

論 説

プランニングツェレの手法を用いた市民討議会 —「Voice of Shizuoka 市民討議会」の実践—

日 詰 一 幸

はじめに

2000年に施行された「地方分権一括法」により、地方自治体の特色を生かした様々な制度の運用がなされるようになった。特に、1999年に施行された「特定非営利活動促進法」（通称、NPO法）は、それまで法人格を持たずに活動をしていた多くの市民活動団体に、新たに「特定非営利活動法人」（NPO法人）という法人格を付与するものであり、これらの法人が地方自治体と連携＝協働して様々な活動を展開するという場面が増加している。そして、そのような連携が円滑に進むように、「協働推進条例」を制定する自治体も増えつつある。このような環境のもとで、地域で生活する住民が行政の運営にいろいろな形で参加する機会も増加しているというのが、今日の姿ではないかと考えられる。その際、「自治基本条例」を制定し、自治体の基本的な運営方針を恒久的に定めるという形で、その中に「市民参加」や「市民協働」を位置づけるケースも目立つようになった。さらに、現在の日本においては、かつて1960年代から70年代にかけて叢生した「市民参加」が再度注目を集めているというのが現状でもある。

ところで、日本では1990年代以降「自治体経営」ということが盛んに

叫ばれるようになり、日常業務の運営に際しても経営学で使われる「PDCAサイクル」(Plan=計画、Do=実行、Check=評価、Action=改善)が一般的に使われるようになってきた。そして、市民参加をこのサイクルの中に位置づけるということもなされるようになってきている。計画過程への参加について、自治体がこれまで採用してきた手法は、市民アンケート、ヒアリング、市政モニター制度、意見・アイデア募集、公聴会や住民説明会の開催、シンポジウムやフォーラムの開催、地域・地区別懇談会、パブリック・コメント、市民ワークショップの開催、審議会、市民会議、地方自治法上制度化されている条例の制定・改廃請求や住民監査請求、さらには条例に基づく住民投票などであった。

一方、欧米諸国でも市民参加については、1970年代以降、その手法の開発が行われてきている。そのような手法には、アメリカで開発された「討議型世論調査」(Deliberative Polls)やイギリスで取り組まれている「市民陪審制」(Citizens' Jury)、デンマークで開発された「コンセンサス会議」や「シナリオ・ワークショップ」、さらにドイツで開発された「計画細胞」(Planungszelle、以下、プラーヌクスツェレ)などがある。また、これらの手法のほかに、広く大規模な市民参加の手法もアメリカで実施されている。例えば、IT技術を駆使して数千人規模の市民参加を行う手法の検討が、アメリカの非営利組織AmericaSpeaksで進められている。

最近、このような諸外国で開発された手法を、日本の自治体でも導入する動きがみられるようになった。特に、「プラーヌクスツェレ」の手法を用いた市民討議会は、2005年に日本で初めて東京青年会議所により、東京都千代田区で試みられた。その後、この市民討議会は、燎原の火のごとく各地の青年会議所で取り込まれるようになってきている。筆者は2007年から静岡青年会議所で取り込まれるようになった「Voice of Shizuoka市民討議会」に実行委員の一員として参加し、参与観察を行いながらこ

の手法の実態を調査した。そこで、本稿では2007年から2009年まで3か年にわたって取り組まれた静岡での取り組みについて紹介するとともに、この参加手法の今後の発展の可能性について検討するものである。

1 プラーヌクスツェレの特徴

プラーヌクスツェレはドイツ・ブッパータール大学のペーター・C・ディーネルによって開発された手法である。プラーヌクスツェレの日本への紹介者の一人である篠原一は、その手法を次のように紹介している。プラーヌクスツェレとは、「市民の中から無作為に選ばれたメンバーが、少人数の基本単位（細胞）に分かれて討議し、討議にもとづいて提言を作成して計画づくりの指針とする制度」である¹。

具体的に、プラーヌクスツェレはどのように行われるのであろうか。日本におけるプラーヌクスツェレ研究の第一人者である篠藤明憲は、それを次のように整理している²。(1) 解決が必要な、真剣な課題に対して実施する。(2) 参加者は住民基本台帳から無作為で抽出する。(3) 有償で一定期間（4日が標準）の参加。(4) 中立的独立機関が実施機関となり、プログラムを決定する。(5) ひとつのプラーヌクスツェレは原則25名で構成し、複数開催する。2名の進行役がつく。(6) 専門家、利害関係者から情報提供を受ける。(7) 毎回メンバーチェンジしながら、約5人の小グループで、参加者のみが討議を繰り返す。(8) 「市民答申」という形で報告書を作成し、参加した市民が正式な形で委託者に渡す。

これらがプラーヌクスツェレの概要であるが、従来日本で取り組ま

¹ 篠原一『市民政治学—討議デモクラシーとは何か』岩波書店、2004年、176頁。プラーヌクスツェレの詳細については、以下を参照。Carolyn M. Hendriks, “Consensus Conferences and Planning Cells”, John Gastil and Peter Levine (eds.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, 2005, pp.80-110.

² 篠藤明憲『まちづくりと新しい市民参加—ドイツのプラーヌクスツェレの手法』イマジン出版、2006年、13—14頁。

れてきた市民参加の手法に比べ斬新な点を5つほど指摘することができる³。その第一は、住民基本台帳等を活用して無作為抽出の上で、参加者を集めるということである。通常、自治体の市民参加の場合、公募枠を設けて市民の参加者を募ることを行っているが、このような方法を用いても応募してくる市民は、公募されている審議会等に関心がある人やその内容に関する利害関係者である場合が多く、参加する市民が固定化してしまふということがよく起こっている。公募という手法を採用することにより、サイレントマジョリティ（物言わぬ市民）と呼ばれる多くの市民の参加を期待するのではあるが、実際にはなかなか困難である。そこで、住民基本台帳を用いた無作為抽出は、このような隘路を克服するうえで一定の効果を期待できるのである。つまり、無作為抽出を用いることにより、対象となる「地域の縮図」に近い状態を作り出すことが可能となる。第二は、全体のテーマを効果的に討議するため、全体をいくつかの小テーマに分割し、短期間集中的に討議を行うということである。そして、小テーマの討議においては、そのテーマに精通した専門家ないしは利害関係者からの情報提供をもとに討議が進められるのである。つまり、全体をいくつかの小テーマに細分化し、そこでの討議を積み上げることにより、全体のテーマにアプローチするという手法だといえる。そして、第三は情報提供についてである。参加者が討議会のテーマに関して、知識や事前学習がなくても情報提供者により、討議に必要な事実や情報が提供される。参加者は情報提供者からの情報提供を受けて、討議に臨むことになる。このような討議の手法は日本ではほとんど見られなかった。第四は、グループ討議が行われるということである。このグループは5人程度とされ、小テーマごとにメンバーが入れ替わるという方法を採用する。

³ 深田祐子「地域市民が広く参加し討議で深める新しい市民参加手法“市民討議会”」『季刊 まちぼっと』（特定非営利活動法人ローカルアクション-シンクポッツ・まち未来）No.3、2008年秋号、2-6頁。

これも従来の日本の手法に見られない新しい試みである。このことにより、声の大きい人の意見がその場を支配してしまうという傾向を避けることが可能となるのである。また、グループ討議においてはファシリテーターが置かれず、参加者が自発的に討議を進めていくことになる。その結果、何も意見を言わないという人がほとんどなく、グループの全員が必ず発言をする機会を得るのである。第五は謝金が支払われるということである。日本では、審議会や懇話会等の委員を除いて、ワークショップ等に参加する市民に謝金が支払われるということはほとんどなかった。しかし、プラーヌクスツェレにおいては、参加する市民には謝金が支払われる。それは、参加者が金銭の給付を受けることにより、討議に参加するということが「責任ある仕事」として位置づけられるようにするという考え方なのである⁴。以上のような特徴を有する市民参加手法が2005年以降、日本でも実施されるようになった。

2 静岡市における市民討議会の開催

静岡青年会議所（以下、静岡JC）は、2006年に三鷹市で実施された「まちづくりディスカッション」の成功に触発され、2007年度まちづくり政策委員会の主な活動の一つとして「市民討議会」の開催を決定した。そして、「市民討議会」の開催にあたっては、三鷹市の取り組み同様実行委員会方式を採用し、「Voice of しずおか市民討議会実行委員会」（通称、VOS）が組織された。2007年以降静岡市での取り組みは、この実行委員会を中心に展開されている。

(1) 実施体制

2007年は、静岡で開催される初めての市民討議会でもあることから、静岡JCは当初より静岡市役所と接触を図り共催の実現に向けて努力した。

⁴ 篠藤前掲書、15頁。

しかし、プランニングツェレの手法を用いた市民討議会そのものが新しい手法であったことから、市にはその意義が理解されることはなかった。そこで、2007年の場合は静岡JCが主催し、静岡市が後援する形態となった。そして、JCメンバー4名、市民5名の計9名からなる実行委員会が組織され、討議会の内容や推進体制を検討した。また、当日の運営については、静岡JCのまちづくり政策委員会を中心に他の委員会の協力を仰ぎ、討議会を実施した。静岡市では初めての取り組みであったが、参加者の満足感も高く成功裏に終えることができた。そのため、静岡JCは次年度の開催に向けて、静岡市との共催を実現すべく、その後も市役所と協議を重ねていった。その結果、「静岡市自治基本条例」(2005年制定)や「市民参画の推進に関する条例」(2007年制定)を施行していた静岡市は、この討議会の成功を評価するとともに、次年度の開催に当たり、静岡JCと協定を締結して市民討議会を開催することに同意した。こうして、2008年以降の開催については、静岡市と静岡JCとの共催による開催となり、実行委員会はJCメンバーと市民が中心となるものの、市の担当者もオブザーバーとして実行委員会に参加するという形態をとるようになった。

(2) 各市民討議会のテーマと参加者数

静岡における市民討議会では、これまで3回の取り組みにおいて、意見表出型のテーマを設定し実施してきた。各年のテーマと参加者数は次のとおりである。

- ① 2007年テーマ：「どうする地球？どうするゴミ？これってゴミ？ー未来の子供たちのために考えようー」(10月7日、8日開催)⁵

参加者の抽出にあたっては、静岡市が保有する住民基本台帳を使用することができなかったことから電話帳を活用し、18歳以上4000名を無作為抽出し招待状を送付した。討議会への参加者は23名。

⁵ Voice of しずおか市民討議会実行委員会『Voice of しずおか市民討議会～実施報告書』2007年。

静岡市におけるゴミの減量化について、市民がどのような意識をもち、その課題に対してどのような取り組みができるのかということについて討議を行い、その討議の結果を市民宣言として取りまとめた。

- ② 2008年テーマ：「健康福祉を支える地域の取り組みを考える－はじめてでも大丈夫！みんなで創ろう住みやすいまち－」（8月30日、31日）⁶

参加者の抽出にあたっては、静岡市と協定を締結したことから、住民基本台帳を使用することができ、16歳以上の市民3000名を無作為抽出し招待状を送付した。その結果、討議会への参加者は36名。静岡市が2010年度に策定を予定している「静岡市健康福祉基本計画」に、市民の意見を反映させることを主なねらいとして討議会が開催された。そこでの討議結果は、静岡市福祉総務課へ提出され、現在策定作業に活用されている。

- ③ 2009年テーマ：「安心して楽しく子育てができるまちづくり－必要なことできることみんなで考えてみませんか－」（8月29日、30日）⁷

参加者の抽出にあたっては、2008年同様に静岡市と協定を締結したことから、住民基本台帳を使用し、18歳以上の市民3000名を無作為抽出し招待状を送付した。討議会への参加者25名。静岡市が策定を予定している「静岡市子どもプラン」（後期計画：平成22～26年度）で目指そうとしている基本的な視点、つまり「子育て支援」「子育て支援」「地域づくり」といった3つの視点に対して、市

⁶ Voice of しずおか市民討議会実行委員会『Voice of しずおか市民討議会2008実施報告書』2008年。

⁷ Voice of しずおか市民討議会実行委員会『Voice of しずおか市民討議会2009実施報告書』2009年。

民の意見を聴き、それをプランの策定に反映させることが目的であった。討議結果は、静岡市子育て支援課に提出され、「子どもプラン」の策定作業に反映されることになっている。

静岡市での市民討議会は、これまで2日間という日程の設定ではあるが、参加者への便宜を図り、初日は午後から、そして2日目は午前・午後と実質的には1.5日間で実施している。

3 静岡市における市民討議会とその意義

人口約73万人を擁する静岡市においては、市民討議会そのものの認知度はそれほど高くない。しかし、3年間の取り組みを通して、その意義も明らかになっている。そこで、静岡市での取り組みによってもたらされた意義をまとめておくことにしたい。

(1) 市民と行政の連携＝協働の事例としての市民討議会

初年度(2007年)は、静岡JCの単独開催であったが、パブリック・コメントやタウンミーティング、さらには審議会への公募委員としての参加とは異なる、新しい市民参加の仕組みがつくられたということに対して意義が認められる。「市民協働のまちづくり」を掲げる静岡市は、2年目の実施から静岡JCと協定を締結し、市とJC側(＝市民側)の役割分担を明らかにして双方が連携することにより、この討議会を推進している。初年度、静岡JCは電話帳を用いた無作為抽出を行った結果、多大な経費を要したのであるが、2008年以降の開催にあたっては住民基本台帳を使用することができ、JC側の経費を大幅に削減することができた。協定内容に基づき、市は住民基本台帳による無作為抽出と招待状の送付、参加者の受付窓口、市の広報紙への掲載等の役割を担い、JCは市民討議会のリーフレットの作成と配布、会場の設営、当日の運営などを担った。今後とも、市民と行政の連携の事例を積み重ねることにより、地域における課題解決に向けた取り組みを進めていくことが期待されている。

(2) 地域生活者の意見表明の機会拡大とそれに対する満足度の高さ

3年継続して開催された市民討議会において、毎回参加した市民に対してアンケート調査を実施している。その結果、毎回「大変満足」「満足」に回答した参加者が全体の90%以上を示しており⁸、この市民討議会に参加した市民のほとんどが満足している。加えて、実行委員会における振り返り・評価会において、実行委員会メンバーが示す満足度も高いものがある。

確かにこれまで、行政は様々な市民参加の手法を用いて市民意見を聴取してきたといえる。しかし、従来の方法ではある特定の課題に対して関心をもつ市民だけが参加するというようになっており、さらにはそのような意見を表明する市民が固定化するという傾向も指摘されていた。このような状況の中であって、無作為抽出によって選ばれた地域生活者としての市民が参加し、自由に自分の意見を主張できる市民討議会に、参加者は心地よさを感じているものと判断することができる。それは、これまで公共的課題に対して自由に意見を言える機会を持つことのできなかった市民が、そのような機会を得ることができたことに対する満足感といってもよいだろう。このことから、地域社会において「討議の公共空間」を提供することの必要性を知ることができる。また、このような「討議の公共空間」が提供されることにより、そこへ参加した市民は自らその課題に対して「熟慮」の機会が与えられ、公共的課題に対する理解を深めることが可能となる。

4 市民討議会の成果

すでに述べたように、静岡市における市民討議会の意義が明らかにな

⁸ Voice of しずおか市民討議会実行委員会『Voice of しずおか市民討議会～実施報告書～』2007年、資-68頁。同『Voice of しずおか市民討議会2008実施報告書』2009年、資-15頁。

ったが、その成果もいくつか散見されているため、それを以下の3点から考察しておきたい。

(1) 新たな市民参加手法としての認知

無作為抽出によって選ばれた市民による討議会は、従来の手法における参加者の固定化を回避することができ、多様な市民が参加する可能性への道を拓くことになった。つまり、これまで行政やまちづくりに関わることのなかった市民に対して、参加の機会が提供されることになったということである。そして、行政にとっても、これまでほとんど聴取することのできなかった、普通の市民の意見を拾い上げる機会ともなるのである。その結果、アンケート調査、パブリック・コメント、タウンミーティング、さらにはワークショップ等では捕捉できない多様な意見やアイデアを得る機会とすることが可能となった。

(2) 参加した市民の「行為の公共空間」への気づきの機会

市民討議会では、地域的課題を考え、課題解決の方法を討議することになるが、そのような討議を通じて、課題解決に向けて自ら何をすることができるのか、あるいは何をなすべきかという気づきを得ることができる。分権型社会を構築する上で、地域住民が主体となる住民自治は極めて大切な課題となるが、それを実現する上でも市民討議会を通じた「討議の公共空間」が、実は「行為の公共空間」の接合にきわめて重要な役割を演じる可能性があるのである⁹。

(3) 市民討議会のノウハウを蓄積

静岡市での取り組みは、静岡JCが主体となり実行委員会を組織化して開催してきた。3年間の取り組みの中で、市民討議会開催に資するノウハウを蓄積することができた。しかし、JCの取り組みは単年度制となっており、加えて40歳以降は「卒業」という形でJCを離れる実行委員も増え、

⁹ 篠藤明德、吉田純夫、小針憲一『自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と方法』イマジン出版、2009年8月、49—50頁。

蓄積されたノウハウをJCという組織が単体で共有化していくことは困難になりつつある。そこで、これまでの成果を通じて、開催にあたってのマニュアルを作成するとともに、実施に向けてはJCと関わりつつもこれまでのノウハウを継承できるような実施主体の構築が期待されている。

5 静岡市における市民討議会の今後の課題

静岡市での3年間の取り組みを通じて、成果と同時に課題も明らかになってきた。そこで、今後の課題を整理することにより、全国で展開されている市民討議会の豊富化に少しでも寄与できればと考える。

(1) 無作為抽出の有効性

静岡市で開催された市民討議会は、2007年の場合、4000名の抽出に対して参加者は23名（参加率0.6%）、加えて50歳以上の男性参加者が多いという傾向があった。2008年の場合は、前年の傾向がやや緩和され、3000名の抽出に対して参加者は36名（参加率1.2%）であった。2008年も50歳以上の男性参加者は多かったが、30歳代も多く、さらに10代、20代の参加者もみられ、前年に比べ参加者の年代の広がりが見られた。そして、2009年の場合は、3000名の抽出に対して参加者は25名（参加率0.8%）であった。こうして、静岡の場合は、参加者の構成が母集団とは乖離するという現象が見られる。このような状況の中で、無作為抽出の意味をさらに検討する必要があるといえる。ただし、静岡市の場合は、参加者への謝礼を支払っておらず、謝礼の有無が参加率へ及ぼす影響については何らかの形で検証することも求められるであろう。

(2) 市民討議会で提出された市民意見の政策への反映のさせ方

市民討議会で提出された討議結果は、静岡市に提出されたが、それがどのように行政の政策に反映されていくのかということを目にする必要がある。2007年の場合は、「ごみ減量化に対する市民宣言」が提出され、その後、レジ袋の廃止・有料化といった具体的な静岡市の取り組みに反

映されている。また、2008年の市民討議会の結果は、2010年度に策定予定の「健康福祉計画」の策定に活用される予定であり、2009年の結果も「子どもプラン」(後期計画)に活用されることになっている。このように、討議結果がどのような形で活用されているか・活用されたのかを明示することも大切である。

(3) 市民討議会のテーマとタイミング

2007年の場合は、初年度ということもあって「ゴミ減量化に向けての市民意識の啓発」と手法の有効性を確認するという目的があった。そして2008年と2009年の取り組みは、市民討議会の初年度の成果を受け、計画立案過程において市民意見を聴取するという形態であった。3年間の取り組みはすべて意見表出型で行っている。しかし、市民討議会の持つ潜在性においては、係争的課題に対しても有効なものであるという指摘がある¹⁰。そこで、今後は意見表出型ばかりでなく、係争的課題(ないし課題判断型)をテーマとして市民討議会そのものの可能性を検証してもよいものと考えられる。

この点に関し、筆者が関わった静岡県牧之原市(人口5.1万人)の事例が参考になる¹¹。牧之原市の事例はプラーヌクスツェレの手法を活用したものではなかったが、市内で意見が対立していた「公立保育園の民間委託」をテーマとして、保育園に通わせる保護者が参加し討議を行った。討議においては、保育園の民間委託について「良いと思う点」、「気になっている点」、「わからない・不安に思っている点」の3点について討議をした。その結果、公立保育園民間委託に関しての論点が明らかになり、以後、市と保護者が何を議論し検討すべきなのか双方で確認しあうことができた。そして、その内容はさっそく市の「保育園基本指針」の中に

¹⁰ 篠藤他前掲書、95-97頁。

¹¹ 牧之原市の保育園のあり方を考える懇談会『「牧之原市の保育園のあり方について」意見書』、2009年3月23日。

盛り込まれ、その後両者が時間をかけて論点の一つ一つを検討することになった。民間委託の計画が発表された当初は、市と保護者間に意見の対立が生じたが、利害関係者だけの討議ではあるものの、「討議の公共空間」が設定されることにより、問題解決の方向性を両者が得ることができた点は評価されるのではないかと考えられる。

(4) 討議会に要するコスト削減の必要性

静岡市の市民討議会に要した経費は、2007年は259万円（静岡JCが全額負担）、2008年は166万円（市負担分21万円）、そして2009年は164万円（市負担分約90万円）となっている。他市の開催においては、50～60万円台で開催されているところが多いことからすれば、コスト削減の必要性があると思われる¹²。

静岡市の場合には特に、広報に比較的多くの経費が費やされており、今後はこの経費を削減する方策を検討することが求められているといえよう。

(5) 行政の理解

静岡市においては、2008年の開催以降、静岡JCと静岡市が協定を締結して市民討議会を開催しているが、行政における市民討議会の位置づけは、通常のワークショップと同様であるというものである。そのため、謝礼の支払いについてはなかなか理解が進んでいない。そもそも謝礼の支払いについては、「仕事として責任を持って討議してもらおう」ための対価としての意味がある¹³。この点についての行政の理解が進むことにより、市民討議会の意義についての理解もさらに深まることであろう。

6 むすび

静岡市における3年間の取り組みにより、新たな「討議の公共空間」が

¹² 「第2回市民討議会見本市」配布資料、2009年2月28日。

¹³ 篠藤他前掲書、89頁。

開かれたと考えられる。現在、地域には様々な課題が存在し、その解決方法の提案が待ち望まれている。この状況の下にあって、問題を発見しその解決策を自由に討議できる空間は極めて重要であろう。今後は、更なる市民討議会の発展が望まれるが、具体的な課題に対して有効な解決策を導くためには、「多段的対話手法」¹⁴ないし「ハイブリッド型」討議手法¹⁵の取り組みも必要とされる段階に至っているといえよう。

（付記）

本稿は、別府大学地域社会研究センターが発行する『地域社会研究 第17号』（2009年11月）に所収された拙稿「静岡における市民討議会の事例から見えてくる成果と課題」を加筆・修正したものである。

¹⁴ 篠藤他前掲書、48－49頁。

¹⁵ 広瀬幸雄「交通計画への市民参加」『地域社会研究 第14号』別府大学地域社会研究センター、2007年7月、9－10頁。