第１回・茅ヶ崎市市民討議会を振り返る*
―ドイツ人科学者からのメッセージ―
First Citizens Deliberation in Chigasaki: Considerations and Reflections from a German Scientific Perspective

トーマス・ハッケンフォート[1]、シュテファン・ホッホシュタット[2]
Thomas Hackenfort and Stefan Hochstadt
日本語訳：山田修嗣[3]

Abstract

This first Citizens Deliberation on the last October weekend was a novelty for the city of Chigasaki. It was the first time that the “Planungszelle”, which has been developed in Germany in the late 1960s, was held in Chigasaki. But it was none the less a novelty for the members of the German team of scientists from the research centre “Planning and Building the Transformation Process” at the University of Applied Sciences and Arts in Dortmund: It was the first time that a Planungszelle could be attended outside of the country of origin.

茅ヶ崎市における初めての「市民討議会」は、同市にとって斬新なものであったといえよう。そして、今回の茅ヶ崎での討議会には、1960年代終わりにドイツで開発された「プラーヌンクスツェレ」の仕組みが用いられている。我が国を起源とする手法が用いられているにもかかわらず、私たちドイツ人科学者（ドルトムント科学技術大学・「社会変革過程における計画と建築」研究センターのメンバー）にとって、この討議会はやはり斬新なものであった。なぜなら、プラーヌンクスツェレがドイツ以外の国で適用されるのを、私たちは始めて観察したからである。

今回の来日の機会を得て、「市」レベルの市民参加の現場に加わることができたのは幸いであった。また、社会科学や政治学といった学問的知識の結合を目の当たりにすることができた。喜びはそればかりではない。この討議会は、私たちの重要な成果物でもあったからである。すなわち、文教大学とドルトムント科学技術大学は、プラーヌンクスツェレの手法を（ある点では厳密に、ある点では応用して）市民参加の過程に結びつけるという新しい共同研究目標を掲げ、その意義と限界の分析を試みてきた成果の一部だったのである。

地域社会における市民協力・協働の根拠には、さまざまなものがある。まず確認すべきは、近年の傾向である。つまり、民主的な意思決定過程の正当性をさらに高め、地域の諸問題を見つけ出し、それらの問題が市議会の議案に採用されるようにするといった発想が、ますます重要となっている点である。こうした目的を達成するための戦略として、プラーヌンクスツェレはもっともフォーマルな手法の一つといえるだろう。ドイツでも、プラーヌンクスツェレが、市レベルの特定の課題にたいして用いられるケースが多く見られる。もちろん、現在とはかなり異なる社会的背景において生み出され

＊本稿の原文は文教大学湘南総合研究所国際版紀要SHONAN JOURNAL 2010に掲載される（編集部注）
1　ドルトムント科学技術大学・「社会変革過程における計画と建築」研究センター研究員
2　ドルトムント科学技術大学・「社会変革過程における計画と建築」研究センター研究リーダー
3　文教大学湘南総合研究所研究員・文教大学国際学部准教授

た手法ではあるが（1968年の学生運動の時代背景を土台にしているため）、プラーヌンクスツェレによってその市町村の方針の一部を決めている事例が今なお存在するのは事実である。この意味においては、プラーヌンクスツェレはむしろ信頼に足る参加手法といえるだろう。なぜなら、十分に評価に値する「経験的な基盤」が充実しているからである。

さて、この知見は、私たちの研究の背景となっている。その研究とは、開発当初から脈打つ独自の方法論を有するプラーヌンクスツェレを、茅ヶ崎市での討議会に適用し、これを科学的に観察するというものである。このような研究スタイルが可能なのはまさに驚くべきことであるが、少なくとも次の2つの理由によって説明することができるだろう。すなわち、プラーヌンクスツェレは、(1) 一定の地域的課題を解決するための市民の要求や可能性を組み込んだ、価値ある現代的な戦略とみなされており、そして、(2) ドイツから日本へという具合に、まったく異なる社会的文脈の場にもこのコンセプトを移転させることができると想定されているからである。

要約すれば、プラーヌンクスツェレの基本コンセプトは何も変えずとも、まったく異なる社会的背景をもつ地域社会に適用できる点が重要ではないかと考えている。今回の討議会が開催された茅ヶ崎市は、プラーヌンクスツェレが開発されたドイツの社会とはまったく異なる時代的・地理的・社会的・実在的な文脈をもつ。そこで、討議の進み方を観察してみたところ、プラーヌンクスツェレの基本構造そのものは、ドイツと日本とで大きく異なるわけではなかった。これが事実であるならば、結論は次のようになろう。すなわち、茅ヶ崎市でもドイツでも、市民討議会の成果に差異があるのは、（とくにドイツにおいては）コミュニティ間の社会・文化的な相違によって帰結されると考えるべきだということである。

しかし、こうした相違をより詳細に見いだすためには、今回の茅ヶ崎市での討議の過程と結果について、さらなる科学的な評価をおこなわねばならない。それとともに、討議会の成功をどのように理解すべきかといった評価軸を定める必要があるが、これも社会・文化的な特徴に依存する課題ということになるだろう。

この分析と概念化作業は、もう少し時間をかけておこなうべき私たちの重要な研究課題であるけれども、今回の2日間の討議会から、いくつかの前提と仮説を得ることができた。まず、討議会の実施そのものは、今後の討議会開催のためにも成功であったといってよい。プラーヌンクスツェレの方法論では、参加者が自発的であることを必要とし、参加者に義務感があってはならないとされる。しかし、プラーヌンクスツェレもその進行方法も、日本でも少しは知られるようになってきたものの、茅ヶ崎市民にとってなじみ深いものではない。つまり、週末に集まった市民は、討議会が有用なものかも、討議会に貢献した結果がどうなるかも、事前に判断することができなかったわけである。このような事実から、原則に従い討議テーマそのものは討議開催直前まで明らかにされないまま、出席すると伝えることにためらいがあった市民がいたかもしれない。こうした点から、参加者のうち、討議会の招待状が届いて困った人がいたことは容易に想像される。しかし、そうではあっても、結果的に協力してくれた市民がいたので討議会を開催することができたわけである。

さて、プラーヌンクスツェレはかなりの程度まで進行方法が定式化されているけれども、ドイツの自治体においてさえ、実施における規定的条件や信頼に足る基礎となるような一定の方法があるわけではない。それゆえ、ドイツ市民にとってもプラーヌンクスツェレは今なお目新しいものであって、現在の日本の状況と比べても、プラーヌンクスツェレがもつアイディアになじみがあるとは言い難い。そこで、こうした状況下でも参加してくれた市民がいたことから、茅ヶ崎市民は、一方で、市役所からの依頼を信頼でき、誠実で、正当なものだと判断していることを示しており、もう一方で、ある方

法で選ばれた市民が当該の課題を解決に導く可能性を十分にもっていると感じていることが確認される。もしも日本とドイツで、こうした課題や状況にかんする態度に違いが見られ、また、それが討議会に参加したいという意思に影響をおよぼすならば、これは意味ある分析と言えるだろう。

もちろん、プラーヌンクスツェレやその他の方法が、自治体の意思決定過程に市民のイメージ、アイディア、提案を組み込もうとするねらいに合致しているとしても、やはり、政治的議論や行政的行動過程にその知見を組み込むプロセスの透明性を指摘する点に注意を払いたい。言い換えれば、何らかの理由でプラーヌンクスツェレの成果を活用しうる状況になっていない地域は、その制度の不備を忠告されることになるだろう。政治的手続きと市民からの要求を参照する方法とがかみ合わないことで生じるフラストレーションが増大する近年の状況にあっては、参加手法はこれを和らげる試みとなっている。そして、これまでに確認された民主主義の障害を解決しようとするものでもある。ただし、そのほかの政治的手続きと同様に、それでもこの試みが失敗するリスクはなくならず、社会的な不満のレベルを高めてしまうリスクもなくなるわけではない。

そこで、討議会にかかる期待はますます大きくなり、市民がそこに参加する際のもっとも重要な意義も見えてくる。つまり、市民の参加動機は、謝礼などではなく、自ら参加し、アイディアを出し、提案することが自治体の将来計画に直接影響するという展望がきちんと示されている点に影響されていると考えられる。茅ヶ崎の討議会を経験して注目すべきと感じたのは、参加者に、討議開始後すぐに変化があった点である。それは、提案すべきアイディアの質にかんする疑問よりは、どの程度の発言が許されるのかという疑問が大きくなった部分である。ここからまず、市民は、他者の意見を聞いてみたいと考えていることがわかる。しかし、もう一方で問題なのは、参加手法は民主主義の原則を別の形に置き換えようとするものではなく、それを刷新しようとするといった点への理解不足があるとみられる部分である。たとえば、プラーヌンクスツェレをより効果的に用いるためには、関係する市民にたいして透明性がなければならないということに、疑いをはさむ余地はないのである。

討議会に関係した市民は、そこに参加するよう（ランダムに）招待された人たちというだけではなく、討議用に定められたイシューにも影響されている。ここであらためて、透明性と、参加手法は民主的な構造を別のものに置き換えてしまうわけではないという理解が重要である。つまり、プラーヌンクスツェレは、関係する利害集団を排除するわけではなく、討議の参加者として選ばれない場合もあるということを銘記すべきなのである。したがって、プラーヌンクスツェレは（ある平均的な市民の）声を政治領域に付け加える機能があるが、それは、政治領域が適切に市民の声を聞いていないか、そして同様に、市民の声をNGOやNPOなどの市民団体の声ほどには必要性が高くもなく、より重要でもないと考えている状況を変えるはたらきがあるということになる。あるNGO代表者らは、傍聴者としてこの茅ヶ崎の討議会に参加し、討議状況を観察していた。こうした人たちの関心を明確に表現すれば、参加を定式化するこの新しい方法（討議会）が、彼らの影響力と政治的な存在感を薄めさせることはないかという点であったのかもしれない。

プラーヌンクスツェレは、地域社会で日常生活を送る市民の知識をとりまとめる手段の一つとされ、その点ではまさに、他に類を見ない成功をおさめている。すべての市民が参加できるわけではないが、討議への参加者を無作為に選出することによって、参加者の「代表制」を保証している。ただし、参加者は、彼らが期待する程度や希望する方法にしたがって十分な貢献ができるというわけではない。実際、プラーヌンクスツェレが定める討議進行過程は、個人的な決定というよりはむしろ、比較可能で評価可能な議決を導く傾向がある。とくに、特定のイシューの選択は、不可避的にその他の事柄、つまり他の市民グループには重要と考えられるかもしれない内容を除外するのである。こうした背景

にたいして、茅ヶ崎市は、現実的な事柄でテーマを明確化したという点で、第1の、そして主要な「まち」になったといえよう。

しかしながら、これは、参加手法の有効性と的確さに影響を及ぼす多くの観点があることを明らかにしている。研ぎ澄まされた道具として、プラーヌンクスツェレは適切に設定された状況においてのみ効果を発揮するのである。茅ヶ崎の市民討議会を通じていっそう明らかになったのは、政治的なリーダー、行政の代表者、利害グループ、そしてとくに市民が、討議会という特別な参加手法の適用と仕組み化に多大な関心を抱いているということであった。このことはまた、（ドイツにおいて）十分に定式化されたプラーヌンクスツェレであっても、日本社会への適用が可能であることの証左と考えられよう。しかし、科学的な観点からみれば、政治的な意思決定過程にいっそうの参加を進めるという発想を実現するような社会変化の長期的な効果を考えるのが目標であり、そのための多くの問いが未解決のままとなっている。動機づけ、解決案、失敗や成功といった諸条件を明らかにするための、日本社会とドイツ社会の特徴にかんする比較文化研究の主題は、市民の望ましい参加のための民主的構造をさらに発展させることだといえよう。こうした土台にもとづき、そして、明瞭な分析視角をもって、現在も進行する発展（近代化）過程を左右する社会的・政治的基盤についての知見の相互交換や共通の学習機会は、確実に編成され、遂行されるであろう。