ホールとして活用するにしても、昼夜フルで使用するにはどうしたらよいか、「市民答申」案のままであれば、市が財政的に負担できない問題も出てきました。そこで建築家が、ホール内を分け、2階部分にレストラン、セミナー室等を作ることを考えました。

- ホールの運営に市民が積極的に関わっていると聞きますが。

また、出来たホールを誰が運営するのか、市が有限会社を作って運営するのかを検討しました。そこで出てきたアイデアが市民財団です。ひとり500ユーロ支払う。始めは実現できるか心配でしたが、公募初日で156人申し込みがありました。これは、ドイツ最大のものでした。その中の多くの方がプラーヌクスツェレに参加した人です。市が家賃負担、設備投資をします。それ以外の運営は市民財団が担当しています。周りの住民も多くが市民財団に参加しています。これは運営上とても意義があります。例えば、ホールで若者を対象にしたイベントがある場合、うるさくなることもあります。ただ、周りの住民が財団のメンバーですから、問題が起こらないのですね。

- 政治家の反応はどうでしたか。政治家や議会党派は、独自の利益で行動するという面もありますが。

議員は責任の一部を明け渡すという面があります。それで、こうした市民参加に懐疑的になる場合があります。ただ、「市民答申」は決定ではない。決定は政治の機能です。ただ、前述したように、実現できない時は、市民に説明する責任があり、その危険性があります。

しかし、市民の側にも、政治家はだめだという懐疑があります。それで、政治家は市民にオープンになることを示すいい機会になると思います。つまり、両方とも利益を得るのです。

党派的に見ますと、緑の党は、この市民参加にポジティブな考えを持っていました。SPDもほぼそうでした。しかし、CDUは懐疑的、否定的でした。しかし、その後CDUが議会で多数派になりましたが、プラーヌクスツェレで出された「市民答申」に反対していません。それに基づいて建設を進めています。

- 住民から直接選出された首長と行政がこうした手段で市民参加を進めると、議会の役割は何かという懐疑が生まれませんか。

市民にとって最も良いものを決めるのが議会の役目でしょう。議員にとって最も良いものではない。市民にとって良いものがこうした手段で明らかになるのなら、議員にとっても利益になると考えるべきです。もちろん、全てがこの手段で決まるということはないでしょう。しかし、社会が変化し、既存のシステムがうまく機能していません。市民に聞くべきです。議員が知っているという傲慢さを捨てるべきです。代表制民主主義の中では政治家が決定すべきですが、時には、こうした手段が必要だと思います。

レンゲリッヒでは、その後、中心市街地の歩行者ゾーンの改革に関し、1999年5月28日、29日の両日、52名の参加者で2つのプラーヌクスツェレを実施している。これは、例外的に小規模のプラーヌクスツェレであるが、2万3000人という小規模の自治体における2つ目のプラーヌクスツェレという性格も反映されていると想像される。同行した実施責任者であったベンノ・トリュッケント氏は、このプラーヌクスツェレでも「市民答申」が、様々な箇所でも実現していることを、歩行者ゾーンで筆者に示してくれた。ただ、インタビューに応じたユーラック氏は、第2回のプラーヌクスツェレの評価について市の中では賛否があると語っている。

確かに、プラーヌクスツェレは実施に多額の経費が掛かる。第1回目のプラーヌクスツェレでは、16万マルク（約1200万円）かかり、その70%は州からの助成であったと言う。第2回目はずっと少額であったが、市の厳しい財政の中で、必要であったかどうかという議論があったのだろう。

4 オスナーブリュック市の視察

次に訪れたのは、オスナーブリュック市であった。同市は、レンゲルッヒから北東約20キロにある、ニーダーザクセン州における、人口16万の中核都市である。同市で6つのプラーヌクスツェレが実施されたのは、2001年6月、7月であった。

テーマは、ノイマルクトの交通問題を中心に、ノイマルクト地下道の整備、活用やノイマルクト全体の整備であった。129名の市民が参加し、個人車両の遮断やバス停を一部に集中させること、歩行者がまず楽しめるノイマルクトを作ること、地下道は新しい活用と整備をすべきこと等が提言された。しかし、その後行なわれた地方選挙でプラーヌクスツェレの実施に否定的であったCDUが政権を握り、現在その提言は生かされていない。依然として、問題を残したままになっているノイマルクトの様子をトリュトケン氏と共に視察し、当時、市民運動として同市の交通問題に取り組んでいたイェン・マイアー（Jen Meier）さん（現市議会議員・緑の党）にお話を伺った。



オスナーブリュック市ノイマルクト

5 イェン・マイアーさんに聞く

- マイアーさんがプラーヌクスツェレに関わったきっかけをお話ください。

オスナーブリュック市におけるノイマルクトの課題は、交通問題を含め長い間検討されてきました。私は当時住民団体であるローカル・アジェンダのメンバーでしたが、この問題には様々な利益団体や市民団体が関与していました。

私自身、レンゲリッヒのプラーヌクスツェレに進行役として参加しました。それでプラーヌクスツェレによる「市民答申」が、オスナーブリュックでも必要だと思うようになったのです。当時、市議会はSPDと緑の党が多数会派でした。これに加えFDPも賛成し、プラーヌクスツェレが実現しました。反対の会派であったCDUは懐疑的でした。大きな会派であるCDUが賛成していなかったのが、その後問題になりました。実施されたのは地方選挙のちょっと前でした。プラーヌクスツェレの「市民答申」では、一般車両は通

行止めにすべきという結論でした。FDPは賛成しましたが、CDUは反対でした。

- プラーヌクスツェレでの議論や「市民答申」が実現しなかったようですが。

もうひとつの問題は、地下道のパサージュでした。プラーヌクスツェレを実施する半年前に試験的に地上の横断道路を使うようにしましたが、それで地下街はすっかり寂れてしまいました。また、州裁判所の建物とその後留置所がありますが、ショッピングセンターの建設も議論に上りましたが、当該地域の所有関係が複雑で実現が難しい状態です。

交通問題に関する調査、商店の課題に対する調査とプラーヌクスツェレが並行して行なわれました。「市民答申」は市民全体を代表しているのだから、計画上最重要視されるべきだと思いますが、結果として、そのように扱われませんでした。交通問題は全く解決していません。バス停を移動するなどの案が出て、投資家を探しましたが、うまくいきませんでした。実現には強い政治的決定が必要です。

- 現在、市議会議員になられていますが、プラーヌクスツェレなど市民参加との関連で、議会の役割をどのようにお考えでしょうか。

決定は議会の権限です。それは残ります。特別の課題に対して市民参加が行なわれます。論争的課題に対して市民参加が必要でしょう。その場合、市民に十分な情報が提供されていることが大切です。プラーヌクスツェレなどで解決策を探すことと決定し、実現することは役割が違うと思います。

- そうすれば、決定において、いわゆる“良いところ取り”という批判も起こりますが。

その場合、「市民答申」に提言（Empfehlung）と参考意見（Anregung）を区別して記述することが大切になります。全てのグループで共通していることや圧倒的多数意見を提言としてまとめ、これは実現すべきこととする。多くのグループで出された意見は参考にすべきものとするというように、工夫することも大切です。また、実現できない時は、なぜ出来ないか回答義務をつけることも

必要でしょう。

6 3人の市民参加者に聞く



トリュッケント氏と3人の市民参加者

次に、プランクスツェレに参加したスザンネ・ハンビュルガー・ドス・ライス (Susanne Hamburger Dos Reis) さんマルグリット・ヤンケ (Margrit Janke) さん、クリスティアーネ・ワーグナー (Christiane Wagner) さんの3名にインタビューした。参加した市民に直接話を伺えたのは、今回の視察における収穫の一つであった。

- 招待状をもらったときの感じは？時間的難しさは？

プランクスツェレについて全く知りませんでした。とても関心を持ちました。それまでも市民活動をしたことがありませんでしたが、4日間は長くは感じませんでしたね。

- 有償であった点はどうですか。また、家族等の関係はどうでしたか。

お金をもらえてうれしい気がしましたが、参加したのはお金の問題ではありません。プランクスツェレに参加している4日間は、家に帰って家族とテーマについて話しましたね。ですから、参加した市民だけが意見形成したのではないと思います。もっと多くの市民がプランクスツェレに関係していたといえるのではないのでしょうか。

- 知らない人と一緒に作業することは、難しくなかったですか。

知人が偶然いた場合もありますが、知らない人

とても問題はありませんでした。ただ、中に職業的な役割で支配しようという人がいて、そのように振舞おうとしている人とは難しいという感じがありました。

- 6つのプランクスツェレは全く分離して活動するので、小グループまで分けると30のグループの意見が出ることになります。それを実施機関が編集し、提言、参考意見等をまとめることになるので、その結論は皆さんのグループの意見と異なることがあるのではないのでしょうか。

「市民答申」の結論が、自分(或いは、自分たちのグループ)の結論と異なることがあるというのは当然のことでしょう。プランクスツェレでは、互いに意見交換しながら、グループの合意を形成していきますから、グループの結論も自分がもともと持っていた考えが変化して出来たものです。従って、「市民答申」が部分的に異なっているとしても、“自分たちの答申”として受け入れることができます。

- プランクスツェレに参加された後、ご自身何か変化がありましたか。

プランクスツェレに参加して、社会的関心が強くなりました。政治家と会うのも何の躊躇もなく出来るようになりました。

ただ、答申を出しても決定がないので、何年も待たなければなりません。パサージュも半分だけしか実現しませんでした。歩道で“情報スタンド”を立て、市民に訴える行動をしました。市民の方と話したりできますが、政治家は難しいですね。でも、“情報スタンド”の活動のためスポンサーを探すなど、いろいろ勉強になったこともありました。

7 実施上の要点について・トリュッケント氏に聞く

両市を視察しながら、トリュッケント氏とプランクスツェレを実施する上で大切なことについて意見交換をした。

同氏は、まず、プランクスツェレの実施では、準備作業がもっとも大切であるという。今日では、事前に、利害関係者などの円卓会議やワークショップが行なわれる。そこでは、プランク

クスツェレにおける情報提供者を決めることが大切になる。また、オーストリアの事例では、自由なアイデアを得るために「未来ワークショップ」を前置し、10歳から15歳までの子供が参加し、その後実施されたプラーヌクスツェレで、「未来ワークショップ」の結果を情報として提供した。こうした準備期間は、半年は取る必要があるという。そうすれば、プラーヌクスツェレそのもの実施が1ヶ月、まとめが1ヶ月掛かるとすると、トータル8ヶ月で完了することになる。

また、プログラム設計での質問のつくり方は重要である。狭い問い方は駄目だという。バス交通はどうか、ではなく、将来の交通のあり方はどうか、という、自由な議論が出来る。質問が事前になければ、各コマでの討議が具体的にならない。

8 まとめ

好対照の両市の事例

レンゲリッヒとオスナーブリュックでの視察では、好対照の事例を観察することが出来た。つまり、レンゲリッヒでは、「市民答申」が活かされた形で工場跡地が再開発され、ホールを運営する市民財団の設立など、その後の展開でもプラーヌクスツェレの効果が如実に現れている。他方、オスナーブリュックでは、プラーヌクスツェレの直後に行なわれた地方選挙の結果、懐疑的であった政党が議会の多数派を形成するようになり、「市民答申」は活かされていない。その結果、参加した市民は社会的課題に関心を持ち始めたが、失望している。両市の事例は、「市民答申」提出後の対応に大きな違いが出てきている。オスナーブリュック市の経験から、実施機関は契約時に一定期間後（およそ1年後）、委託機関に「市民答申」の実現状況について公表することを義務付けるようになったという。バイエルン州でも州政府は実現状況についての報告書を公表している。

「合意」の意味

オスナーブリュックでの参加者が、「市民答申」の結論について言及したことは興味深かった。つまり、プラーヌクスツェレの特色は、常に、小グループでの合意形成を積み重ねていくので、個人の意見は当然変わりうること、もっと言うと、

変わらねばならないことを学んでいく。従って、部分的に、自分たちのグループが得た結論と「市民答申」の結論が異なっていたとしても、その結論を「自分たちの答申」として受け入れる。ここに、「社会的合意」が現れる様子が如実に語られている。プラーヌクスツェレを通して、自分たちの結論が「仮定的」と認識する姿勢が形成されていくのだろう。

事後の検討が大切

こうして形成される「市民合意」を受け取る行政、議会の責任は重い。前述のように、1年後の回答の義務付けなどはとても重要である。そこに、参加者から再度無作為に抽出された人々が、このチェックを行なうなどの工夫も考えられるだろう。事前の準備として、市民への説明会開催、利害関係者のワークショップ等も次第に確立されてきている。事前事後のことも含め、今後ますます実施されたプラーヌクスツェレの個別的批判的検討とそれに基づく改善が大切になってくる。

EUレベルでの計画

今後の展開として、“民主主義の赤字”が言われ、EU憲法制定でも、各国の国民投票での否決等、躓きも指摘されるヨーロッパ連合におけるプラーヌクスツェレの実施が検討されている。今予定されているのは、加盟国12ヶ国で実施し、その場合、一般的共通テーマと地域課題の特別テーマのコンビネーションですという。今年、このEUプロジェクトが実現すれば、プラーヌクスツェレは全く新しい次元で展開されていくことが予想される。自治体レベルでの実践とともに超国家レベルへの展開も注視したい。