

指導助言者寄稿と講演録

「ドイツの市民参加から学ぶこと」



相模女子大学 人間社会学部
社会マネジメント学科 教授

松下 啓一氏

1. はじめに

遠くから仰ぎ見ていたドイツであったが、実際に彼の地を訪ね、話を聞いてみると、また違った印象を持ったのではないか。なるほど私たちにはない優れたことを行っていると思った反面、ドイツも同じような悩みを抱えていることにも気づいたのではないか。また、あらためて日本を振り返ってみると、日本にも実に優れたシステムがあることを再確認できたのではないか。

地方自治というのは、研究室での出来事ではなく、私たちの暮らしのなかで起こっていることなので、こうした発見や体験を、地域において市民の暮らしに還元・体現できてこそ、外国を学ぶという意義があるものである。

(1) ドイツと日本の違いから

日本の国家近代化、さらには地方自治制度の導入にあたって、そのモデルとなったのがドイツである。ドイツが国民国家として統一されたのは1871年であるから、フランス革命（1789年）に遅れること約80年、日本の明治維新（1868年）よりも遅いことになる。しかしその後、急速に世界有数の列強に成長していく過程が日本と似ていることが、ドイツに対して多くの日本人が、ある種の畏敬を持つ一因になっているのだろう。

他方、ドイツは日本のモデルだといっても、ヨーロッパの国である。国境を接する他の国々

の影響・荒波を受けながら国づくりが行われてきた。地方自治制度についても、ヨーロッパでは絶対王政が確立していく過程のなかで、地方領主や自由都市が自由を確保するために、団体自治というかたちで主張してきたという伝統がある。ドイツの連邦制はその反映であるが、地方自治の背後にある民主主義の歴史も日本とはずいぶん違っている。

ドイツの制度を日本に導入するにあたっては、こうした違いを踏まえる必要がある。

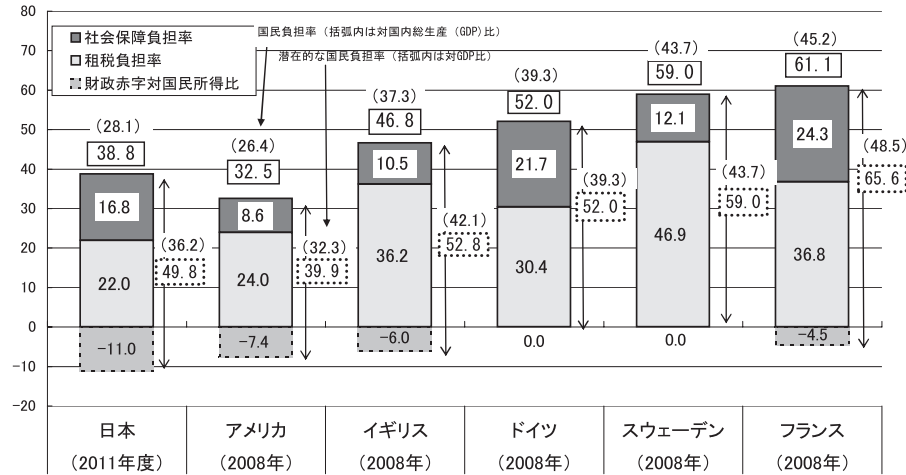
(2) 日本はどのような社会を目指すのか

もうひとつ大事なことであるが、私たちは、どのような社会をめざすのかという点である。これを考える契機となったのが、東日本大震災、そして原発事故であるが、未曾有の大災害のなかで、私たちに続く世代がどのように生きていくのかが問われることになった。これは、私たちが地域づくりの基本をどこに据えるのかという問題に直結する。私は、その回答は協働社会にあると考えている。

日本とドイツとの違いを表す指標のひとつが国民負担率である。国民負担率とは、国民所得に占める国税・地方税などの租税負担と年金・医療保険などの社会保障負担の合計の比率である。これは国民全体の公的な負担の度合いを示す数値であるが、同時に、公的な社会福祉の充実度を表す比率となっている。

国民負担率の国際比較

〔国民負担率＝租税負担率＋社会保障負担率〕 〔潜在的な国民負担率＝国民負担率＋財政赤字対国民所得比〕
 (国民所得比：%)



(注) 1. 日本は2011年度(平成23年度)見通し。諸外国は2008年実績。
 2. 財政赤字の国民所得比は、日本及びアメリカについては一般政府から社会保障基金を除いたベース、その他の国は一般政府ベースである。
 【諸外国出典】“National Accounts”(OECD)、“Revenue Statistics”(OECD)等

国民負担率の国際比較を見ると、ヨーロッパ諸国に比べて、日本の国民負担率はきわめて低いことが分かる。デンマーク等の北欧諸国に比べればドイツの負担率が相対的には低いが、それでも日本と比較すると、ドイツは高負担の国であることが分かる。

そこから、ドイツでは基本的なサービスは行政が行い、市民の役割は、その行政をチェックすることが社会の基本的な仕組みとなる。それゆえ、さまざまな市民参加の仕組みが開発され、参加の機会がふんだんに用意されることになる。

これに対して、日本は低負担の国であるが、だからといって日本は低福祉の国ではない。なぜならば、私たちは長寿の国だからである。世界1、2位の長寿国ということは、それだけ福祉が充実しているということである。長寿は、福祉の総合力によって決まってくるからである。

では、低負担と高福祉のギャップを埋めているものは何か。それは地域コミュニティや企業の力である。たとえば、町内会には、親睦機能のほか、問題対処機能(交通安全、防犯、非行防止など地域の様々な問題を解決するための機

能)、環境維持機能(近所の清掃や集会所の整備といった活動を通じた機能)があるが、日本では、こうした民間の諸活動によって公的福祉を補完し、それによって高福祉が実現されているのである。

とりわけ日本の地域コミュニティの存在、その公共力の大きさは、ドイツにはない強みである。この機能を維持し、強化することは、市民の幸せを実現するのが存在目的である自治体にとって重要な政策となる。日本の自治体ごとに、大いに知恵をしぼるべきだろう。他方、市民参加の仕組みはドイツのほうが充実している。こちらについては、ドイツに大いに学ぶべきである。

2. ドイツの市民参加から学ぶこと

(1) 市民参加の理念

今日では、日本の自治体においても市民参加は広く一般的に行われるようになったが、それでも全体的に消極的・形式的な対応に終始しているように思われる。

試みに京都市の市民参加推進計画をみると、市民参加の意義・必要性については、

- ①市民ニーズを踏まえたより効率的、効果的な
市政運営の確立とまちづくりの推進
- ②市民の英知と行動力の市政やまちづくりへの
反映
- ③市民力の伸長と地域社会の活力の充実

と書かれている。全体的に、行政側の都合や、行政が市民の力をうまく利用しようという感じがするのは考えすぎだろうか。おそらく行政にとっては、市民参加は、依然として統治・非統治の範疇にとどまっているのである。

このように日本の市民参加が、やや歪んだ感じに見えてしまうのは、市民参加は権利であるという位置づけが弱いことに由来すると思う。政府は、市民によって信託されてつくられたものであり、主権者としての市民が参加することは基本的な権利である。しかし、この市民参加の権利性に対する認識が弱く、ともすると、市民参加は政府から与えられる恩恵的なもののように取り扱われてしまう。

同時に、日本における市民参加の歴史が市民参加を歪めてきたという側面も否定できないだろう。日本における市民参加は、1960年代、経済の高度成長に伴って発生する社会・環境問題をめぐって、反公害・反開発の市民運動としてスタートした。政府や企業に対する反対運動という形での市民参加がはじまったが、これがその後の市民参加を規定してしまった。その後、

1970年代から80年代にかけて、高度経済成長に対応して、陳情型の市民参加が盛んになるが、これも政府と市民の関係を統治と被統治の関係とみるもので、反対運動とは表裏の関係にある。1990年代半ば以降になると、ようやく協働型の市民参加も増えてくるが、依然として、反対運動（あるいは要求運動）という枠組みが市民参加を規定し続けている。

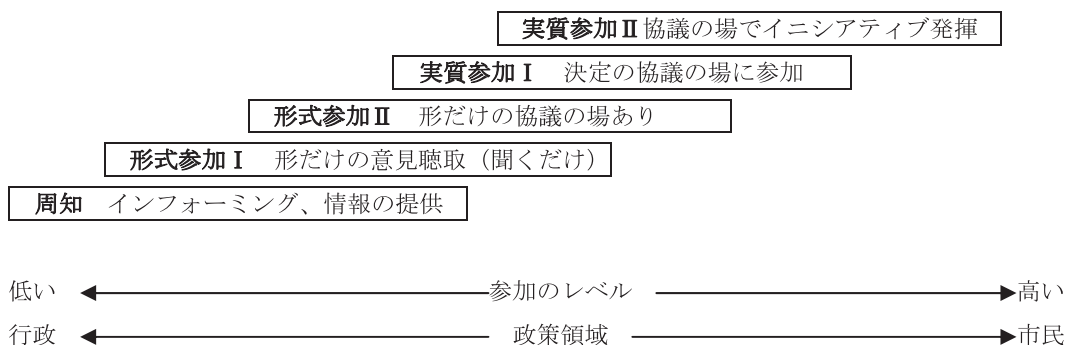
これに対してドイツの場合は、長い団体自治の伝統やフランスの市民革命の影響等を受けたということもあって、市民参加の権利性が前面に打ち出されている。

日本の社会構造全体が統治型から協治型へ転換しているなかで、自治体の市民参加も、統治的参加から協治的参加への転換が迫られている。その際にはドイツの試みが参考になるだろう。

(2) 市民参加の実質化・多様な参加システム

参加は幅広い概念で、シェリー・アーンステインは、世論操作（manipulation）から、市民のコントロール（citizen control）まで、8段階の「参加のはしご」を提案している。これに対しては、市民コントロールまで参加の概念に含めるのは無理があること、上に登れば登るほど優れているという、はしごの発想自体が参加の実態に合致しないと考えて、私は市民参加のステージという考え方を示している。

市民参加のステージ



この参加のステージから見ると、参加は「周知」から「実質参加」まで幅が広いが、地方自治においては、実質参加をどのように内実のあるものにするかが最大の論点である。

たしかに日本でも、これまで説明会や公聴会といった市民参加が行われてきているが、若者たちや女性の参加は少なく、高齢者・男性を中心とする特定の市民の参加になりがちである。また、会議の運営方法も、形式的・画一的で、会場は行政から市民への一方的な説明または市政への苦情、陳情をする場になってしまう。

市民参加の課題を整理した「参加型まちづくりの現状と課題に関する調査報告」（東京大学先端科学技術研究センター・野澤千絵 http://www.jcadr.or.jp/chikiryoku_houkoku/houkoku20060414_2.htm）によると、市民側から見て市民参加には、

- ①自治体側の消極的態度・対応
- ②職員の市民参加への理解・認識、知識の低さ
- ③行政情報の公開・提供の不備、不足
- ④市民参加のシステム・方法が未確立（トップの意向や担当者の対応で違ってくる）
- ⑤市民参加を支援する制度の不足（持続可能な市民参加）

が指摘されている。

他方、行政側からみても、

- ①市民の参加意識の低さ・まちづくり基礎知識の不足
- ②市民組織の縦割り、連携・ネットワークの不足
- ③コーディネーターとなる人材基盤の脆弱性
- ④参加者の偏り
- ⑤政策決定に時間がかかる、事務量の増大への懸念がある

とされる。

ドイツでは、こうした課題を乗り越える試みとして、次のような対応・取組が行われている。本報告書の一部内容をあわせて紹介しよう。

ア 市民参加の場・仕組みの多様化

今回の調査でいえば、プランungskstzelle、市民予算、住民投票等である。

プランungskstzelle（Planungszelle）は、70年代初頭、ドイツのペーター・C・ディーネル教授によって考案されたものである。1972年に実験的に実施されたが、以後、実施例は300以上に及ぶということである。プランungskstzelleは、英語では「Planning Cells」と訳されており、日本でも「計画細胞」と直訳されている。PZは、25人程度の小さな単位で議論を行うところから「細胞」の名がついたようであるが、あまりの直訳で何のことかよく分からない。考案者のご子息であるディーネル教授に対するヒアリング結果によれば、教授は、英訳では、「Citizens' Jury」（市民陪審）と表現しているとのことである。つまり裁判員制度のまちづくり版と考えると理解がしやすい。この制度では、住民基本台帳から無作為に抽出された住民が、有償で4日間、専門家による情報提供や小グループにおける議論を行い、その結果を市民鑑定としてまとめるという方式がとられている。

イ 市民の提案権を受け止める制度の整備

住民投票、市民予算、市民鑑定などが該当する。市民予算は、住民の提案を予算に反映する取組であるが、本報告書では、成功例としてベルリン市リヒテンベルク区役所の市民予算が紹介されている。市民鑑定は、定期的に地域住民のまちづくりに関する討議の場を設け、集約された意見から市民鑑定書を作成し、その市民鑑定書に基づいて予算を配分する仕組みである。

ウ 市民が必要な情報公開と情報提供の促進

ドイツでは、大学、研究機関、NPOなど、地方自治や市民活動を充実させるための活動が盛んである。

ベルリン・NEXUS研究所は、民間のコンサルタント・研究機関であるが、公共機関、大学、

民間企業などの依頼により数多くの社会的な研究・計画活動を行い、地方自治体や連邦政府に提言を行っている。ベルリン工科大学は、中立的な研究機関等として数多くのプラーヌクスツェレを実施している。メアー・デモクラティはNPOであるが、住民投票に関する市民へのコンサルティングを行うとともに、署名運動、キャンペーン活動、行政への住民投票制度の改正の働きかけといった社会活動も行っている。

エ 参加の場における学びの場の創出

ノイケルン区では、社会都市プログラムの実践例として、住民参加の一手法でもあり、市民の学びを支える仕組みである「未来工房」を実践している。また、ドイツにおいて、住民投票も実は結果がすべてではなく、住民発案や住民請願といったそのプロセスにおいて住民が自ら行動し、発言するきっかけを与えているという指摘は重要である。

(3) 市民による決定

ドイツの市民参加を特徴づけるものの一つが、決定を市民に委ねる点である。

たとえばドイツでは、住民投票制度は1990年東西ドイツ統一以降、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州を皮切りに全州の憲法に規定され、住民参加手法として広く普及しているが、ドイツの住民投票は拘束型で、投票結果が行政や議会を縛ることになる点が特徴のひとつである。これに対して日本の住民投票は諮問型で、行政や議会は住民投票の結果を尊重するが拘束はしない。

プラーヌクスツェレは、市民意見の収集と市民意思の決定方法という2面を持つが、ディーネル教授も市民陪審と訳されているように、法的な決定権はないものの、市民の裁定に強い拘束力を与えるものとして考えられている。このように市民が決定（裁定）するという仕組みは、日本でも関心が強いところである。

このように市民に決定権限を付与することについて、どのように評価すべきかである。2つのポイントがあるだろう。

まず、市民による決定の前提になるのが市民判断の公共性である。市民が自分の利害だけに拘泥せずに、市民全体の利益を考慮して判断できるのかという問題である。ここに期待されている市民は、自立性・主体性・公共性を備え、地域への愛情をベースにして社会への貢献活動を行う市民である。あるべき（期待される）市民像ともいえるが、現実の市民がその期待に応えられるのかという問題である。

この点に関して、日本では現状はまだ課題が多いと言わざるを得ない。たとえば、市民自身が税金の使い道を決める1パーセント制度（市川市、一宮市など）の運用を見ると、市民は市民全体の利益を考慮して判断しているとは思えないケースが散見されるからである。

ヒアリング結果をみると、ドイツにおいてもさまざまな意見があり、評価も分かれるようである。たしかに、市民は民主主義を使いこなせるのかという根源的な問いかけでもあるので、一筋縄ではいかないのだろう。少なくともこの問題を考える際には、市民を抽象的（あるべき姿）に考えるのではなく、等身大の市民を見据えながら具体的に考えていくべきである。

また、議会の役割をどのように評価するのかという点も重要な論点である。近年、議会・議員に関しては厳しい評価がある。たしかに、今日の議会・議員が、昭和22年に制定された地方自治法の枠にとどまっていて、時代との齟齬をきたしている点は大いに反省すべきだろう。しかし、議会・議員を通じた市民意思の実現という手法の意義は軽く見るべきではない。それは市民が公共課題を適切に判断するのは、市民は忙しすぎるという消極的理由からではなく、議会・議員制度が持っている考え方の多様性と案件を市民に提起する機能が民主主義社会にとっ

て魅力だからである。エドマンド・バークではないが、長く続いてきたものは、それなりの意義がある。まずは市民が代表者を選ぶという住民自治権を大いに活かすべきだと思う。

3. 日本の強みー協働社会をのばす

ドイツの市民参加の理念や手法を、協働社会を補強し強化するために使えないかという論点がある。市民参加は、市民が行政の決定に参加することであるが、市民間での参加に応用することも可能である。

たとえばプラヌンクスツェレであるが、これはドイツでは、行政による市民意見の収集方法・方式と市民意思の決定方法として使われている。しかし、これを新しい市民を発見し、まちづくりを行う市民の出会いの場とすることに活用するのである。地域コミュニティの最大の悩みは、この活動に参加する希望者が少なくなり、メンバーの固定化・高齢化が進んでいることである。もちろん、地域コミュニティは開かれており、だれでも自由に参加できることになっているが、それでも、あえて参加することは、実際は簡単なことではない（意欲と実行と

の間には大きな落差がある)。ところが、抽選にあたったという手紙が来ることで、参加してみようというという動機づけになる。一步を踏み出す後押しになるという効果は侮れない。

ワークショップの技術も同様である。日本で定番となったポストイット・ブレインストーミングは、もっと地域コミュニティで使われてよいであろう。ドイツの例をみると、ワークショップの技術も多様である。「未来工房」というワークショップは、「惰性やあきらめに対し、ファンタジーを対置し、民主的な解決策を決定する力を養うもの」とのことである。実に魅力的ではないか。ドイツの試みをヒントに、日本の地域にふさわしいものが開発できるだろう。

日本では予算編成前に、各種団体から翌年度の予算について要望する制度があるが、それをより充実するものとするために、ドイツの市民予算のシステムも参考になろう。

地域コミュニティも公共を担っていると考えれば、行政に対する市民参加のシステムも広く適用・応用ができる。おおいに活用し、知恵をしばってもらいたい。

平成23年度海外研修事前研修

日時 2011年6月1日(水)

基調講義 「ドイツの市民参加制度について」

相模女子大学 人間社会学部
社会マネジメント学科 教授

松下 啓一氏

1. はじめに

私は、以前、26年間横浜市役所に勤めていて、その間、海外へは2回行きました。1回目は環境の仕事をしていたときで、「2週間ほどドイツへ行って来い」と言われたのです。おおらかな時代でしたので、その間の訪問先は2~3カ所で、あとは自由に見聞することが許されました。最初にストックホルムに着き、そこから山を越えてノルウェーへ行き、フィヨルドをめぐって、デンマーク、そしてリサイクル先進国であるドイツへ行き、幾つかの所を訪ねて、自治体や企業の人たちと議論してきました。もう1回は、辞める少し前です。ニューヨークで市民協働の国際シンポジウムがあり、それに出席するためです。日本の大学の先生たちと私とニューヨーク州立大学の先生、デンバー市役所の人もいました。自分のお金ならば、海外へは簡単に行ける時代ですが仕事で行くとなると、個人旅行ではできないことや、さまざまな体験を得ることができるよい機会です。ぜひ有意義な研修としていただきたいと思います。

さて、今回のスケジュールを見ますと、ドイツの新しい市民参加制度に注目して、予定が組まれています。特にプラヌクスツェレについては、数年前から、私も実際に実施していて、今度の9月には、相模原市でもプラヌクスツェレをやります。区民代表の集まりであ

る「区民会議」という会議があり、その肝いりでプラヌクスツェレをやることになったのです。ただ私は、この調査ではドイツへ行ったことがないので、皆さんの報告を楽しみにしています。

もう一つの調査項目が住民投票制度です。日本では、近年、住民投票制度が注目され、このドイツの取組が一つのヒントになるかと思えます。

見るべきところは、たくさんあるでしょうが、特に新しい住民参加の制度を皆さんにぜひ見て勉強してもらい、それを報告してほしいと思います。皆さんのいい成果が出ましたら、早速それを参考に論文でも書こうと思っているくらい、期待しています。

ただ、注意しなければいけないのは、当然ながら皆さんは公の時間を使って行くわけですので、ドイツの仕組みがどうだったかということだけでは意味がありません。それを皆さんが仕事をしている自治体や地域にどう戻せるかというところがポイントです。ですから、どのように日本や地域に持ってくるかということを常に頭に入れながら、調査を行い、調査内容を検討してほしいと思います。そうでなければ「ああ、そう。なかなか面白いね」というだけで終わってしまいます。ただ、私の例でも述べたように、ドイツへ行って、新しい視点で、ものを見てく

るということだけでも十分価値はあります。先ほど冗談めかして言いましたが、一人でドイツの街を歩き、人と話をしてきたことで、ずいぶんと勉強になりました。その価値をさらにバージョンアップして、今後の私たちの地方自治にどのように活用できるかという観点で、調査を組み立て、実際に調査を実施してもらいたいと思っています。

2. 「社会のつくり」をどのように考えるか

2-1. 公的負担を多くする社会

最初に、肝心なことですが、日本とドイツはどう違うのか。両者の違いをしっかりと押さえておかないと、日本あるいは地域に応用することはできません。そこで、まず基本的な事柄として、「社会のつくり」をどのようにとらえるのかを考えていく必要があります。簡単に言うと、日本とドイツの社会の違い、それは「日本社会が今後進むべき未来」という観点でもありますが、この基本のところから考えてもらうこととなります。

国民負担率とは、簡単に言えば、給与の中で税金や社会保障費といった公的な負担をどれだけ負っているかという比率です。OECD諸国の中で、ドイツは下から12番目、日本は下から5番目の位置にあります。つまり、私たちの国は公的な負担の少ない国だということということです。一番負担率が高いのは、北欧の諸国です。デンマークやスウェーデンは、明らかに日本と国のつくりが違うわけです。ドイツはその中間くらいで、中負担の国だと思います。負担というのは、逆に言えば、負担のバックである福祉がどれだけ高いか低いかということです。

国民負担率だけを見ると、日本は低福祉の国といえることになってしまいますが、本当にそうでしょうか。確かに、国民負担率でみる公的な負担は少なく、それへの見返りである公的な福祉サービスは少ないけれども、私たちは決して

貧しい暮らしをしているわけではありません。いろいろな指標がありますが、例えば日本の平均寿命は、女性の場合は世界でナンバー1、男性でもナンバー2の国です。長生きするということは、「豊かだ」ということです。医療や福祉、住宅、所得、文化など、さまざまなものが重なり合って初めて長生きができるのですから、私たちの国は事実上、広い意味での高福祉の国だと思います。デンマークやスウェーデンでは、高福祉を高負担でまかなっていますが、私たちは公的な負担は少ないけれども高福祉を享受しており、もちろん課題はありますが、安心して暮らせる社会を実現しているわけです。

そこで考えるべきは、低い公的負担と高い福祉のギャップを埋めているものは何なのかです。

一つは、企業主義的な部分、企業が公的福祉の一部を担っているという部分があります。あわせて、私たちの地縁組織、NPOという存在が、このギャップを埋めて、社会を豊かにしているのだと私は思っています。今日のテーマで言えば、地域のコミュニティあるいはNPOが、社会保障を代替する機能を果たしているというのが私たちの国のつくりではないか。ここがドイツとの違いです。ドイツの場合は中負担で、デンマークやスウェーデンほどではありませんが、公的負担の多い国です。その違いがあるということを踏まえておく必要があると思います。

2-2. 参加と協働の違い

私たちの社会は、事実上の「協働型社会」だと思います。それに対してドイツは、デンマークほどではないけれども公的な負担が大きくて、政府に福祉の役割を委ねている社会です。住民は、そうした社会に積極的に参加する、これはいわば「参加型社会」と名付けられる社会ですが、両国は、社会のつくりを異にしている

のです。つまり、私たちの国は協働ということ
を基軸にまちをつくっているのに対して、ドイ
ツの方は参加という切り口でまちをつくってき
ていて、ただ今日では、その両方が徐々に歩み
寄ってきているのだと思います。

参加と協働は別のものだというのが私の考え
方です。もし参加と協働が同じものであれば、
あえて協働という概念をつくる意味がないから
です。一般に、途中から加わっていくものを参
加、最初の企画段階から加わっていくものを参
画といいます。いずれにしても、公的なサー
ビスは行政が行っていて、そこに税金を出して
いる住民が「自分たちのテーマだ」、「自分たち
のことだ」と言って、途中から、あるいは初期
段階から参加・参画していくというものです。
参加・参画では、イニシアティブは行政がとり
ます。

それに対して協働は、しばしば、行政のやる
ことに住民が加わって一緒に汗をかくなどと言
いますが、それではあえて協働という概念をつ
くる意味が不明です。それなら参加や参画と言
えばいいわけです。協働と言うのなら、それ
とは別でなければ、協働という意义がありません。
協働とは、行政は当然のこととして公共の
主体としてまちをつくっていくけれども、同時
に住民や自治会、NPO、企業といった私的な
セクターも公共を担っていくということなのだ
と私は整理しています。つまり、協働とは、役
所だけではなく地域コミュニティやNPOも公
共の担い手だということがポイントです。こう
した状況、関係性を表現するために、協働とあ
えて言い始めたのだと思うのです。これまで、
住民等が公共を担うという意味をうまく表現で
きななかったのですが、協働という概念を作る
ことによって、はっきりと打ち出せるようになった
のだと思います。今日は協働の話ではないので、
これ以上長くは話せませんが、私は体験も
踏まえて、そのように整理しています。

2-3. ドイツの特徴

まとめますと、ドイツのように税金（公的負
担）をたくさん払い、それに対して（それゆ
え）住民が、行政に積極的に参画していく社会
と、税金は少なく、それに代わる地域コミュ
ニティやNPOが公共を担っていく社会という
違いがまずあるという点をしっかりと押さえた
方がいいと思います。

ただ、ドイツは、もともと市民活動の盛んな
国なのです。しかし、その活動をよく見ると、
自分の趣味的な活動や自分の関心のあるテーマ
という感じが強く、例えば、最も多いNPOは、
スポーツのNPOです。これに対して日本では、
NPOといえば、福祉をまっさきに思い浮かべ
ますが、同じNPOといっても、日本とドイツ
とでは、やや様相が違うという点は、区別して
おいたほうがよいでしょう。これをざっくりと
いうと、参加型社会なのか協働型社会なのかと
いう違いです。このところをまずしっかりと
押さえて、その違いを踏まえてドイツの制度を
日本に持ってくる、日本の仕組みにするにはど
うしたらよいかを見てくるのが大事です。何
度も言うように、両者は接近してきていますが、
生まれや育ちは少し違うように思います。

特に顕著な例が、自治会・町内会の存在です。
人が住めば、もちろんそこに自治的な組織がで
きます。文献等を読むとドイツにも自治会があ
りますが、その自治会も機能という面から言う
と、日本とは、かなり様相が違います。よくド
イツでは自治会がないと言われますが、それは
日本的な自治会がないということなのだと思い
ます。自治会には大別して四つの機能がありま
すが、典型例は問題対処機能です。例えば防災
訓練です。毎月のように防災訓練を町でやって
いて、東日本大震災のなかで助かった町があり
ますが、そういう機能を持っている自治会があ
るとするのは日本の一つの特徴だと思います。
集団資源回収や町の清掃などにもみんな一緒に

出てやっているのです。これも私たちの社会の福祉を維持している機能になると思います。

皆さんがドイツから新しい参加の仕組みを持ってきたときに、この地域コミュニティが果たしている機能をどうするか。やや大げさに言えば、この機能をつぶすような参加の制度を持ってきたら、それは少し違うのではないかということです。もちろん自治会・町内会の機能は変質してきていますし、昔とは違うので、一定程度の変化は免れませんが、地域コミュニティが果たしている機能を大事にしつつ、新たな参加の仕組みを持っていくことが大事ではないかというのが私の意見です。私たちの社会は、福祉の谷間を自治会・町内会の地域コミュニティが支えている協働型社会だと理解して、ドイツに行かれるとよいと思います。

2-4. 共助という観点から

私たちの社会は、住民自らが行う自助とお役所が行う公助との間の「共助」という領域がものすごく広い社会です。ドイツは、ざっくりいえば、自助と公助の社会です。税金をたくさん出して公助を増やし、公助で共助の部分をカバーするというつくりです。日本では、この共助という機能を生かす参加の仕組みが、参加制度を考え、持ってくるときの一つのポイントになるともいえると思います。

私は一時、全員公募制度に、はまっていたことがあります。全員公募は一見すると民主的です。そこで、全員公募の仕組みを提案し、実践していたのですが、実際にはうまくいかないのです。いろいろありますが、たしかに全員公募は住民全員に開かれていますが、実際には公募してくる住民は、住民全体のほんの一部からです。参加してきた人が住民各層を反映しているとはいえないからです。同時に、みんなで決めたことを実践する力が弱いのです。つまり、手を挙げて公募で来る人には、個人性が強

く、みんなで決めたことを実働する部隊を持っていないのです。だから、どうしても行政に物申すということになってしまいます。だから、最近は自治会や町内会やNPO団体の人たちも入ってもらい、同時に公募の人にも入ってもらうという仕組みがいいと思っています。元に戻ったというよりも、前に進んだと思っています。公募がいかにも先進的であるような印象を受けるけれども、必ずしもそうではないということです。つまり、私たちの社会における公共サービスは、地域コミュニティやNPOが大いに担っているのに、そういう人たちが入らないと、なかなか物が進んでいかない社会なのだと、いうことをあらためて感じています。それを活かさないのは、実にもったいないことだと思うようになりました。

これまでの私たちの社会は、低負担を地域のコミュニティやNPOが担うという仕組みでしたが、私たちの社会は今後どのように進んでいくのかです。高負担・高福祉のまち、つまり税金をたくさん払って公共サービスでやってもらおうという社会が、みんなのコンセンサスになるのかどうかです。デンマークやスウェーデンが私たちの目標なのかということです。私は違うと思うのです。今回の大震災であらためて思ったのですが、できるだけコストを少なくし、その部分をみんなの力で助け合ってやっていく社会が、大方のコンセンサスではないかと思います。そうなると、参加制度や新しい仕組みの提案を考えると、共助社会を進めていく方向、壊さない方向、さらにバージョンアップしていく方向で考えていくことがポイントの一つになると思います。ドイツとの違いはだいぶ接近してきているので、全くきれいには分かれたいとは思いますが、そのような方向で考えていくべきではないでしょうか。

余談になりますが、私は自治基本条例というのを作っています。これは、行政や議会に注文

をつけるという切り口で考えてきたわけですが、それだけではなくて、住民(地域社会、コミュニティ、NPO)もまちをつくっています。それが自治基本条例のポイントではないかと思っています。それは今まで述べてきたように、私たちのまちのづくり、私たちの社会のづくりがそういう形だからだと思し、恐らく大方の意見は、今のまま、今の仕組みを続けてほしいと思っているのではないのでしょうか。

3. 地方制度の違い

3-1. 地方自治体の構造

次に、ドイツとの地方制度の違いをしっかりと勉強してほしいと思います。お手元に資料を用意しました。もう調べている方もおられるかと思いますが、クレア(財団法人自治体国際化協会)が出した「ドイツの地方自治」のコピーです。基本文献ということで、その一部をコピーしてもらいました。日本の制度との違いをしっかりと理解した上で調査に当たらないと、表面的なものになってしまいます。

日本の地方制度の一番のポイントは、画一的な二元代表制度であることということです。二元代表制度とは、私たちが首長と議員の両方を選び、その両方の代表が切磋琢磨し、簡単に言うと、自分たちの方が住民ニーズに合っている政策を実現しているということを競い合う制度です。よく誤解を受けますが、地方には与党・野党はありません。国のシステムのように議院内閣制ならば、議員が首長を選び首長を選んだ会派の人たちが与党になり、その首長をひきずり下ろして、自分たちが選んだ人を首長に据えようとする人たちが野党ということになるわけですが、二元代表制の下では、首長は住民によって選ばれるので、与党も野党もありません。首長の主張が、自分の政治信条に合うという人はいるけれども、それは別に与党とか野党ということではないわけです。こういう二元代表制

という制度をしかも全国押しなべて採用しているのが、日本の地方自治制度です。

ところが、ドイツの制度は非常に多様で、一般には、四つの仕組みに分類されています。

一つ目が、首長制です。ドイツは周りの国からいろいろな影響を受けていますが、首長制はフランスの地方自治制度に由来するパターンです。住民が選挙で議会の議員を選び、その議会が市町村長を選ぶという仕組みです。つまり、首長さんは議会の議長であるとともに行政の長ということになります。議会は複数の助役を選び、この複数の助役、いわば行政の専門家が行政をする。首長はそれを指揮・監督するという仕組み立てです。つまり、市町村長はアマチュアであり、議会の選んだ助役が各行政機関の責任者になって行政を運営していくという仕組みです。日本とはだいぶ違って、議会の力がすごく強いということです。

二つ目が、参事会制です。これは旧プロイセンが起源のもので、住民が議会(議員)を選んで、議会は、行政機関として参事会を選任する制度です。この参事会が議会の決定に従って行政を運営します。個々の人を選ぶより参事会という組織を選んで、この参事会が行政を運営するのです。首長が参事会議長を務めますが、参事会の指揮権は持っていません。ここでも議会の力、議会の権限が非常に強いことがお分かりいただけると思います。

三つ目が、北ドイツ評議会制という仕組みです。これはイギリス軍によって占領されていた諸州で作られたもので、住民が議会を選び、議会が市町村長を選ぶ制度です。この市町村長というのは、議会の議長なので、言ってみると儀式をするような名誉職なのです。行政の執行は、議会が、別の行政の専門家を選びます。いわば、議会が行政のプロを雇ってそれに行政をさせるという仕組みです。これも日本とだいぶ様子が違い、特に議会のイニシアティブが強いという

ことです。

最後に、私たちに馴染みやすいのが、南ドイツ評議会制です。ワイマール共和国時代に完成したということですが、選挙によって議会と市町村長の両方が選ばれるということです。とはいえ、市町村長は議会の議長も兼ねているのです。首長のイニシアティブの指導力、監督が効いているという仕組みです。

この四つのモデルによってドイツの制度が説明されていますが、どうも私たちの仕組みと違い、今一つピンときません。私たちの仕組みは、二元代表制ですが首長と議会、両方ともが代表なのですが、対等とは言っても首長の権限が強いとされています。例えば、議会の招集権は首長にあり、九州では議会を開かない市長がいました。また、仕事の大元になる予算を提案できるのも首長です。それから、議会の提案に首長がノーと言う再議の制度や、あるいは、議会を開く暇がないということを拡大解釈して、条例などもどんどん専決処分してしまう。そうした取り扱いも可能なように、首長の力が強いというのが私たちの制度で、そこが大きな違いです。日本との違いを踏まえてドイツの制度を考えていかなければなりません。

3-2. 首長の位置づけと地方議会の機能

その際に、ポイントは二つあると思います。直接選挙で選ばれた住民の代表である首長が強い権限を持っていて、それに対して相対的に議会の権限が弱いというのが日本の制度で、ドイツはその反対の仕組みになっているというのが、日独を見るときポイントの一つです。

もう一つ、ドイツの地方議会の権限・機能は非常に強く、行政の長や市長を選ぶといった強い力を持っているのですが、反面、議員はボランティアとされています。私たちの地方自治体の議員は、当初の名誉職から、給与をもらう専門職に移行してきたというのが大きな流れで

す。もともとは、仕事の合間に地方議員をやるという仕組みから、最近では報酬（給料）をもらい、その給料で専門に議員をやっている人たちが増えてきています。皆さんの町の議員では、そういう人たちがだいぶ増えていると思うのです。さらに、社会が複雑化し、仕事の範囲が広くなり、また最近では、合併により町が大きくなったので、議員の仕事はどんどん専門化してきています。この辺が大きな違いなのだと思います。

日本でも議員はボランティアであるべきだという議論が行われています。ドイツではボランティアですが、本当にうまくいっているのかということ調べてきてほしいと思います。文献を読むと、3分の1は弁護士や大学の先生などの専門家が、ボランティアで議員になっているそうです。私の感覚では、ボランティアの議員だと、やっていることも素人っぽくて、なかなかうまくいかないのではないかと思うのです。もしボランティアだったら、日本では定年退職した人しか議員にならないのではないかと私は危惧するのですが、本当にボランティアでうまくいっているのかどうかを知りたいのです。

これは逆にいえば、どうすればうまくいくのだろうかということです。恐らくそれは社会の仕組みや制度に密接に絡む問題だと思いますが、ともかくボランティアでやっているというのは、どういうことなのか、ここはすごく知りたいところです。

日本では、議員は住民の思いを代弁してないと住民の人たちは言います。だから議員をぎゅうぎゅう締め付けるのです。議員から言わせると話は逆で、住民がろくに分かっていないのにいろいろなことを言うと思っています。彼らは専門職だと思っているから、そう見えるのです。そのギャップを埋めるひとつの方法が、議員のボランティア化で、それでドイツでうまくいっているとしたら、それはヒントになるの

で、どうすればうまくいくのかを知りたいと思っています。そうすれば自信を持ってボランティアでいいのではないかと言えらると思うのです。

少し脱線しましたが、このような仕組みの違いは、さまざまな住民参加における住民の決定権に影響しています。日本の住民投票は諮問型で、住民の意見を参考にさらに議会や行政が考えていく形です。一方、ドイツの場合は拘束型で、住民がこうだと言ったら決まりなのです。その違いは、やはり社会のつくりの違いだと思ふのです。ドイツでは、自分たちが税金を払っているのだから、さまざまなことに意見を言い、自分たちの意見が決定だという社会のつくりなのだと思ふます。私たちの国の社会のつくりは、議会や行政だけで物事を決定・運用しているわけではなく、自治会やNPOなどさまざまな人たちもまちを支えている。だから、住民の意見が決定というところまで強くないのだと思ふのです。

プラーヌクスツェレというのは、無作為抽出型の住民参加だと思えばいいのですが、ドイツの制度では住民がまちのことを決定する仕組みとしてプラーヌクスツェレが使われています。後ほどまた紹介しますが、私は住民参加の仕組みをたくさん実践していますが、住民が決定権まで持つという議論は、全く相手にされていないですね。要するに、「住民の意見も参考にする」、「住民の意見を聞いてみる」と、その程度のレベルです。それを決定権まで持つというのは、社会の仕組みそのものから組立て直さないとうまくいかないし、同時に、それで本当にうまくいくのかということに関心があります。

議員の役割についても、私たちの国では、議員というのとはもともとは地域の代表、共助の担い手の代表なのです。今でも半分くらいそういうところがあると思ふます。そういう位置づけ

なので、議員の役割や議員へのかかわりがドイツとは違ってくるのだと思ふます。従って、住民が決定権を持つ制度は補完的なものとなり、自分たちの代弁者であり地域の代表である議員に決めてもらおうという制度を持つ国なのだと思ふます。このあたりがドイツとの違いです。

むろん、こうした関係が最近では大きく変形・変容してきています。特に、都市住民を中心に、従来型の地域代表である議員という方向性にノーと言ひ始めてきています。それが、議員の数を大きく減らして高い給料を出し、より専門職化し、自治体全体の視点で仕事をしてもらおうという方向と、ボランティアになって、より身近なところから、住民の思ひを代弁してもらおうという方向の二つが拮抗しています。ただ、実は議員の給料というのは、本日出席の皆さんよりも安い場合が多いのです。そういう中負担で、高サービスを期待するといふかなり虫のいいことを住民は要求しているのですが、ともかく、議員の方向性を考えるときに、ドイツの制度が参考になるのではないか。ぜひそういった視点も考えて勉強してきてもらいたいと思ふています。

3-3. 住民参加の制度

さて、その上で参加の制度です。これから皆さんには新しい住民参加制度をドイツで勉強してきてもらいますが、なぜ住民参加制度を考えていくのかという出発点になるのが、住民参加の課題と言われている部分です。私たちが行っている住民参加には、たくさんの課題がありますが、大別すると、参加者の問題と検討内容の問題の二つがあります。

参加者の問題というのは、一部の住民だけが参加をする。住民参加を求めても、出てくるのはほんの少数で、いつも同じ人という悩みです。だれでも参加はできる仕組みはあるけれども、実際、参加する人は固定されてしまうという問

題です。これは悩ましいですね。いくら自由に参加できる制度を用意しても、実際には参加が期待できないという問題です。それから参加した住民の社会代表性という問題があります。確かに熱心に参加してくれるけれども、その人の発言は本当にみんなの思いを代弁しているのかという問題です。これも根源的な問題で悩ましいですね。とりわけ公募型の住民参加では顕著です。やりたい人がやっているという問題です。それから参加者の負担が重いという問題です。住民の思いを代弁しようとする、どんどん負担が重くなるからです。そういった課題があります。

検討内容の問題については、実質的な参加に代わらずに、形式的な参加にとどまっているのではないかと。また、参加者の意見が、それはそれでいいけれども、それが本当に公共性のある意見なのか、要するに、みんなが納得できる意見なのかという問題です。検討内容が熟議されず、単なる思いつきや感覚的な答えになっているのではないかと。逆をいうと、行政の言いなりになっているのではないかと。問題もあります。それから、出た意見がきちんと活かされているのか。まさに問題山積です。

こうした参加の課題に、ドイツではどのように対応しているのかというところが、皆さんが調査へ行くときのポイントになると思います。

4. 住民投票制度

4-1. ドイツの住民投票制度

調査項目の具体的内容のひとつが、住民投票です。

住民投票というのは、民主主義とは何かという問題と直結します。民主主義とは、数で決めることなのか、あるいは熟議・妥協なのかといった民主主義のとらえ方にかかわるものです。あるいは、住民観にも関係します。具体的に言う

と、住民はきちんと判断できる存在なのか、それとも付和雷同する存在なのかという問題です。さらに、地方議会のあり方にも関わります。地方議会はしっかりと任せるに足りるのか、それとも頼りないのかといった問題です。こうしたさまざまな判断要素、あるいは一人ひとりの民主主義観によって、住民投票や参加の制度は影響を受けてきます。とりわけ住民投票制度は、これらが最も顕著に問われる制度だと思います。

ドイツの住民投票の制度は、ドイツ連邦共和国基本法（憲法）では極めて限定的になっています。私は当初、ドイツという国は、住民投票はもうこりごりだと考えている国だと思っていました。ワイマール憲法は非常に進んだ憲法と言われましたが、そこに国民投票の制度があり、ヒトラー、ナチスがそれを使って国民を煽り、国民の声を背景にさまざまなひどいことをしてきた。そういう歴史があります。その反省から、ドイツ憲法では直接的な住民投票制度はすごく限られていて、ほとんどないからです。

ところが、あれよあれよという間に各州では住民投票の制度が採用されてきました。1997年までには、ドイツ全州（16州）が住民投票制度を作っています。16州のうち3州はベルリンなどの都市州が含まれます。これは、私にとっては理解しがたいことでした。ところが、よく考えてみると、ドイツは、国民・市民が政府の下において、自分で決めていくというお国柄であって、住民投票の伝統があったようです。その伝統を悪用したのがヒトラーですが、今日、全州で住民投票が制度化されているのは、ワイマール以前の伝統を引き継いできているのだと思います。

最初は、一つの州だけでしたが、どんどん増えて、特に1990年には東ドイツは私たち国民が主権者だという革命を起こすわけですから、その流れで住民投票が採用されて、そして今日で

は、全部の州で住民投票が制度化されています。この住民投票制度について、今回、ぜひ調べて欲しいと思います。

ドイツの住民投票制度については、2段階(州民請願+州民投票)と3段階(州民発案+州民請願+州民投票)の二つの仕組みがあるとされています。今は州民発案を入れた3段階の仕組みが多くなっています。

2段階の考え方では、州民が請願をするときに、まず行政の許可を得なければいけない。つまり選挙管理委員会の署名のチェックを受けなければいけないのですが、2万5000人が署名をして、そして請願の許可が出たら請願のための住民を集める。10分の1の人が集まったら州民投票をするということです。3段階の考え方は、請願や州民投票の前に、議会に請願するのではなく州民自身が発案する州民発案があるということです。

住民投票には三つの種類があります。一つはイニシアティブといって、住民に発案を認め、最後に住民が評決するものです。これが、州民発案です。二つ目が、レファレンダムで、議会で決定した後、住民が投票して最終確認をし、OKなら法律や条例が決まるということです。三つ目が、参考程度に住民の意見を聞くということです。これはプレビサイト(住民意思表示)といって、簡単に言うと大規模なアンケートのようなものです。

ドイツでは、住民が議会に請願し、その結果、住民投票にかかるというパターンと、その前に州民がイニシアティブで発案をして、そして議会が審査して、許可が出れば次の段階に行くというパターン、それからもう一つ、プレビサイトという大規模アンケートという仕組みがあるわけです。

ドイツで皆さんに見てもらいたいと思うのは、いずれの仕組みも、議会が関与するところがあるということです。例えば、日本の

住民投票では、一定の票が集まるといきなり投票になります。ドイツではいきなり州民投票にかけられるのではなくて、一回議会に提出されてそれをどうするかというのを議会で審議するのです。議会の権限、議会の関与する部分がすごく大きいのです。その提案を受けて、議会が「なるほど。それはもっともな提案だ」となると、州民投票にかからずにそれが決まるという仕組みなのです。それは議会として認められないとなったら、州民投票にかかります。それから、議会の方も対案を出せる仕組みが用意されています。住民はそう言うけれども、議会はどのように考えるというものを提案して、そのどちらを採用するか争うという仕組みを作っているのです。このように、議会が絡んでいくというところの面白さ、つまり議会を生かしていくところが非常に参考になるのだと思います。

4-2. 日本との違い

それに対して、日本の現行の住民投票の制度は非常に限られています。地方自治法の制度では、多くの場合、議会によって否決されてしまいます。非常にハードルが高いものなので、なかなか住民の思いが実現しない。あそこに施設ができるのは変だと思ったときに、それを実現する手段がないということで、みんな悶々としていたわけです。そこで、全国のあちこちで常設型の住民投票制度ができています。一定の数を集めたらすぐに住民投票にかかるというのが常設型の住民投票の制度です。全国で20以上の自治体がこの制度を持っており、数はさまざまですが、一定の数を集めたら、一番簡単なのは10分の1ですが、それを集めたら住民投票にかかるという制度を、日本のあちこちの自治体が始めてきています。

今の政権が、地方自治法を改正して住民投票を規定しようという動きがあります。今の国会

では、どのようになるかは分からないのですが、「重要かつ大規模な公の施設の設置については、条例で定めるところにより、住民投票に付することができる」というものです。つまり、大きな公の施設を造る、例えば体育館を造るときには、議会の承認を得た後に住民投票で過半数の同意を得なければ、その施設を設置することができないという制度に改正しようとしているのです。

議会で決めて、最後に住民投票に付して、住民が「いいよ」と言わないと物ができないということを、今の政権は作ろうと考えているのです。また、条例による常設型の住民投票というのは、住民が提案して、いきなり住民投票でそれを決定するというものです。日本ではこうした動きがあるので、この行く末がどうなるかということを入念に入れながら、調べてもらいたいと思っています。

実は、住民投票というのは難しい仕組みです。そのポイントとして、まず適切な情報がないと正しい判断ができないということが挙げられます。さいたま市が合併をするときに、それに反対した市があり、市長以下が、住民に対して、合併したらこんなにひどくなるというキャンペーンを張ったのです。その市は今も合併していません。そのときのポスターを見ると「自立して生きるか、従属して生きるか」というようなことを言うわけです。そうしたら、みんな自立して生きるに○を付けるでしょう。そういうキャンペーンを張って、合併「ノー」ということになりました。正しい選択であったかどうかは分かりませんが、どちらにしても、住民投票では適切な情報が大事です。これがどのようにドイツで行われているか知りたいところです。住民投票がこんなに盛んになっているのであれば、適切な情報をどのように出しているか、誰が出しているのか、どのように適切だと判断しているのかということなのです。

二つ目のポイントは、住民は判断できるかという問題です。案件学習と言います。テーマによっては難しいテーマがありますが、ドイツの住民は、住民投票のときにきちんと考えて判断できているのかどうかということです。日本では合併などの際に、名前が気に食わないからと言って×と付ける人もいます。市長が気に食わないといって×をつける人もいます。そういう状況で、住民に適切な判断ができているのかどうかというのがポイントだと思います。

住民投票というのは、最後は数で決めるわけです。○×です。そうすると、例えばあるまちに迷惑施設を造るといったときには、その迷惑施設の近くの人たちはノーだけれども、それ以外の9割の人たちはイエスです。少数者が常に力でねじ伏せられてしまう制度だと言えます。住民投票制度は、参加の機会は開かれていますが（参加の民主性）、決定段階ではいきなり権力的になります（決定の権力性）。そうすると、こうした少数者への配慮がどのように行われているかということが大事です。○×であらわされない△の部分にどのように対応しているかも、一つのポイントになると思います。この解決ができないと、日本の自治体で住民投票を本当に実施しようとしたときに困るわけです。これほど住民投票の仕組みがあり、住民投票が一般化していると思われるドイツで、どのように行われているかということが一つのポイントになると思います。

5. ドイツの新しい住民参加制度—PZを中心に

5-1. プラヌクスツェレの定義

プラヌクスツェレは、日本では、一般に「市民討議会」と訳されています。どのように訳すかは難しい問題で、私は、無作為抽出型市民会議あるいは無作為抽出型熟議会議などと言ったりしていますが、本日はプラヌクス

ツェレとそのまままいいます。

これは、無作為抽出で選ばれた市民が一定期間、有償でまちの課題について討議し解決策を提案する方式です。ドイツでは、解決が必要な具体的な課題をテーマとします。例えばノイス市の場合は「市街地の活性化」として、路面電車撤廃の是非のジャッジメントをするということです。アイデア表出というのがありますが、このケースでは市民が判断（ジャッジメント）をするということです。参加者は無作為で抽出され、4日間拘束されて検討を行い、中立機関が実施機関となってプログラムを決定します。専門家や利害関係者から情報提供を受けるやり方です。典型的パターンでは、小さなグループに分かれて、そのグループがぐるぐる回りながら討議をします。そして、その出た結論を市民啓申という形で出して、それを一つの決定素材にしていくというやり方なのです。

ノイス市の例は、5人×5グループを作って、このセル（細胞）をくるくる回しながらやろうというものです。メリットとしては、無作為抽出をして、その地域の平均的な市民の人たちに出てもらって、十分議論してもらうことで、先ほど見たような、一部の人しか参加しないと、参加しても偏っているという課題を乗り越えようという試みです。時間をかけることで、参加した人が思いつきで言っているのではないかといった課題を乗り越えていこうとしているのです。

日本では、なかなかドイツのようにジャッジメントまではいきませんし、4日間拘束などということもできません。せいぜい2日です。そういう方式でやっているのだから、ドイツとはだいぶ様相が違います。内容としては、新しい市民を掘り起こす役割くらいです。そこに出てきた人は、地域の代表や団体の代表ではないので、なかなかその人たちの意見が実施につながりません。議会からも、どうせ素人が集まってやっ

ているのだというような評価しか受けず、なかなか尊重されません。要するに参考程度、あるいは参加の仕組みのひとつというように日本では理解されています。しかし、この制度には実にいろいろな可能性があります。現在はどんなことに使われているかということ、計画の策定や立案以外に、公聴や世論調査、評価、事業仕分け、さらには新しい市民参加といったものに使われていて、極めて汎用性がある仕組みなのです。だから、ドイツでこの制度を見てくる価値があると思います。

5-2. 問題点

私はプラーヌクスツェレはすごい方法だと思って、全国のあちこちで実践していますが、問題もあります。一番の問題点は、大方の意見、平均的な意見は反映されるのだけれども、少数者の意見の反映がむずかしいところです。先ほどの迷惑施設で言えば、「やはりゴミ焼却場は必要だ」という一般論的な答えになるので、その周辺の人たちの意見、少数者の意見が十分に反映されない心配があります。そのことが、調査のポイントになると思います。

また、日本では参加者が少なく、せいぜい5%の人しか参加しません。ドイツでは、本当にたくさんの人が参加しているのかどうか。手紙を送るわけですが、本当に、どのくらいの市民が参加しているのでしょうか。

さらに、情報の問題もあります。確かに手続き的には普通の市民が参加するのですが、そこで議論した内容が本当に正しいものになっているかどうか。専門家の批判に耐えられるような中身になっているのかという問題です。4日間や2日間という短時間の中で決めるといふときに、正しい情報が出されているのか。そして、その情報を踏まえて正しい判断ができていないのか、というところが根本的な問題です。そこが大事なポイントであり、私も知りたいところで

す。

それから、効果の反映です。日本ではイベントみたいなもので、やってもやりっぱなしです。ドイツでは、効果の反映がきちんとされているのかどうかというあたりが、プラーヌクスツェレの問題のように思います。

5-3. 日本での実施例

では、実際にどのようにやるかということを紹介したいと思います。まず対象者を住民票から無作為に選んで、参加してもらいます。ドイツの方式では参加者に謝礼を払うことになっていますが、これについては日本ではいろいろ議論があるところです。少数者のグループで話し合っ、て、情報提供し、話し合いの結果は市民意見として公表します。

三鷹市の例では、18歳以上の人口14万9,000人から、住民票により1,000人を無作為抽出します。そうすると、全体の年齢構成と大体同じような形になります。参加してもらうには、80代の方はちょっとしんどいので70代までにしています。ここでは、選ばれた1,000人に対して60人ほどの人が、実際に参加すると答えます。大体どこでもやっても5%くらいにとどまります。そうすると、どうしても年齢層が上がり、時間に余裕のある60~70代が多くなり、20~30代の人たちは、相対的に少なくなります。それでも、普通は参加しないであろう若い人たちが参加をするというところが、この方式のすごいところでは、

当日の参加者は、各自の都合で減ってきて、さらに60~70代が多くなりますが、それでも20~30代の方が非常に多く参加してくれています。これだけでも、これまで参加者が偏っていた、参加者が少なかったという問題点の一つの解決策になっていると思います。

日本では、謝礼の問題は難しいのです。ドイツでは裁判員と同じように、休業補償的な形

できちんとお金を払っているそうですが、日本ではなかなか休業補償のようなことにならず、2日間やっても5,000円、時給にすると800円程度です。交通費等の実費程度というところも多いようです。私がやる場合は、ほとんど謝礼も払わず記念品を渡します。私は謝礼が要らないと思っていますが、これをどのように考えていくのか。謝礼を払うというのがプラーヌクスツェレの仕組みです。

先ほど言った、時間ごとに回していくというのはどういうことかということ、まず40分、ガイダンスとして情報提供をします。それで話し合いをして投票と発表を行います。日本の三鷹モデルではこれを2日間繰り返します。ただ、40分や60分の情報提供で判断できるのかというのが私の問題意識です。私は情報提供者になったことがあります、私が言うとおりにみんな答えを出すので、話していて実に怖いのです。だから、情報提供というのはすごく大事なのです。この方式は、事業仕分けよりはまだいいですが、ガイダンスから話し合いまで2時間くらいで決めるということなので、これで大丈夫なのかという問題です。

余談ですが、全国で事業仕分けが起こり、どこでもソーラーシステムが対象になりました。ソーラーシステムなどにお金を使うのはもったいないといって、カットになりました。そこで、今度の震災です。今度は話ががらりと変わり、原発に代わる新たなエネルギーとして、ソーラーシステムが注目されました。事業仕分けにおける判断は、原発があり、電気はあるという前提で、ソーラーシステムは無用だと考えたのですが、もう少し根源的に考えていくと、本当に電気はあるのか、原発はいまのままでいいのかといった範囲まで、考えていかないと答えが出ないのに、表面的な議論で仕分けてしまったのです。それほど、判断というのは難しく、怖いものです。このプラーヌクスツェレでも、

市民がどれだけ判断ができるのか、話し合いがどれだけ充実したものになっているのか。これをぜひ調べてほしいと思います。

進め方の続きですが、1時間1コマで、1グループ5人で係などを決めて、話し合いは50分です。実際にやると、知識を持っている人、情報を持っている人の意見に引きずられます。その人の言うとおりになります。怖いですね。だから、本当にうまくいっているのだろうかと思うのです。だから、日本ではあまり影響のないようなことをテーマにしているので問題は顕在化しませんが、ドイツのように、路面電車をどうするかなどという問題がテーマになると、この問題は避けては通れません。

日本では、ポストイットを使ってワークショップをやっています。これは世界的なことなのか分かりませんが、日本はこれでやっています。やり方なども興味深いですね。この点もドイツで調べてきてください。

そして、最後に、発表と投票を行います。シール投票は別にプラumnクスツェレ専門のやり方ではなくて、いろいろなことでやっていますが、みんながいいなと思ったところにシールを貼っていくという方法です。

このプラumnクスツェレのやり方は、課題も多いのですが、メリットもたくさんあります。なぜなら、住民票から無作為抽出して本人に手紙を出すので、意識の高い人たちが来るのです。自分から手を挙げては参加しないけれど、せっかく手紙が来たので参加してみようという意識の高い人たちなのです。そういう意識の高い人たちを探してくるという方法です。実際に来るのは5%ですから、全体の中でもすごく意識の高い人たちをまちの中に誘い込む方式です。

三鷹市の例では、これまで市民参加をした経験のある人はほとんどいませんでした。大半が初めての人です。初めての人を巻き込む方法でいいと思って、私は全国でやっています。2日

間やって、みんな「面白かった。よかった」と言うのです。やめた方がいいという人はもともと来ないということもありますが、参加した人は、なかなかいい方法だし、続けていくべきだと考えているようです。

市民全体をターゲットにという議論もありますが、当面はまず意識の高い10%の人をターゲットに、これまで参加したことのない市民を参加させて、まちに誘い込んでくるのがいいのではないかと。あるいは、これまで参加したことのない若者をこちらに誘い込むのがよいのではないかと思うのです。ドイツでは、どういう人たちが参加しているのか興味深いです。

また、小田原市では総合計画のときに体育館を使ってたくさんの人に参加してもらって、賑やかにやりました。このように、いろいろなものに使えて、可能性としては事業仕分けにも使えますし、総合計画づくりにも使えるという可能性を帯びた手法だと思います。

6. おわりに

最後に、皆さんにぜひ調べてほしい、考えてほしいと思うのは、今回の調査では、調査対象である参加手法を幾つか決めています。実は、まだ知られていない面白い手法があるのではないかと思います。例えば、私はパブリックインボルブメントという手法をやっています。市民が自ら聞き手になってまちへ出て行って、市民の問題として市民の意見を聞くということですが、これは、私たち市民が、自然に開発した新しい手法です。

少し紹介すると、公募で出てくる市民の人たちは二色に分かれます。この機会にまちのために頑張ってみようという人たちと、これまでのとおり、役所におなじみの市民です。後者は、いつも同じメンバーなので、他の市民が共感できない。先ほどの課題で言えば、参加した人たちの意見がみんなの意見を代弁しているのかと

いう問題があります。それを克服するために、まちへ出て行って、自分たちの意見をまちの人たちと戦わせてきてくださいというのが、パブリックインボルブメントの手法です。これは自然に開発されたもので、恐らくドイツ人が来て調べたら、日本はすごいことをやっているなど思うでしょう。このような、今まで知られていないけれど、工夫している参加の手法があるように思うのです。それを何か調べてきてもらったら、面白いと思います。

以上、たくさんのことを短い時間でお話したので話が飛んでしまったところもあり、分かりにくかったと思いますが、皆さんがドイツに

行って見てきてもらうときには、最後に日本に戻す、地域に戻すという視点が大事です。そのためには、まずドイツと日本の違いをしっかりと踏まえる。それから、皆さんが現実に抱えている参加の悩みを踏まえて、それを乗り越えるプラーヌクスツェレや住民投票など、さまざまな住民参加制度が行われているとしたら、私たちが抱えている課題をドイツではどのように解決しているか。そのあたりを中心に調べてきてもらおうと、面白い、あるいは役に立つ報告になるのではないかと考えています。がんばってきてください。