（財）自治体国際化協会ロンドン事務所マンスリートピック（2012 年 11 月）

「市民討議会：Planungszelle 計画細胞」の取り組みについて

イエンス・テッスマン
ポツダム大学地方自治研究所
イルメリン･キルヒナー訳･編集

1960 年及び 1970 年代に起こった新しい社会運動の結果として、特に地方自治体レベルでは、伝統的な代表性民主主義制度に、公式または非公式な市民参加方法が導入された。都市計画制度の一部である公式の市民参加制度と共に、非公式な制度として様々な新しい参加方法が発案された。中の一つは、ヴパタール大学の（故）ペーター・C・ディーネル（Peter C. Dienel）教授から提案された「Planungszelle/Bürgergutachten 計画細胞・市民による鑑定書（以下：市民鑑定書)」である。日本では最近、カタカナ用語としてプラーヌンクスツェレ、または市民討議会として呼ばれることが多い。この市民参加方法は、必要に応じて随時設置される一時的な参加方法の一つであり、特定のテーマについて地方自治体が決定しなければならない時に実施できる。一時的な市民参加方法としては他に、米国のマービン・ワイスボード(Marvin Weisbord)により提唱された「Zukunftskonferenz/ Future Search　将来会議」、[Werkstattverfahren/ planning workshops 都市開発に関するアイディア競争]や「Open Space Conference (Unconference)アンコンファレンス」などがあり、公式の直接民主主義的な市民参加方法である住民請願、住民請求及び住民投票もこうした一時的な手法である。

プラーヌンクスツェレという市民参加方法は、各州の地方自治法や、建設計画策定手続きのように法律で定められてはいないため、非公式なものである。地方

自治体は、プラーヌンクスツェレ方式の実施について必要に応じて決定できる。プラーヌンクスツェレが利用される時は、多くの場合、政治的な合意がない課題、または住民の意見も分かれている問題についてである。具体的な決定結果が生じる住民投票などの直接民主主義的な市民参加方法と違って、この方法は協力的な市民の参加形態であり、市民が自らの経験、アイディアや能力を通じて、有益な解決策を示すことにより、で決定過程に貢献することが目的である。したがって、市民はこれに参加することによって、地方自治体の政治的・行政的決定過程に影響を与えることはできるが、自ら最終的な決定をするわけではない。

また、この協力的参加方法は、プラーヌンクスツェレと呼ばれる討議の手法と市民鑑定書から成り立っている。プラーヌンクスツェレとは、具体的な議論の形態のことであり、市民鑑定書は、その議論の成果である。他の非公式な市民参加方法との比較した場合、プラーヌンクスツェレの特徴は、手順が組織化されている点にある。決まった手順に従うことは、市民参加方法の高い能率、質及び応用性に貢献している。ある具体的な地方自治体の課題について、成果となる市民鑑定書を求めてプラーヌンクスツェレを発足させる場合には、その前提として、中立の立場にある機関にプラーヌンクスツェレの開催を依頼する必要がある。このため、地方自治体は、あるテーマについて市民参加の取り組みが必要な場合には、まずはその委託内容を設定する必要がある。

大学や個人事務所のような中立的な機関がプラーヌンクスツェレの具体的な準備及び実施を行うのは専門的な運営、そして中立性を確保するためである。この際重要なことは、委託側である地方自治体、または特定のロビー集団は実施過程に影響を及ぼすことができないことである。プラーヌンクスツェレの中心には、与えられた情報を基本に、市民が進行役の助言を得ながら独自で問題の分析を行い、突っ込んだ討議をすることである。実施機関は、準備及び実施を専門的に行

う。議論の具体的な内容は、地方自治体が行う課題の設定によることになる。

プラーヌンクスツェレの参加者は、住民登録から「無作為」に抽出される。参加者は、長ければ４日間、短ければ２日間連続で、設定されたテーマについて、プログラムの中で情報の収集、意見交換や議論を行う。

ドイツの場合、一つのプラーヌンクスツェレには、通常 25 人の住民が参加する。大きな事業の場合、併せて 100 人参加の平行する分科会を開催することも可能である。「無作為抽出」により選ばれた住民は、通常の仕事を休むことができ、討議会のみに集中することができる。ドイツでは、「Bildungsurlaub 研修のための有給休暇」という制度があり、4 つの州を除いて、州法でその権利が認められている。市民討議会への参加は「政治上の教育」に相当するため、この制度を利用することができる。また、参加者には仕事として取り組んでもらうため、手当てが支払われる。一日を４コマに分け、情報収集のため、設定された時間に専門家または利害者団体からの発表があり、コマごとに設定されたテーマに沿って、参加者だけで話し合いを行う。１グループは 5 人で、(通常５グループで 25 人)、コマごとに特定の参加者の意見だけが反映されることのないように、メンバーを入れ替える。

参加者の議論で出された意見や勧告を集約して、実施機関は報告書を作成し、委託元である市行政に「市民鑑定書」として提出する。提出の前には、参加者の同意を確認し、場合によっては内容の修正を行う。プラーヌンクスツェレに参加する市民は、住民登録より「無作為抽出」されるため、結果的に男女比率、年齢、社会的背景などが多様である。特定の社会的背景を持つ教育基準の高い人が多数を占めることを避けることが目的である。また、独自の利益を追求する団体からの影響が大きくなることを効率的に阻止することにもなる。但し、検討する内容

に合わせて、参加する人たちをある程度選定することもできる。たとえば、高齢者に関連することが課題であるときは特に年齢に配慮することなどが考えられる。

表１：実例に基づくプラーヌンクスツェレ実施例

例：ボン市の駅周辺再開発について

第１日	第２日	第３日	第４日
コマ１ コミュニティーとわれわれの駅	コマ５ 公共交通	コマ９ 利害関係者グループ１：商業・企業や自営業・飲食業	コマ 13 基礎決定条件１：交通結節点としての駅
休憩	休憩	休憩	休憩
コマ２ ボンの歴史やアイデンティティーがどのように変化してきたか	コマ６ 自動車交通	コマ 10 利害関係者グループ２：近隣住民・消費者・旅行者・社会的に排除されているグループ	コマ 14 基礎決定条件１：町の入り口としての駅前広場
昼	昼	昼	昼
コマ３ ボンの将来の展望	コマ７ 現場視察	コマ 11 公共の場の設計・デザイン	コマ 15 モデルの開発
休憩	休憩	休憩	休憩
コマ４ ボンの都市計画：統合的な行動計画	コマ８駅前広場の再生：多様の見方からの意見・評判	コマ 12 政治家からのヒアリング	コマ 16 評価・結論

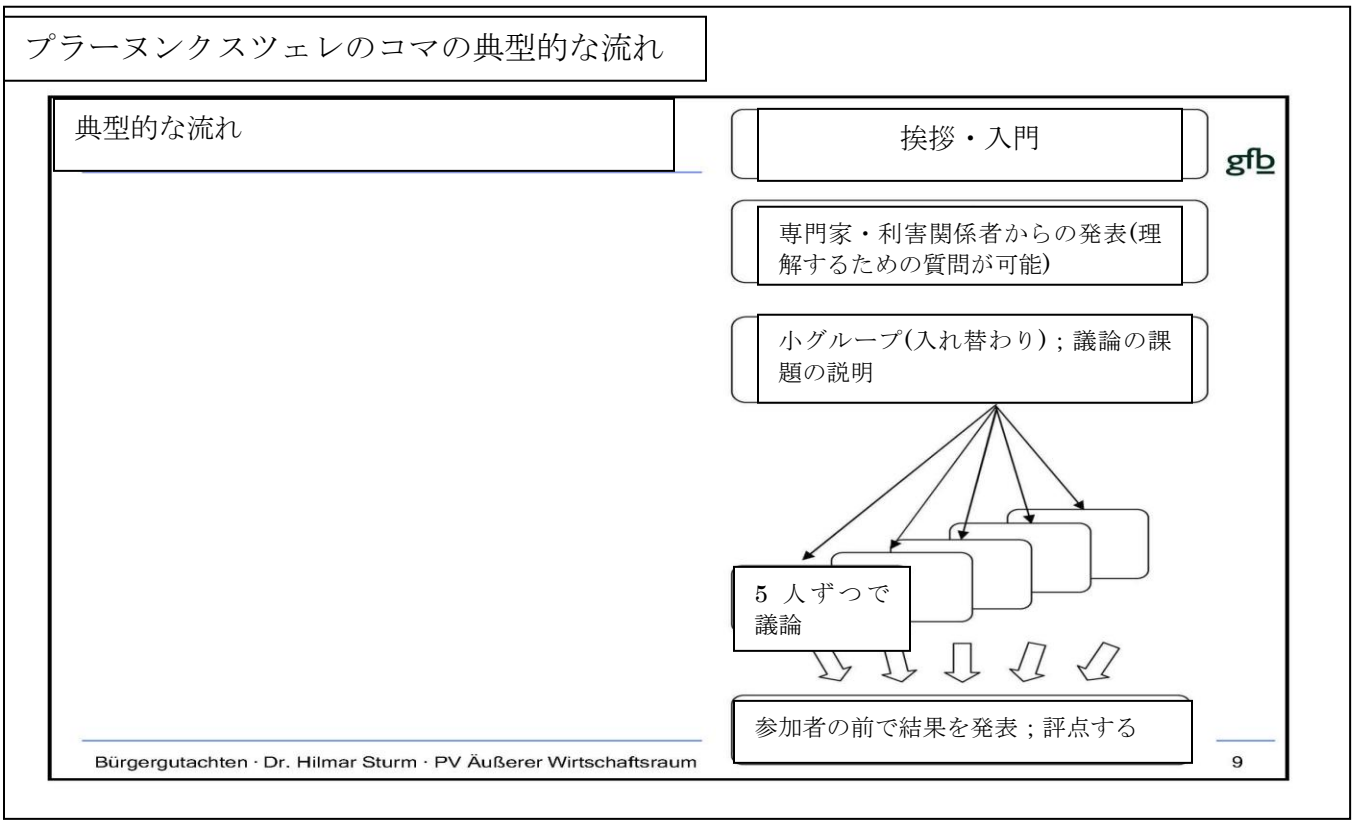
出展： Lietzmann,Hans J., 2011: “Konzept Planungszelle” Eignung für ein Bürgergutachten zu den Stadtwerken Stuttgart. Foliensatz (11.11.2012)

研修のための有給休暇の利用、手当ての支給のほかにも参加する市民を支援する仕組みがある。子持ちの母親が参加できるように、子供を預けられるように準備したり、ドイツ語が自由に話せない外国人住民のための通訳、そして障害者のための支援策（手話等の提供）がある。無作為抽出により選ばれたすべての住

民の参加が可能となるための配慮である。

プラーヌンクスツェレは標準化された形態であるため、発表や議論は決まった形式で行われる。１日は４つのコマに区分され、一コマは 90 分で、午前及び午後にそれぞれ 30 分の休憩と、第 2 コマのあとに 60 分の昼休憩を取る。基本的に各コマでは、専門家や利害関係者による 20 分間の発表や情報提供に続き、5 人ずつの小さいグループに分かれての議論、そして再び全員で集合し、評点を含む結果の発表を行うという流れである。

表 2　プラーヌンクスツェレの典型的な流れ



出展：Sturm, Hilmar: Bürgergutachten. Foliensatz (11.11.2012)

コマの流れに関しては、最初の 20 分間では、専門家や利害関係者はそれぞれの立場について発表を行う。市民は、発表内容について理解を深めるための質問ができる。次のステップの前に、参加者をランダムに、5 人ずつのグループに分け、各グループに一つずつ具体的な議論の課題を設定する。次の 40 分間では、課題についてグループごとに参加者の間で議論され、助言・提案を記録する。最後に参加者全員が再び集まり、それぞれのグループから一人が代表して自分のグループの議論結果について発表を行う。そして、プラーヌンクスツェレの参加者全員が、その助言・提案に評点をつける。各コマ毎の点数の集計結果は最終的な「市民鑑定書」に反映され、委託した行政機関に意思決定の材料として提出する。ほとんどの場合、第 3 日目には政治家が自分の意見を説明できる場（ヒアリング）がある。

住民全体の間では、このような数日間続く集中的な議論の過程を経て生まれた結果については、高く評価されている。最終結果が予測できない、真にオープンな議論のプロセスは、全員が集まる集会ではなく、それぞれ独立した小グループの形で行われる。小グループの市民の意見形成が外部から影響を受けることを避けるため、実施機関からの進行役なども参加せず、小グループの参加者は自力で討議を行う。したがって、小グループでは、各自で自由に自分の意見を言うことができ、場合によっては他人の意見に同意したり、一緒に検討したりすることができる。

他の市民参加の方式との比較では、プラーヌンクスツェレには利点が多く、理想的な参加形態であるとも言える。活動の期間が限定され、「無作為抽出」の方法により、利害関係団体から大きな影響を受けないことが保障されると同時に、一般市民も結果を受け入れやすい。これまでの実績からは、プラーヌンクスツェレの議論では関係のない話に左右されずに与えられたテーマに集中して議論できるということが証明されている。さまざまな社会階級の参加者が一緒になることも、

地域の多様な住民層のさらなる統合に貢献する。私心や政治的立場に影響を受けずに、現実的かつ画期的な解決策が生まれる可能性が高い。プラーヌンクスツェレは、市民相互の理解を促し、決定の効率を改善し、公共の課題を総体的に解決するための方法である。

ドイツでは、プラーヌンクスツェレ・市民鑑定書は 1970 年代から多様な課題を対象に地方自治体、州、そして欧州連合でも実施されてきた。案件の多くは、地方自治体の地区の発展、公共交通の課題、エネルギー政策などの都市計画・都市発展に関連するテーマに関するものであった。プラーヌンクスツェレの優れた点は、学者など専門家の間では証明されているにも関わらず、ドイツでは、より緩い仕組みである「市民フォーラム」、「将来会議」や「アンコンファレンス」などの利用と比べると、プラーヌンクスツェレの実施回数は比較的少い。理由としては、プラーヌンクスツェレの実施に必要な手続きに手間がかかることや、コストが高いことなどが挙げられている。国際的には、プラーヌンクスツェレは市民参加の一つの形態として評価され、他国でも応用されている。日本でもプラーヌンクスツェレの基本的な考え方が受け入れられている地域があり、日本の事情に適合した形で「日本市民討議会ネットワーク」等により推進されている。実際に実施する場合の大きな違いは議論の期間である。日本の場合には 2 日間での実施が多いようである。

しかし、ドイツにおいても最近は市民参加が再び注目されるようになっている。エネルギーや環境政策、または市民サービスを再構築する議論をめぐって、プラーヌンクスツェレ・市民鑑定書が再び脚光を浴びつつある。

表 3

ドイツにおける近年のプラーヌンクスツェレ・市民鑑定書の実施例

年度	委託者	実施機関	内容
1996	ハノファー市交通公団		ハノファー市の公共交通の将来像について
2002	バイエルン州の保健食料消費者保護省	市民報告書事務所(gfb, Dr. Hilmar Sturm)	消費者保護のための市民鑑定書
2004	バイエルン州の環境保健消費者保護省	市民報告書事務所(gfb, Dr. Hilmar Sturm)	健康のための市民鑑定書
2007	スイス、サンクト・ガッレン市都市開発局	市民報告書事務所(gfb, Dr. Hilmar Sturm)	欧州連合の市民鑑定書：農村の将来
2008	ラインラント・プファルツ州内務省	Nexus、協力管理及び学際的な研究のための研究所	ラインラント・プファルツ州における行政改革について
2009	ブレーメン都市州	市民参加事務所 Benno Trütken	フッケルリーデ地区の総合的な発展について
2009	アーヘン市	ベルギシュ大学の市民参加研究所	廃棄物手数料の配分規制について

出展：独自作成

参考文献

Dienel, Peter C. (2002): Die Planungszelle – Zur Praxis der Bürgerbeteiligung. Demokratie funkelt wieder. FES-Analyse. http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01234.pdf (11.11.2012).

ディーネル、ペーターC.（2002年）:「プラーヌンクスツェレについて。市民参加の実務で民主主義は再び光る」FES分析、http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01234.pdf (アクセス2012年11月11日)

Forschungsstelle Bürgerbeteiligung (2012): Planungszelle. http://www.planungszelle.uni-

wuppertal.de/ (11.11.2012).

ヴパタール大学市民参加研究所（2012年）:「プラーヌンクスツェレ」、http://www.planungszelle.uni-wuppertal.de (アクセス2012年11月11日)

Lietzmann, Hans J., 2011: „Konzept Planungszelle“ Eignung für ein Bürgergutachten zu den Stadtwerken Stuttgart? Foliensatz. http://www.kommunale-stadtwerke.de (11.11.2012).

リーツマン、H.J.（2011年）:「プラーヌンクスツェレの概念。シュテュットガルト市の公営企業についての市民鑑定書作成のために適切なのか」、プレゼンテーション資料。http://www.kommunale-stadtwerke.de (アクセス2012年11月11日)

Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH (2009): „Unser Boulevard“ Bürgergutachten zur Gestaltung des öffentlichen Raumes in Artern durch ältere Menschen. http://www.partizipative-methoden.de (11.11.2012).

ネクサス協力管理及び学際的な研究のための研究所有限会社（2009年）:「アルテルン市の共有空間に高齢者の参加により作成された市民鑑定書‘われわれのアベニュー’」、http://www.partizipative-methoden.de (アクセス2012年11月11日)

Sinning, Heidi (1999): Bürgergutachten – Ein Dialoginstrument zur Stadtentwicklung. http://www.kommunale-stadtwerke.de (11.11.2012).

ズィンイング、H.（1999 年）:「市民鑑定書：都市発展のための対話方法」、http://www.kommunale-stadtwerke.de (アクセス 2012 年 11 月 11 日)

Sturm, Hilmar (2010): Dem Zufall eine Chance: Bürgerbeteiligung mit breiter Basis im Bürgergutachten. Foliensatz. http://www.pv-muenchen.de (11.11.2012).

シュテュルム、H.（2010年）:「ランダムを利用する：市民鑑定書は幅広い市民参加を基本とする」プレゼンテーション資料、http://www.pv-muenchen.de (アクセス2012年11月11日)

日本語の関連ウエブサイト

日本プラーヌンクスツェレ研究会

http://www.shinoto.de/pz-japan/index.html

日本市民討議会推進ネットワーク

http://www.cdpn.jp/modules/pico/index.php?content_id=10