

令和3年（2021年）小平市市民学習奨励学級第2回

「『熟議民主主義』による一步進んだ民主主義」

2021/10/23

早稲田大学大学院社会科学研究科博士後期課程
（都市計画における民主主義的制度和手法に関する研究）

福地 健治

本日の構成

第1部 「熟議民主主義」とは？

第2部 プラーヌクスツェレ (Planungszelle)の事例

第3部 国内で正当性のあるPZを実現するには

第4部 日本における最近の住民投票について (石川県輪島市を事例として)

第1部 「熟議民主主義」 とは？

「熟議」とは？

キーワード

話し合い 対話 討論 討議 意思疎通 合意形成の手続き（方法）妥協
デリバレーション (deliberation)

「熟議」の定義と5つの要素

「市民のひとりひとりが議論において対立する意見を真剣に吟味することである。

次の五つの項目により、**熟議の質**を論じることができる。」

1. **情報**—争点に関すると思われる十分に正確な情報がどれほど参加者に与えられているか
2. **実質的バランス**—ある側、またはある見地から出された意見を、
反対側がどれほど考慮するか
3. **多様性**—世間の主要な立場が議論の中で参加者にどれほど表明されているか
4. **誠実性**—参加者がどれほど真摯に異なる意見を吟味するか
5. **考慮の平等**—参加者のすべての意見が、どの程度、誰が発言者かということではなく
その論点自体により検討されているか

デモクラシー(democracy)なのに なぜ「民主主義」なの？

キーワード

市民参加 多数決 エリート 少数意見の尊重 責任（授託者、授任者） 国民主権
王政（monarchy） 貴族政(aristocracy) 寡頭(oligarchy)

吉野作造の「民本主義」

私たちが最も心がけるべきことは、
今現在正しいとされることを守り続けることよりも、
常により正しいことを追求する向上的な態度をもつこと
でなければなりません。



(写真) 読売新聞オンライン

「憲政の本義を説いて其有終の美を済すの途を論ず」中央公論（1916）

熟議民主主義の実効性を高めるには…

熟議民主主義とは、市民生活に影響を与える課題に対し、より多くの一般市民が参加し、相互に自由な意見を、十分に交わしあう。その過程を経て、合意形成の果実である結論を導き出すことだとおもいます。

でも、その課題について十分話し合うに足るだけの正しい「情報」や「知識」を、参加市民が平等に持っていなければ、実のある話し合いにはならないでしょう。

そして、参加者が課題にたいして関心の高い人だけであっては、客観的な結論を導きだすことはできません。

年齢、性、居住地に偏りがあってもうまくいかないでしょう。

突然ですが…クイズ ①

熟議 (deliberation) に含まれる
liberateの語源は次のうちどれでしょう？

①弓矢を放つ

②天秤で量る

③磁石で方位を測る

第2部 プラークヌクスツェレ (Planungszelle)

Planungszelle(プラーヌクスツェレ)とは？

Planungszelle（以下PZと略記）は1971年、ブッパータール大学（Bergische Universität Wuppertal）の**ディーネル（Peter.C. Dienel）教授**によって開発・提唱された市民参加による課題解決の手法。

日本では「**計画細胞会議**」と訳される。

アメリカの「**市民陪審**」（**Citizens Juries**）も同じ1971年に開発されたが

参加者を無作為抽出で選出する方法をシステムとして発表したのはP Zが嚆矢。

ドイツ国内でこれまで80を超えるプロジェクトの実績。

テーマは、個別具体性を有する都市計画を中心に、交通、エネルギー問題、環境政策、労働・余暇・麻薬・外国人移民の統合など多岐にわたる（篠藤 2006）。

ブッパータール大学はディーネル教授が所長となり「民主主義と市民参加の研究所」

(Institut für Demokratie und Participationsforschung(IDPF))を設立。

現在はリーツマン教授が所長となりドイツ連邦・自治体からPZの運営を委託されている。

【参考】

篠藤明德（2006）「まちづくりにおける新しい市民主義ードイツのプラーヌクスツェレの手法ー」イマジン出版

Citizens Juriesに関しては<https://www.cndp.us/about-us/how-we-work/>

福地健治,卯月盛夫,Anja Beniko Lorenz（2021）「ドイツにおけるプラーヌクスツェレの現状と課題に関する考察ーブッパータール大学リーツマン教授へのインタビューから」都市計画報告集No20 都市計画学会

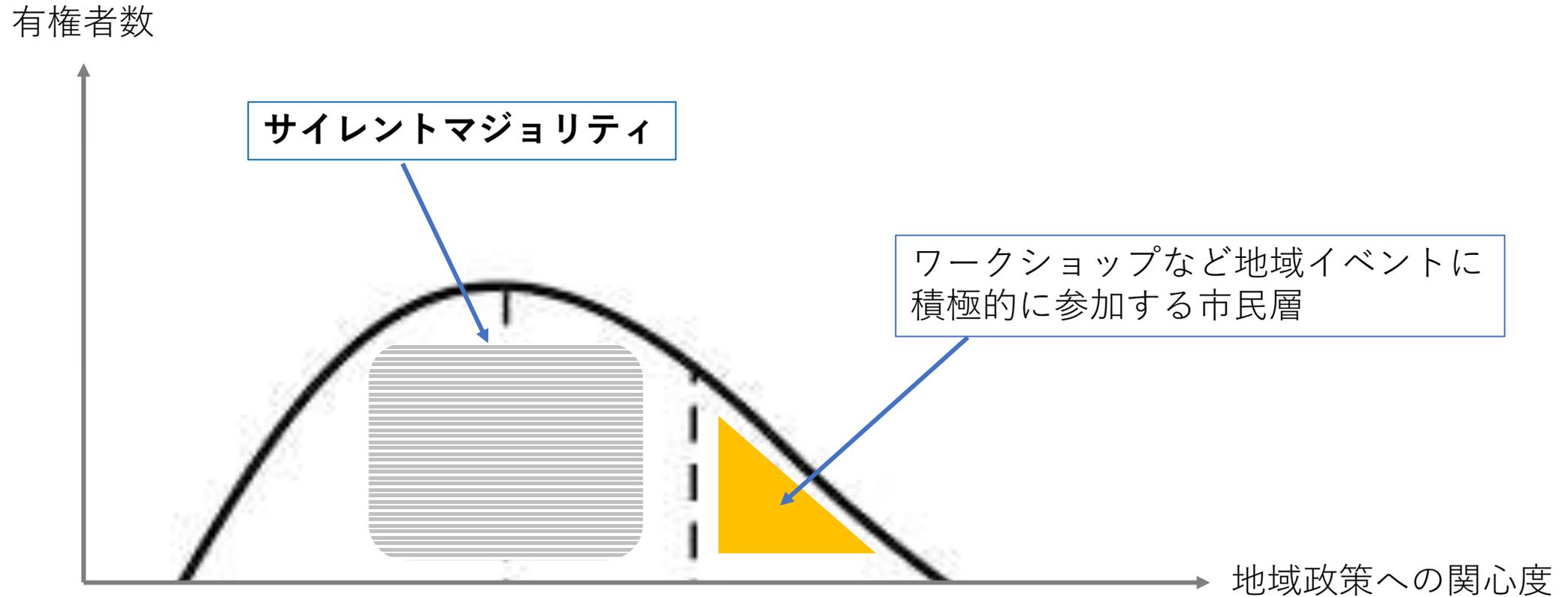
P Z 1 0 の原則

- ① **解決が必要な、真剣な課題**に対して実施する。
- ② 参加者は住民台帳から**無作為抽出**する。
- ③ 参加者は**報酬**を得て一定期間、参加（4日間は標準）する。
- ④ **中立的独立機関**が実施機関となり、プログラムを事前に決定する。
- ⑤ 一つの計画細胞会議は原則25名で構成し、複数実施（最低4細胞）する。
一つの計画細胞会議には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 約5名の小グループがメンバーチェンジしながら参加者のみで討議を繰り返し、グループでの決定を行う。
- ⑧ 「市民鑑定」という形で報告書を作成し、参加した市民が正式な形で首長に渡す。
- ⑨ **一定の期間（普通は約1年）後、首長および議会は市民鑑定の内容の実現状況について応答する責任を負う。**
- ⑩ どの場所でも自由に、また、同時に実施できる。

無作為抽出のメリット

- ・ 関心の高い人たちのみの参加を避ける
- ・ 特定の社会的背景や教育水準に偏らない
- ・ サイレントマジョリティの参加を高める
- ・ 利害関係団体の大きな影響を受けにくい

自治体の課題について、
どんな人に参加して、話し合ってもらいたいのか？
無作為抽出で「社会の縮図」に近い母集団をつくる。



プランニングツェレの方法とデザイン

無作為抽出 (100人)

PZ1(25)

PZ2(25)

PZ 3 (25)

PZ4(25)

90分×15コマのワークユニット

専門家によるレクチャー 1

専門家によるレクチャー 2

全体会議 (25人)

P Zごとに小グループ分け

グループ1
(4~6人)

グループ2

グループ3

グループ4

グループごとの提言

全体会議

「市民鑑定書」として議会に提出

情報涵養・
見聞

情報の提供に十分な時間をかける

討論・
課題抽出

メンバーをランダムに
組み替えながら
このプロセスを繰り返す

投票・
重点課題の抽出

【参考】

ブッパータル大学「民主主義および市民参加研究所」
HP掲載の図に筆者加筆

PZは古代アテネの民主制を基礎として開発された

古代アテネにおける民主制

民会（エクレシア）：アテネ民主制の最高議決機関。月に4回実施。

参加資格：「**市民**」は誰でもこの集会に参加し発言する権利を持ち、一人一票の投票権を行使。

（ただし在留外人・奴隷・女性には参政権はない）

民会手当（アリストテレスの時代）：1ドラクマ

定足数規定：特別に厳正を要する議案の決議には6,000の定足数が必要

採決：挙手ではなく無記名秘密投票。

陶片追放（オストラキスモス）決議：年に1度民会にて決議

【参考】

ペーター・C・ディーネル 篠藤明德 [訳] (2012) 「市民討議による民主主義の再生」 イマジン出版

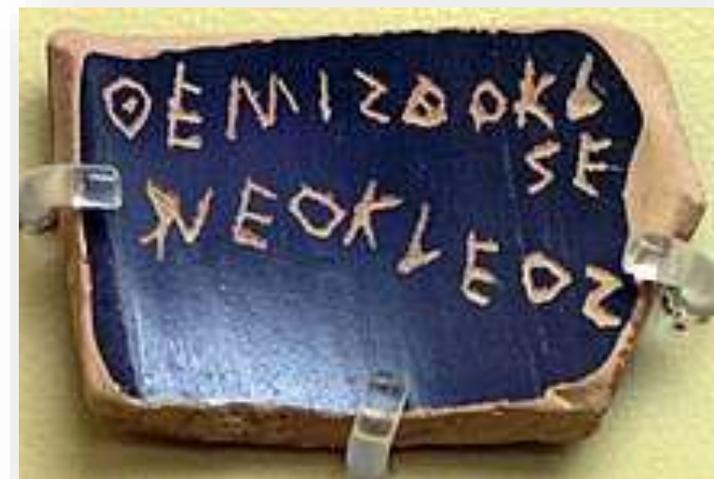
橋場 弦(2016) 「民主主義の源流 古代アテネの実験」 講談社

アリストテレス「アテナイ人の国制」（「アリストテレス全集19」）橋場弦 訳， 岩波書店（2014）

陶片写真「ウィキペディア」 <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%99%B6%E7%89%87%E8%BF%BD%E6%94%BE>



プニュクスの丘 写真：朝日新聞デジタル



投票された陶片

古代アテネとルネサンス期における政治的道具としての抽選制

	アテネ Kleroterion	ヴェネチア Ballotta	フィレンツェ Imborsazione
時代	B.C.462-322	1268-1797	1328-1530
目的	<ul style="list-style-type: none"> ・政治的平等を促進すること ・可能な限り多くの市民を統治に参加させること 	<ul style="list-style-type: none"> ・最高職任命の際、貴族間の対立を回避すること 	<ul style="list-style-type: none"> ・競合する派閥間の対立を回避する
有資格者	30,000～60,000人の市民 (全住民の10～24%)	600～1600人の評議員 (100,000～135,000人の住民の0.6%～1.2%)	7,000～8,000人の市民 (90,000人の住民の7～9%)
抽選	主要な統治機関の任命の際 <ul style="list-style-type: none"> ・五百人評議会 ・民衆裁判所(6,000人) ・執政官(600人) 	最高職の任命の際 <ul style="list-style-type: none"> ・ドージェ選挙委員会の編成 	主要な統治機関の任命の際 <ul style="list-style-type: none"> ・立法評議会 ・執政府(シニョリーア) ・各種委員
手順	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自薦 2. 抽選 3. 弁明 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 大評議会 2. 10段階の抽選と選挙(交互) 3. ボール玉を使用した抽選 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 同業組合または一族による推薦 2. 官選 3. 抽選 4. 除外
入替	1年後(再任は1回限り)	—	迅速な入替 兼職禁止
選挙	要職の任命の際 <ul style="list-style-type: none"> ・10人の軍事司令官 ・90人の要職 	ドージェ任命の際、選挙制と抽選制の併用	官選制

【参考】

ダーヴィッド・ヴァン・レイブルック (2019) 岡崎晴輝／ディミトリ・ヴァンオーヴェルベーク [訳] 「選挙制を疑う」法政大学出版

抽選制（無作為抽出）について

アリストテレス

「民主主義国家の基本原理は自由である。

…自由の特徴の一つは、人々が順番に被治者になり統治者になることである」

『政治学』山本光雄 訳 岩波書店

モンテスキュー

「抽籤による選挙は民主政の本質にかなうものだ」

「抽籤は誰をも傷つけない選出の方法であって、各市民にいつかは祖国の役に立つことができるというもっともな希望を与える」

『法の精神』野田良之ほか 訳 岩波書店

ルソー

「行政官の職は利益ではなくして、重い負担であって、これをある個人にではなく他の個人に課するのは正当なことではありえない。

ただ法だけが、クジに当たった人にこの負担を課することができる。なぜなら、この場合には条件はすべての人にとって平等であり、誰が選ばれるかは一切の人間の意志と無関係であるから、法を特定の人（ある個人）に適用しても、それは法の普遍性を決してそこなわないからである」

『社会契約論』桑原武夫 前川貞次郎 訳 岩波書店

クイズ ②

民会手当が導入される前、

「市民」はアゴラ（広場）や露店で油を売ってぐずぐずしなかななか坂を登ろうとしない手合いも多かった。

「市民」を議場へ赴かせるために当局がとった工夫とは？

- ①ロープで囲い込むようにして議場に追い込んだ
- ②丘の上に当代一流シェフのビュッフェを設けた
- ③酔い具合に応じて投票権を制限した

クイズ③

ヴェネチアのBallottaで壺の中から抽選ボールを取り出すのは男の子ですが、声をかける基準は以下のうち、どれでしょう？

①髪の色

②身長

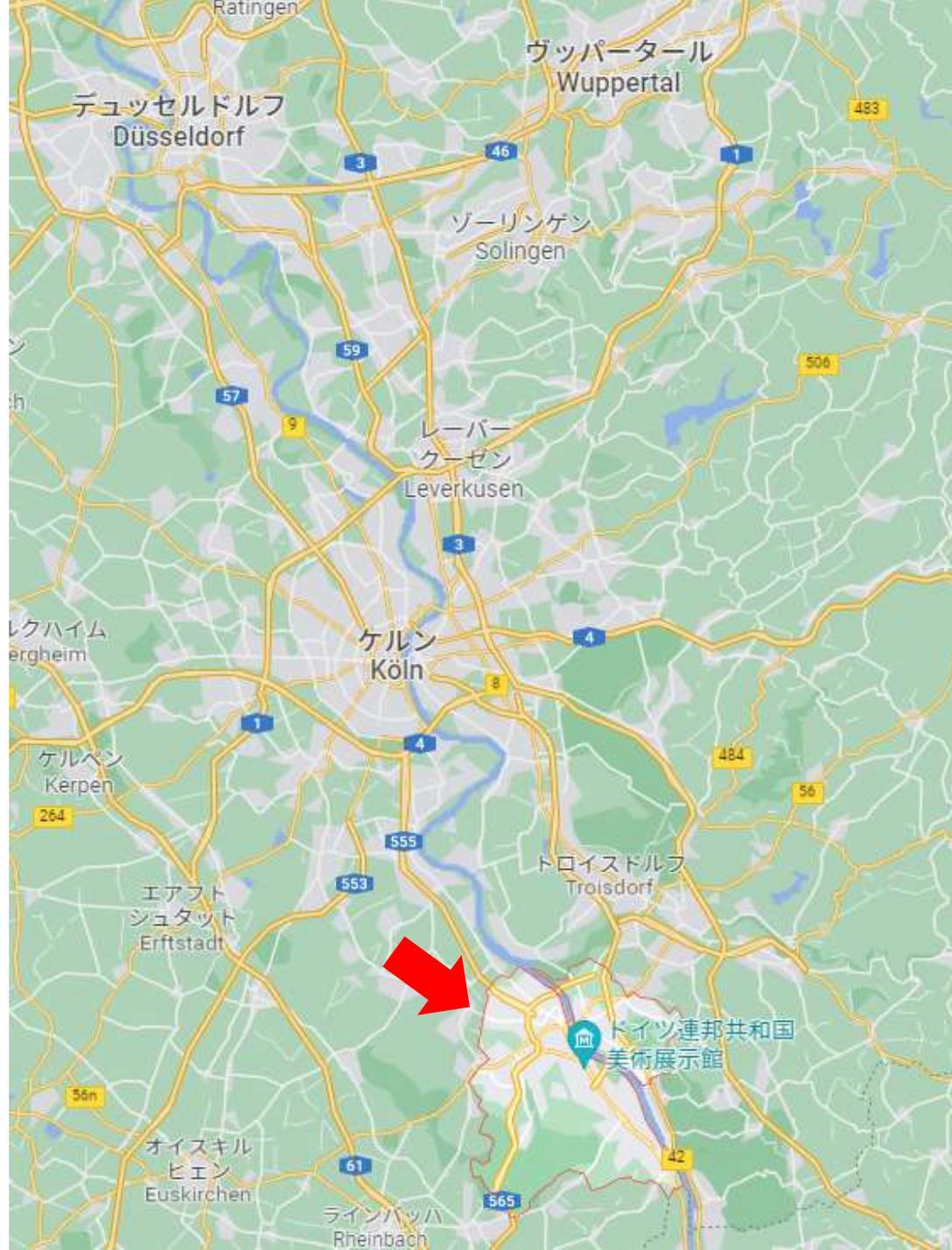
③年齢

第2部 PZ事例「ボン市におけるスイミング施設の配置計画」

ボン市について

ノルトライン・ヴェストファーレン州の首都。
人口規模はドイツ最大規模の約33万人。

分断時代の1949年から1990年まで
西ドイツの首都。
ドイツ再統一後も首都機能を分担する。



ボン市のスイミング施設をめぐる議論

市長、議会が①②④⑤を廃止し、ドッテンドルフに大規模な新施設計画（建設費は約80億円）



- ① ボイエラーブット (1969)
 - ② フランケンバート (1963)
 - ③ ハルトベルクバート (1970)
 - ④ トラグルフタール・フリースドルフ (1961)
 - ⑤ クルフルステンバート (1964)
 - ドッテンドルフ新施設計画地
- () 建設年度



⑤クルフルステンバート
〈写真〉 General Anzeiger (2020)

ドッテンドルフWaterLand計画

市長（CDU＝キリスト教民主同盟）と議会多数派（CDU、FDP（自民党）、GRÜNE（緑の党）が推進。 SPD（社会民主党）、DIE Linke（左翼党）など旧施設のリフォームを主張。

フィットネスプール、子供用エリア
ウォータースライダー、サウナなど
健康に配慮したエリア、
競技用プールなど用途に合わせて
3つのエリアに分かれている。



P Zに至る経緯

- 2016年9月 ボン市議会がクルフルステンバートの即時閉鎖、フランケンバートの期日未定の閉鎖を発表
- 2017年4月 **ボン市政はじまって以来初の住民投票実施。**
「クルフルステンバートは保存され、改修され、再び利用されるべきか？」
反対50,072（51,6%）が賛成46,888（得票率48,4%）を上回り
クルフルステンバートの廃止が決まる。 投票率39.3%。
- 2017年6月 市民グループが住民投票の無効をケルン行政裁判所に提訴（2019年7月棄却）
- 2018年3月 裁判所が市が住民投票前に出した情報（旧施設リフォームVS新施設建設のコスト比較）に恣意的な誤りがあったと指摘
- 2018年8月 2度目の住民投票実施。
「ボン市ドッテンドルフでの新しいプールの建設を中止すべきか？」
賛成54,932（51,9%）が反対50,883（48,0%）を上回り
新施設の建設が凍結。 投票率42.8%
- 2018年9月 議会がプラーヌクスツェレの実施を決定

本事例に着目した理由

- ① **市民と議会の意見のちがいが鮮明、複雑な経緯をもつ係争的事例**
(集計民主主義と熟議民主主義の関係を考えるうえで興味深い事例)
- ② **個別具体的なテーマのため「市民鑑定書」が政策に与えた影響を検証しやすい**
- ③ **現在進行形のP Zを扱うことで最新の運営手法を報告できる**

調査方法

P Zを運営したgfb (Gesellschaft für Bürgergutachten:市民鑑定のためのコンサルタント会社) およびブッパータル大学の「民主主義および市民参加研究所」に事前に許可を得て、
参加市民とともに9月9日～12日まで4日間のP Zに列席、参与観察を実施。

参加者の選出方法

ボン市（人口約32万）は有権者の999人を住民基本台帳から無作為抽出（抽選）して参加を打診



130人が参加の意向を市に返信



PZには14歳から89歳までの92名が参加

参加者報酬

50€（約6,000円）／1日

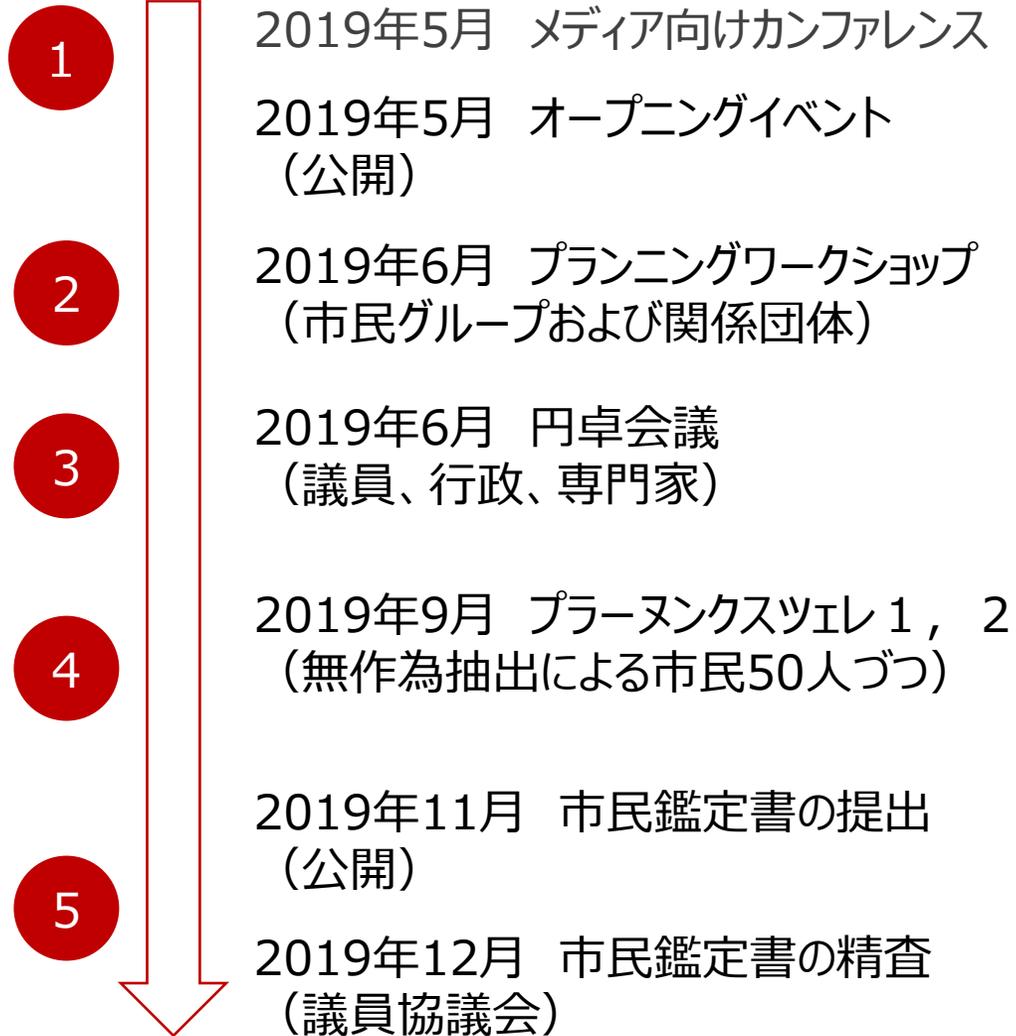
教育研修休暇

自己啓発のための有給休暇を年に5日とれる。11州で制度化（バイエルン州、ザクセン州を除く）
PZへの参加は「政治上の教育」に相当するためこの制度の利用が可能。

ボン市のPZ実施コスト

約300,000€（約36,000,000円）

PZの5段階のフェーズ

- 
- 1 2019年5月 メディア向けカンファレンス
2019年5月 オープニングイベント
(公開)
 - 2 2019年6月 プランニングワークショップ
(市民グループおよび関係団体)
 - 3 2019年6月 円卓会議
(議員、行政、専門家)
 - 4 2019年9月 プラークスツエレ 1, 2
(無作為抽出による市民50人ずつ)
 - 5 2019年11月 市民鑑定書の提出
(公開)
2019年12月 市民鑑定書の精査
(議員協議会)

プロセスに1年近くの時間をかける

P Z 4日間の時間割

参加者は4日間で16コマのワークユニットに参加する

2019年

時間	9/9日(月)	9/10(火)	9/11(水)	9/12(木)
8:00~9:30	AE01 イントロダクション	AE05 市内プールの現地見学	AE09 ハルトベルクバート施設の リノベーション	AE13 スイミング施設の運営会社
10:00~10:30	AE02 ボン市内スイミング施設の 概要と場所	AE06 プールの現地見学報告、 比較検討	AE10 サービスの分配・利用時間	AE14 ボンのスイミング施設 ① (ロケーションと基本的提言 のプレゼンテーション)
11:30~12:30	昼食・休憩	昼食・休憩	昼食・休憩	昼食・休憩
12:30~14:00	AE03 リノベーションと デザイン評価	AE07 プール利用者の意見 ① (スイミングクラブおよび 学校関係者)	AE11 オープンな話し合い・ 議員への質問準備	AE15 ボンのスイミング施設 ② (ロケーションと基本的提言 のプレゼンテーション)
14:30~16:00	AE04 プールの利用計画の コンセプトとビジョン	AE08 プール利用者の意見 ② (市民と利害関係者)	AE12 市議会議員(7党の代表 者)へのヒアリングと 質疑応答 ※16:30まで	AE16 最終結果・アンケート記入 ①本PZへの評価 ②参加者の属性

AE = ワークユニット ※PZ1,2とPZ3,4は2週連続で同じプログラムで実施される。

初日の朝、会場入り口には席札と名札が用意されている。これを受け取って議場入り。



AE 0 1

会場となったボン市科学センターの会議場。

初回のガイダンスでは**タブレットの操作方法**や**SNSでの発信**をはじめとした注意事項を受ける。



「進行役」のMark Schwalm氏(gfb)



情報提供という点で、どのPZにも同じ質と量の公平なレクチャーがおこなわれ、機能、デザイン、アクセス、教育などの専門家が多角的な見地で情報を提供する。

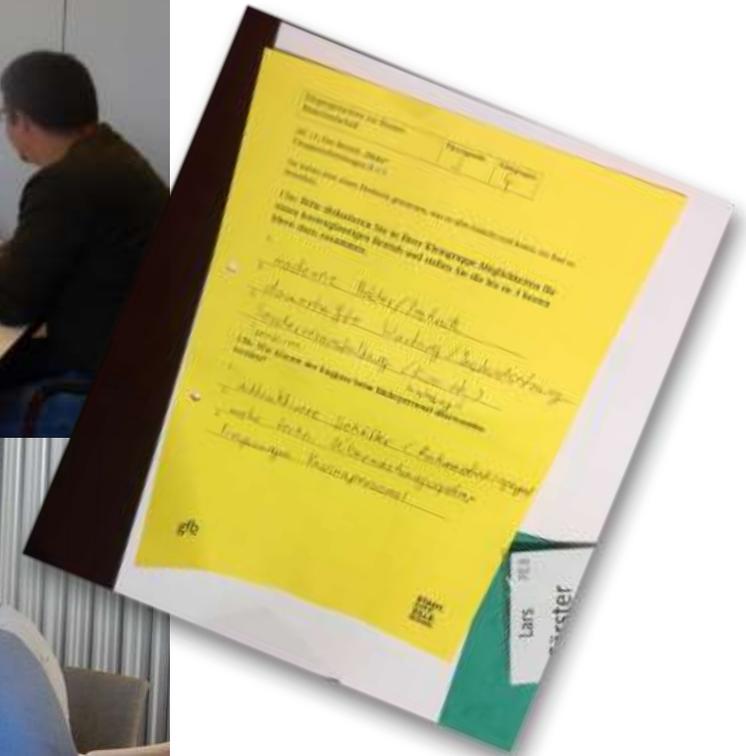


小グループのメンバーは**エクセルの無作為抽出（ランダムサンプリング）**で決まる。
グループごとに別室で、与えられた課題について話し合う。

The image shows a screenshot of an Excel spreadsheet with four columns representing different groups. The names are listed in German. The spreadsheet is displayed on a screen, and the Windows taskbar is visible at the bottom.

KLEINGRUPPE 1	KLEINGRUPPE 2	KLEINGRUPPE 3	KLEINGRUPPE 4
Herr Förster	Frau Feddeck	Herr Kanig	Frau Spitta
Frau Freiwald	Herr Goebel	Herr Wößner	Herr Romashkin
Herr Engel	Frau Heß	Herr Bukar	Frau Dappert
Herr Sheikho	Frau Richter	Herr Speidel	Frau Baghiyeva
Frau Wedel	Herr Bröcker	Frau Haverkamp	Frau Görnert
Frau Krämling			

小グループ（Kleingruppe）に分けて議論。
イエローの用紙に、与えられた質問に対するグループとしての結論を書記が記して回収されます。
これをランダムに決められたグループで繰り返していきます。



抽籤で前日に小グループにわかれた現地見学が行われる。
次の時限で、施設の良いところ悪いところをポスター形式にまとめプレゼンテーション、
参加者全員と共有する。



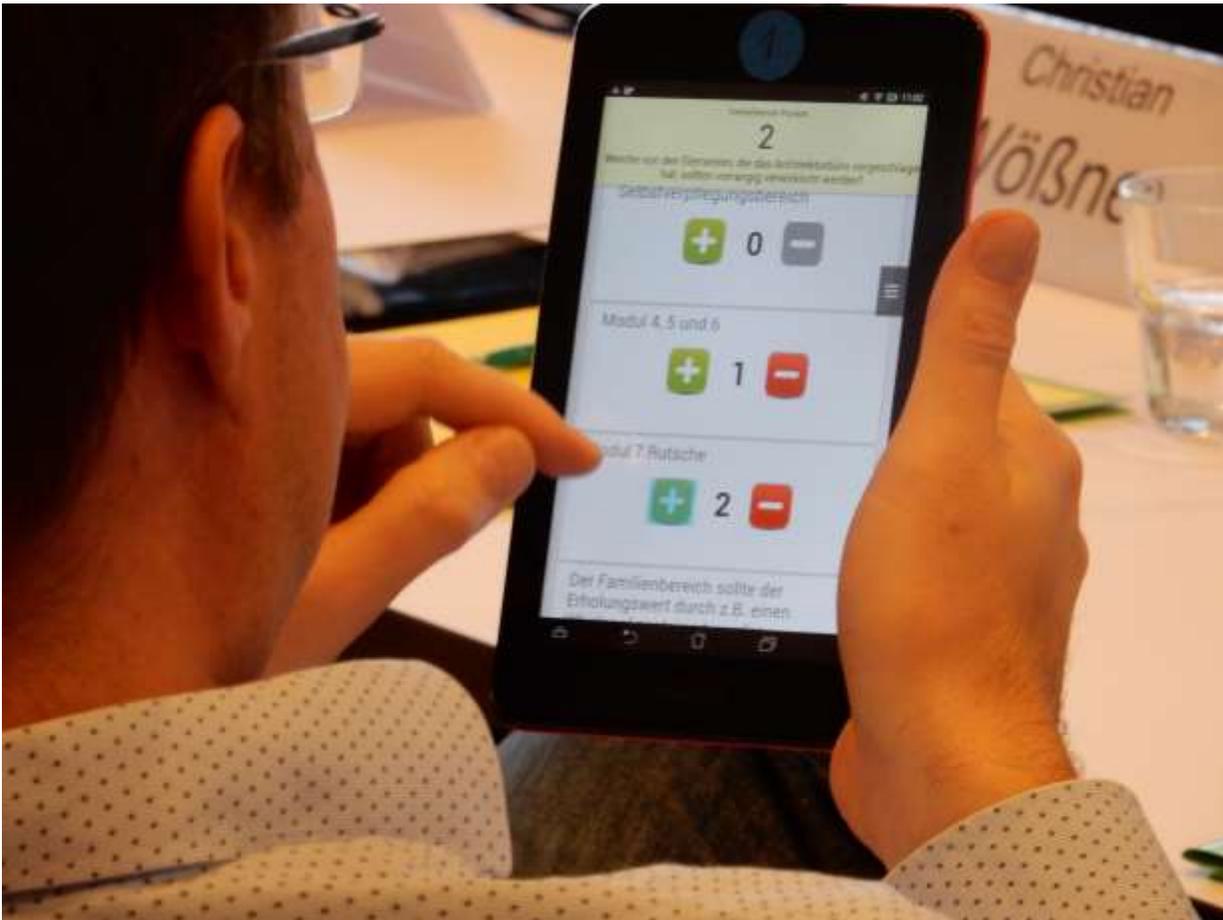
それぞれの地区の利用者団体代表の意見を聴く。
みなさん熱い。



投票はタブレットで行われる（かつては模造紙にシール）。

YES／NOではなく課題の優先度をポイントで評価（重みづけ）を行います。

累計ポイントがバックヤードで集計され、結果は大判プリンターで印刷されます。



議論過程の「見える化」

議論の過程と投票結果は会場につぎつぎと貼られていきます。
これまでの議論を反芻しながら次の過程へと進みます。



AE11

自由な話し合い

グループ分けの無い討議。年齢、性、ルーツに関係なく一個人として対等に議論します。



AE12 市議会議員の見解、質疑応答

3日目のクライマックス。

市議会7党の議員が党を代表してプール計画に対する見解を述べる。

かつては90分だったが120分に延長された。



ファイナルプレゼンテーション

結論を志願者によるグループが発表しあう。





AE15 最終確認

書面化に向けスタッフがP Zの結論を整理してタイピングする。
参加者は正確に反映されているかどうかをチェックします。
同じ時間に、P Zごとに2名、市民鑑定書の編集立会人が選出される。
最後まで市民参加プロセスの透明性が確保されている。



Quiz ④

ドイツでの挙手のスタイルは次のうちどれでしょう？

- ①親指を立てる
- ②こぶしを挙げる
- ③人差し指を立てる



ボン市内のスイミング施設配置は以下の方針と綱領によること

原則と綱領		ポイント ()は主な内訳
1	プールの非集中化	115
	一か所に集中しないこと／距離が近いこと(すべてのボン市民にとって行きやすいこと)、そして室内プールに関しては機能的であること	(39)
	ボイエラーブットとクルフルステンバートは現存する場所に保存され建て替えるにしても場所は守られるべきこと	(19)
	すべての屋外プールは保存されるべきこと	(18)
2	スイミング施設の特徴化	86
	ボン市は家族や愛好家のためのプールをすべてのボン市民に提供する(改修されたハルトベルグバートのように)	(36)
	室内プールがそれぞれの地区にあり、利用者の特性にあわせて特徴をもっていること。例えばハルトベルグバートなら家族、ボイエラーブットなら学校の水泳授業やスイミングクラブ、フランケンバートは競泳、バート・ゴードスベルクは健康とフィットネスのように	(23)
	北部にあるスポーツパークに一般向けのプールと競泳用プールを増設すること	(9)
3	プールの場所と利用時間を増やす	63
	スイミングクラブや一般市民、学生たちにもっと泳ぐ場所を	(36)
	学校の水泳授業についてもっと考慮されるべき。 例えば学校からの近さと利用時間	(22)
4	スイミング施設の設備	47

「ボン市民のスイミング施設配置計画についての市民鑑定書」 (全131P)



【参考】

<https://www.bonn-macht-mit.de/dialoge/b%C3%BCrgerbeteiligung-zur-bonner-b%C3%A4derlandschaft>

ボン市の市民参加ホームページ“BONN MACHT MIT!”からDLできる

STADT CITY VILLE BONN

BONN MACHT MIT!
Das Portal für Bürgerbeteiligung in Bonn

START LEITLINIEN VORHABENLISTE BETEILIGUNGSVERFAHREN VERANSTALTUNGEN INFORMATIONEN

Suche [Login](#)

Startseite > Dialoge > Bürgerbeteiligung zur Bonner Bäderlandschaft

Bürgerbeteiligung zur Bonner Bäderlandschaft

Hier finden Sie alle Informationen rund um die Bürgerbeteiligung zur Gestaltung der Bonner Bäderlandschaft.

INFORMATIONEN **DIALOG**

Informationen

Das Bürgergutachten zur Bonner Bäderlandschaft ist da

Das Bürgergutachten zur Bonner Bäderlandschaft liegt nun vor. Herr Oberbürgermeister Ashok Sridharan hat das Gutachten in einer öffentlichen Veranstaltung am 21. November von dem ältesten und dem jüngsten Mitglied der Planungszellen entgegengenommen.

Links

- [Mehr zu den Bonner Bädern auf www.bonn.de](#)
- [Sendebeitrag des WDR zur Auftaktveranstaltung vom 15.05.2019](#)

Downloads

- [Bürgergutachten zur Bonner Bäderlandschaft](#)
- [Ergebnisse der Planungsworkstatt](#)
- [Übersicht der Online-Belträge](#)
- [Ergebnisse der eingegangenen Postkarten](#)

本調査で得られた知見

① 両者の食い違いが鮮明、複雑な経緯をもつ係争的事例 について実施される

→二度の住民投票が熟議の起点となり熟議民主主義の実践モデルP Zに課題解決が引き継がれた。
二者択一には限界はあるが、熟議のきっかけをつくった住民投票の果たした役割は大きい。

② 個別具体的なテーマのため、市民鑑定書が政策に与えた影響を検証しやすい

→コロナを理由に議会推進派のCDU、FDPは結論を先延ばしに（GRÜNEは連合を離脱）
政策にどの程度反映されるかという課題は残された課題となった。（解決済み）

③ ドイツにおける現在進行形のP Zを扱うことで比較的新しいの運営手法を報告できる

→参加資格年齢の引き下げ（16歳→14歳へ）

→時代に合わせた進化

・DXによる迅速化、正確化、見える化 ・市民鑑定書をPDFで公開

→市議との討論時間の延長（90分→120分へ）

【参考】

福地健治（2020）「ドイツにおける住民投票とプランクストツェレの現在—ボン市のスイミング施設の全体計画をめぐる議論を事例として」
<https://doi.org/10.11361/journalcpj.55.1378>

市民鑑定書の効力

PZが提出した「市民鑑定書」はコロナ下のもとで議会運営も滞り、1年近く棚上げされていた。

しかしGRÜNEは「市民鑑定書」の結果を尊重してCDU、FDPとの連合を離脱。

旧施設のリフォームを支持する側に回った。

CDUとFDPは態度を変えなかったが、CDUのスリダラン市長がGRÜNEの候補に敗れる。

敗因に「ウォーターランド計画」があったことは明らかでした。

その結果、旧施設のすべてがリノベーションによって今ある場所で存続されることが決まった。

「市民鑑定書」が果たした役割は市政にとって大きいものだったといえるでしょう。

正当性あるPZを実現するためには

1.解決が必要な、真剣な課題にたいして実施する。

「市民討議会」を実施するなら議会は必ずその結論を政策に活かす。

たとえば課題は「地元の野菜が売れない」とか身近な課題から、でもよいと思います。

ただ、パフォーマンスで終わってはいけません。

また参加した市民の議論の過程が記録されていなければなりません。

さらに、その「市民鑑定書」を誰にでも見れるように全市民にWEBで公開しましょう。

ボン市のように、「市民参加特設サイト」の設営も検討されるべきでしょう。

日本での「市民討議会」の開催状況

都道府県	自治体	テーマ	開催者
北海道	夕張市	地域連携	JC(青年商工会議所)
	札幌市	さっぽろを元気にする路面電車活用のあり方	JC、札幌市
	網走市	人口減少から考えるまちづくり	JC、網走市協力
群馬	藤岡市	安心・安全のまちづくり	JC、藤岡市共催
	高崎市	高崎市の文化施設・文化政策について	JC、高崎市共催
栃木	栃木市	住みやすさ	JC、栃木市共催
	宇都宮市	地産地消	JC、宇都宮市共催
茨城	常陸太田市	環境問題	JC、常陸太田市共催
	坂東市	ごみ減量と分別方法	JC、坂東市後援
	境町	安全安心きれいな街	JC、坂町共催
埼玉	川口市	より良い市民と行政の関係について	JC、川口市後援
	飯能市	飯能をより魅力ある「まち」にするために	JC、飯能市共催
千葉	習志野市	子供の未来	JC、習志野市共催
	木更津市	子供の未来創造	JC、木更津市共催
東京	多摩市	図書館・図書館サービス	多摩市教育委員会
	立川市	第3次基本計画	JC、立川市共催
	小金井市	「子育て、子育ち」を一緒に考えよう	JC、小金井市
	三鷹市	東京外郭環状(地域課題検討会)	国土交通省・東京都・三鷹市
神奈川	横須賀市	子供の安心安全	JC
	茅ヶ崎市	地域コミュニティのさらなる活性化のために	JC、茅ヶ崎市
	相模原市	さがみはらってどんなところ？	JC、相模原市後援
山梨	富士吉田市	市民エコ	JC
静岡	静岡市	健康福祉計画	JC、静岡市
愛知	新城市	新城をもっと元気にするには？	JC、新城市
岐阜	多治見市	多治見駅と土岐川周辺の資源を活用し、“にぎわい”をつくろう	JC、多治見市

2.中期市民参加計画の一環として継続。

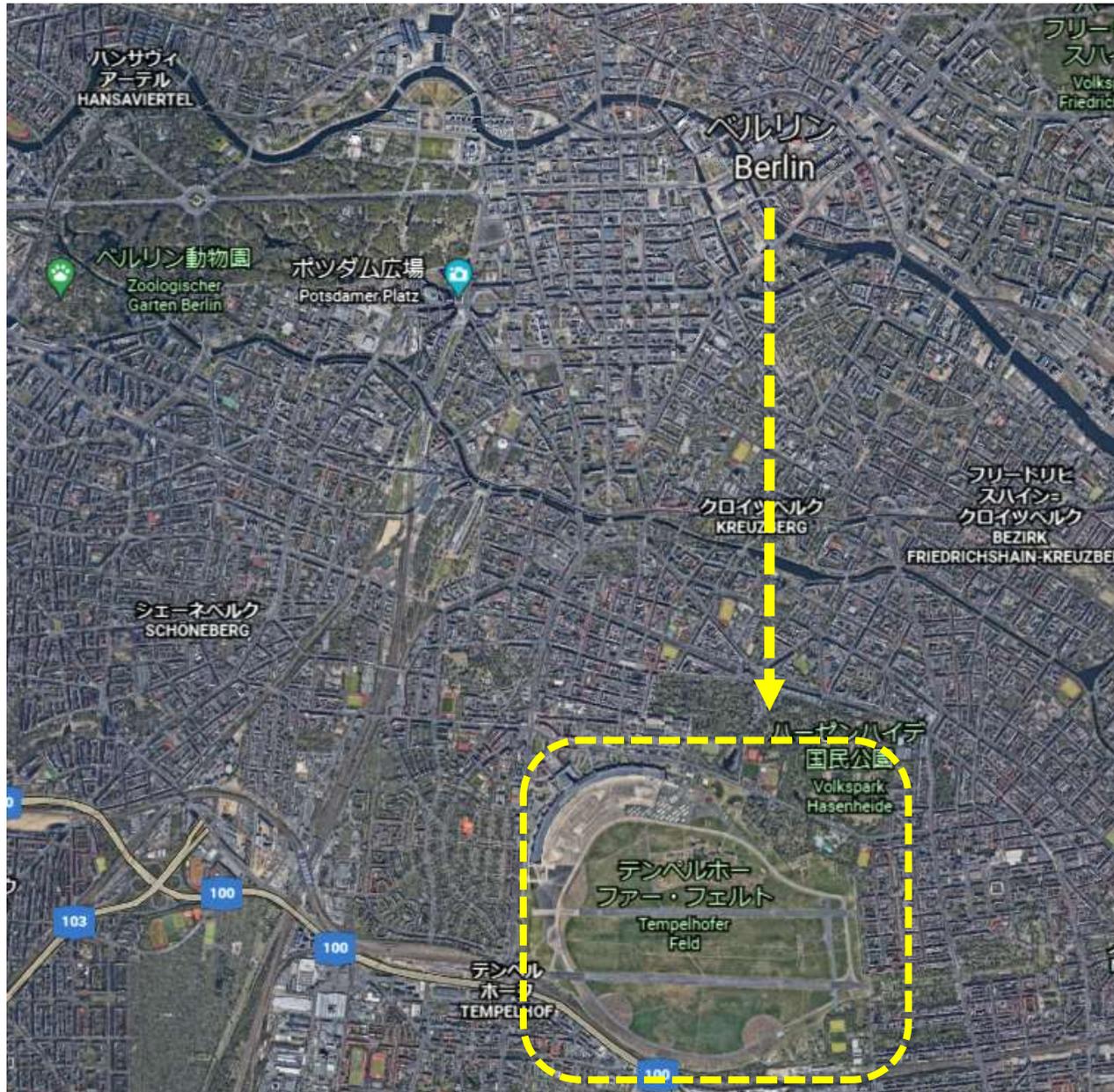
一度きりのパフォーマンスで終わることなく、毎年継続できるプロジェクトへ。
実質的な市民参加の向上を目指して、中期市民参加計画を策定し、
実現に向けて毎年実績を積み重ねていけたら、すごいなあと思います。

できれば…PDCA→「小平モデル」の創出。

...

PZ事例「テンペルホーファー・ダム地区の開発のための PZ」

テンペルホーファー・フェルトはベルリンから南へ約6キロ



ベルリン中心部に位置するテンペルホーファー・フェルトは、第一次世界大戦後に建設された空港の跡地。





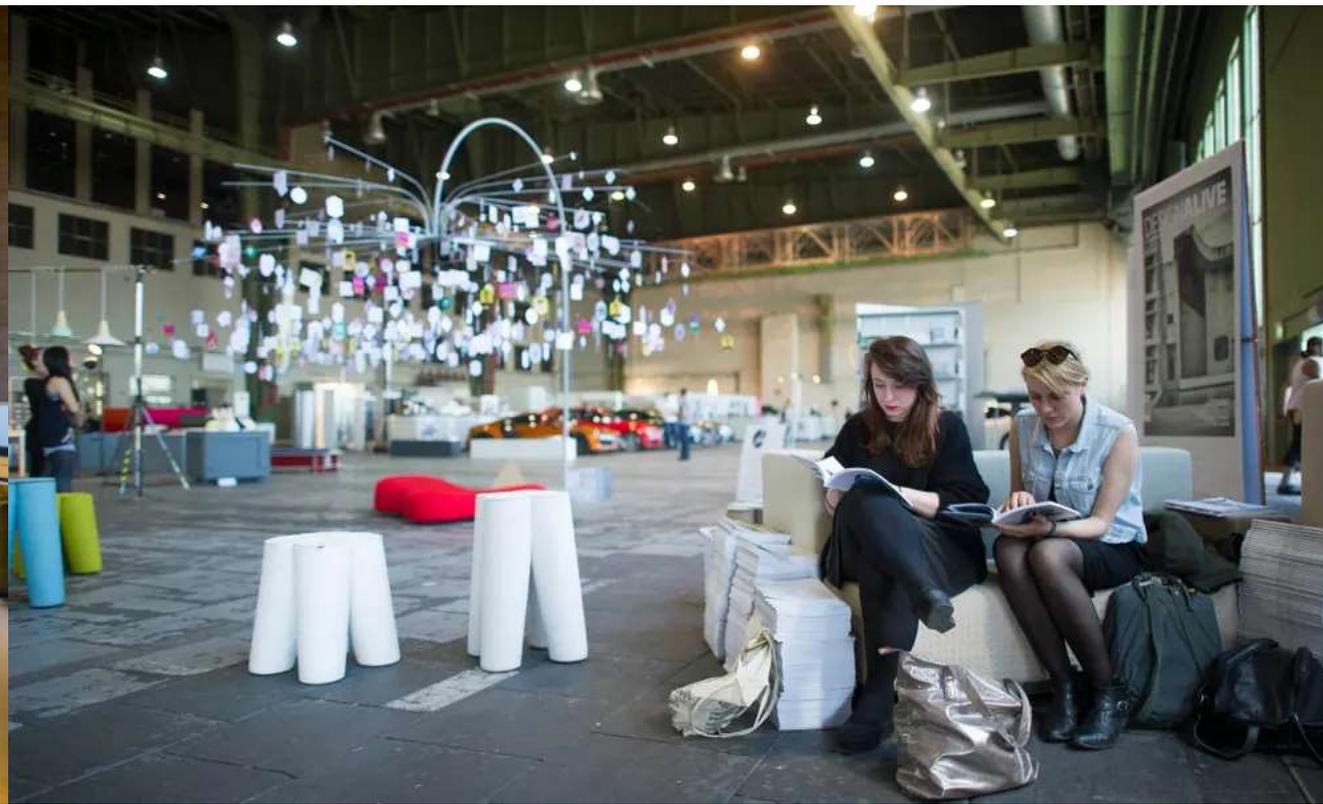
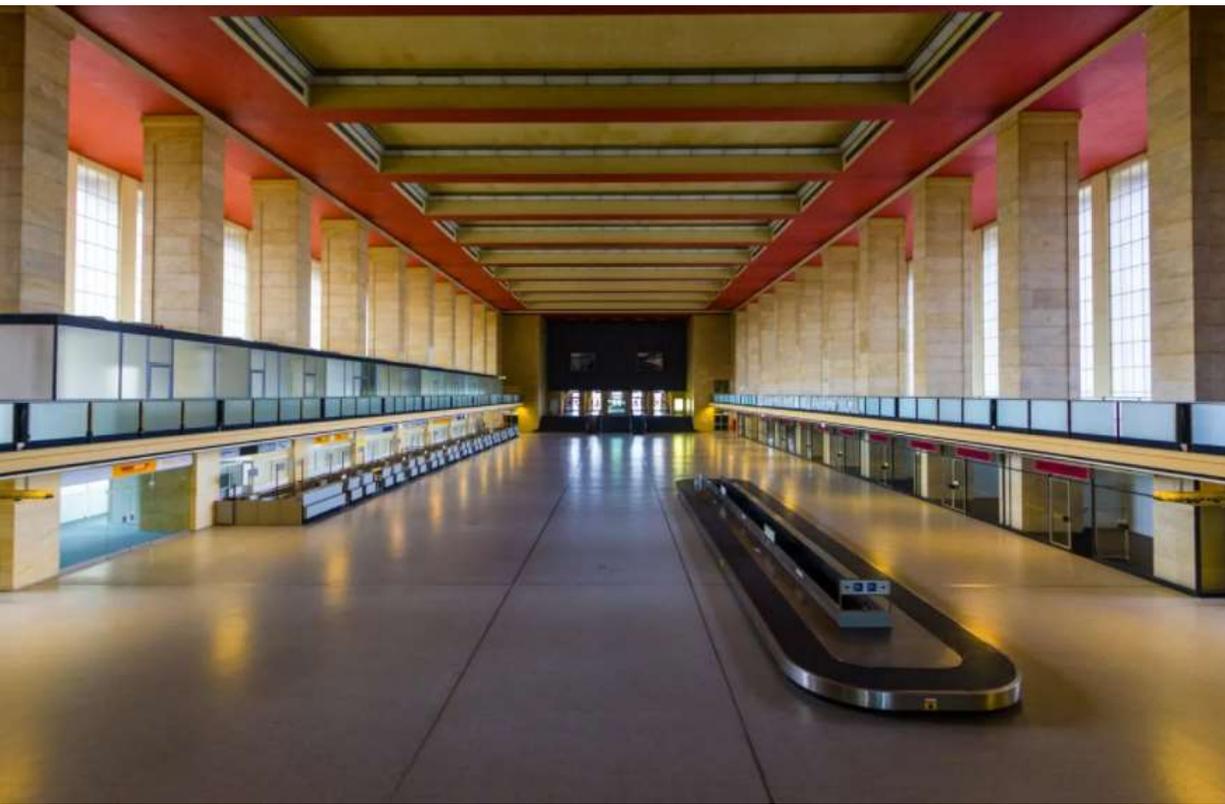




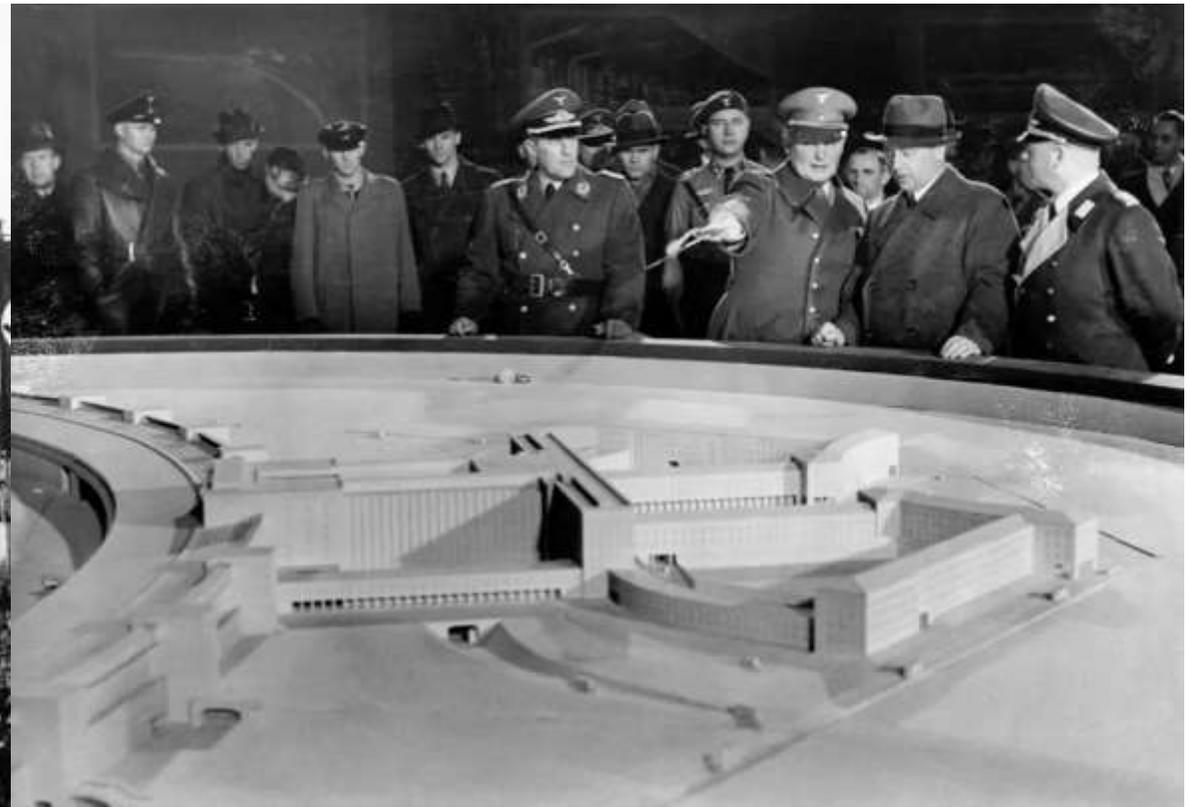


完成当時、世界最大級といわれた空港ビルの内部。

今はアートプロジェクト等インスタレーションなど自由な空間として使われています。



ナチスが政権を握るとドイツ空軍の軍事拠点となった。
空港ビルには政治思想犯が収容され、敷地の端には強制労働者の収容所があった。
彼らは爆撃機の組み立てに従事させられていた。



「自由」のシンボル

第二次世界大戦後はアメリカ空軍の軍事拠点となり、敷地の大半に爆撃機が配備された。

ドイツ東部を占拠するソ連との関係が微妙になると、テンペルホフ空港はベルリンと世界を結ぶ重要な役割を担った。

1948年から1949年にかけて冷戦の象徴であるベルリンの壁が建設されると、米英仏の同盟諸国は民主主義の砦として孤立化した西ベルリンに救援物資を空輸した。テンペルホーフ空港は「ベルリン大空輸」の拠点となった。そこから「自由」を守るシンボリックな存在（連合国にとっては）国際的にその名を知られることになった。



空港閉鎖と跡地の利用計画

1989年ベルリンの壁が崩壊すると、アメリカ軍は空港をベルリン空港会社に引き渡した。その後もテンペルホフ空港は西ベルリンの主要空港として使用されたが、飛行機の大型化により敷地面積を拡張できない空港は便数の減少から赤字となり、またベルリン・ブランデンブルク国際空港への機能集約により閉鎖される方針が示された。2008年、空港存続派市民の請願によって、ドイツ統一後の新生ベルリン市で初となる住民投票が実施された。しかし投票したのは有権者の22%と市民の関心は薄く、住民投票法の成立要件を満たさず廃港が決まった。

こうして公共の自由な空き地が誕生しましたが、ドイツ全土で社会問題化しつつある住宅不足が、人口が増え続けるベルリンでも深刻化するなか、市街から約6キロの広大な土地は格好の開発地である。2011年、上院都市開発環境局は敷地の25%を開発し、4700戸の住宅と大規模図書館建設を計画しました。

この計画に反対する市民は、市民グループ「100%テンペルホーファー・フェルド」を結成し、空港跡地はそのままの状態で保存されることを主張した。

市長主導のPZへ

そして2013年、上院議員（翌2014年からベルリン市長に就任）だったSPDのミヒャエル・ミューラーの提案によって「テンペルホーファー・ダム地区の開発のためのPZ」が11月29日、30日の**2日間**で実施された。テンペルホーファー・ダム地区はテンペルホーファー・フェルドの西側の2車線の道路（Damm）に面したテンペルホーフ駅に近い交通利便性が良い一帯である。

PZの実施はベルリンを本拠地とするネクサス（nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH）が受託した。参加市民は当初50人を予定していた。

市は住民登録台帳から無作為抽出した1000人に招待状を郵送した。

承諾者が予想より多く（88人）、当日までの欠席者を除く17歳から79歳までの69人が参加し

PZは23人ずつ3グループに分けて実施された。**PZのワークプログラムで扱う議題は、ネクサスと発注者である上院都市開発環境局とのあいだで話し合わせ内容が作成された。**

なんのためのPZか

PZの鑑定書では、新しい地区の開発計画として計画予定地の70%を住宅建設にあて、ビジネスエリアを30%に制限すること。建蔽率を低くすること。レクリエーションとレジャーのための緑とオープンスペースを作ること。住民間の交流を促すデザイン等の見解が示された。

本事例では、市民参加のプロセスとしてPZが採用されたが、「開発のためのPZ」と銘打って実施されたこともあり、市民鑑定の内容は開発を前提としながら、どの程度まで現在のテンペルホーファー・フェルドの環境を残すかというフレーミングにならざるをえなかった。市民鑑定書は2014年4月、上院都市開発環境局に提出された。

同年5月「100%」そのままの保存を訴える市民グループは、住民投票の署名要件を満たし住民投票は25日に実施された。結果は得票率64.3%で保存が決まった。

住民投票の結果を受け、翌6月には「**テンペルホーファー・フェルド保存法**」が議決、施行され、新法の有効期間である5年間はテンペルホーファー・フェルドに新しい建造物の建設は不可能となった。

【参考文献】

DW(2014/2/20)"Park-loving Berliners protest city plans for new library" Citizenjury.worldpress.com(2014/4/6)

DW(Deutsche Welle)(2014/5/27)"Belrin voters claim Tempelhof"

The Guardian(2015/3/5)"How Berliners refused to give Tempelhof airport over to developers"

DER TAGESSPIEGEL(2019/12/29)"Third Tempelhof referendum planed"

Carolin Genz(2015) "The Wide Field of Participation-An essay on the struggle for citizen participation and the future of the Tempelhof Field"

GRÜN Website "Tempelhofer Feld"

The Official Website of Berlin"Tempelhofer Feld-Majority in Favor of peripheral development"

加藤優一 (2020) 公共R 不動産ウェブサイト「市民の自由を守る都市の余白テンペルホーフ空港」

<https://www.realpublicestate.jp/post/tempelhof-airport/>

nexus Website <https://nexusinstitut.de/tag/tempelhof-schoeneberg/>

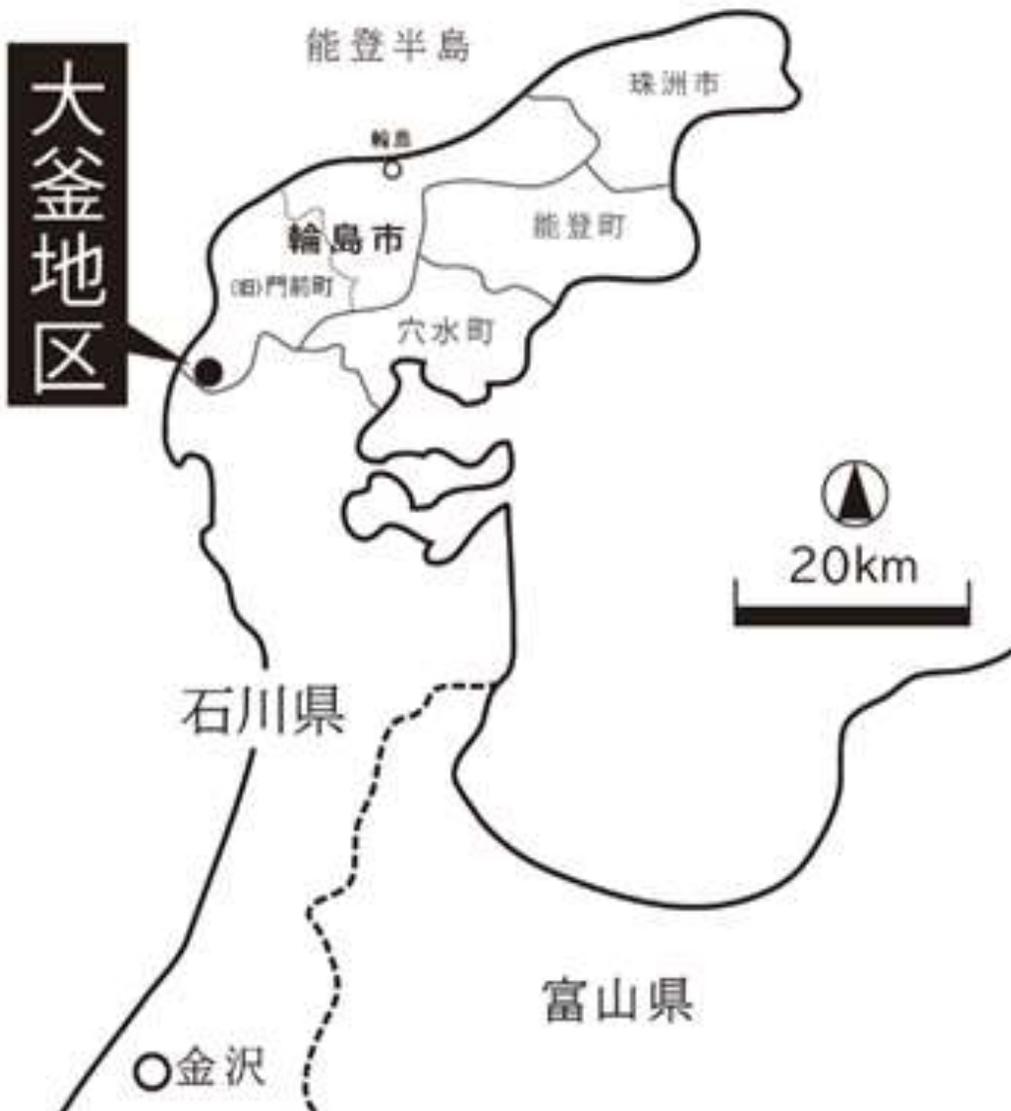
be Berlin(2014)"Bürgergutachten Planungszellen zur Entwicklung des Quartiers am Tempelhofer Damm"

最後のクイズです。有名なアメリカ人がドイツ空軍の現状を視察する様子です。さて、この人物の名前は？



「翼よ、あれがパリの灯だ！」

第3部 日本の住民投票事例について (最近の国内の事例をもとに)



石川県鳳珠郡門前町大釜地区（合併後は輪島市門前町大釜）
2006年には4世帯8人が暮らす「限界集落」に。
集落には清流の深谷川が流れ、日本海にそそぐ。
下流域には水利権者がいない。



**「国や資本にとって、人がいない地域は今や重要です。
たとえば国は単に巨大なゴミ捨て場が欲しいから、
地域に入り込んできているのかもしれませんが。」**（山下）

山下祐介,金井利行（2015）「地方創生の正体ーなぜ地域政策は失敗するのか」筑摩書房

これまでに実施された産廃をめぐる住民投票の概要

	投票実施日	実施自治体	提案主体	住民投票条例	成立要件	有権者数	投票率(%)	投票結果(%)	投票後の経緯
1	1997年6月	岐阜県御嵩町	市民(直接請求)	個別型	なし	14,877	87.50	反対 79.7	白紙撤回
2	1997年11月	宮崎県小林市	市民(直接請求)	個別型	なし	31,530	75.90	反対 58.7	建設
3	1998年2月	岡山県吉永町	市民(直接請求)	個別型	なし	4,203	91.70	反対 98.0	白紙撤回
4	1998年6月	宮城県白石市	市長	個別型	なし	32,121	71.00	反対 94.4	白紙撤回
5	1998年8月	千葉県海上町	町長	個別型	なし	8,468	87.30	反対97.6	建設
6	2003年10月	高知県日高村	議会	個別型	なし	5,158	79.80	賛成 60.0	建設
7	2017年2月	石川県輪島市	市民(直接請求)	常設型	有権者の50%以上の投票	24,602	42.02	非開票	建設
8	2019年12月	静岡県御前崎市	市民(直接請求)	個別型	なし	26,656	60.81	反対90.2%	白紙撤回

住民投票に至る経緯

2003	5月	門前町と穴水町の合併協議会設置
2004	4月	12回目の合併協議会で新町名を「鳳町」と決定
	12月	門前町が穴水町へ合併協議会の離脱を表明。引地町長は引責辞任
	12月	1999年に引退した宮丸元町長が輪島市との合併を公約として門前町長選で当選
2005	不明	門前町大釜地区が産廃を誘致
2006	1月	門前町が産廃計画を公表
	2月	輪島市と門前町が合併
	8月	門前クリーンパーク設立
	12月	輪島市議会が産廃建設反対の意見書を可決（1回目）
2007	3月	能登半島地震発生
	12月	住民投票条例を含む自治基本条例を制定
2008	1月	輪島市の検討委員会が建設反対の答申
2011	6月	市議会が建設反対の意見書を可決（2回目）
	7月	市区町会長会が14,000人分の反対署名を県に提出
2015	5月	門前クリーンパークが見解書を県などに提出
2016	6月	市議会が処分場排出処理水の市下水道への接続を認可。計画容認に転じる
	9月	市民グループが「輪島の産廃問題を考える会」を結成
2017	1月	「考える会」が8,185筆の署名を添えて住民投票を請求
	2月	住民投票実施。投票率は42.02%で不成立、非開票
	8月	WWF（世界自然保護基金）ジャパンが事業中止の要請書を提出
	11月	石川県知事が設置許可

投票しましたか？

	輪島市	旧自治体別	
		旧輪島市	門前町
投票した	355(71%)	259(69%)	96(79%)
投票しなかった	144(29%)	118(31%)	26(21%)
合計(n)	499	377	122

どちらに投票しましたか？

	輪島市	旧自治体別	
		輪島市投票所	門前町投票所
建設賛成	81(23%)	64(25%)	17(18%)
建設反対	273(77%)	194(75%)	79(82%)
合計(n)	354	258	96

「賛成」の理由

	輪島市	旧自治体別	
		輪島市投票所	門前町投票所
産廃施設は必要だから	56	44	12
知り合い(身内)に頼まれたから	15	13	2
自分の家の近所ではないから	2	2	0
その他	1	1	0
合計(n)	74	60	14

「反対」の理由

	輪島市	旧自治体別	
		旧輪島市	旧門前町
環境への影響が心配だから	168(71%)	112	56
放射性廃棄物が持ち込まれないか心配だから	31(13%)	20	11
なぜ輪島市が引き受けるのかわからない	30(13%)	22	8
知り合い(身内)に頼まれたから	6(2%)	2	4
処分場の規模が大きすぎるから	3(1%)	3	0
合計(n)	238	159	79

棄権の理由

	輪島市	旧自治体別	
		旧輪島市	旧門前町
関心がない(自分とは関係がない)	33	33	0
建設に賛成だから	28	22	6
不成立になる(50%に満たない)と思った	26	19	7
投票所に行くのが不安だった	12	8	4
その他	2	2	0
合計(n)	101	84	17

「開票」すべきですか？

	輪島市	旧自治体別	
		旧輪島市	旧門前町
開票すべき	418(87%)	321	97
開票の必要はない	60(13%)	38	22
合計(n)	478	359	119

実施必至型かつ50%条項の常設型住民条例を全国で初めて定めた愛知県高浜市

常設型住民投票条例は2000年、愛知県高浜市において全国ではじめて制定された。

50%条項を規定した理由について、愛知県高浜市総務部庶務課は「住民投票の目的は、市民の総意を把握することであり、少なくとも有権者総数の過半数の意思表示がなければ、住民の総意が現れたものとしてその結果を捉えることができない」と説明した。

また当時の高浜市長は「地域以外の勢力に左右されないで、住民が『自分たちのことは自分たちで決めるんだ』という大原則、これを何とか担保したい」と語っている。

【参考】

高浜市総務部庶務課(2001)「住民投票は自治を変えるか！ [条例解説1] 「高浜市住民投票条例」『地方分権』23号,pp50ぎょうせい
森貞述(2001)「住民投票制度が地方自治のセーフティネットの役割を果たす」『地方分権』23号,pp51,ぎょうせい

【備考】

高浜市では2016年「中央公民館取り壊しを問う住民投票」を条例に基づき実施。36.66%で不成立、非開票。

1 議会答弁

輪島市議会で住民投票条例の制定が議題に上がったのは合併後間もない**2006年9月の定例会**においてである（「輪島市議会会議録検索システム」平成18年9月定例会第3回、9月12日－03号）。自民党系の議会最大会派「拓政会」（住民投票が実施された時点の市議会の議員構成比では17人中11人）の小山議員が、市長に大釜の産廃計画について以下のような質問をした。当時の輪島市議会議長は「拓政会」の中山勝議員であった。「同じ産廃問題で、岐阜県の御嵩町でこの問題が起きました。人口1万**9,800**人、世帯数が**6,502**世帯の愛知県寄りのたしか町だったかなと思うんですが（中略）ここでは住民投票を行ったんです。平成9年6月、産業廃棄物最終処分場の建設の是非を問う。投票率が**87%**、何と反対が約**8割**。これは再々質問で市長に確認だけしておきたいと思うんですが、輪島市には住民投票条例は現在ありませんね。市長が最終判断を求められたとき、条例制定をして住民投票で意見を問うというお考えというのはございますか」。

住民投票条例施行後の**2008年6月の定例会**において「拓政会」の中山議員は以下のように質問している（「輪島市議会会議録検索システム」平成20年6月定例会第2回、6月19日－02号）。この時、議長は小山議員に代わっていた。「俗に言う限界集落は、輪島市内の中にこのような集落が今後相当な数になるのは確実であり、このような集落に大釜地区のような事業を誘致しようといったときに（中略）この問題に対して議員として意思表示をしなければならない日が必ず来るわけでありますので、我々自民クラブ所属議員もこの産廃事業に対し、自分の目で見、耳で聞き、さらに勉強しようと会派でまとめ、自民クラブの中央研修の一部の中にタケエイ（産廃業者：筆者注）の川崎工場と羽田空港第4滑走路を見学してまいりました。こうした施設建設に対しては、とかく業者と議員、職員との癒着問題が往々にして露呈し、刑事事件に発展するなどの報道がままあることから、厳にこうした事態を招かないように、襟を正すのが我々議会人としての立場であります。ましてや、うわさの立つようなことは断じてあってはならないのであります。このことを本市に置きかえた場合、大釜地区住民を初め（原文ママ）とする善良な市民のさまざまな努力や思いを逆なですることのないよう、最善の策を講ずる必要があります。この意味において、さきに制定した**住民投票条例**を生かし（原文ママ）、住民投票を実施し、市民の意思を確認することが必要だと思えます。市長の強い決断をお願いするものであります」

2003	5月	門前町と穴水町の合併協議会設置
2004	4月	12回目の合併協議会で新町名を「鳳町」と決定
	12月	門前町が穴水町へ合併協議会の離脱を表明。引地町長は引責辞任
	12月	1999年に引退した宮丸元町長が輪島市との合併を公約として門前町長選で当選
2005	不明	門前町大釜地区が産廃を誘致
2006	1月	門前町が産廃計画を公表
	2月	輪島市と門前町が合併
	8月	門前クリーンパーク設立
	12月	輪島市議会が産廃建設反対の意見書を可決（1回目）
2007	3月	能登半島地震発生
	12月	住民投票条例を含む自治基本条例を制定
2008	1月	輪島市の検討委員会が建設反対の答申
2011	6月	市議会が建設反対の意見書を可決（2回目）
	7月	市区町会長会が14,000人分の反対署名を県に提出
2015	5月	門前クリーンパークが見解書を県などに提出
2016	6月	市議会が処分場排出処理水の市下水道への接続を認可。計画容認に転じる
	9月	市民グループが「輪島の産廃問題を考える会」を結成
2017	1月	「考える会」が8,185筆の署名を添えて住民投票を請求
	2月	住民投票実施。投票率は42.02%で不成立、非開票
	8月	WWF（世界自然保護基金）ジャパンが事業中止の要請書を提出
	11月	石川県知事が設置許可

結論

有害な廃棄物が生み出されるかぎり産廃最終処理場はどこかに必要である。

しかしその建設計画、特に立地選定には時間をかけ、市民が納得できる健全で秩序あるプロセスを経た決定が望まれる。本事例では住民が産廃を誘致したという経緯からして異質であるし、合併直前の計画公表、そして50%条項の成立要件を備えた常設型住民投票条例制定という流れをたどり、その条例下で実施された住民投票は「民意」を擬制する道具となり、市民参加は「建前」となってしまった。住民投票後の地元紙は「あしき前例になる恐れ」（北陸中日新聞2017年2月21日）と報じた。

本来、地域住民の意見を問い、政策に反映させるための住民投票制度が、地縁・血縁の人間関係が濃い地域では不良に機能してしまうことを如実に示した事例といえるであろう。

自治体の合併に伴う広域化によって受苦圏が局所化され、市民の関心が希薄化したところに、50%条項の下で為政者によるあからさまなボイコット運動が展開された場合、市民は自由な判断を奪われて議論の本質を見失ってしまう。こうした手順を踏めば、いかなる政策や施設計画も、不確かな「民意」のもとに合意形成が既成事実化され実現されることになり、将来的に都市計画にも悪影響を与えることになるであろう。

しかし2020年3月現在、全国で94の自治体の実施必至型の常設型住民投票条例を制定し、うち60%以上にあたる59の自治体が依然として50%条項を成立要件として規定している。

該当する自治体では、住民投票の本旨である市民参加の理念に立ち返り、成立要件を投票率でなく絶対得票率に改正するなど自発的に再検討されるべきであろう。

今度は陸上風力発電で揺れている能登半島。



長崎市住民投票条例 「ハードルが高い」市民団体が声明

米田悠一郎 2021年10月14日 9時30分

シェア ツイート BIブックマーク メール 印刷



記者会見した市民団体の代表ら=2021年10月13日午前10時59分、長崎市桜町、米田悠一郎撮影

来年4月1日施行の長崎市の常設型住民投票条例について、複数の市民団体が13日、発議要件や成立要件の「ハードルが高い」として改正を求める共同声明を発表した。今後、田上富久市長や長崎市議会に対し、申し入れる予定。

9月議会で成立した条例は、満18歳以上の全市民のうち6分の1以上の署名が集まれば、市議会の議決なしで投票にかけられるが、投票率が50%以上でないと成立せず、開票もされない。市は投票成立の要件をつけずに条例案を出したが、市議会で「市民の関心の高さを確かめる必要がある」として、修正された。

これを受け、2016～18年に住民投票条例の制定を求める請求に関わった複数の団体が声明を発表。発議要件を6分の1から20分の1にしたり、投票成立の要件をなくしたりするよう求めている。会見をした一人の鮫島和夫さん(74)は「市民の声を聞く民主主義の根幹に関わる。(19年の)市長選の投票率も50%に届いていない」と話した。(米田悠一郎)

常設型（実施必至型）で署名数が6分の1かつ成立要件「50%条項」を定める主な自治体

- 群馬県桐生市 (11.5) 人口 約省略 単位：万人
- 山口県岩国市 (13.7)
- 埼玉県坂戸市 (10.17)
- 静岡県南伊豆町 (0.82)
- 山口県山陽小野田市 (6)
- 愛知県一色町 (2.8)
- 石川県輪島市 (2.8)
- 北栄町 (1.5)
- 北海道芦別市 (1.4)
- 北海道北広島市 (5.8)
- 岩手県滝沢市 (5.5)
- 岩手県奥州市 (11.9)
- 川口市 (57.8)

長崎市 (42)

【御礼と感謝】

小平市教育委員会のみなさま

小平市職員のみなさま

小平市民のみなさま

「わたしたちのまちのつくり方」のみなさま